# DESENVOLVIMENTO em DEBATE

v.10, n.3, setembro-dezembro 2022

INCT/PPED
Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em
Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento

# DESENVOLVIMENTO em DEBATE

v.10, n.3, setembro-dezembro 2022

INCT/PPED
Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento

CNPq
Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

FAPERJ
Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro

Instituições parceiras do INCT/PPED: UFRJ | UFF | UFRRJ | UERJ | UNILA | UNICAMP

***Desenvolvimento em Debate*** é uma revista indexada de publicação periódica editada pelo Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento. A revista publica artigos originais de pesquisa, ensaios e resenhas relacionados com a temática do desenvolvimento socio-econômico. Ênfase é dada a trabalhos que analizam o papel do Estado e das instituições no desenvolvimento, políticas públicas setoriais e estratégias de desenvolvimento, o papel da geopolítica na dinâmica econômica e sustentabilidade ambiental, como também a trabalhos que analisam casos nacionais ou com perspectiva comparada, em particular de países da América Latina. Para tal fim, ***Desenvolvimento em Debate*** é publicada três vezes por ano e aceita trabalhos em português, espanhol e inglês. Pelo menos um dos autores deve ter titulação mínima de mestre.

ISSN: 2176-9257 (Online) – Frequência: 3 números por ano

Indexada em:

Financiamento:

**Coordenação INCT/PPED**
Renato Boschi
Ana Célia Castro

**Editor-Chefe**
Flavio A. Gaitán (UNILA/INCT-PPED)

**Editora Associada**
Roberta Rodrigues Marques da Silva (UFF/INCT-PPED)

**Editores de seção**
Andrea Ribeiro (UFF/INCT-PPED)
Francisco Duarte (UFRJ/INCT-PPED)
Rafael Shoenman de Moura (INCT-PPED)

**Comitê editorial**
Ana Célia Castro (IE-UFRJ)
Charles Pesanha (UFRJ)
Antônio Márcio Buainain (UNICAMP)
Nirvia Ravena (UFPA)
Maria Antonieta Leopoldi (UFF)

**Conselho editorial**
Adel Selmi (INRA, France)
Alexandre de Ávila Gomide (IPEA)
Bhaven Sampat (Columbia University, USA)
Benjamin Coriat (Université de Paris XIII, France)
Carlos Eduardo Young (UFRJ)
Carlos Morel (Fiocruz)
Celina Souza (UFBA)
Charles Pessanha (UFRJ)
Diego Sanchez Anchochea (University of Oxford, UK )
Eduardo Condé (UFJF)
Erik Reinert (University of Oslo, Norway)
Estela Neves (UFRJ)
Giovanni Dosi (Scuola Superiore Sant'Anna, Pisa, Italy)
Ha-Joon Chang (University of Cambridge, UK)
João Alberto de Negri (IPEA)
Jorge Ávila (INPI)
Lionelo Punzo (Universidade de Siena, Italy)
Marta Irving (UFRJ)
Martín Schorr (UNSAM, Argentina)
Moisés Balestro (UNB)
Peter Evans (University of California, Berkeley, USA)
Peter May (UFRRJ)
Renato Boschi (IESP)
Sérgio Salles (Unicamp)
Shulin Gu (University of Beijin, China)
Valéria da Vinha (UFRJ)
Victor Ranieri (USP)
Vera Alves Cepeda (UFSCAR)

Contato: revdesenvolvimentoemdebate@gmail.com
Acesse nosso site : https://inctpped.ie.ufrj.br/desenvolvimentoemdebate

Desenvolvimento em Debate

Rio de Janeiro, volume 10, número 3, 2022

244p.

1. Desenvolvimento 2. Estado 3. Políticas Públicas
4. Variedades do Capitalismo. 5. BIC

ISSN 2176-9257

**Propriedade intelectual**
Todo o conteúdo do periódico, exceto onde está identificado, está licenciado sob uma Licença Creative Commons do tipo atribuição BY.

Projeto gráfico e edição de arte: ideiad.com.br

DESENVOLVIMENTO em DEBATE

# Sumário


Carta das editores convidadas 5

**DOSSIÊ**

Às custas da classe média"? Uma análise sobre a redução da desigualdade no Brasil (2001-2015) 13
Igor Fois Abramof, Celia Lessa Kerstenetzky, Daniel Gonçalves Mano e Marcela Nogueira Ferrario

Hidrelétricas Compensam? Uma análise do caso da UHE Irapé em Minas Gerais 43
Pedro de Carvalho Costa e Flávia Maria Galizoni

Desenvolvimentismo no Nordeste: efeitos socioeconômicos das políticas públicas dos governos progressistas (2003-2016). Os casos do PAC e do PBF 69
Danielly Caroliny de Andrade Silva, João Policarpo Rodrigues Lima e Ana Monteiro Costa

Desenvolvimento e desigualdades regionais: uma análise a partir da população brasileira adulta com educação superior completa 99
Andre de Holanda Padilha Vieira, Carolina Zuccarelli e Gabriela Honorato

Un clásico latinoamericano: políticas sin capacidades. Las reformas de salud en Argentina y Brasil durante la década de 1990 121
Guillermo Alonso e Valentina Suárez Baldo

Controle social sobre os recursos públicos, *accountability* e desenvolvimento: o papel dos conselhos locais 145
Rosane Cristina Feu

**ARTIGOS**

Cooperativismos: pluralidade d modelo organizacional brasileiro 175
Jean Carlos Mendes da Rocha e Luis Miguel Luzio-dos-Santos

A *Meta 11 de Aichi da Convenção sobre Diversidade Biológica* (CDB): avanços e retrocessos em políticas públicas de proteção da natureza no Brasil, à luz da cobertura jornalística 199
Maria Elizabeth de Oliveira, Marta de Azevedo Irving, Marcelo Augusto Gurguel de Lima e Graciella Faico Ferreira

Normas editoriais 241

# CARTA DAS EDITORES CONVIDADAS

JULIANA NUNES RODRIGUES[1] (POSGEO-UFF) e
ROBERTA RODRIGUES MARQUES DA SILVA[2] (PPGCP-UNIRIO)

Este número da Desenvolvimento em Debate (INCT-PPED) apresenta o dossiê temático Desigualdades e Desenvolvimento. O tema do desenvolvimento tem ocupado o debate da grande área de Ciências Sociais no Brasil e na América Latina há quase um século, buscando elucidar trajetórias, estratégias e atores envolvidos na busca pela transformação produtiva, no sentido da industrialização e da geração de bem estar. No Brasil, desenvolvimento e desenvolvimentismo – a ideologia por trás do projeto (Fonseca, 2014) – foram buscados por diferentes governos durante regimes autoritários e democráticos, mas acabaram sendo duramente impactados pela emergência de um consenso neoliberal, que chegou tardiamente no país na década de 1990. Mesmo Ainda assim, no alvorecer do século XXI, o termo desenvolvimentismo ganhou novas roupagens, como "novo desenvolvimentismo" e "social desenvolvimentismo" (Bastos, 2012), quando governos da chamada "onda rosa" trouxeram ao poder governos de esquerda e centro-esquerda na região (Silva, 2018).

Em um contexto democrático, a inédita ascensão de governos progressistas trouxe para o centro das preocupações um dos principais problemas históricos das sociedades latino-americanas: o combate às desigualdades sociais, expressos em termos de classe, raça e gênero, mas também agudamente refletidos em termos territoriais. Esta agenda, porém, se viu afetada por interesses enraizados no jogo político – o "andar de cima" favorecido pelas desigualdades históricas –, bem como pelo contínuo espraiamento do neoliberalismo como *ethos* compartilhado na sociedade (Brown, 2019). A recessão democrática que varreu a onda rosa (Silva, 2018) e os profundos efeitos da pandemia da Covid-19, bem como o avanço global da inflação – com impacto mais profundo na América Latina – minaram os ganhos produzidos nos anos anteriores, e fizeram emergir, mais uma vez, a face perversa de sociedades profundamente desiguais.

Para as ciências sociais, democracia e desigualdades se tornam temas inescapáveis para o adequado tratamento da questão do desenvolvimento. Buscando contribuir para este debate, em perspectiva interdisciplinar, este dossiê reúne pesquisadores

1 Professora do Programa de Pós-graduação em Geografia da Universidade Federal Fluminense (UFF)

2 Professora do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO)

http://dx.doi.org/10.51861/ded.dmvdd.3.ctd.001

que abordam a questão das desigualdades e do desenvolvimento a partir da Geografia, da Economia, da Sociologia e da Ciência Política. Instituições e atores, permeados por ideias e interesses específicos, são mobilizados para explicar as trajetórias de desenvolvimento e o combate às desigualdades nas suas diferentes expressões.

O artigo que abre o dossiê, "Às custas da classe média"? Uma análise sobre a redução da desigualdade no Brasil (2001-2015)", é assinado por Igor Fois Abramof, Celia Lessa Kerstenetzky, Daniel Gonçalves Mano, Marcela Nogueira Ferrario. É testada a hipótese que o processo de redução das desigualdades sociais no Brasil no começo do século XXI implicaram na compressão da classe média. Para proceder à análise, o artigo combina um estudo sociológico e métodos quantitativos. Primeiro, se debruça sobre os aspectos econômicos e sociológicos por trás do termo "classe média". Posteriormente, recorre a uma análise quantitativa, reunindo dados da PNAD Contínua 2001-2005 para avaliar o desempenho do estrato intermediário de renda por meio do teste de variáveis econômicas e sociológicas, como renda, escolaridade e profissões de prestígio. O estrato intermediário é definido como os "40% do meio", entre os 50% mais pobres e os 10% mais ricos. Conclui-se que este é um estrato heterogêneo, que não pode ser definido como classe média, à exceção do vigésimo superior. Portanto, não se observa neste estrato a existência de uma "classe média perdedora".

O segundo artigo, "Hidrelétricas Compensam? Uma análise do caso da UHE Irapé em Minas Gerais", de autoria de Pedro de Carvalho Costa e Flávia Maria Galizoni, se volta para a análise dos legados deixados pela usina de Irapé nos municípios impactados pela sua construção, focalizando os repasses de compensação financeiras e o ICMS. A construção de usinas hidrelétricas é um caso paradigmático no debate sobre desigualdades e desenvolvimento. Os custos socioambientais da construção de usinas são concentrados, geralmente em regiões marcadas pela pobreza. Por outro lado, seus benefícios, embora difusos, favorecem desproporcionalmente setores econômicos eletrointensivos. Os autores identificam um problema adicional: as compensações financeiras e os benefícios fiscais são destinados às prefeituras dos municípios atingidos, não havendo condicionantes quanto aos seus destinatários finais. Costa e Galizoni indicam que há pouca transparência quanto ao atendimento das comunidades diretamente atingidas pela barragem da UHE Irapé por meio dos mecanismos compensatórios vigentes, concluindo que o legado deixado pela construção da usina é irrisório.

Na sequência, o artigo "Desenvolvimentismo no Nordeste: efeitos socioeconômicos das políticas públicas dos governos progressistas (2003-2016). Os casos do PAC e do PBF", é assinado por Danielly Caroliny de Andrade Silva, João Policarpo Rodrigues Lima e Ana Monteiro Costa. Os autores recuperam o debate sobre o desenvolvimentismo – em sua versão histórica e atualizada, "neo" ou "social" desenvolvimentista – para analisar como o Programa Bolsa Família (PBF) e o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) foram mobilizados pelos governos progressistas para o combate às desigualdades regionais, com foco na Região Nordeste. Os autores consideram

que estes programas apresentaram impactos positivos, com a redução da pobreza o aumento do número de matrículas nas escolas, atribuídos ao PBF, e a obra de transposição do Rio São Francisco, pertencente à carteira do PAC. Destacam que o PBF e o PAC se incluem no rol de programas que buscam combinar desenvolvimento e redistribuição, feito inédito na trajetória histórica brasileira.

O quarto artigo que compõe o dossiê, "Desenvolvimento e desigualdades regionais: uma análise a partir da população brasileira adulta com educação superior completa" é de autoria de Andre de Holanda Padilha Vieira, Carolina Zuccarelli e Gabriela Honorato. Os autores discutem os impactos das políticas de expansão e interiorização da educação superior no Brasil sobre as desigualdades inter e inter-regionais de acesso ao diploma. À luz da Teoria do Capital Humano, os autores fazem uma análise descritiva "das desigualdades de sexo, raça/cor, renda domiciliar per capita e área do domicílio entre as grandes regiões de 2012 a 2019", recorrendo aos dados extraídos da Pnad Contínua Anual. Observa-se o aumento da presença de mulheres e negros no contingente da população adulta com diploma de nível superior, um indício do sucesso da política de expansão do ensino superior sobre as desigualdades de raça e gênero. No entanto, destaca-se que esta observação deve ser matizada, pois a literatura aponta para a concentração de mulheres e negros em áreas de formação com menores retornos em termos de posição profissional. No que diz respeito às desigualdades entre capitais e interior, os autores observam a desigualdade crescente no acesso à educação superior, em amplo favor às populações das capitais. Além disso, ao combinarem as variáveis sexo, cor e renda e local de residência, observam a persistência do padrão histórico de desigualdade: "homens brancos, de renda domiciliar elevada e residentes em capitais [apresentam], via de regra, a maior proporção de conclusão da educação superior em todas as regiões". Assim, concluem que os resultados da expansão da educação superior nos anos 2010 foram ambíguos, havendo, por um lado, o incremento no número total de matrículas e a ampliação do acesso de mulheres e negros ao ensino superior, mas com a persistência dos padrões históricos de desigualdade de gênero, raça e classe no acesso a carreiras de maior prestígio.

Na sequência, Guillermo V. Alonso e Valentina Suárez Baldo analisam as trajetórias institucionais dos sistemas de saúde no Brasil e na Argentina após a redemocratização, em "Un clásico latinoamericano: políticas sin capacidades. Las reformas de salud en Argentina y Brasil durante la década de 1990". Os autores observam a manutenção de um modelo *bismarckeano*, segmentado, como eixo orientador da ordenação do sistema de saúde argentino, com a adoção de reformas pró-descentralização nos anos 1990. No Brasil, intentou-se superar o modelo *bismarckeano* com a criação do Sistema Único de Saúde – SUS, de caráter universal, durante o processo de redemocratização. No entanto, a coexistência deste com um sistema de seguros privados limitou o caráter universal do sistema público. Além disso, o SUS enfrentou graves problemas de subfinanciamento no momento inicial da sua trajetória, quando se levavam a cabo as ações de descentralização das políticas de saúde. Assim,

embora à primeira vista os modelos sejam distintos, ambos enfrentaram problemas associados às debilidades nas capacidades administrativas (especialmente no caso argentino) e fiscal (particularmente no caso brasileiro). Ao mesmo tempo, foi mantida a segmentação no setor de saúde, com escassa regulamentação da operação do setor privado.

No artigo subsequente, Rosane Cristina Feu retoma uma discussão teórica acerca da descentralização a fim de realizar uma análise dos conselhos escola – comunidade (CECs), em Niteroi (RJ). A autora analisa as possibilidades de controle social, gestão democrática e *accountability* nas escolas, tendo como base a realização de entrevistas e a aplicação de questionários dirigidos aos conselheiros, bem como análise de atas e processos de prestação de contas de onze conselhos de escolas municipais em Niterói (RJ). Buscou-se analisar as possibilidades da participação e do controle social nos processos decisórios sobre o uso dos recursos públicos e da *accountability* pública. Nas conclusões, afirma-se que o funcionamento dos conselhos apresenta diferenças em relação ao controle social, à gestão democrática da escola e à *accountability*, nas distintas escolas analisadas, associadas a componentes locacionais. Não se chega a constatar vínculos diretos entre o exercício do controle social e a eficácia na educação. No entanto, embora se reconheça que a atuação dos CEC é limitada, no sentido de não disporem de autonomia para formular e coordenar a política de educação, considera-se que a sua importância está justamente em "dar sentido local – de acordo com o que a escola e a comunidade julgam prioritário e essencial – aos recursos recebidos e, consequentemente, à própria política". Por fim, assinala-se que uma gestão mais participativa, e que fomente maior controle da população sobre os recursos públicos são valiosos por si mesmos.

Completam o presente volume dois artigos. O primeiro, "Cooperativismos: pluralidade do modelo organizacional brasileiro", de Jean Carlos Mendes da Rocha e Luis Miguel Luzio-dos-Santos analiza o cooperativismo brasileiro à luz da sua pluralidade organizacional. Em uma pesquisa qualitativa de quatro cooperativas do Estado de Paraná, os autores afirmam que sob o mesmo "guarda-chuva" conceitual se expressam distintas e até conflitantes formas de atuação, o que fica particularmente evidenciado ao se analisar as relações de poder e as formas de participação. Assim, concluem que apesar das cooperativas analisadas fazerem parte do mesmo marco jurídico-conceitual, as diferenças entre elas são significativas e até conflitantes, o que demonstra a pertinência do debate e o esforço em propor uma categorização capaz de acolher a heterogeneidade do setor.

A seguir, Maria Elizabeth de Oliveira, Marta de Azevedo Irving, Marcelo Augusto Gurguel de Lima e Graciella Faico Ferreira, autores do artigo "A Meta 11 de Aichi da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB): Avanços e retrocessos em políticas públicas de proteção da natureza no Brasil, à luz da cobertura jornalística", apresentam uma análise do Plano Estratégico para a Biodiversidade 2011-2020, no qual se inserem 20 Metas de Aichi. Partindo desses antecedentes, o artigo examina criticamente, avanços e retrocessos em políticas públicas no Brasil, com relação à Meta 11, dirigida

às áreas protegidas, por meio da cobertura jornalística, entre 2017 e 2018, período que os autores consideram paradigmátio por causa da de transição política que leva a um ponto de inflexão na pauta socioambiental. A análise mostra alguns avanços, mas o maior peso de retrocessos, riscos e incertezas da agenda ambiental.

Boa leitura!

Referências


BASTOS, P. A economia política do novo-desenvolvimentismo e do social desenvolvimentismo. *Economia e Sociedade,* Campinas, v. 21, n. esp., pp. 779-810, dez. 2012.

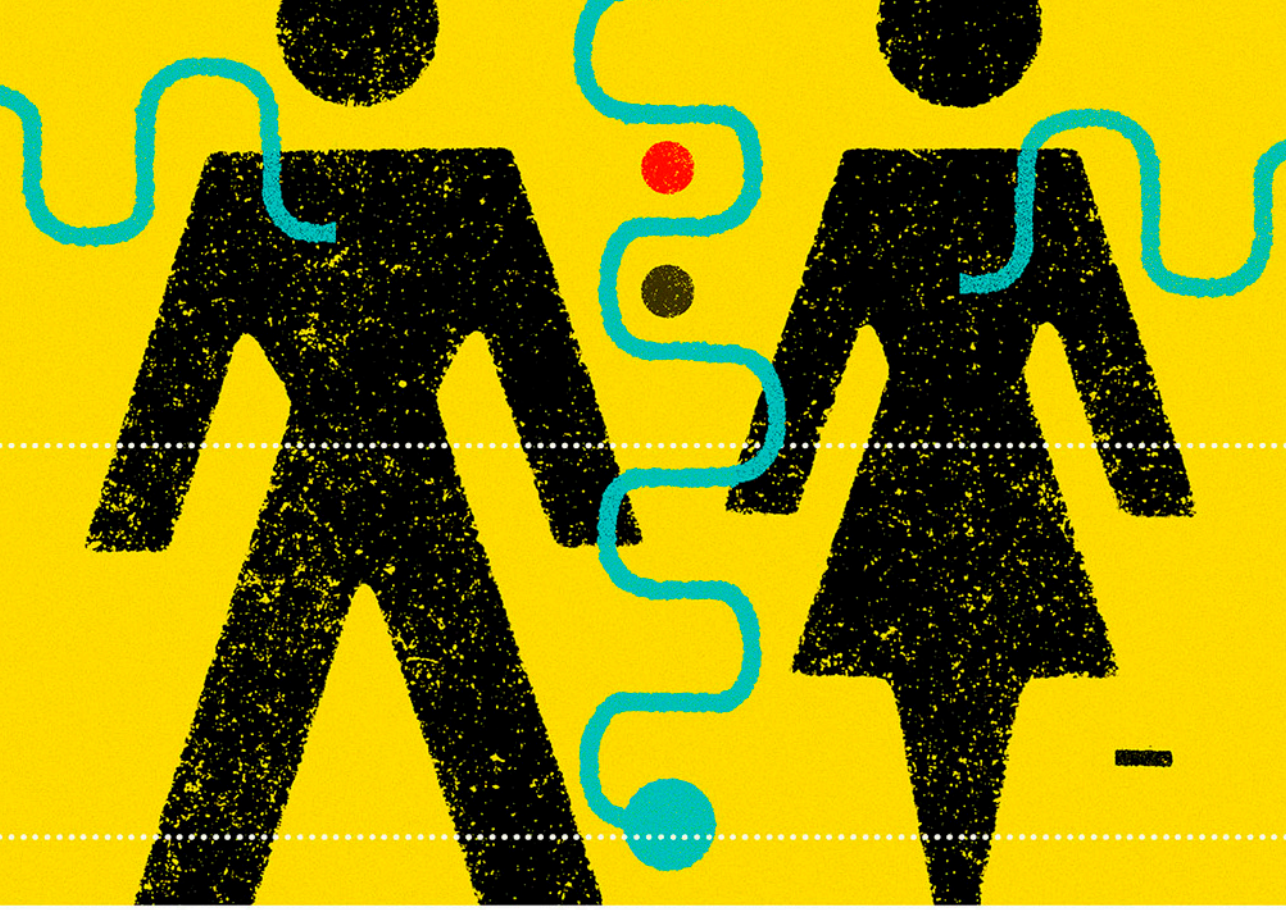
BROWN, W. *Nas Ruínas do Neoliberalismo:* a ascensão da política antidemocrática no Ocidente. São Paulo: Politeia, 2019.

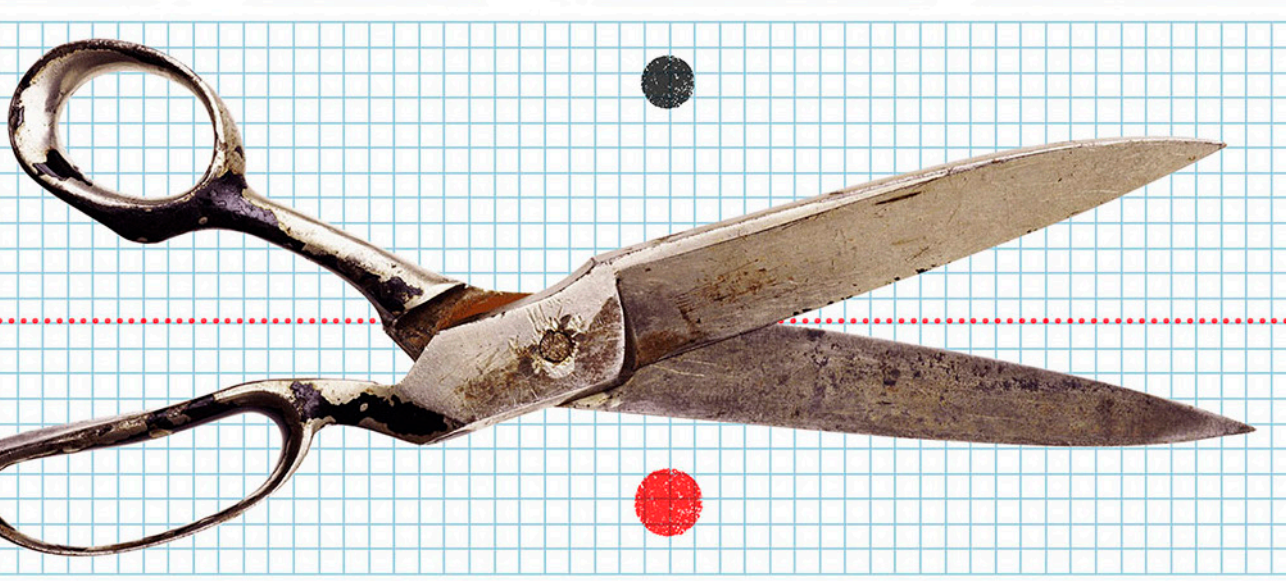
FONSECA P. et al. Desenvolvimentismo: a construção do conceito. *Ipea – Texto para Discussão*, n. 2103, Rio de Janeiro, Brasília, jul. 2015.

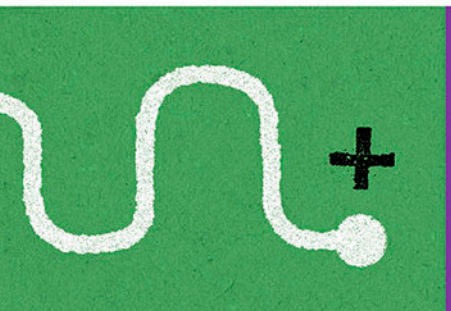
SILVA, F. P. O fim da onda rosa e o neogolpismo na América Latina. *Revista Sul-Americana de Ciência Política*, v. 4, pp. 165-178, 2018.

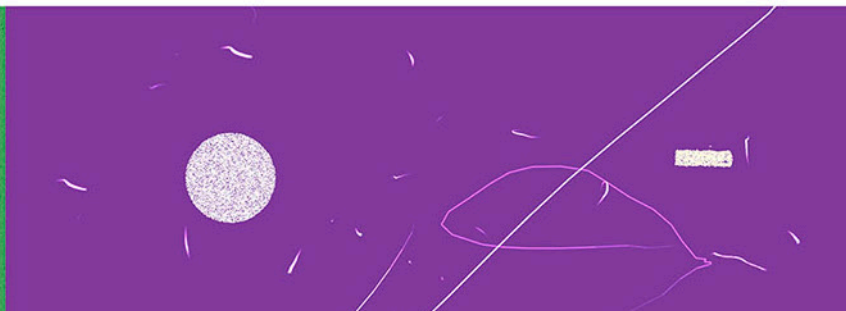

DESENVOLVIMENTO em DEBATE

# DOSSIÊ









# “Às custas da classe média”? Uma análise sobre a redução da desigualdade no Brasil (2001-2015)

## *At the expense of the middle class'? An analysis of the decline in inequality in Brazil between 2001 and 2015*

**IGOR FOIS ABRAMOF**
Graduado em Economia pela UFRJ.
RJ – Brasil
orcid.org/0000-0003-4888-0345
igor.abramof@gmail.com

**CELIA LESSA KERSTENETZKY**
Professora Titular do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).
RJ – Brasil.
orcid.org/0000-0002-5747-2485
celiakersten@gmail.com

**DANIEL GONÇALVES MANO**
Instituto de Economia da Universidade Federal do Riod e Janeiro (UFRJ) e Instituto Superior de Educação do Rio de Janeiro.
RJ – Brasil.
orcid.org/0000-0001-9476-4279
danielmano.medio@iserj.edu.br

**MARCELA NOGUEIRA FERRARIO**
Professora adjunta da Universidade Federal da Integração Latino-americana (UNILA).
PR – Brasil.
orcid.org/0000-0002-6054-7943
mnferrario@gmail.com

Resumo

Analisamos neste artigo a hipótese de que teria havido no Brasil, em paralelo ao processo de redução da desigualdade de renda observado no início do século XXI, o encolhimento da classe média, como sugere estudo de Morgan (2017), ao apontar o grupo intermediário de renda (os 40% do meio da distribuição) como os “perdedores” relativos do processo redistributivo verificado no país entre 2001 e 2015. Utilizamos as PNADs 2001-2015 e uma metodologia indutiva para identificação da classe média com o intuito de examinar as características socioeconômicas desse grupo intermediário e a sua dinâmica distributiva interna, e assim verificar se é pertinente sua classificação como “classe média” e se, de fato, o grupo poderia ser considerado um perdedor relativo desse processo. Nosso exame desse grupo não confirma a interpretação de classe média perdedora.

Palavras-chave: classe média; desigualdade de renda; redistribuição de renda; pobreza; mobilidade social.

Abstract

In this article, we analyze the hypothesis that there would have been in Brazil, in parallel with the process of reducing income inequality observed at the beginning of the 21st century, the shrinking of the middle class, as suggested by Marc Morgan in 2017, when indicating the intermediate group of income (40% of the middle of the distribution) as the relative “losers” of the redistributive process observed in the country between 2001 and 2015. By using the 2001-2015 PNADs (National Household Sample Surveys, IBGE) and an inductive methodology to identify the middle class, we examined the socioeconomic characteristics of this intermediate group and its internal distribution process to verify if its classification as “middle class” is pertinent and whether, in fact, the group could be considered a relative loser in this process. Our examination of this group does not confirm the interpretation of it as the ‘loser middle class’.

Keywords: middle class; income inequality; income redistribution; poverty; social mobility.

http://dx.doi.org/10.51861/ded.dmvdd.3.027
Recebido em: 23 de julho de 2022. Aprovado em: 19 de agosto de 2022.

> "Houve um pequeno progresso [no Brasil] nos segmentos inferiores da distribuição da renda (...) mas os pobres ganharam às custas da classe média, não dos mais ricos, e a desigualdade continua muito grande"
>
> Thomas Piketty, Folha de S. Paulo, 29 de setembro de 2017

## INTRODUÇÃO

Nas últimas três décadas, tem crescido o número de estudos a revelar o aumento das desigualdades econômicas nos países ricos. Uma característica da evolução dessas desigualdades, frequentemente enfatizada, é o incremento da concentração da renda e da riqueza entre os mais ricos. Mas, os mesmos estudos têm revelado que a 'decolagem dos ricos' vem em geral acompanhada pela compressão das classes médias, indicando a disseminação de sociedades crescentemente polarizadas. Problemas sociais e políticos, como impactos negativos sobre a coesão social e a democracia, vem despertando (alguma) preocupação pública e progressivo interesse acadêmico.

Enquanto o mundo rico e emergente assistia ao recrudescimento das desigualdades, no Brasil (e em outros países da América Latina), pesquisas indicavam importante declínio de desigualdades históricas, a refletir a combinação entre um bom período de crescimento e um sólido conjunto de políticas redistributivas. Segundo essas pesquisas (FERREIRA, 2006, BARROS, FOGUEL & ULYSSEA, 2007, LÓPEZ-CALVA & LUSTIG, 2010, HUBER & STEPHENS, 2012, ARRETCHE, 2016, HOFFMANN, 2018) a redução das desigualdades teria sido um fenômeno consensual, já que, conquanto os mais pobres se teriam beneficiado mais intensamente do que os demais, todos os grupos se beneficiaram em termos absolutos.

Esses resultados foram questionados por pesquisas posteriores (MEDEIROS, SOUZA & CASTRO, 2015a, MORGAN, 2017, SOUZA, 2018) que, ao se debruçar sobre dados representativos dos rendimentos dos mais ricos (como tabulações das declarações do Imposto de Renda fornecidas pela Receita Federal do Brasil), passaram a contar uma história diferente. A desigualdade brasileira como um todo teria se estabilizado, não declinado. Confirmavam-se os ganhos absolutos e relativos dos mais pobres, porém revelavam-se os significativos ganhos absolutos e a estabilidade dos ganhos relativos dos mais ricos, assim como a perda relativa dos estratos intermediários. A sugestão seria de que os ganhos dos pobres, na medida em que não foram cedidos pelos mais ricos, adviriam exclusivamente de perdas relativas sofridas pela classe média.

O debate brasileiro progrediu cindido entre essas duas perspectivas: no primeiro grupo, o retrato desenhado pelas Pesquisas Nacionais por Amostragem Domiciliar (PNADs), com sua ênfase nos rendimentos do trabalho e na redução das desigualdades desses rendimentos, e no segundo grupo, o retrato esboçado pela incorporação dos rendimentos declarados dos mais ricos (complementado por informações das Contas Nacionais) a representar desigualdades estáveis.

A nosso juízo, os dois retratos do progresso social ocorrido no país são fiéis ao que retratam, isto é, suas distintas bases de dados; nosso interesse não está em dirimir esse debate. Dirigimos nossa atenção, contudo, a uma possível interpretação dos achados do segundo grupo acima referido. O que desejamos investigar é se a afirmação de que a classe média brasileira foi a perdedora no experimento redistributivo recente procede – ou, nos termos do debate em países ricos, se a classe média brasileira sofreu 'compressão' (ainda que por razões diversas daquelas incidentes nos países ricos). Essa interpretação, se corroborada, alinharia o Brasil com resultados internacionais e implicitamente endossaria a tese de que pioras (nos países ricos) ou melhoras (no Brasil) na distribuição de renda teriam ocorrido (ou só poderiam ocorrer?) em detrimento da classe média. Justificamos nossa investigação, não apenas por refinar a compreensão da questão distributiva no Brasil recente, como pelas oportunidades ou dificuldades que descortina para a formação de coalizões de classes em apoio a políticas redistributivas.

Para responder à questão de se foi a classe média o estrato social perdedor, analisamos o segmento intermediário da distribuição de renda brasileira, os 40% do meio da distribuição, delimitados pelos 50% mais pobres e os 10% mais ricos. Na pesquisa de Morgan (2017), esse estrato é identificado como o perdedor relativo. Nossa análise visa a determinar se esse segmento pode ser considerado 'classe média', ou se abriga em seu interior um estrato de classe média, e se em todo ou em parte ele teria perdido posição relativa. Para tal, utilizamos as PNADs, pois, a despeito de não serem consideradas representativas dos rendimentos dos mais ricos, essas pesquisas trazem informações socioeconômicas essenciais para o delineamento de estratos sociais. Nossos resultados indicam que os 40% do meio da distribuição estão mais próximos dos 50% mais pobres em muitos dos marcadores usuais de classe média e que apenas o vigésimo superior desse estrato se encaixaria (limitadamente) no estereótipo de 'classe média perdedora relativa' do experimento redistributivo recente no país.

O artigo está assim organizado. A seção 2 relata o crescente interesse no problema da compressão da classe média em países ricos e o relativo desinteresse em países menos desenvolvidos, Brasil incluído, onde, concomitantemente discutia-se a emergência de uma nova classe média. A seção 3 apresenta a metodologia utilizada para levar a cabo a pesquisa empírica. A seção 4 traz os resultados e a última seção encerra o artigo com comentários conclusivos e indicação de desejáveis desdobramentos da pesquisa.

## A COMPRESSÃO DA CLASSE MÉDIA

A impressão de que o fantasma do encolhimento ronda a classe média, embora relativamente recente, possui sua história. Na década de 1980 surgem os primeiros registros na esfera pública da preocupação com a estagnação ou deterioração das condições de vida da classe média, sobretudo nos Estados Unidos, que fora, no pós-segunda guerra, o modelo típico de uma "sociedade de classe média", na

expressão de Mills (1969) em seu estudo clássico sobre a emergência e ampliação da camada de trabalhadores *white collar* americana.

A questão se configura, nos anos 80, ainda de maneira vaga e impressionista, ocupando manchetes e páginas de jornais e revistas, e servindo de munição para contendas político-partidárias. Já em 1984, por exemplo, o *New York Times* publicava o artigo de página inteira "The Disappearance of the middle class", do economista Lester C. Thurow. O título refere-se ao gradual esvaziamento, entre os anos 1967 e 1982, da faixa populacional que orbita em torno da renda mediana americana (25% abaixo e acima da mediana): de 28,2% para 23, 7% das famílias. Em 1986, extensa reportagem da *Time Magazine* abordava a questão, oferecendo uma visão panorâmica da crescente repercussão acadêmica sobre a trajetória declinante da classe média americana.

O debate público em torno da questão perde força na década seguinte, segundo Pressman (2007), devido ao crescimento econômico e à baixa taxa de desemprego que marcaram, sobretudo, a segunda metade dos anos 90 nos EUA, e teriam estancado, ainda que temporariamente, a tendência observada na década anterior. O tema, no entanto, não desapareceu por completo da agenda pública, e seguiu despertando interesse, adentrando inclusive a arena político-partidária americana. Nesse sentido, um dos momentos mais significativos foi a contenda em torno de discursos e declarações do Secretário do Trabalho da Administração Clinton, Robert Reich, ao longo de 1994 e 1995, (JOINT ECONOMIC COMMITTEE, 1996; REICH, 1994) nas quais o democrata apontava o declínio da renda mediana familiar durante os quinze anos anteriores, a maior parte governada pelo Partido Republicano. No ano seguinte, um relatório do *Joint Economic Committee* Republicano do Congresso Americano retorquia os argumentos de Reich, ao responsabilizar a gestão Clinton pelos resultados, sem, contudo, contestar o fato de que a renda da classe média diminuíra ao fim do período.

Na virada do século, o debate ganha corpo com a divulgação de novas evidências e a proliferação de pesquisas sobre o tema. Estudo de 2001 de Andrew Beveridge comparou informações do Censo de 1990 às de um *survey* experimental realizado em 2000, detectando declínio da renda mediana familiar em estados centrais como Nova Iorque, Califórnia, Connecticut e Washington D.C. O dissenso, contudo, seguia vivo. Ao noticiar a pesquisa, o *Times* apresentava a voz dissonante de Stephen Kagan, economista-chefe do Estado de Nova Iorque: ''I would challenge anybody to find a middle-class family in this region whose economic condition has declined," (...) Nobody's real income goes down during periods of prosperity -- no group of people. Everybody rises, but they rise at different rates." (SCOTT, 2001)

As pesquisas acadêmicas, que nas décadas anteriores, apareciam de forma episódica, passavam gradualmente a compor um campo de estudos. Nos anos 80 e 90, destacaram-se os trabalhos de Kuttner (1983), Gillman e Dunkerley (1988) e Jenkins (1995). Nos anos 2000, as análises extrapolam as fronteiras americanas e ganham escopo internacional, como atesta a Tabela 1.

Tabela 1: Artigos científicos sobre o declínio da classe média em periódicos de Língua Inglesa (2001-2010)

| EUA | Internacional | Alemanha | Coreia | Australia | Itália | Total |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 7 | 6 | 1 | 1 | 3 | 1 | 19 |

Fonte: Google Scholar, JSTOR e RePEc

Comparando-se com o decênio anterior, a consolidação do tema se evidencia. De 1991 a 2000, 6 artigos puderam ser encontrados nas mesmas bases relacionadas na Tabela 1, todos tomando como objeto de estudo a classe média americana. De 2001 a 2010, destaca-se, como expressão da perspectiva internacional, o estudo de Pressman (2007), ancorado em dados do *Luxembourg Income Study* (LIS), centro de pesquisas criado em 1983, que tornou disponível, a partir de 1987, uma base de dados harmonizada sobre renda familiar e individual, abrangendo 22 países, a maior parte europeia. Ao analisar e comparar as séries históricas disponíveis a partir de 1980 até o ano 2000 sobre renda familiar em 11 desses países, Pressman encontra notável diversidade na direção e na intensidade desses processos: declínio forte[1] da classe média em Reino Unido, Taiwan e Suécia, moderado em Estados Unidos e Espanha e, em direção oposta, aumento sensível da classe média em Noruega e Canadá. No interior dos países onde se observou a redução da classe média, Pressman verifica ainda duas tendências nítidas, mobilidade social ascendente e descendente, com predomínio desta última. No agregado dos países analisados, a proporção de famílias descendentes representava o dobro das que ascendiam na hierarquia de classes de renda, com a notável exceção da Suécia, único país em que se observara certo equilíbrio nos destinos econômicos familiares.

Ainda nesse período, outro trabalho de viés internacional foi o de Garrett (2004), que realçava o papel da globalização no encolhimento das classes médias nacionais e no enfraquecimento das economias dos países de renda média. Garrett sustenta que a abertura comercial e a integração econômica crescentes características das décadas de 1980 e 1990 resultaram em aumento considerável do PIB per capita nos chamados países de renda alta e baixa, de acordo com a classificação do Banco Mundial. Em países de renda média como os latino-americanos, os europeus do leste e os Tigres Asiáticos, por sua vez, Garrett identifica crescimento muito mais tímido do indicador no período. O fraco desempenho dos países de renda média, conclui Garrett, tende a constituir uma pressão adicional crescente sobre as minguantes classes médias industriais dos países desenvolvidos, com a intensificação dos fluxos migratórios e da competição nesses mercados de trabalho.

Do ponto de vista americano, o declínio da classe média foi retratado por Krugman (2007) em relato memorialístico sobre a derrocada da América em que foi criado, das décadas de 50 e 60, definida como uma sociedade de classe média, na qual o autor identificava um sentimento difuso de pertencimento a uma comunidade de semelhantes, governada a partir de valores fundamentais consensuais,

1 Declínio aqui compreendido como queda do percentual de famílias na faixa mediana de renda (entre 75% e 125% da renda mediana)

fiadores de uma ordem política moderada, a despeito da existência de questões críticas como a segregação racial e a guerra do Vietnã.

Na década seguinte, a abordagem internacional ao problema da classe média manteve-se viva, em trabalhos como o de Milanovic (2016), que contrasta dois processos paralelos e complementares, em linha com as observações anteriores de Garrett. Milanovic (2016:10) identifica o surgimento de uma nova "classe média global" com o recente crescimento econômico acelerado de países asiáticos – os outrora "países de renda baixa" assinalados por Garrett (2004). Entre os ganhadores do processo de globalização das últimas décadas, Milanovic (2016:22) inclui grupos posicionados em torno da mediana na distribuição de renda de países como China, Índia, Tailândia, Vietnã e Indonésia, enquanto os perdedores, em termos relativos (boa parte auferiu ganhos absolutos) se encontram, sobretudo, nas classes populares e médias dos países ricos. Essa perda relativa, porém, não se restringe à comparação internacional: na dinâmica interna da distribuição de renda dos países ricos, observa-se o "esvaziamento da classe média e a crescente importância política dos ricos" (Milanovic, 2016:176). Ou seja, se em termos globais, testemunhava-se a emergência de uma nova classe média, no interior de muitos países desenvolvidos, fenômeno inverso ocorria.

A segunda década do século XXI foi marcada não apenas pela produção de novas evidências sobre a crise da classe média, mas também pela participação de organismos políticos e econômicos internacionais na produção e análise dessas evidências, como a OCDE e a UNESCO. Chauvel e Hartung (2016), em edição do *World Social Science Report*, da UNESCO, dedicada ao combate às desigualdades, reportam a existência de um mal-estar (*malaise*) entre as classes médias ocidentais, relacionado à erosão de alguns de seus pilares, como a segurança, suficiência e previsibilidade de renda, a proteção social generalizada, a crença no progresso e no mérito individual e a relevância política. Os autores chegam a um prognóstico que se torna cada vez mais frequente no campo - ver, por exemplo, Piketty (2014) Milanovic (2016) e Atkinson (2015) - , sobre os perigos da mobilidade social descendente para a estabilidade sistêmica das democracias ocidentais. Milanovic (2016:180), a esse respeito, evoca alguns pensadores clássicos, como Aristóteles e Tocqueville, para os quais a classe média representava uma espécie de salvaguarda democrática, equilibrando os interesses dos extremos da hierarquia social e garantindo uma ordem política minimamente coesa. Seu enfraquecimento teria o potencial, portanto, de acirrar tensões e antagonismos de classe.

A OCDE, que já focalizara o tema da desigualdade econômica crescente entre seus países-membro em estudos anteriores, como *Growing Unequal* (2008), *Divided we Stand* (2011) e *In it Together* (2015) edita, em 2019, *Under pressure: The Squeezed middle-class*, um estudo abrangente e pormenorizado acerca de diversos aspectos do achatamento da classe média, com especial ênfase sobre a polarização no mercado de trabalho, com a expansão da oferta de postos exigentes de altas habilidades e especialização e, na outra ponta, de postos no comércio e serviços, os *low-skill*

*jobs*. Somado a esse processo, o estudo indica a diminuição das chances de que à posse de altas habilidades corresponda um posto de trabalho de alto salário. Em todos os países-membro da OCDE, observa-se igual tendência de meados da década de 1990 à de 2010: aumenta a proporção de trabalhadores de altas habilidades com renda de classe média e não mais alta.

A preocupação com os desdobramentos políticos do esvaziamento da classe média também comparece ao estudo, no contexto de uma reflexão sobre as razões do enfoque sobre a classe média:

> At the macro level, the presence of a strong and prosperous middle class supports healthy economies and societies. Through their consumption, investment in education, health, and housing, their support for good quality public services, their intolerance of corruption, and their trust in others and in democratic institutions they are the very foundations of inclusive growth. However, there are now signs that this bedrock of our democracies and economic growth is not as stable as in the past. (OECD, 2019, p. 13)

O conceito utilizado pela OCDE de classe média é o do grupo de famílias cuja renda se situa entre 75% e 200% da renda mediana nacional. O critério de rendas familiares próximas à renda mediana predominou nos estudos sobre o declínio da classe média, inclusive os citados nesse trabalho. Pressman (2007) já assinalara que "all empirical studies in economics have taken this route and have examined either the percentage of income going to the middle-income quintiles or middle 60 percent of the population (...) or some income space around the median level of income" (PRESSMAN, 2007, p. 183). O próprio Pressman adotara em seu estudo comparativo internacional a definição de classe média ancorada na renda mediana (famílias entre 75% e 125% da renda mediana nacional).

O outro método citado por Pressman, baseado em tabelas populacionais, ganhou impulso nos últimos anos, a partir de sua aplicação por Piketty (2014). Essas tabelas demarcam grupos como os 50% mais pobres (em renda ou riqueza), os 10% mais ricos (às vezes subdivididos em grupos como o dos 9% e dos 1% mais ricos) e os 40% do meio. Enquanto na definição mais comum, a renda mediana constitui o elemento demarcador da classe média, e a variação mensurada é de famílias enquadradas nesse molde, nas tabelas populacionais, o elemento demarcador da classe média tem sido os limites fixos dos 40% das famílias ou indivíduos que se encontram no meio da distribuição de renda, enquanto a variação mensurada é da parcela nacional da renda auferida por esses 40% intermediários. Não obstante, as pesquisas e bases de dados apoiadas no método das tabelas de distribuição (ou tabelas populacionais) vem exibindo resultados semelhantes às baseadas na renda mediana.

Nos EUA, o ápice de participação do grupo populacional intermediário (os 40% do meio) ocorreu em 1983, com a apropriação de 46,3% do total da renda americana. Desde então, a tendência tem sido de queda, chegando a 40,4% em 2014,

conforme dados do *World Inequality Database*[2]. Os dados disponíveis para o Canadá são bastante mais escassos, mas segundo Banting e Myles (2016), a questão passou a ocupar a agenda política canadense nos últimos anos, tendo inclusive gerado um "enquadramento de classe média" nas políticas públicas (Banting, Myles, 2016:522). Dados fornecidos por Lemieux e Riddel (2016) indicam crescimento de 13,5% da renda média canadense entre 1982 e 2010, enquanto o crescimento das classes médias e populares – os 90% inferiores da hierarquia populacional de distribuição – equivaleu a apenas 2%.

A existência de uma classe média diminuta, socialmente e economicamente frágil, não é inédita, como se infere das muitas referências literárias mobilizadas por Piketty (2014) para ilustrar a ordem social da Belle Époque europeia. A novidade que marca a classe média comprimida do século XXI deve ser encontrada, portanto, no fato de que este é, provavelmente, seu primeiro declínio histórico, uma vez que a formação de classes médias expressivas e duradouras configura um fenômeno típico do século XX (PIKETTY, 2014, p. 255-6). Esse fato, embora pareça trivial, porta possíveis desdobramentos significativos de um ponto de vista político, afinal o declínio econômico de uma ampla parcela da população, ainda que em termos relativos, não costuma ocorrer de forma pacífica, e pode estar na raiz de reações contemporâneas de natureza populista e nativista em vários países. (MILANOVIC, 2016; OECD, 2019; KURER, 2020)

No contexto dos países periféricos, e mais especificamente no contexto brasileiro, o debate acadêmico dos últimos anos se apresentou de forma invertida. Enquanto os países ricos passavam por uma década de recrudescimento das desigualdades nacionais, que em muitos casos se manifestou como aumento da concentração no topo da distribuição de renda e compressão da classe média, a questão que orientou relevantes pesquisas no campo no Brasil foi: estaria se consolidando uma nova classe média no país, no mesmo movimento em que as desigualdades econômicas arrefeciam? Trabalhos como os de Souza e Lamounier (2010) e Neri (2008 e 2010) identificaram esse fenômeno, associando-o ao ciclo de crescimento econômico e expansão de políticas redistributivas iniciado em 2002, no primeiro governo Lula. Outros trabalhos questionaram a avaliação de que surgira no país uma nova classe média, especialmente Sobrinho (2011), Scalon e Salata (2012), Pochmann (2012), Kerstenetzky e Uchôa (2013) e Kerstenetzky, Uchôa e Silva (2015), geralmente mobilizando dimensões sociológicas, como estilo de vida e estrutura ocupacional, para demonstrar que a mobilidade ascendente de renda identificada por Neri (2010) não deveria ser confundida com mobilidade ascendente de classe, categoria que tradicionalmente abrange marcadores sociais como "morar "bem", ter uma educação "distintiva", consumir serviços "de qualidade", ter acesso a "capitais", entre outros" (KERSTENETZKY & UCHÔA: 18)

2 Renda individual pré-impostos e transferências, incluída a operação do sistema previdenciário. O mesmo se aplica aos dados de Lemieux e Riddel, neste parágrafo.

Apenas muito recentemente, o problema do declínio relativo da classe média brasileira ganhou destaque, com o estudo de Morgan (2017), que combinou dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), do Imposto de Renda e das Contas Nacionais para estimar a evolução da distribuição de renda no Brasil de 2001 a 2015. A partir desse enfoque metodológico, observou-se no período leve acréscimo da parcela de renda nacional auferida pelos 10% mais ricos (54,3%% a 55, 6%) e pelos 50% mais pobres (12,6% a 13,9%), enquanto os 40% do meio, que o autor denomina *squeezed Middle* 40%, teria sido o grupo perdedor nesse processo, com redução da participação relativa na renda nacional entre 2001 e 2015 (de 33,1% a 30,6%). Embora Morgan (2017) não tenha igualado explicitamente os 40% do meio à classe média, a opção metodológica por delimitá-lo como bloco intermediário suscita questionamentos quanto à pertinência dessa escolha, sobretudo em relação ao grau de homogeneidade socioeconômica dessa parcela da população. Aprofundar a análise desse bloco intermediário deve, portanto, colaborar para eventuais ajustes na delimitação e, ainda, esclarecer em que medida esse bloco se aproxima ou não de uma classe socialmente homogênea e mesmo de uma classe média.

## METODOLOGIA

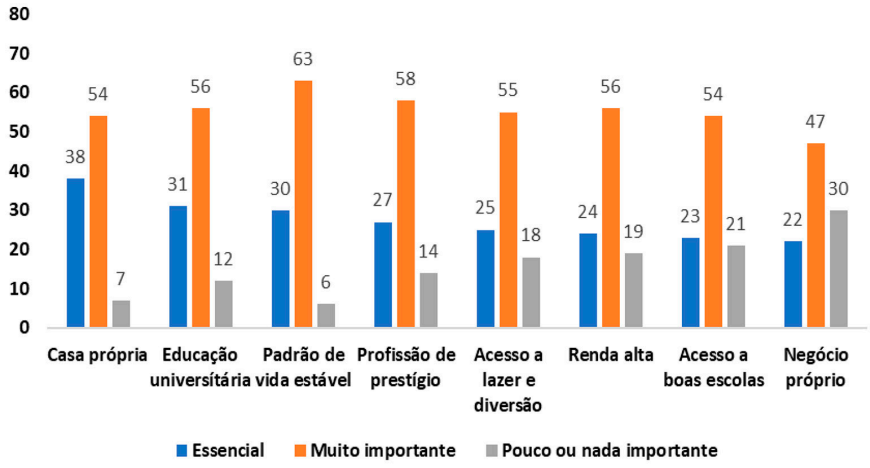
Examinamos o segmento intermediário da distribuição de renda correspondente aos 40% de indivíduos situados entre os 50% mais pobres e os 10% mais ricos, como nas tabelas populacionais de Piketty. O objetivo é procurar responder a seguinte pergunta: no experimento redistributivo ocorrido entre 2001 e 2015 no Brasil, a classe média perdeu em termos relativos em favor dos ganhos dos mais pobres? Para responder essa questão nos colocamos duas perguntas intermediárias: (1) os 40% do meio são um grupo relativamente homogêneo em termos socioeconômicos; (2) os 40% do meio devem ser identificados como indivíduos ou famílias de classe média? Ao investigarmos a composição do grupo intermediário, é possível conhecer sua estratificação interna e identificar: em que medida, no todo ou em parte, esse grupo pode ser considerado de classe média e em que medida esse estrato, no todo ou em parte, perdeu posição relativa no experimento redistributivo recente.

### Classe média

A questão de como definir classe média foi objeto de diversos trabalhos conceituais, teóricos e empíricos. Aspectos como rendimentos, posse de ativos físicos e financeiros, ocupação profissional, status, padrões de consumo e influência política são distintamente destacados em farta literatura (NERI, 2011; PIKETTY, 2014, ATKINSON & BRANDOLINI, 2014, WRIGHT MILLS, 1969; BRANDINI, 2008; SOUZA, 2018). Seguindo estratégia de pesquisa previamente utilizada em Kerstenetzky, Uchôa e Silva (2015), neste estudo, adotaremos a metodologia e os indicadores sugeridos em Lamounier e Souza (2010) para a identificação da classe média no Brasil. Esse estudo não propõe definições externas de modo direto, mas opta por investigar por meio de um *survey* representativo da população brasileira a percepção dos

brasileiros sobre quem é e o que é ser de classe média, a partir de perguntas a respeito de quão importante certos fatores são para a caracterização da classe média (essenciais, muito importantes, ou pouco ou nada importantes). Esse método nos pareceu particularmente adequado por fornecer uma perspectiva ancorada em percepções compartilhadas pela população brasileira. Em todo caso, muitos dos indicadores favorecidos pelos brasileiros como marcadores de classe média coincidem com os singularizados em análises sociológicas e econômicas como gostos, padrões de consumo, ocupações de prestígio e credenciais educacionais, além de segurança econômica. As informações tabuladas por Lamounier e Souza (2010) foram extraídas de 2 pesquisas realizadas pelo IBOPE[3] e apontam os marcadores e suas incidências médias descritos no Gráfico 1 abaixo. Os percentuais dos marcadores variaram pouco entre os grupos de renda entrevistados (idem).

Gráfico 1 – Fatores que definem classe média (porcentagem)




Fonte: Lamounier e Souza (2010), p.23

## Base de dados e variáveis

Para o cômputo dos indicadores sugeridos em Lamounier e Souza (op.cit.), utilizamos os microdados da Pesquisa Nacional por Amostragem Domiciliar (PNAD) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), referentes ao período entre 2001 e 2015. A escolha dessa rica base de dados limitou nossa análise ao subconjunto de indicadores renda, padrão de vida estável, profissão de prestí-

3 A primeira foi realizada entre 4 e 14 de novembro de 2008, sendo o seu braço qualitativo feito junto a grupos de discussão com homens e mulheres que são das classes A, B, C, D ou E e moram em São Paulo, Porto Alegre e Recife, Lageado ou Timbaúba. O braço quantitativo foi realizado com 2002 eleitores de 141 municípios cuja amostra foi selecionada probabilisticamente e por cotas de gênero, idade, instrução e setor de atividade, tendo margem de erro de dois pontos percentuais. A segunda pesquisa também é de cunho quantitativo e foi feita entre 11 e 15 de março de 2009 sob os mesmos critérios de seleção mencionados (LAMOUNIER & SOUZA, 2010).

gio, educação universitária e negócio próprio. Contudo, e em que pese o debate acerca da subestimação ou não dos rendimentos dos mais ricos da distribuição de renda nessa pesquisa (MEDEIROS et al 2015a; 2015b; MEDEIROS & SOUZA, 2016; MORGAN, 2017; SOUZA, 2018; BARROS et al, 2006), a PNAD é a única base de dados nacionalmente representativa com informações anuais sobre trabalho, renda, condições de moradia e dados individuais como escolaridade, idade e sexo. O período selecionado coincide com o adotado por Morgan (2017)[4], o que permite algum diálogo com esse estudo, ainda que se levem em conta as diferentes bases de dados utilizadas.

Utilizamos a distribuição pessoal da renda como critério para construir os percentis da distribuição da renda, mais precisamente, o rendimento familiar mensal per capita (exclusive agregados e menores de 10 anos, a não ser quando dito em contrário). Como dito anteriormente, identificamos como integrantes do nosso grupo de interesse os indivíduos que possuíam rendimentos superiores à mediana e inferiores aos 10% mais ricos (>50% e <90%), que denominamos como os 40% do meio. Para analisar a composição interna desse grupo, apresentamos dados sobre renda, ocupação e escolaridade de 8 subgrupos de 5% em seu interior, denominados vigésimos. O primeiro vigésimo é composto pelo intervalo entre o percentil 51% e o percentil 55% e é denominado p51-p55 e assim sucessivamente até o intervalo p86-p90. São investigadas as seguintes variáveis: (1) para renda, a renda média, a parcela da renda total absorvida por cada grupo e a porcentagem da renda oriunda de aluguéis; (2) para emprego, o nível de desocupação e a porcentagem dos ocupados que são formais; (3) para educação, os anos médios de estudo dos ocupados e a porcentagem da população com acesso ao ensino superior; (4) para negócio próprio, a porcentagem dos ocupados que são empregadores. A correspondência entre os indicadores da pesquisa de Lamounier e Souza (op.cit.) e nossas variáveis encontra-se descrita no Quadro 1, abaixo.

Quadro 1 - Indicadores de classe média x variáveis utilizadas neste trabalho

| Indicadores de classe média | Variáveis utilizadas |
|---|---|
| Renda alta | Renda familiar per capita média |
| Renda alta | Parcela da renda total apropriada |
| Padrão de vida estável | Porcentagem da renda que é oriunda de aluguéis |
| Padrão de vida estável | 100% menos a porcentagem da população desocupada |
| Padrão de vida estável | Porcentagem dos ocupados que são formais |
| Profissão de prestígio | Anos médios de estudo dos ocupados que não estão estudando |
| Educação superior | Porcentagem dos não estudantes cuja série mais alta frequentada foi o ensino superior, mestrado ou doutorado. |
| Negócio próprio | Porcentagem dos ocupados que são empregadores |

Fonte: Elaboração própria (2021)

4 Vale mencionar que o ano de 2015, apesar de testemunhar declínio da desigualdade, contrasta com boa parte da análise por registrar forte retração do PIB e aumento da taxa de desocupação – por este motivo, nossa análise se concentra na dinâmica até o ano de 2014.

Para 'renda alta', consideramos alta a renda média do vigésimo que está mais próxima da renda média dos 10% mais ricos do que daquela dos 50% mais pobres. Investigamos também a parcela da renda total da qual cada vigésimo se apropria, o que é calculado somando-se toda a renda do grupo e a dividindo pelo rendimento total da população. Nesse caso, ter renda alta significa ter a parcela de renda mais próxima da média dos vigésimos internos aos 10% mais ricos do que da média dos vigésimos dos 50% mais pobres. No entanto, o principal valor interpretativo dessa variável está na verificação de quais grupos aumentaram e quais diminuíram sua participação na parcela de renda auferida, tendo em vista que esse é um "jogo de soma zero", onde para um ganhar, outro precisa perder.

Ter um 'padrão de vida estável' é medido, preliminarmente, por meio da variável porcentagem da renda oriunda do não trabalho[5]. Neste caso, optamos por utilizar exclusivamente a variável rendimento de aluguel, já que, diferentemente de outros rendimentos, o aluguel pode ser facilmente individualizado no universo da renda do não trabalho[6]. A hipótese é que aqueles que dependem menos do trabalho possuem ativos que lhes garantem rendimentos e, então, alguma estabilidade. Essa variável foi calculada dividindo-se a soma da renda de aluguéis pela renda de todas as fontes. Para essa variável, optamos por utilizar a renda individual ao invés da renda familiar, o que também será o caso de outras variáveis, descritas abaixo. As demais variáveis utilizadas para captar padrão de vida estável são o complementar da porcentagem da população ativa que está desocupada e a porcentagem dos ocupados que são formais. Definiu-se como trabalhador formal o empregado com carteira assinada, militar, servidor público ou trabalhador por conta própria que contribui para algum instituto de previdência.

Ter uma 'profissão de prestígio' foi captado por meio dos anos médios de estudo dos ocupados que já concluíram seus estudos e possuem ensino superior, mestrado ou doutorado. Aqui seguimos a sugestão de Lamounier e Souza (2010), que argumentam que a educação é o elo entre o rendimento e a ocupação. Só é possível um indivíduo atuar como médico ou engenheiro, por exemplo, se possuir um diploma que lhe permita atuar profissionalmente nestas áreas, que, por sua vez, lhe garantem alta remuneração.

5 Compreende-se como renda do não-trabalho as parcelas oriundas de aluguel, transferências de renda, aposentadorias, pensão alimentícia, abono de permanência, doação, juros de caderneta de poupança, dividendos ou outro qualquer.

6 Os Gráficos 1A e 2A do anexo justificam a escolha dessa variável para representar a renda do não trabalho a fim de explicar os ganhos ou perdas de rendimentos da classe média. O Gráfico 1A destaca a contribuição dos "rendimentos do não trabalho" ao rendimento pessoal de todas as fontes. Observa-se que em 2015, essa parcela é progressiva em relação à situação em 2001. Isso se explica pelo impacto dos programas de transferência de renda, em especial o programa Bolsa Família, implementado a partir de 2004. No entanto, na variável "rendimentos do não trabalho" estão aglutinados os rendimentos originários dos programas sociais, os rendimentos de juros de poupança e outras aplicações financeiras e dividendos, tornando-a pouco adequada para mensurar a estabilidade financeira da classe média, já que parte dessa variável expressa a melhoria de rendimentos dos mais pobres. Por essa razão, optou-se por utilizar apenas a variável "Rendimentos de Aluguel", que precisa o valor do rendimento proveniente apenas de aluguéis. O Gráfico 2A mostra que essa parcela da renda se mantém regressiva e concentrada na parte superior da distribuição da renda.

Ter 'educação superior' foi medido por meio da porcentagem da população que não é estudante, independentemente da idade, e cuja série mais alta frequentada tenha sido o ensino superior, mestrado ou doutorado. A escolha por selecionar apenas os não estudantes, ao invés de fazer uma seleção por idade, deve-se a, como há a possibilidade de existir uma "classe média ascendente", poder haver indivíduos obtendo o diploma superior em idades mais avançadas.

Por fim, possuir 'negócio próprio' foi calculado por meio da porcentagem dos ocupados que são empregadores. Neste caso, a proporção de empregadores entre os 10% mais ricos é maior em comparação os 40% do meio e demais percentis de menores rendimentos.

Para todas as variáveis, apresentamos os valores observados nos oito vigésimos internos aos 40% do meio, nos 10% mais ricos, nos 50% mais pobres e nos 40% do meio como um todo, para fins de comparação. Também calculamos a taxa de crescimento dos valores observados dessas variáveis entre 2001 e 2015 para todos os grupos, de modo a evidenciar ganhos e perdas relativos, e a diferença do valor observado da variável entre os vigésimos mais alto e mais baixo (o p86-p90 e o p51-p55) para verificar como se comportou a distância entre os dois extremos dos 40% do meio (ou seja, se houve convergência ou não no interior do grupo do meio). Três dos marcadores presentes no gráfico 7 (possuir casa própria[7], acesso a lazer e diversão[8] e acesso a boas escolas[9]) não serão explorados neste trabalho.

## RESULTADOS

Como já mencionado, procuramos responder à questão se a classe média perdeu em termos relativos para os mais pobres durante o experimento redistributivo brasileiro por meio de uma investigação detalhada, nas PNADs do período, dos indicadores referentes ao grupo dos 40% do meio da distribuição de renda, onde, em princípio, se abrigaria a classe média. Nossas perguntas foram as seguintes. O estrato dos 40% do meio pode ser considerado um grupo relativamente homogêneo em termos de nossos indicadores e variáveis, sintetizados em renda, ocupação e escolaridade? Os vigésimos dentro desse grupo possuem características de classe média? Quais foram os vigésimos que perderam ou se aproveitaram da prosperidade que ocorreu entre 2001 e 2015? Apresentamos os resultados separadamente em dois subgrupos: os relacionados à renda e os relacionados às condições de emprego e acesso ao ensino superior.

7 Essa informação está disponível apenas no arquivo domiciliar da PNAD, que optamos por não utilizar, pois todas as análises desta pesquisa foram feitas a partir do arquivo de pessoas da PNAD. Realizar a análise dos vigésimos de rendimentos dos domicílios com casa própria demandaria o ordenamento da renda domiciliar, para então se obter a proporção de domicílios com casa própria por frações do rendimento domiciliar per capita.

8 Essa informação não está disponível na PNAD, independentemente se de pessoas ou domiciliar.

9 A partir da PNAD, é possível diferenciar estudantes de escola particular ou pública e considerar que o ensino privado é sempre melhor que o público. Essa decisão é controversa; optamos por não a adotá-la neste trabalho.

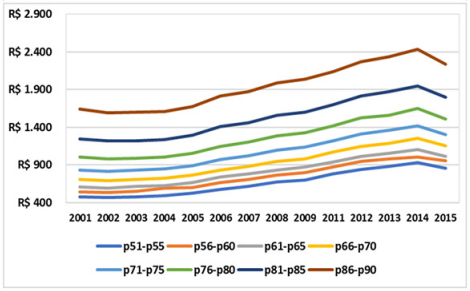
## Resultados relacionados à renda

### *Renda média*

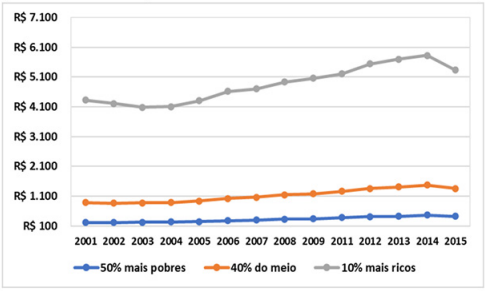
O período de 2001 até 2015 foi de crescimento da renda média para todos os grupos e subgrupos de renda, sendo esse movimento mais intenso para os grupos e subgrupos mais pobres, conforme mostram os gráficos 2(a) a 2(c). De modo geral, os gráficos de 2(a) a 2(c) mostram que os 40% do meio são heterogêneos em termos de renda média (e se tornaram mais heterogêneos se considerarmos as distâncias absolutas entre as rendas médias dos vigésimos, gráfico 2(a) e 2(d)) e que nenhum dos seus vigésimos possui a característica de classe média de renda alta, já que sua renda média se aproxima mais dos 50% mais pobres do que dos 10% mais ricos[10].

Gráficos 2(a) – 2(d): Rendimento médio por vigésimos da renda de todas as fontes, Brasil, 2001-2015.

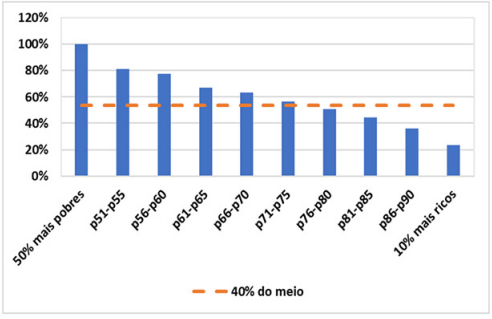
a) Renda média por vigésimo – 2001-2015 (em R$ de 2020)



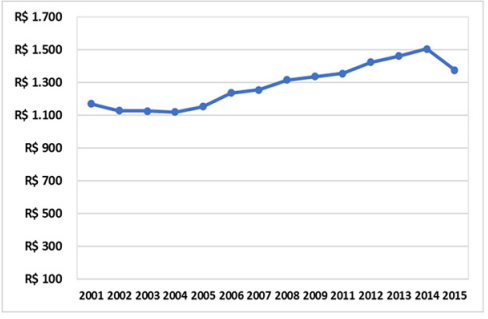

b) Renda média por classe de renda – 2001-2015 (em R$ de 2020)




c) Taxa de crescimento da renda média entre 2001 e 2015




d) Diferença da renda média entre o p51-p55 e o p86-p90



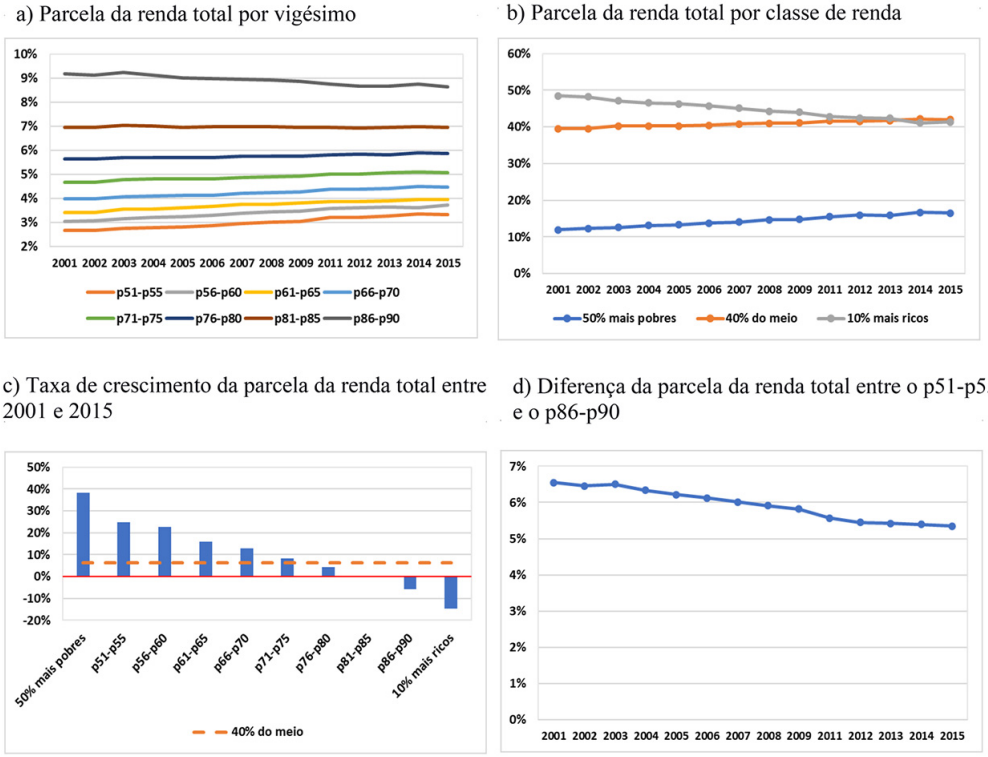

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da PNAD anual de 2001-2015.

10 Esse resultado foi alcançado subtraindo os valores observados para os 40% do meio dos observados para os 10% mais ricos e os 50% mais pobres. A conta que possuir o menor módulo resultante é a da qual os 40% do meio mais se aproximam. A diferença média entre 2001 e 2015 foi de R$ 803,50 para os 50% mais pobres e R$ 3732,12 para os 10% mais ricos

*Parcela de renda (% da renda apropriada por grupo ou subgrupo)*

Os achados, conforme evidenciado no conjunto de gráficos 3, indicam que o crescimento da apropriação das parcelas de renda foi positivo para os 50% mais pobres e boa parte do grupo do meio (até o p76-p80), sendo maior quanto mais pobre o grupo (gráfico 3(a) e 3(c)). As parcelas tiveram crescimento neutro no p81-p85 e negativo no p86-p90 e nos 10% mais ricos (gráfico 3(b)). Além disso, a distância absoluta entre as parcelas do p51-p55 e do p86-p90 diminuiu (gráfico 3(d)), o que sinaliza convergência entre os extremos dos 40% do meio, em termos de parcela.

Gráficos 3(a) – 3(d): Parcelas dos rendimentos totais por vigésimos da renda de todas as fontes, Brasil, 2001-2015.



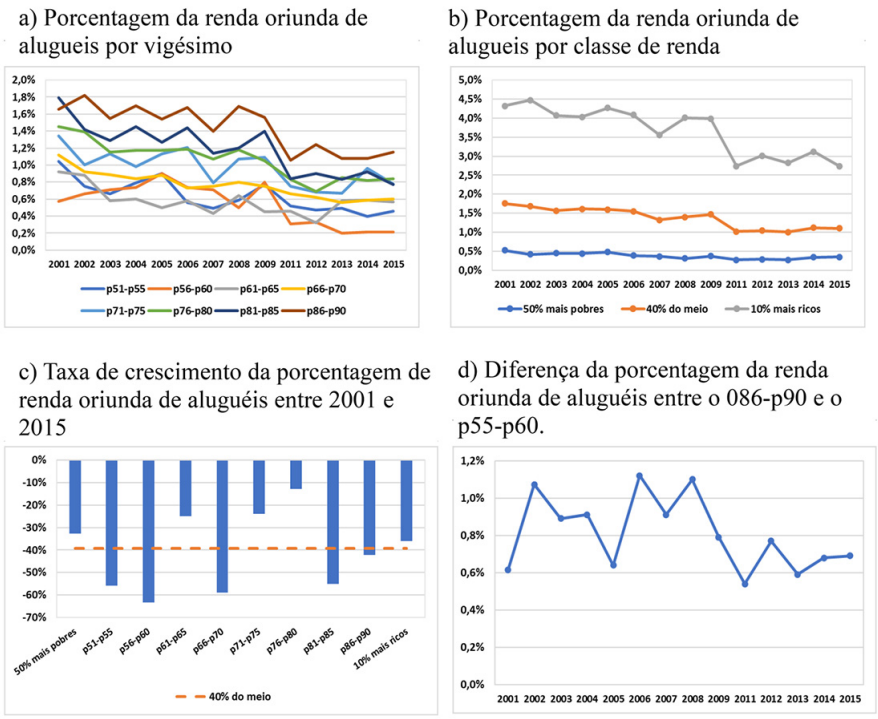

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da PNAD anual de 2001-2015.

*Renda proveniente do não trabalho (rendimento de aluguéis)*

Em geral, houve uma perda generalizada de importância dessa fonte de renda em todos os grupos analisados (gráficos 4(a) a 4(c)), sugerindo que outras fontes de renda se tornaram mais importantes. O grupo dos 40% do meio se aproxima mais dos mais pobres do que dos mais ricos (gráfico 4(b)). Dentro dos 40% do meio, apenas no p86-p90, a renda proveniente de aluguéis supera 1%, o aproximando do estrato mais rico, contudo, o valor é ainda bem inferior ao seu peso entre os

10% mais ricos (gráficos (a) e (b)). As taxas de crescimento e a diferença entre os extremos dos 40% do meio oscilaram bastante, sem apresentar uma clara tendência de queda ou aumento (gráficos (c) e (d)).

Gráficos 4(a) – 4(d): Renda oriunda de aluguéis: porcentagem por vigésimo e classe de renda, taxa de crescimento e diferença da porcentagem da renda, Brasil, 2001-2015.




Fonte: Elaboração própria a partir de dados da PNAD anual de 2001-2015.

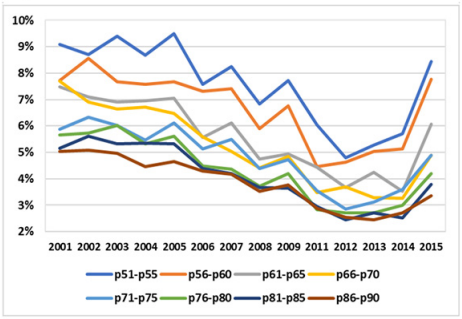
## Resultados relacionados às condições de emprego e acesso ao ensino superior

*Taxa de desocupação*

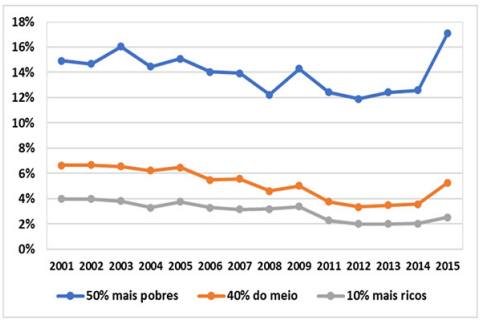
O conjunto dos gráficos 5 indica que os grupos mais ricos se beneficiaram mais da queda de desocupação entre 2001 e 2013 e, a partir de 2014, sofreram menos com o aumento geral de desocupação observado. Além disso, é possível dizer que os 40% como um todo, em especial o p76-p90, estando mais próximos do observado entre os 10% mais ricos, possuem como característica a baixa desocupação e, por essa ótica, um padrão de vida estável.

Gráficos 5(a) - 5(d): Análises da população desocupada por vigésimos e classes de renda, Brasil, 2001-2015.

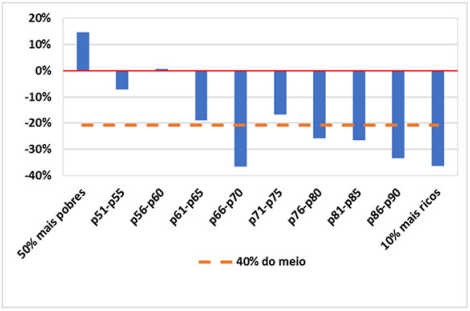
a) Porcentagem da população desocupada por vigésimo



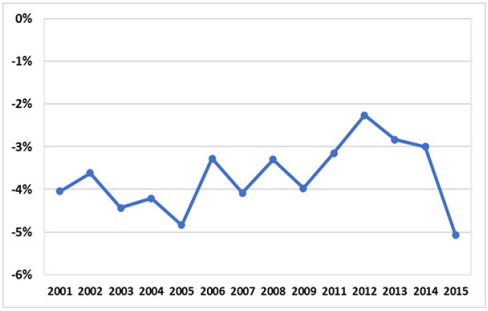

b) Porcentagem da população desocupada por classe de renda




c) Taxa de crescimento da porcentagem da população desocupada entre 2001 e 2015




d) Diferença da porcentagem da população desocupada entre o p51-p55 e o p86-p90




Fonte: Elaboração própria a partir de dados da PNAD anual de 2001-2015.

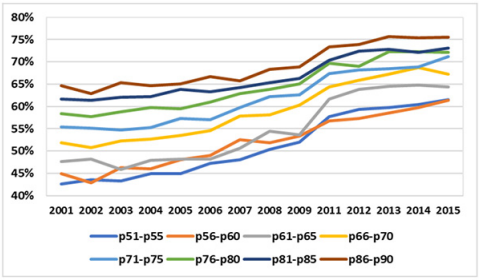
## *Porcentagem de ocupados formais*

De modo geral, o conjunto dos gráficos 6 indica que houve um crescimento acentuado da formalização do trabalho entre 2001 e 2014, sendo em geral proporcionalmente maior quanto mais pobre o grupo analisado (gráficos 6(a) a 6(c). Dentro dos 40% do meio, esse crescimento se fez acompanhar por importante redução da diferença entre o p51-p55 e o p86-p90 (gráfico 6(d)). Enquanto os vigésimos mais ricos dentro dos 40% do meio se aproximam do nível de formalidade dos 10% mais ricos, mesmo os vigésimos mais pobres se situam mais próximos do mais ricos do que dos mais pobres (gráficos 6(a) e 6(b))[11]. No entanto, como a parcela de renda, de acordo com gráfico 3(b), detida pelos 10% mais ricos é muito maior do que a acumulada pelos 40% do meio, as ocupações formais dos indivíduos mais ricos remuneram bem mais do que as ocupações formais exercidas pelo grupo intermediário.

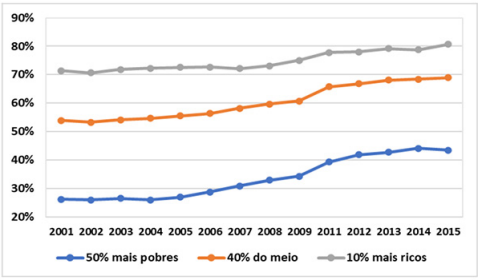
11 Diferença média do grupo intermediário, entre 2001 e 2015, de 26,75% para os 50% mais pobres e 14,40% para os 10% mais ricos.

Gráficos 6(a)-6(d) – Análise da proporção de ocupados formais por vigésimo da renda total de todas as fontes, Brasil, 2001-2015.

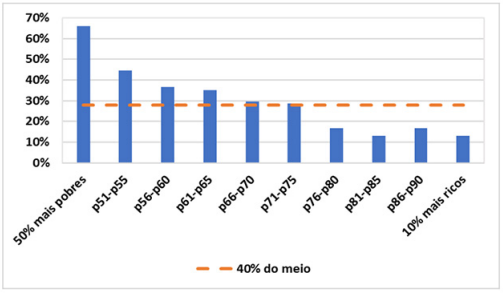
a) Porcentagem dos ocupados que são formais por vigésimo



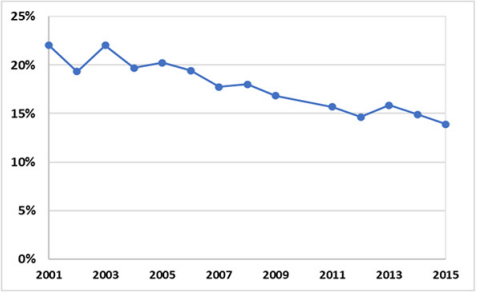

b)Porcentagem dos ocupados que são formais por classe de renda




c) Taxa de crescimento da porcentagem dos ocupados que são formais entre 2001 e 2015




d) Diferença da porcentagem dos ocupados que são formais entre o p51-p55 e o p86-p90




Fonte: Elaboração própria a partir de dados da PNAD anual de 2001-2015.

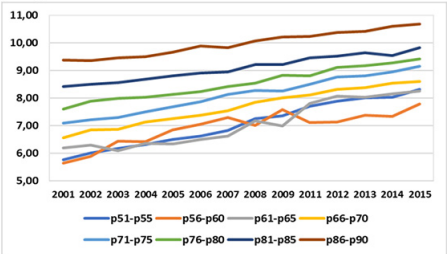
### *Anos médios de estudo*

O conjunto de gráficos 7 mostra crescimento dos anos médios de estudo dos ocupados, sendo proporcionalmente maior quanto mais pobre o grupo e subgrupo analisado (gráfico 7(a) a 7(c)). Apesar da heterogeneidade interna ao grupo intermediário (gráfico 7(a)) se reduzir ao longo do tempo, inclusive com a redução do *gap* absoluto entre os extremos dos 40% do meio (gráfico 7(d)), nenhum vigésimo supera o nível médio de anos equivalentes ao segundo grau completo, que seria neste estudo a marca de profissão de prestígio. Apenas os dois vigésimos superiores se encontram mais próximos dos anos médios dos mais ricos do que dos mais pobres, sem, no entanto, superar aquela marca[12].

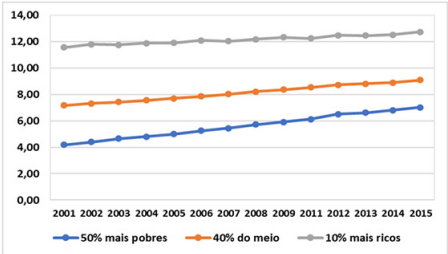
12 Diferença média entre 2001 e 2015 de 3,93 para os 50% mais pobres e 2,61 para os 10% mais ricos.

Gráficos 7(a)-7(d): Anos de estudo dos ocupados: média por vigésimo e classe de renda, taxa de crescimento e diferença dos anos de estudo, por vigésimo da renda total de todas as fontes, Brasil, 2001-2015.

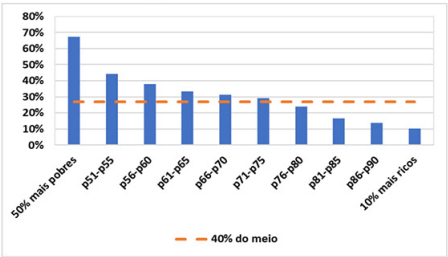
a) Anos de estudo médio dos ocupados por vigésimo



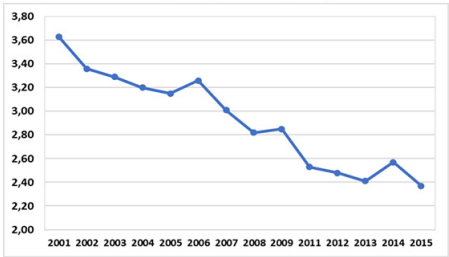

b) Anos de estudo médio dos ocupados por classe de renda



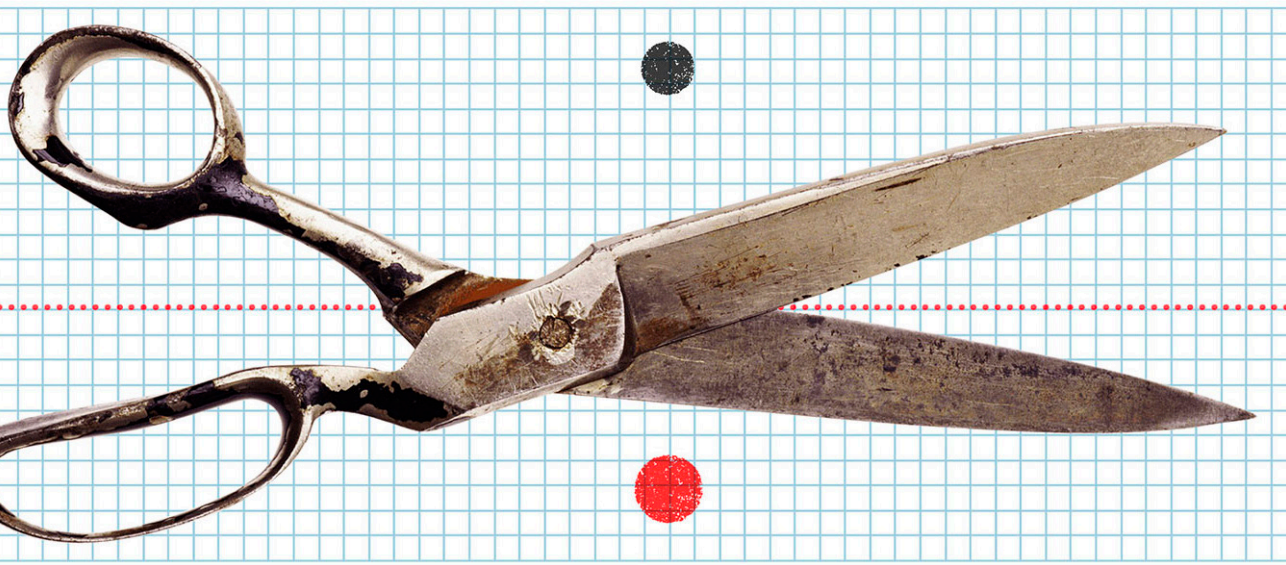

c) Taxa de crescimento dos anos de estudo médio dos ocupados entre 2001 e 2015




d) Diferença dos anos de estudo médio dos ocupados entre o p51-p55 e o p86-p90



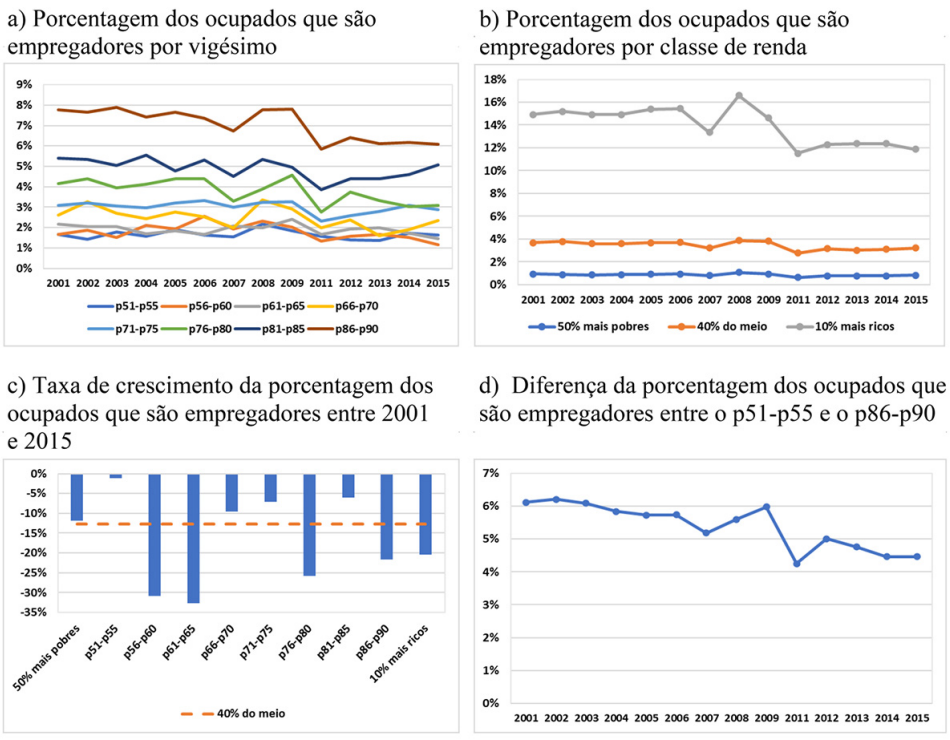

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da PNAD anual de 2001-2015.



*Negócio próprio*

A análise do conjunto de gráficos mostra que possuir um negócio próprio não é característica marcante de nenhum dos vigésimos dos 40% do meio, que estão mais próximos dos 50% mais pobres do que dos 10% mais ricos nesse quesito – com um ligeiro destaque para os dois vigésimos mais ricos, que se aproximam mais dos mais ricos do que dos mais pobres. De modo geral, houve queda da porcentagem dos ocupados que são empregadores em todos os grupos analisados, sem uma clara diferenciação por renda.

Gráficos 8(a)-8(d): Ocupados que são empregadores: média por vigésimo e classe de renda, taxa de crescimento e diferença dos anos de estudo, por vigésimo da renda total de todas as fontes, Brasil, 2001-2015.




Fonte: Elaboração própria a partir de dados da PNAD anual de 2001-2015.

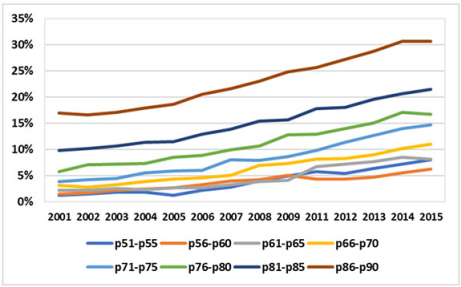
*Porcentagem de indivíduos que concluíram ensino superior*

O conjunto de gráficos 9 mostra que houve um aumento do acesso ao ensino superior para todos os grupos analisados, sendo maior proporcionalmente quanto mais pobre o grupo. Ainda assim, houve aumento da distância absoluta entre os extremos dos 40% do meio e de modo geral aumento da heterogeneidade interna ao grupo. E apesar desse aumento relativo em todos os grupos, é possível afirmar que possuir ensino superior não é uma característica de nenhum vigésimo dos

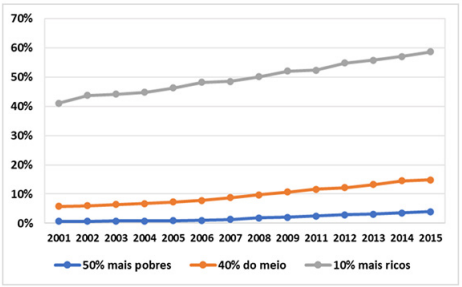
40% do meio, e que tanto o grupo como um todo, como os vigésimos mais ricos têm valores de conclusão de ensino superior mais próximos dos valores dos 50% mais pobres do que dos 10% mais ricos.

Gráficos 9(a)-9(d): Proporção de indivíduos com ensino superior, mestrado e doutorado completo: média por vintil e classe de renda, taxa de crescimento e diferença dos anos de estudo, por vigésimo da renda total de todas as fontes, Brasil, 2001-2015.

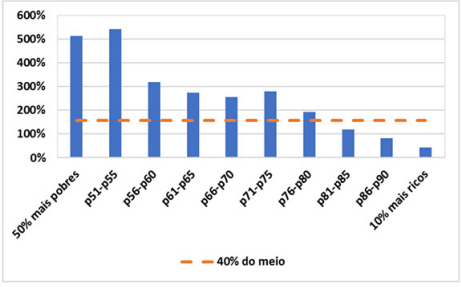
a) Porcentagem dos não estudantes cuja série mais alta que frequentaram foi o ensino superior, mestrado ou doutorado por vigésimo



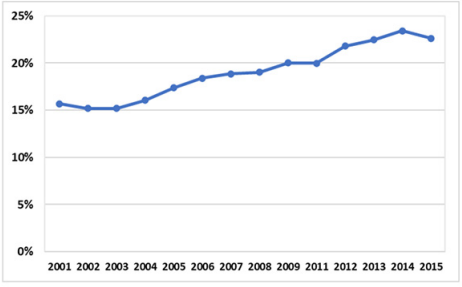

b) Porcentagem dos não estudantes cuja série mais alta que frequentaram foi o ensino superior, mestrado ou doutorado por classe de renda




c) Taxa de crescimento da porcentagem dos não estudantes cuja série mais alta que frequentaram foi o ensino superior, mestrado ou doutorado entre 2001 e 2015




d) Diferença da porcentagem dos não estudantes cuja série mais alta que frequentaram foi o ensino superior, mestrado ou doutorado entre o p51-p55 e o p86-p90




Fonte: Elaboração própria a partir de dados da PNAD anual de 2001-2015.

*Síntese*

O gráfico 10 sistematiza os resultados gerais da pesquisa. Ao analisar a variável renda, em termos absolutos, observamos que todos os grupos obtiveram ganhos. Contudo, os mais pobres foram os mais exitosos em termos relativos; o mesmo pode ser observado na cauda inferior da distribuição da renda dos vigésimos pertencentes aos 40% do meio. Não há dúvida de que os ganhos relativos de renda foram maiores entre as parcelas mais empobrecidas da população. Por sua vez, os 40% do meio, o grupo candidato à classificação de 'classe média', também obteve ganhos relativos, menores que os obtidos pelos 50% mais pobres, porém, maiores

na comparação com os 10% mais ricos. Esses ganhos foram tanto maiores quanto mais empobrecido o subgrupo dessa classe intermediária, ou seja, aqueles com menores rendimentos obtiveram ganhos maiores em relação aos indivíduos de subgrupos com maiores rendimentos. Quanto às variáveis de emprego, especificamente a proporção de ocupados formais, e de educação, observa-se que, como esperado dadas as maiores defasagens, os maiores ganhadores do período foram os mais pobres, seguido pelos vigésimos inferiores dos 40% do meio. Mas, nosso interesse em trazer essas outras variáveis se deve a poder melhor identificar as digitais de classe de grupos ganhadores e perdedores. De um modo geral, apenas os vigésimos superiores dentro dos 40% do meio se aproximaram das características de classe média utilizadas neste trabalho. Conquanto não seja possível afirmar que os 40% do meio foram os perdedores em termos relativos do experimento redistributivo da primeira década e meia do corrente século, é possível afirmar que apenas o último vigésimo, que limitadamente guarda características de classe média (ver Quadro 2, abaixo), foi perdedor relativo – em um experimento em que nenhum grupo de renda perdeu em termos absolutos.

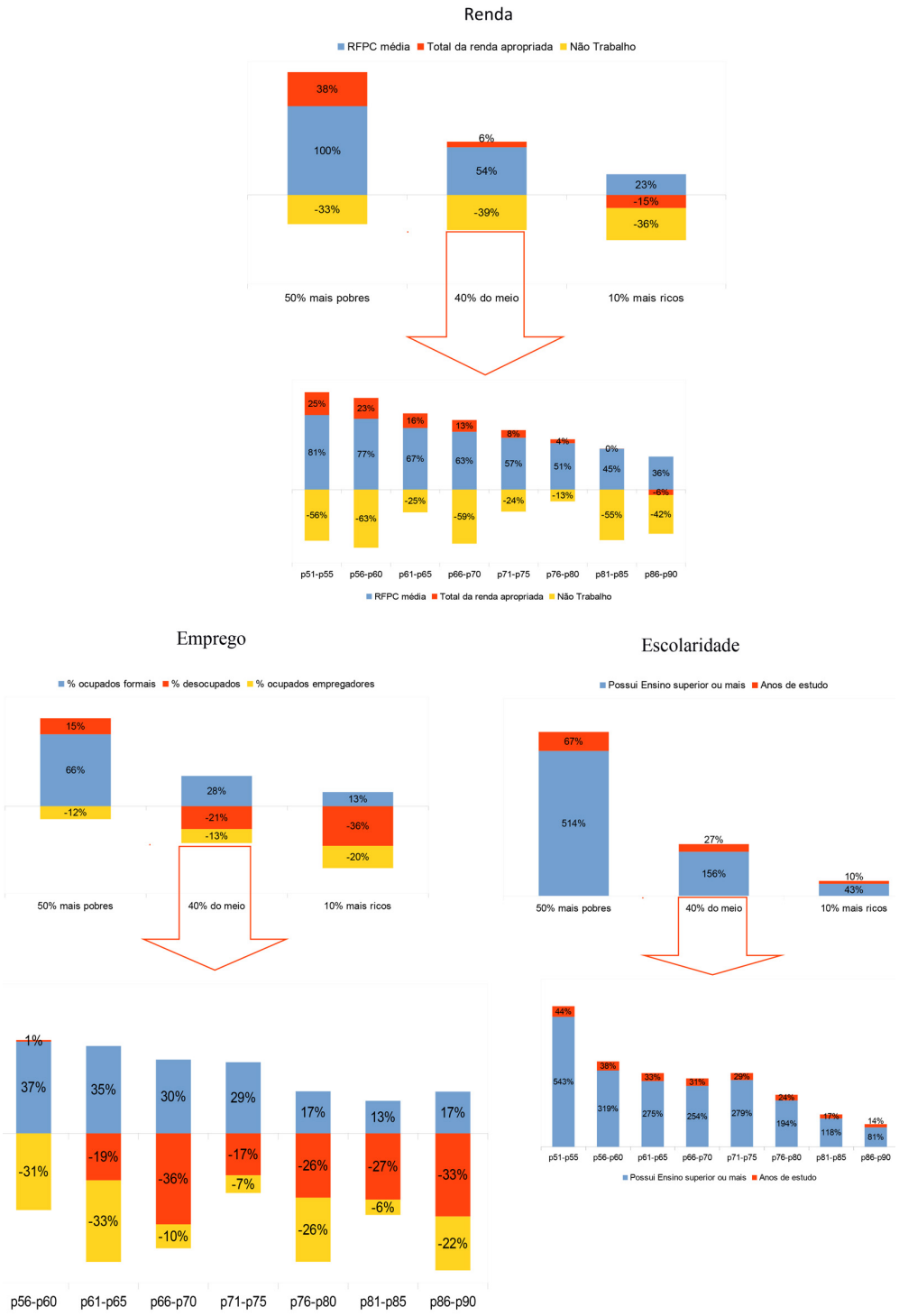
Quadro 2: Características de classe média nos 40% do meio e em seus vigésimos superiores*

| | Rendimentos | | | Trabalho | | | Escolaridade | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Cai a parcela de renda | Renda Alta | Renda Aluguel | Desocupação baixa | Formal | Negócio próprio | Educação superior | Anos médios |
| p51-75 | | | | x | x | | | |
| p76-80 | | | | x | x | | | |
| p81-85 | | | | x | x | x | | (x) |
| p86-90 | x | | | x | x | x | | (x) |
| 40% do meio | | | | x | x | | | |

*As células marcadas com um 'x' refletem o fato de que o indicador está mais próximo dos valores encontrados entre os 10% mais ricos do que entre os 50% mais pobres. No caso dos anos médios, essa menor distância não foi suficiente para que se alcançassem 12 anos de escolaridade, isto é, educação superior incompleta. A ausência de marcação significa maior proximidade com os valores observados no grupo dos 50% mais pobres.

Fonte: Elaboração própria com base em dados das PNADs.

Gráfico 10 – Variação de renda, emprego e escolaridade, por grupos de renda: Brasil, 2001-2015.

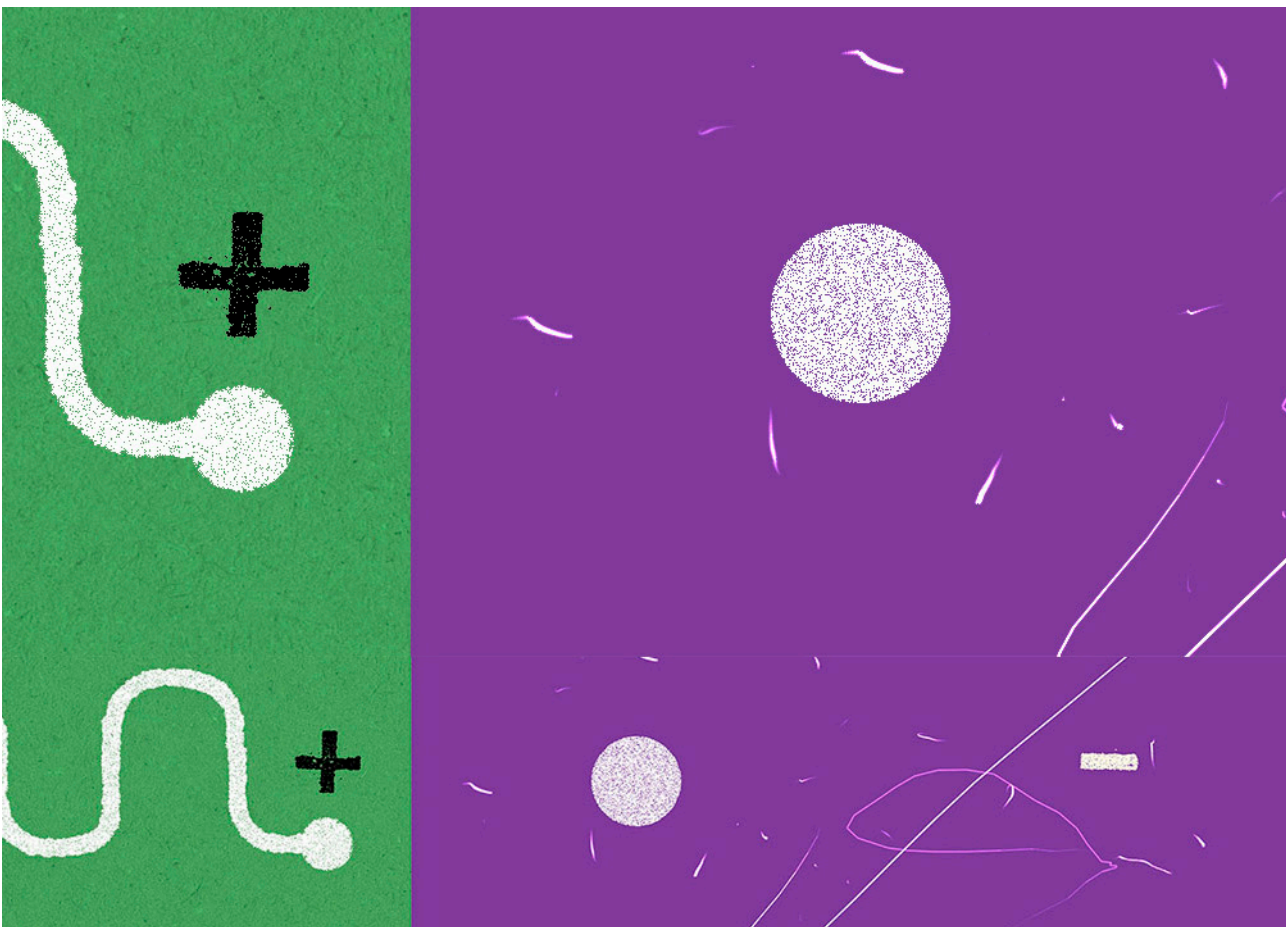



Fonte: Elaboração própria a partir dos microdados das PNAD´s anuais, 2001 e 2015

## COMENTÁRIOS FINAIS

Com base na análise das PNADs (2001-2015), foi possível constatar o crescimento da renda média e das parcelas de renda, além de outras variáveis de ocupação e educação, dos 50% mais pobres e de boa parte dos grupos no interior do estrato intermediário da distribuição de renda, os '40% do meio'. O progresso nessas variáveis se revelou mais intenso quanto mais pobre o estrato ou subgrupo considerado.

O grupo intermediário se revelou significativamente heterogêneo, a ponto de justificar uma análise distributiva interna a ele. De modo geral, com exceção dos dois vigésimos superiores, os demais subgrupos exibiram valores das variáveis mais próximos aos detidos pelos 50% mais pobres do que aos detidos pelos 10% mais ricos. Os 6 vigésimos inferiores se distanciaram dos mais pobres apenas em variáveis de emprego, como desocupação e formalização, se aproximando nestes casos das realizações mais elevadas dos 10% mais ricos. Simetricamente, em variáveis que indicavam a posse de algum tipo de capital (negócio próprio), os 2 vigésimos superiores foram os únicos a exibir menor distância em relação aos mais ricos do que em relação aos mais pobres. Mas, profissões de prestígio, renda alta e educação universitária passaram ao largo das realizações dos estratos mais altos do grupo intermediário.



Concluímos que não foi possível corroborar a hipótese da 'classe média perdedora' exclusivamente com base na análise dos 40% do meio da distribuição. Esse grupo, que com exceção do vigésimo superior, ganhou posição relativa, não passou pelo crivo adotado por este trabalho para a identificação da classe média e, portanto, não deve ser considerado a classe média. O vigésimo superior, o que mais se aproximou de características de classe média, foi de fato o perdedor relativo no experimento redistributivo da primeira década e meia do século 21 no Brasil. Contudo, dada a fragilidade das características de classe média desse grupo (captadas por meio de renda não alta, baixa incidência de profissões de prestígio e escolaridade insuficiente), a interpretação de 'classe média perdedora' exclusivamente com base nesse subgrupo parece exagerada. Em todo caso, seria inadequado comparar essa perda relativa com a que acomete os estratos médios nos países desenvolvidos, que têm visto suas rendas médias reais declinarem, o que não aconteceu no Brasil durante o período estudado.

Nossos resultados sugerem a necessidade de pesquisas adicionais, que incorporem grupos de renda mais alta na identificação da classe média. Há uma prevalência de avaliações a considerar que as PNADs subestimam as rendas mais altas; é possível que mesmo as rendas mais elevadas por elas captadas sejam as rendas da classe média 'sociológica' (compatível com os marcadores que a população considera serem de classe média no país). Nesse caso, um desdobramento natural seria estender a investigação para incluir o estrato dos 10% mais ricos das PNADs ou pelo menos uma parte dele. Contudo, persistirá a dificuldade de encontrar o limite de renda que separe a classe média sociológica e os ricos no Brasil, uma linha de riqueza. Temas fascinantes para pesquisas futuras.

## Referências


ARRETCHE, M. (ed.). *Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos*. São Paulo: Unesp, 2016.

ATKINSON, A. B. & BRANDOLINI, A. On the Identification of Middle Class. *In*: GORNIK, J.C.; JANTTI, M. (org.). *Income Inequality*: Economic Disparities and the Middle Class in Affluent Countries. Stanford: Stanford University Press, 2014, pp. 77-100.

ATKINSON, A. *Inequality*: what can be done?. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 2015.

BANTING, K. & MYLES, J. *Framing the New Inequality: The Politics of Income Redistribution in Canada*. In D. Green; C. Riddell & F. St-Hilaire, eds. Income Inequality: the Canadian Story. Montreal: Institute for Research on Public Policy, 2016, pp. 509 - 540.

BARROS, R.P de; FOGUEL, M.N. & ULYSSEA, G. (orgs,). Desigualdade de Renda no Brasil: Uma Análise da Queda Recente. Brasília: Ipea, 2006.

BARROS, R.P de; CURY, S. & ULYSSEA, G. A Desigualdade de Renda no Brasil Encontra-se Subestimada? Uma Análise Comparativa Usando PNAD, POF e Contas Nacionais. *In:* BARROS, R.P de; FOGUEL, M.N. & ULYSSEA, G. (org,). Desigualdade de Renda no Brasil: Uma Análise da Queda Recente. Brasília: Ipea, 2006, pp. 237 - 273.

BRANDINI, V. "Por uma etnografia das práticas de consumo." *Comunicação Mídia e Consumo* v. 3, n.9, 2008, pp. 153–69.

CHAUVEL, L. & HARTUNG, A. Malaise in the Western Middle Classes In: UNESCO . *World Social Science Report, Challenging Inequalities* - Pathways to a Just World , LIS Working Paper Series, n. 683, 2016.

FERREIRA, F. H. G. et. al. Ascensão e queda da desigualdade de renda no Brasil. *Econômica*, v. 8, n. 1, 2006, pp. 147-169.

GARRETT, G. Globalization's Missing Middle. Foreign Affairs, n. 83, 2004, pp. 84-96.

GILLMAN, K. & DUNKERLEY, J. Is the middle class shrinking? *Futures*, v. 20, n. 2, 1998, pp. 137-146.

HOFFMANN, R. Changes in income distribution in Brazil. In: AMANN, E.; AZZONI, C. & BAER, W.. (Org.). *The Oxford Handbook of the Brazilian Economy*. 1ed.New York: Oxford University Press, 2018, v. 1, p. 467-488.

HUBER, E. & STEPHENS, J. *Democracy and the Left: Social Policy and Inequality in Latin America*. Chicago/ London: The University Of Chicago Press, 2012.

JENKINS, S. Did the middle class shrink during the 1980s? UK evidence from kernel density estimates. *Economics Letters*, v.49, n.4,1995, pp. 407-413.

JOINT ECONOMIC COMMITTEE REPUBLICAN. *Income Growth During the 1980s*. U.S Congress: Washington, D.C.: U.S Congress,1996.

KERSTENETZKY, C. L. & UCHÔA, C. Moradia inadequada, escolaridade insuficiente, crédito limitado: em busca da nova classe média. In: BARTELT, Dawid D. (org.). *A "Nova Classe Média" no Brasil como Conceito e Projeto Político*. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2013.

KERSTENETZKY, C. L.; UCHOA, C. & SILVA, N. V.. The elusive new middle class in Brazil. Brazilian Political Science Review, v. 9, 2015, pp. 21-41.

KOEPP, S. "Is the Middle Class Shrinking?" *Time Magazine*, vol. 128 No. 18, Nov. 1996. Disponível em: https://bit.ly/3wof80f. Acesso em: 05 abr. 2022.

KRUGMAN, P. *The Conscience of a Liberal*. New York: W. W. Norton & Company, 2014.

KURER, T. The Declining Middle: Occupational Change, Social Status, and the Populist Right. *Comparative Political Studies*, v. 53, n. 10-11, 2020, pp. 1798-1835.

KUTTNER, R. The Declining Middle. *The Atlantic Monthly*, July 1983, pp. 60-72.

LEMIEUX, T. & RIDDELL, C. *Who Are Canada `s Top 1 Percent?*, In D. GREEN; C. RIDDELL & F. ST-HILAIRE (Eds.). *Income Inequality*: the Canadian Story. Montreal: Institute for Research on Public Policy, 2016, pp. 103 - 155.

LÓPEZ-CALVA, L. & LUSTIG, N. *Declining Inequality in Latin America*: a Decade of Progress? The Brookings Institution Press and The United Nations Development Programme, 2010.

MEDEIROS, M. & SOUZA, P. H. G. F. A estabilidade da desigualdade no Brasil entre 2006 e 2012: Resultados adicionais. *Pesquisa e Planejamento Econômico*. Rio de Janeiro, v. 46, n. 3, 2016, pp. 7-31.

MEDEIROS, M.; SOUZA, PEDRO H. G. F. & CASTRO, F. A. . O Topo da Distribuição de Renda no Brasil: Primeiras Estimativas com Dados Tributários e Comparação com Pesquisas Domiciliares (2006-2012). *Dados*. Rio de Janeiro, v. 58, n.1, 2015a, pp. 7-36.

MEDEIROS, M.; SOUZA, P. H. G. F. & CASTRO, F. A.. A estabilidade da desigualdade de renda no Brasil, 2006 a 2012: estimativa com dados do imposto de renda e pesquisas domiciliares. *Ciência e Saúde Coletiva*, v. 20, n.4, 2015b, pp. 971-986.

MILANOVIC, B. *Global Inequality*: A New Approach for the Age of Globalization. Cambridge: Harvard University Press, 2016.

MILLS, C. W. A *Nova Classe Média* (White Collar). Rio De Janeiro/RJ. Ed. Zahar, 1969.

MORGAN, M. Falling Inequality beneath Extreme and Persistent Concentration: New Evidence for Brazil Combining National Accounts, Surveys and Fiscal Data, 2001-2015. *WID.world Working Paper Series*, n. 2017/12, 2017, pp. 1-45.

NERI, M. (2008), *A Nova Classe Média*. Rio de Janeiro, FGV. Disponível em https://bit.ly/3pFmeK7. Acesso em: 15 fev. 2021.

OECD. *Under Pressure*: The Squeezed Middle Class. Paris: OECD Publishing, 2019.

PIKETTY, T. *O Capital no Século XXI*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

POCHMANN, M. *Nova Classe Média? O Trabalho na Base da Pirâmide Social Brasileira*. São Paulo: Boitempo, 2012.

PRESSMAN, S. The Decline of the Middle Class: An International Perspective. *Journal of Economic Issues*. v. 41, n. 1, 2007, pp. 181-200.

REICH, R. *The Revolt of the Anxious Class*. Washington DC: Democratic Leadership Council, 1994.

SCALON, M. C. & SALATA, A. Uma Nova Classe Média no Brasil da Última Década? O debate a partir da perspectiva sociológica. *Revista Sociedade e Estado*, v. 27, n. 2, 2012, pp. 387-407.

SCOTT, J. In 90's Economy, Middle Class Stayed Put, Analysis Suggests, *The New York Times*, 31 de agosto de 2001. Disponível em: https://nyti.ms/3QH7YfD. Acessado em: 10 abr. 2022.

SOBRINHO, G. G. de F. X. "'Classe C' e sua alardeada ascensão: nova? Classe? Média? *Índice Econômico*". FEE, v. 38, n. 4, 2011, pp. 57-80.

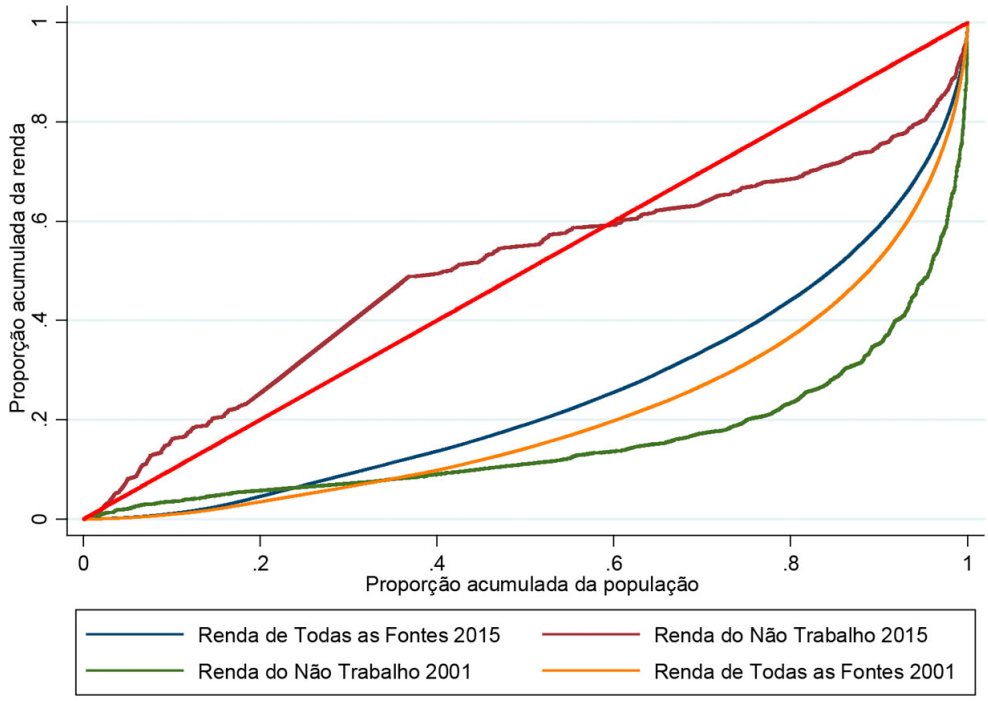
SOUZA, A. & LAMOUNIER, B. A *Classe Média Brasileira. Ambições, Valores e Projetos de Sociedade*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

SOUZA, P. H. G. F. *Uma História da Desigualdade: a concentração de renda entre os ricos no Brasil (1926-2013)*. São Paulo: Hucitec, 2018.

THUROW, L. The Disappearence Of The Middle Class, *New York Times, Business Forum*, 06 de fevereiro de 1984. Disponível em: https://nyti.ms/3KhPzDE. Acesso em: 03 abr. 2022.

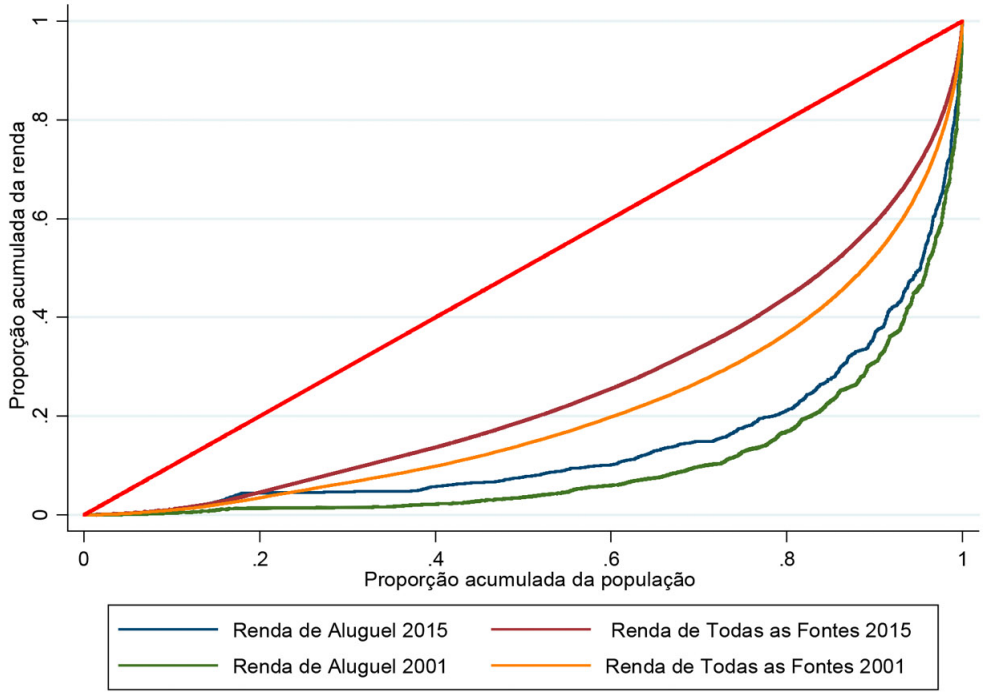
# ANEXO I

Gráfico 1 – Curvas de Lorenz da Renda pessoal de todas as fontes e curvas de concentração dos rendimentos do não trabalho (Aluguéis+Juros e demais transferências), Brasil, 2001 e 2015




Fonte: Elaboração dos autores a partir dos microdados das PNAD´s anuais, 2001 e 2015

Gráfico 2 – Curvas de Lorenz da Renda pessoal de todas as fontes e curvas de concentração dos rendimentos de Aluguéis, Brasil, 2001 e 2015.




Fonte: Elaboração dos autores a partir dos microdados das PNAD´s anuais, 2001 e 2015

# Hidrelétricas compensam? Uma análise do caso da UHE Irapé em Minas Gerais

## *Are hydroelectrics worth it? A case analysis of HPP Irapé*

**PEDRO DE CARVALHO COSTA.**
Professor substituto da UFMG.
MG – Brasil
orcid.org/0000-0002-6159-0943
pdcarvalhocosta@gmail.com

**FLÁVIA MARIA GALIZONI.**
Professora da UFMG.
MG – Brasil
orcid.org/0000-0002-7567-1269
flaviagalizoni@yahoo.com.br

Resumo

Este artigo investiga os impactos socioeconômicos da UHE Irapé para os municípios atingidos no alto curso do rio Jequitinhonha, Minas Gerais. Obra que, mesmo após uma década de implantação, é associada à "redenção" de uma região considerada economicamente deprimida. Através de pesquisas documentais e entrevistas de campo, foram identificados, enquanto legados vivos, os repasses de Compensação Financeira e de ICMS cujos valores foram analisados tendo como baliza outras fontes de recursos, como o Fundo de Participação dos Municípios dentre outros. Concluiu-se que os legados financeiros da Usina foram relativamente baixos, perdendo significado no período analisado. Destaca-se que a Compensação Financeira teve aplicação pouco transparente, e não atende às demandas de comunidades rurais e povoados mais atingidos pela represa. Diante das consequências socioambientais e do custo empreendido na sua implantação, esses legados se mostraram insignificantes e não compensaram os prejuízos ocasionados, em contramão às narrativas da projeção de um desenvolvimento econômico local.

Palavras-chave: Desenvolvimento, Jequitinhonha, UHE Irapé, Compensação Financeira, Comunidades Rurais.

Abstract

This article investigates the socio-economic impacts of Irapé Dam to the counties striked by the Jequitinhonha river in Minas Gerais. Construction that, even after one decade of its implantation, is related to the development of a region considered economically depressed. Through documentary research and interviews, it was identified the transfer of water usage fee and the tax on goods and services which amounts were analyzed having as its reference other rescourses sources, such as the minicipality participation fund among others. We come to the conclusion that the financial legacy of the dam were relatively low, losing meaning in the analyzed period. It is important to mention that the water usage fee was applied with little transparency and it does not answer the demands of the rural comunities and people hit by the the dam. Due to the socio-environmental consequences implantion price these legacies show themselves insignificant and they do not compensate the damage in contrast to the projections of a local economic development.

Keywords: Development, Jequitinhonha, UHE Irapé, Water Usage Fee, Rural Communities.

http://dx.doi.org/10.51861/ded.dmvdd.3.073
Recebido em: 28 de fevereiro de 2022. Aprovado em: 30 de maio de 2022.

## INTRODUÇÃO

O desenvolvimento do capitalismo urbano-industrial no Brasil está fortemente associado à expansão do setor hidrelétrico no país, com destaque para as barragens implantadas pelo investimento estatal (LEME, 2014). A aceleração da construção de hidrelétricas no Brasil deu impulso ao estigma de países de industrialização tardia, que baseia o crescimento econômico em grandes obras de infraestrutura (MORETTO, 2012), buscando a integração econômica e superando o atraso e a pobreza (OLIVEIRA, 2018). Calcula-se que, no Brasil, mais de 34.000km² de terras foram inundadas em consequência da construção de barragens, e que mais de 200 mil famílias — ou um milhão de pessoas — foram expulsas de seus territórios (OLIVEIRA, 2018; ZHOURI & OLIVEIRA, 2007). Desta forma, o Brasil segue como "um dos maiores construtores de barragens mundiais e o segundo país que gera mais energia hidrelétrica no mundo" (OLIVEIRA, 2018, p 318).

Nas áreas atingidas pelas hidrelétricas há, quase sempre, processos generalizados de condicionantes espaciais das formas sociais, principalmente quando essas populações atingidas tiverem condições de existência e de trabalho estritamente associado ao ambiente físico e biótico (ACSELRAD & SILVA, 2011; SIGAUD, 1992). Neste sentido, ocorrem choques de racionalidades distintas. De um lado, as populações ribeirinhas que relacionam terra e patrimônio familiar à memória coletiva e ao compartilhamento de bens comuns, e do outro lado o setor elétrico (Estado e empreendimentos privados) que "a partir de uma ótica de mercado, entende o território como propriedade, e, como tal, uma mercadoria passível de valoração monetária" (ZHOURI & OLIVEIRA, 2007, p. 120). O barramento de rios expressa uma gama de impactos ambientais à montante e à jusante, comprometendo a qualidade da água, causando desmatamento e consequente assoreamento dos leitos, entre outros (BERMANN, 2007). Os órgãos ambientais, por sua vez, têm sido criticados pela *morosidade* na condução dos processos de licenciamento ambiental, sendo este considerado, por parte de investidores, principal entrave para o desenvolvimento econômico (LASCHEFSKI, 2011).

A implantação da usina hidrelétrica Presidente Juscelino Kubitschek — mais conhecida por Irapé (UHE Irapé) — expressa essa gama de conflitos, principalmente, por ter sido uma obra realizada a partir de uma narrativa desenvolvimentista ante diversos fatores que deram base ao questionamento sobre sua inviabilidade. Implantada entre os municípios de Grão Mogol e Berilo, e atingindo com seu barramento outros cinco: Cristália, Botumirim, Leme do Prado, Turmalina e José Gonçalves de Minas, todos localizados entre as mesorregiões Jequitinhonha e Norte de Minas Gerais, a UHE Irapé formou um lago no rio Jequitinhonha com mais de 140km², com capacidade instalada para geração de energia de 360 MW. Para o seu represamento, que se estendeu por 100 km a montante do rio principal e 40 km do rio Itacambiruçu, foram desapropriadas 1.200 famílias, mais de 5.000 pessoas residentes de cerca de 40 comunidades rurais.

A Usina, liderada pela Companhia de Energia Elétrica de Minas Gerais S.A. (Cemig), foi finalizada em 2006 com um gasto pouco menor que dois bilhões de reais, cinco vezes maior do que o orçamento inicial do projeto (LESTINGI, 2014) — após quase duas décadas desde as primeiras especulações sobre sua instalação no local. O empreendimento hidrelétrico, "que deveria ser licenciado de qualquer forma" — segundo o diretor do Departamento de Infraestrutura e Energia da Fundação Estadual de Meio Ambiente de Minas Gerais, em depoimento recolhido por Zucarelli (2011) —, foi concluído acumulando graves consequências socioambientais, violações legais, gastos sociais, entre outros. Sobre os impactos posteriores a sua instalação, Duarte (2011) e Pereira (2008) apontam complicações relativas ao sulfeto presente na rocha matriz do local de construção do eixo da barragem e impactos na qualidade da água. Este último fato poderia estar diretamente relacionado à constatação da redução da riqueza da ictiofauna em até 60%, conforme demonstrou o Relatório Final de Monitoramento da Ictiofauna na Área de Influência da Usina Irapé de outubro de 2007 (GODINHO, 2007), entregue à Cemig um ano após o funcionamento da Usina. Comunidades rurais à jusante da barragem de Irapé confrontaram estudos encomendados pela Cemig sobre o impacto na biodiversidade do Rio Jequitinhonha, situação que persiste quase uma década após a inauguração da Usina, conforme descreve carta do CODETER Baixo Jequitinhonha (2015). As pesquisas de Lestingi (2014), Santos (2015) e Pereira (2012) analisaram complicações relativas à desapropriação e ao reassentamento das famílias atingidas pela barragem principalmente no que concerne aos custos sociais não considerados no investimento inicial da Usina, à desterritorialização das comunidades reassentadas e ao "desconhecimento da cultura das famílias" (PEREIRA, 2012, pág. 225) por parte do empreendimento, ocasionando grande desgaste sociocultural.

As previsões de efeitos negativos da implantação da Usina de Irapé não desanimaram autoridades públicas, empresários, comerciantes e outros moradores locais, que embarcaram no lobby midiático e da geradora, aventurando nas promessas de desenvolvimento projetadas a partir da construção da barragem. Do outro lado, membros e adeptos à Comissão dos Atingidos lutavam a favor dos atingidos, pelo respeito aos seus direitos sobre o território e sobre os bens da natureza. À época, esse dualismo chegou a ser traduzido entre os "a favor" do desenvolvimento e "os contra", respectivamente.

Diante dos gastos volumosos com a obra e as consequências socioambientais para o "povo do lugar", a dubiedade sobre a pertinência de sua implantação era confrontada pelas projeções de benefícios econômicos. Essas projeções ganharam grande respaldo por se apoiarem em uma construção imagético-discursiva sobre o Jequitinhonha a partir do estigma da "*pobreza*" (RIBEIRO et al., 2007; LASCHEFSKI, 2011). A narrativa distorcida sobre a região partiu da incompreensão dos planejadores e analistas sobre as especificidades das comunidades rurais e da organização social camponesa do Jequitinhonha (GALIZONI, 2007), caracterizando as dinâmicas produtivas da população ribeirinha como atividades de "mínima produtividade", que "degradavam" o meio ambiente (ENERCONSULT/CEMIG, 1993). A UHE Irapé

foi personificada como redenção do Vale do Jequitinhonha, legitimando as graves transformações espaciais do represamento do rio pelos benefícios socioeconômicos vindouros, principalmente pelo jargão do aumento em cadeia de vagas de emprego e renda para as famílias.

Diante das graves consequências sociais, ambientais e econômicas, cabe questionar o significado da UHE Irapé após a conclusão e pleno funcionamento após mais de uma década de sua implantação. Quais foram os legados deixados pela usina e mantidos no cumprimento de sua contrapartida ao desenvolvimento local? Afinal, um investimento estatal que resultasse na transformação profunda do uso e da ocupação da área alagada deveria ser justificado pela materialização de um benefício coletivo, cujo ganho deveria incluir aqueles que mais sofreram pela sua implantação. Se a realidade se afasta desse cenário, há, nesse sentido, um projeto de produção de desigualdades e injustiças financiados em grande parte por recursos públicos. Com a conclusão da barragem, tornou-se mais viável uma análise sobre a sua legitimidade, ao confrontar com o resultado socioeconômico de sua implantação, como foi realizado por Lestingi (2014, p. 130), ao analisar a inserção dos gastos sociais na implantação. Em sua conclusão, a autora afirma que "a reconstrução da questão social na UHE de Irapé acabou contrariando o argumento de progresso que a barragem traria à região".

Este artigo se propôs a identificar os legados da UHE Irapé para a população dos municípios atingidos pela barragem, e analisar seu significado onze anos após o início de seu funcionamento, buscando pôr em evidência o conjunto de possíveis benefícios objetivos, e por fim analisá-los.

O termo legado possui diferentes significados e interpretações, que vão desde o nome dado a quem faz uma legação, um embaixador, um enviado para negociação, ou até mesmo a transmissão de uma geração a outra, passando pelas definições do campo jurídico, que atribuem ao termo a sucessão de bens a quem não é herdeiro direto. O termo empregado é, portanto, uma mescla desses sentidos. Legado, aqui, significa o que a UHE Irapé deixou para a população dos municípios atingidos, e — com licença da metáfora — entende-se também como aquilo que é "enviado" para "negociação", ou os repasses financeiros da Usina que legitimam as consequências de sua implantação.

O primeiro desafio metodológico desta pesquisa foi então definir estes legados. Essa primeira etapa de investigação foi criteriosamente delimitada espaço e temporalmente. Para isso, os legados deveriam ser identificados em território dos municípios inundados pelo barramento do rio Jequitinhonha; deveriam, também, apresentar pertinência no marco temporal de análise, ou seja, que apresentassem atividade ao longo deste período. Além disso, deveria ter origem na presença e funcionamento da UHE Irapé.

Por meio de pesquisas documentais e entrevistas com sujeitos-chave representantes locais (prefeituras, tesourarias, agentes de desenvolvimento e lideranças

comunitárias etc.) foram identificados dois legados vivos: a compensação financeira e a arrecadação de ICMS. Demais possíveis benefícios pela Usina, geração de empregos diretos e indiretos, aumento da qualidade de vida, acesso a equipamentos e infraestrutura, etc., não foram identificados, ou não apresentaram pertinência temporal ou não atendem diretamente ao território de estudo.

Para aprofundar a análise sobre a UHE Irapé e seus resultados, deve-se primeiro explorar os contextos geográfico e sociocultural do alto curso do Jequitinhonha. No próximo tópico, serão apresentados alguns pontos sobre a história da região, o perfil dos municípios atingidos e algumas características da população local.

## O CONTEXTO DE IMPLANTAÇÃO DA UHE IRAPÉ

A história de uso e ocupação do espaço geográfico do alto curso do rio Jequitinhonha revela aspectos importantes para entender a atual configuração territorial dos municípios atingidos pela Usina de Irapé. O seu povoamento é datado no início do século XVIII pela frente mineradora, com a exploração de ouro e diamante, minguando o garimpo, parte da população permaneceu na região lavrando a terra, produzindo mantimentos (RIBEIRO, 1997). No século seguinte, a região experimentou um esplendor muito mediano e ligeiro trazido pela expansão da cotonicultura, criando um modesto movimento exportador (MATOS & FERREIRA, 2000). Esses autores salientam que, após o declínio da mineração no século XVIII, houve manutenção de atividades extra mineradoras, como a produção de alimentos para abastecimento local. Essa atividade se manteve ao longo do tempo, configurando uma forte característica da economia regional.

A produção de alimentos por lavradores precisava lidar com as especificidades edafoclimática do Alto Jequitinhonha. O seu relevo é composto por vastas chapadas (planaltos extensos aplainados) rodeadas por grotas (depressões moldadas por vales declivosos e encaixados) cuja cobertura vegetacional se diversifica conforme subdivisões microclimáticas. Apresenta variações entre duas estações climáticas bem definidas, a das águas e a da estiagem (LIMA et al., 2006; GALIZONI, 2007; CALIXTO & RIBEIRO, 2007), cuja distribuição a define como em um regime pluvial semiárido (GOMES; VIEIRA & HAMZA, 2018). As variações das zonas ecológicas que o Alto Jequitinhonha apresenta em seu interior, segundo os lavradores locais, são intimamente relacionadas às distribuições desiguais de fertilidade da terra para se produzir alimentos. Assim, em conceitos êmicos, na divisão ambiental entre caatinga, campos e cultura, esta última se refere às terras mais úmidas e férteis, que estão próximas dos cursos d'água (GALIZONI, 2007). Logo, em vez de obstáculo, a criatividade e a observação da natureza permitiram às comunidades camponesas o usufruto das condições locais.

As comunidades camponesas do Alto Jequitinhonha, segundo Ribeiro et al. (2007), baseiam-se: a) no trabalho familiar, em que se combinam forças plenas dos homens e das mulheres às forças de idosos e jovens; b) no vasto conhecimento dos

recursos naturais, que orienta decisões do regime agrícola; e c) na gestão comunitária, "que governa, partilha e conserva recursos, com base no conhecimento do meio, na espacialidade comum e em acordos familiares", logística que apresenta eficácia suficiente para permitir que nesta região "o uso intenso do solo conviva com a maior cobertura percentual de vegetação nativa manejada de Minas Gerais" (RIBEIRO et al., 2005: 1087).

Esta característica de dinâmica produtiva descentralizada foi comumente interpretada desde meados do século XX de forma estigmatizada, inerte ou ultrapassada. Sendo assim, esta concepção imposta de "fraqueza" foi alvo de projetos desenvolvimentistas que ignoraram ou buscaram substituir a dinâmica camponesa pela produção centralizada e massiva de commodities — como madeira, celulose, mineração e energia. Exemplo disso foi a criação, em 1975, do distrito florestal do Vale do Jequitinhonha, no qual o discurso dominante, de se fomentar "o incremento da renda e do emprego, através do incentivo, da coordenação e do planejamento para melhor aproveitamento da área" (CALIXTO & RIBEIRO, 2007), declarou as chapadas de uso comum pelas localidades camponesas como devolutas, e as concedeu para empresas monocultoras de eucalipto. Assim, no período de 1972 a 1983, foram plantados 435 mil hectares, principalmente de eucalipto, em 20 dos 27 municípios do Alto Jequitinhonha (NERE, COSTA & ASSUNÇÃO, 2013).

O aproveitamento energético do Alto Rio Jequitinhonha é datado desde a década de 1960, durante o período caracterizado por Oliveira (2018) pelos grandes investimentos de infraestrutura iniciados no governo Juscelino Kubitschek. No final da década de 1980, a Cemig realizou novos estudos no local, e, no final da década de 1990, em um período privatista do Setor Elétrico visando sua maior competitividade (LEME, 2014), o empreendimento deu um segundo passo para sua realização, recebendo a Licença Prévia de instalação.

O Estudo de impacto Ambiental — EIA/RIMA — de Irapé (ENERCONSULT/CEMIG, 1993) abarcou, entre tantos outros tópicos, a caracterização ambiental integrada da área de influência. Em sucinta apresentação dos resultados do estudo ambiental desta área, o documento revela, nas entrelinhas, o entendimento pela empresa do perfil socioeconômico e cultural da população afetada, compreendendo três atividades econômicas significantes: a) a agricultura de subsistência, para a qual "o relevo acidentado [...] condiciona a prática agrícola aos manejos caracterizados como primitivos, ou seja, basicamente dependentes do trabalho braçal, com ausência de qualquer tecnologia mecanizada" (p. 7-26); b) a pecuária, que "a exemplo da agricultura, possui reduzida expressão econômica e é desenvolvida em pequena escala pelos pequenos produtores rurais e em algumas fazendas" (p. 7-26); c) o garimpo, cuja exploração "se dá de forma rudimentar, predominando a faiscagem" e, por não serem utilizados maquinários para esta atividade, "torna pouco produtiva exploração desses minerais" (p. 7-27). O EIA/RIMA apontou ainda que "nenhuma outra atividade antrópica pode ser destacada para essa área" (p. 7-27). Além disto, considerou-se nula a atividade industrial nesta área, mesmo

que identificadas as produções de cachaça e de farinha de mandioca. Ribeiro (2011: 13) considera que essas atividades constituem indústrias domésticas rurais tradicionais, podendo ser classificadas não apenas como indústrias, como o nome sugere, mas "os processos produtivos são muito específicos e definidos, antes de mais nada, pelo tipo de recursos que existem no lugar"; são, de acordo com os autores, uma "arte". Além disso, a produção dessas indústrias tem forte importância econômica nos municípios fornecendo produtos comercializados nas feiras livres semanais.

O entendimento sobre a realidade socioeconômica do Alto Jequitinhonha foi reduzido no EIA/RIMA a atividades insignificantes, ora degradantes ao meio ambiente, ora carentes de investimentos massivos, como grandes projetos florestais ou hidrelétricos. Legitimados pelo discurso de ser a única solução para a dinamização econômica local, esses projetos "encantilaram" as comunidades

camponesas – monocultura de eucalipto nos topos das chapadas e represamento do rio nas grotas – que resistiram e buscaram soluções criativas para manter seu modo de vida frente aos fortes impactos trazidos pela ideologia desenvolvimentista.

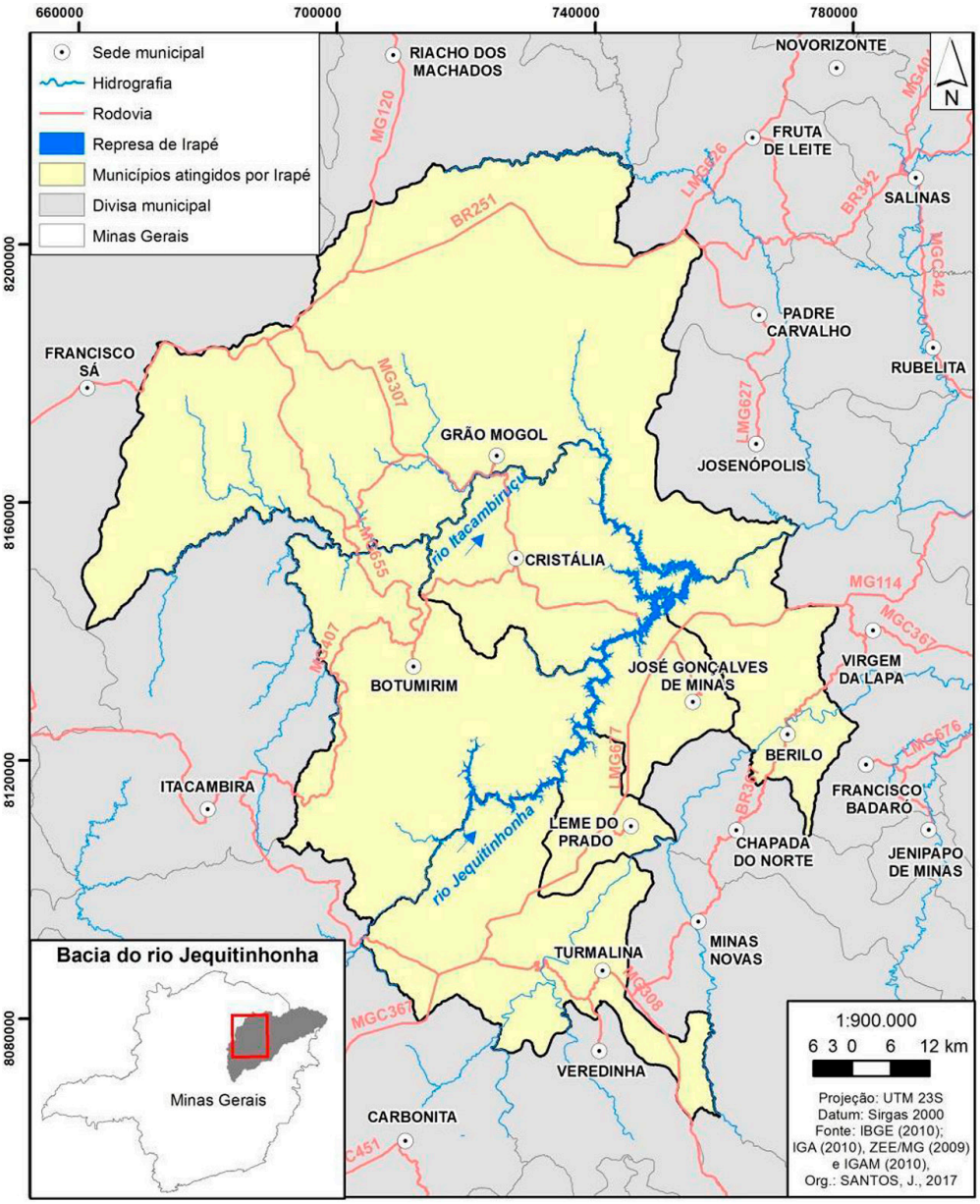
Por quase duas décadas antes da conclusão da UHE Irapé, entre o final da década de 1980 ao começo dos anos 2000, a população camponesa atingida compôs a Comissão dos Atingidos, cuja atuação, apoiada por movimentos sociais, sindicatos, ONGs, e outras organizações, foi decisiva na luta por menores injustiças diante da remoção de aproximadamente 40 comunidades camponesas, dentre estas, quilombolas. Destacam-se pelas conquistas inéditas, como indenização *terra por terra*, incluindo os agregados e herdeiros e para os filhos maiores de 18 anos, além do acesso à infraestrutura antes não conferida em suas comunidades (PEREIRA, et al., 2010).

Durante os anos de resistência das comunidades atingidas, o embate sobre a implantação da Usina de Irapé dividiu a população local entre os diretamente atingidos e ameaçados pelas imposições da Cemig e aqueles que projetavam no empreendimento hidrelétrico a redenção do *Vale da Miséria*. Vale da Miséria ou outros apelidos pejorativos referentes ao Vale do Jequitinhonha são formas de se referir ao estigma de baixo dinamismo econômico sustentado por uma construção imagético-discursiva iniciada na segunda metade do século XX, que reduzia a região a indicadores econômicos e reproduzia desconhecimento sobre a realidade local. Desde 1960, o Vale do Jequitinhonha é descrito como região-problema, carente de investimentos para grandes projetos de desenvolvimento (RIBEIRO et al., 2007).

Liderados pelo governo mineiro, esses grandes projetos foram implantados pela lógica de criação de empregos temporários, elevar a produtividade, intensificação da exploração dos recursos naturais, buscando erradicar os indicadores de pobreza rural. Desde então, esses projetos permaneceram embalados por essa perspectiva, resultando na desapropriação dos terrenos familiares, desmatamento e implantação de monoculturas, projetos de mineração, barramento de rios, como fez a Usina de Irapé. Observa-se uma disputa discursiva sobre a noção de desenvolvimento que se materializava na imposição de uma lógica produtiva sobre outra. Comunidades camponesas foram e ainda são as principais vítimas da transformação do uso do espaço para produção de matéria-prima e energia por grandes empreendimentos com destacados impactos socioeconômico e ambiental.

A represa da UHE Irapé alagou territórios de sete municípios localizados no alto curso da Bacia Hidrográfica do Rio Jequitinhonha: Grão Mogol, Cristália e Botumirim, inseridos à margem esquerda do Rio; e Berilo, José Gonçalves de Minas, Leme do Prado, e Turmalina à margem direita, conforme a Figura 1. Esses municípios tiveram parte do território, povoados e comunidades rurais inundados pela represa e população ribeirinha desapropriada. Alguns municípios tiveram áreas direcionadas para reassentamento de famílias.

Figura 1: Mapa da localização dos municípios atingidos pela UHE de Irapé




Fonte: IBGE, 2010; IGA, 2010; ZEE/MG, 2009; IGAM, 2010.

A Tabela 1 apresenta a área alagada pela UHE Irapé em cada um dos sete municípios atingidos.

Tabela 1: Relação da área total dos municípios e a área alagada pela represa de Irapé

| Município | Área total (km²) * | Área alagada (km²) ** | Proporção da área alagada em relação ao total do município (%)*** | Proporção da área alagada em relação à represa de Irapé – 137km² (%)*** |
|---|---|---|---|---|
| Botumirim | 1.568 | 25,66 | 1,72 | 21,46 |
| Cristália | 840 | 38,03 | 4,97 | 27,52 |
| Grão Mogol | 3.885 | 15,84 | 0,29 | 14,68 |
| Berilo | 587 | 6,87 | 1,28 | 5,01 |
| José Gonçalves de Minas | 381 | 25,86 | 6,79 | 16,53 |
| Leme do Prado | 280 | 4,91 | 1,75 | 5,19 |
| Turmalina | 1.153 | 9,99 | 0,59 | 9,60 |

Fonte: Costa, 2018.

A área afetada pelos 148km² da represa variou entre 6,79% da área total do município de José Gonçalves de Minas e 0,29% da área total do município de Grão Mogol, onde estão localizados os equipamentos do complexo energético e que, burocraticamente, direciona-lhe a arrecadação integral do ICMS advindo da energia gerada pela usina.

Em todos os municípios atingidos pela represa havia uma expressiva presença da agricultura familiar. Segundo dados do IBGE (2006), os sete municípios apresentavam um total de 5.807 estabelecimentos da agricultura familiar, que ocupam 103.101 hectares. Os demais 583 estabelecimentos ocupavam uma área maior, com 183.829 hectares. Entre estes últimos, destacavam-se as terras ocupadas por monocultura de eucalipto, cujos impactos socioambientais são demonstrados em estudos, como Lima et al. (2006) e Calixto e Ribeiro (2007), entre outros. As Unidades de Conservação (UC) e seus derivados também têm expressiva representação no local, como as Áreas de Proteção Ambiental (APA), Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN), e a Estação Ecológica de Acauã, com destaque para o Parque Estadual Grão Mogol (PEGR) por deter uma área de 280 km², o dobro da represa de Irapé. Este parque, criado através do Decreto Estadual 39.906, de 22/09/1998, e redefinido pelo Decreto 39.906, de 22/09/1998, faz parte das mitigações compensatórias da UHE Irapé, como proposto no EIA/RIMA (ENERCONSULT/CEMIG, 1993).

Os dados do Censo Agropecuário de 2017 revelavam que nos sete municípios que compõem a área atingida pela represa predominavam os estabelecimentos da agricultura familiar, que respondia por 75,3% do total de 7.168 estabelecimentos (Tabela 2). Esse percentual era mais expressivo nos municípios de Cristália (87,1%) e Berilo (85,6%). No entanto, a área ocupada pelos estabelecimentos da agricultura

familiar correspondia a apenas 36,2% da área total de 349.569 ha. Neste caso, a única exceção é registrada para o município de Berilo, onde 70,0% da área destinada a atividades agropecuárias eram da agricultura familiar.

Tabela 2: Indicadores selecionados para os municípios com território alagado pela represa de Irapé, 2000, 2010 e 2017

| Indicador | Município | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Botumirim | Cristália | Grão Mogol | Berilo | José Gonçalves de Minas | Leme do Prado | Turmalina |
| **População** | | | | | | | |
| 2000 | 6.834 | 5.583 | 14.224 | 12.979 | 4.696 | 4.736 | 15.655 |
| 2010 | 6.497 | 5.760 | 15.024 | 12.300 | 4.553 | 4.804 | 18.055 |
| 2017* | 6.475 | 5.982 | 15.772 | 12.237 | 4.585 | 4.948 | 19.565 |
| **Taxa média de crescimento anual (%)** | | | | | | | |
| 2000/2010 | - 0,50 | 0,31 | 0,55 | - 0,53 | - 0,26 | 0,16 | 1,43 |
| 2010/2017* | - 0,05 | 0,54 | 0,70 | - 0,08 | 0,03 | 0,39 | 1,16 |
| **Número de estabelecimentos agropecuários em 2017** | | | | | | | |
| Da agricultura familiar | 615 | 644 | 1.404 | 1.275 | 385 | 198 | 873 |
| Demais estabelecimentos | 202 | 95 | 544 | 214 | 216 | 129 | 374 |
| **Área dos estabelecimentos agropecuários em 2017 (em ha.)** | | | | | | | |
| Da agricultura familiar | 22.636 | 16.444 | 41.426 | 18.234 | 8.311 | 4.232 | 15.361 |
| Demais | 37.753 | 18.783 | 98.236 | 7.826 | 12.320 | 6.260 | 41.747 |
| % de domicílios com renda familiar per capita de até 1 SM em 2017 | 50,4 | 54,5 | 45,6 | 48,3 | 43,3 | 43,6 | 40,1 |
| % de produtor agropecuário que nunca frequentou escola | 12,4 | 20,7 | 20,7 | 32,2 | 28,0 | 8,0 | 17,5 |

Fonte dos dados básicos: (*) Fundação João Pinheiro, 2017; Demais informações: IBGE, 2019.
Org.: Roberto Nascimento Rodrigues, 2019.

A população total do conjunto de municípios analisados teve um pequeno aumento na comparação entre os censos de 2000 e 2010 e a estimativa para 2017. Na primeira data de referência, a população total era de 64.707, passando, em 2010, para 66.993 e em 2017 para 69.564. Contudo, trata-se de um crescimento pouco expressivo e, como pode ser observado na Tabela 2, apenas o município de Turmalina apresentou crescimento superior a 1% ao ano e em dois municípios, Berilo e Botumirim, a taxa de crescimento foi negativa. Outro dado importante a se acrescentar é que, no conjunto dos municípios, entre 2000 e 2010 a taxa de

urbanização elevou-se de 40,4% para 47,2%, entretanto, permaneceram predominantemente rurais.

Em 2017 a proporção de domicílios com renda familiar per capita inferior a 1 salário mínimo foi superior a 40% em todos os municípios que tiveram parte do território alagado pela represa de Irapé. Trata-se de um indicador que revela que esses municípios permanecem com nível socioeconômico precário, situação não condizente com aquela prevista com o desenvolvimento supostamente propiciado com a implantação da UHE Irapé. Além disso, outro indicador relevante para aferição do grau de desenvolvimento dos municípios em referência mostra um elevado percentual de produtores agropecuários que não frequentaram escola. Esse percentual variou de 8,0% em Leme do Prado até 28,0% em José Gonçalves de Minas.

Em síntese, do ponto de vista dos indicadores socioeconômicos selecionados, não há evidências de que a implantação da UHE Irapé tenha resultado em melhoria das condições de vida da população dos municípios que tiveram parte do território alagado pela represa. É preciso verificar, no entanto, em que medida houve sustentabilidade no que diz respeito à Compensação Financeira que o poder público municipal alegadamente teria para fazer face às demandas de bens e serviços e implantação de atividades econômicas capazes de elevar os níveis de geração de emprego e renda da população local. Essa questão é abordada no próximo item.

## LEGADOS DE IRAPÉ

Com objetivo de identificar qual o legado da UHE Irapé, propôs-se eleger parâmetros que referenciassem o dimensionamento desta obra para o desenvolvimento do Jequitinhonha.

Como visto, por meio de pesquisas documentais e entrevistas com representantes locais (prefeituras, tesourarias, agentes de desenvolvimento e lideranças comunitárias etc.) foram identificados dois legados vivos: a Compensação Financeira e a arrecadação de ICMS. Outros possíveis benefícios gerados pela Usina, como geração de energia e renda, foram considerados nesta investigação, sendo, contudo, considerados irrelevantes para o escopo da pesquisa.

Energia elétrica, principal objetivo da Usina, é imprescindível para os municípios locais, tanto no plano econômico, como no doméstico, incluindo as comunidades rurais e as facilidades possibilitadas por equipamentos elétricos. O conflito instaurado pela implantação da Usina foi constantemente abafado pela promessa de abastecimento regional com energia abundante e de boa qualidade a partir de seu funcionamento. Esse legado, contudo, deve ser relativizado, por três motivos: 1) A geração de energia da UHE Irapé abastece o Sistema Nacional Integrado (SIN), atendendo à demanda de grande parte do País, principalmente aquelas de maior uso, como grandes centros urbanos e industriais, o que deve ser acrescido pelo fato de; 2) os municípios atingidos e toda a região não apresentavam tamanha demanda de energia elétrica, como já alertava o EIA da UHE Irapé (ENERCONSULT/CEMIG,

1993), entretanto, careciam de melhorias da infraestrutura de distribuição, fato revelado pela; 3) implantação do Programa Luz para Todos, em 2009, deu acesso à energia elétrica para muitas comunidades rurais no local, incluindo algumas que margeavam a represa de Irapé, e estavam desconectadas mesmo após três anos de seu funcionamento.

Também fez parte do legado de Irapé o fenômeno típico de empregabilidade de grandes obras, verificando-se, nos três primeiros anos da obra, o ápice de geração de 4 mil empregos, representando mais de 5% da população total dos municípios atingidos. Três anos após sua conclusão, em 2009, a UHE Irapé empregava apenas 14 trabalhadores permanentes (CEMIG, 2009), revelando a incapacidade empregatícia do empreendimento a longo prazo. Diante desses fatos, o legado associado às ocupações geradas durante a obra e em seu funcionamento são sintetizadas pela exposição da Carta de Guaraciaba, documento elaborado em 2002, por representantes de atingidos por barragens em Minas Gerais. Na carta são expostos sete mitos associados aos benefícios das hidrelétricas, onde o quinto corresponde ao desenvolvimento e geração de empregos por estes empreendimentos.

> Os empregos gerados pela implantação de hidrelétricas são temporários, sendo restritos ao curto período de construção. Nessa medida, demandam apenas número limitado de trabalhadores, geralmente contratados fora da localidade. Após esta fase, não há perspectiva de geração de postos de trabalho para as comunidades locais, devido à exigência de uma maior especialização técnica (Carta de Guaraciaba, 2002, apud ZUCARELLI, 2006).

Narrativas de lideranças e autoridades públicas locais coletadas pela pesquisa corroboram a atual irrelevância do auge de empregos gerados pela construção da barragem, e reforçando a inadequação desse aspecto enquanto legado vivo.

## COMPENSAÇÃO FINANCEIRA

Compensação Financeira é estabelecida pela Lei Federal n° 9.433/1997, que determinou que a geradora pague mensalmente 6,75% (deste montante, 45% são pagos para a esfera municipal) do produto entre a energia produzida por mês, em megawatts por hora, e a tarifa fixada pela Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), que é revisada a cada quatro anos. Esse tributo é entendido como uma forma de compensar os estados e municípios pelas externalidades provocadas pela instalação de uma usina hidrelétrica ao pagar pelo uso do bem ambiental para o desenvolvimento de uma atividade econômica. Contudo, os municípios beneficiados não podem aplicar este recurso para pagamento de salários nem quitação de dívidas, salvo quando a credora for a União.

Mas um desafio metodológico se impôs: a partir de quais balizas era possível analisar o legado vivo de Irapé para o território atingido? Para entender o significado dos valores de Compensação Financeira para os municípios nos 11 anos financeiros de repasses focalizados neste estudo, foi selecionada uma baliza como parâmetro

de análise. Para tanto, utilizou-se o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) para, tomadas as devidas proporções, compreender a dimensão desse legado de Irapé frente a outra política pública de transferência de recursos para os municípios no Vale do Jequitinhonha.

O FPM, criado na década de 1960, é uma importante transferência de recursos da União para os municípios brasileiros. Este mecanismo de descentralização da gestão financeira apresentou uma evolução de seus coeficientes de cálculo para cada município, durante a qual a parcela das esferas municipais ganhou maior importância. O FPM, no período pesquisado, era constituído por 22,5% do montante arrecadado pelos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, e deste total, 10% eram destinados às capitais e os 90% entregues aos demais municípios. O valor repassado é proporcional à faixa de habitantes na qual o município está classificado.

A tabela 3 apresenta a área total dos municípios atingidos pela UHE Irapé e a porcentagem de participação de cada no recebimento de Compensação Financeira conforme a proporção da área alagada.

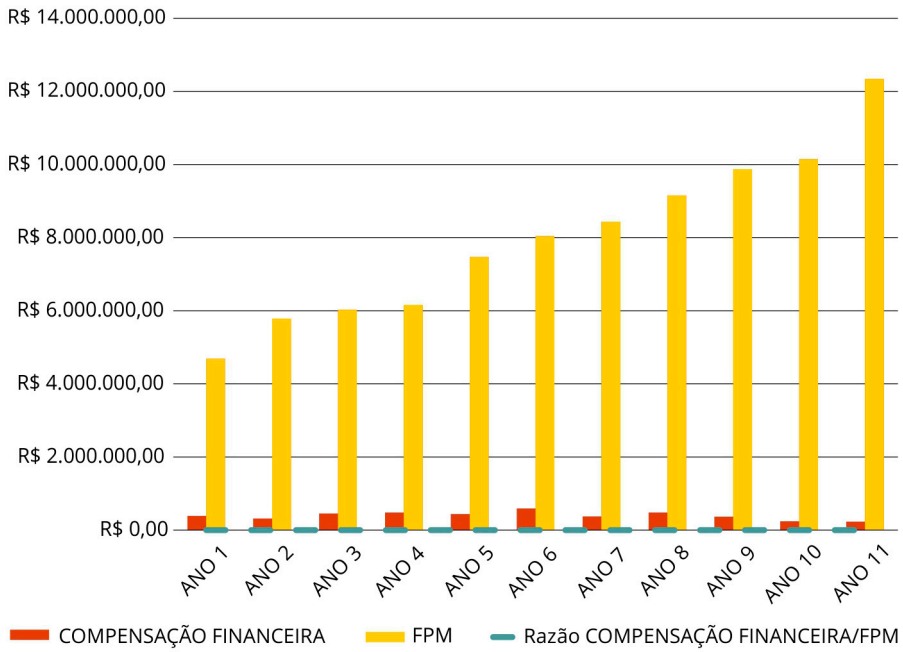
Tabela 3: Relação da área alagada e percentual de participação do rateio da Compensação Financeira para os municípios atingidos pela UHE Irapé

| Município | Área total alagada (Km²) | Percentual de participação (%) |
|---|---|---|
| Botumirim | 31,94 | 21,4 |
| Cristália | 40,95 | 27,5 |
| Grão Mogol | 21,85 | 14,6 |
| Berilo | 7,45 | 5,0 |
| José Gonçalves de Minas | 24,60 | 16,5 |
| Leme do Prado | 7,73 | 5,1 |
| Turmalina | 14,29 | 9,6 |
| **Total** | **148,81** | **100,0** |

Fonte: ANEEL, 2017.
Org.: COSTA, 2019.

Como o primeiro pagamento, a título de Compensação Financeira, foi feito em setembro de 2006, o primeiro *exercício*, ou *ano financeiro*, aqui chamado de *Ano 1*, compreende desta data até agosto de 2007, completando 12 meses de repasse, e assim por diante, até completar exatos 11 exercícios. Ao organizar os dados desta maneira (vide Gráfico 1), buscou-se evitar as distorções dos anos de 2006 e 2017.

Gráfico 1: Compensação Financeira dos municípios atingidos pela UHE Irapé (em R$), 2006 a 2017



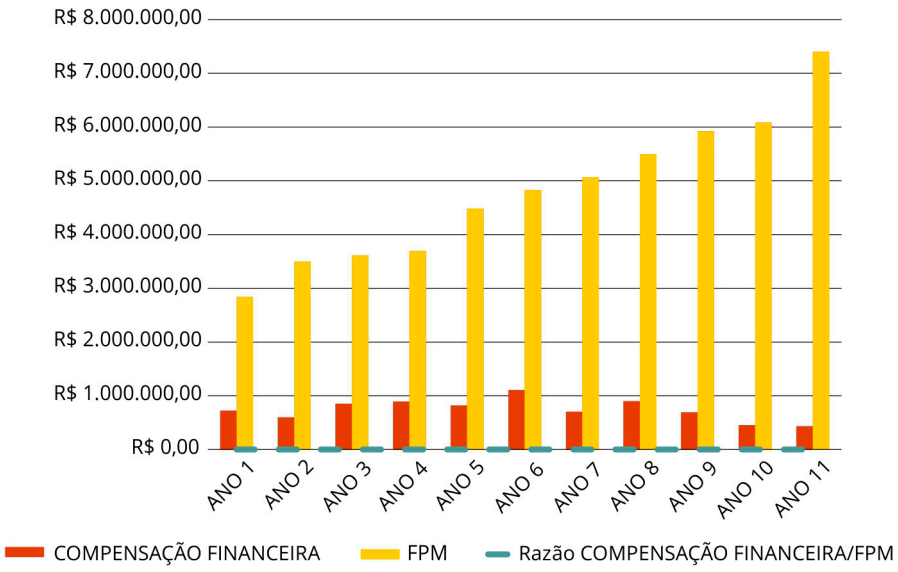

Fonte: ANEEL, 2017.
Org.: COSTA, 2019.

Nesta representação, é possível analisar o comportamento dos valores dos repasses da Compensação Financeira para todos os períodos, conferindo, assim, um primeiro ano financeiro com o pagamento de mais de R$2.500.000,00 de reais pagos ao conjunto de municípios atingidos. Deve-se destacar o sexto ano de repasses, no qual foram pagos aproximadamente R$4.000.000,00 de reais, o ápice de arrecadação dos municípios, e logo seguido de um ano cujos repasses voltaram ao patamar de R$2.500.000,00. A inconstância dos valores é evidente, bem como uma tendência de declínio, a partir do nono ano financeiro. Confere-se, para o último ano de análise, o repasse de aproximadamente R$1.500.000,00.

Em forma de parâmetro para balizar o significado desses repasses para os municípios, utilizou-se o Fundo de Participação dos Municípios para efeito de comparação. Se a Compensação Financeira paga por este empreendimento estava relacionada à produção de energia e área alagada, o FPM estava relacionado ao quantitativo populacional dos municípios. Para receber mais verbas por Compensação Financeira, o município tem que ter maior porcentagem de seu território alagado, ou depender da maior geração de energia pela geradora. Para receber mais verbas pelo FPM, o município tem que comportar maior população, a ponto de mudar de faixa de participação, e/ou depender da maior arrecadação de Imposto sobre Produto Industrializado (IPI) e Imposto de Renda (IR) pela União. O município de Cristália, por exemplo, tem a maior participação na Compensação Financeira

por ter maior área da represa de Irapé. Ao mesmo tempo, por outro lado, apesar de ser um dos municípios menos populosos do conjunto de municípios atingidos, com 5.760 habitantes de acordo com o último censo do IBGE (2010), teve o maior número de famílias remanejadas :327 (LESTINGI, 2014). Desta forma, Cristália foi o município que apresentou a maior razão entre Compensação Financeira e FPM (Gráfico 2).

Gráfico 2: Valores de Compensação Financeira, Fundo de Participação dos Municípios para os Anos Financeiros – município de Cristália.

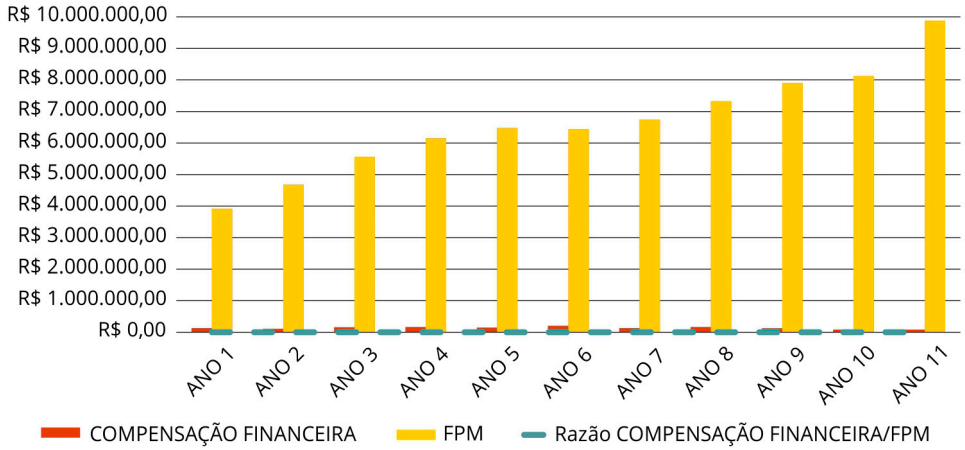



Fonte: ANEEL, 2017; Portal da Transparência, 2017.
Org.: COSTA, 2019.

No primeiro ano financeiro após o funcionamento da UHE Irapé, Cristália recebeu aproximadamente R$3 milhões por meio do FPM e pouco mais de R$700 mil pela Compensação Financeira. Esta última arrecadação representava significativos 25% da primeira, e esta razão se manteve acima da marca de 20% até o sexto ano financeiro. No último ano de análise, 2017, o município recebeu mais de R$7 milhões pelo FPM, e aproximadamente R$430 mil pela Compensação Financeira, tendo a razão reduzida a quase 6%.

Já o município de Berilo, cuja participação é de 5,0% no rateio da Compensação Financeiro pela UHE Irapé, tem a menor parcela deste empreendimento. No entanto, como sua população é expressiva em relação aos demais municípios considerados (inferior apenas à população de Turmalina e Grão Mogol), o FPM transferido é um dos maiores. Os dados ilustrados no Gráfico 3 evidenciam uma nítida e quase ininterrupta tendência de crescimento da arrecadação do FPM e uma distribuição errática, mas com tendência decrescente do valor repassado ao município a título de Compensação Financeira, a partir do ano 9.

Gráfico 3: Valores de Compensação Financeira, Fundo de Participação dos Municípios para os anos financeiros – município de Berilo




Fonte: ANEEL, 2017; Portal da Transparência, 2017.
Org.: COSTA, 2019.

Para Berilo, a maior razão entre Compensação Financeira e FPM foi de 3,5% no primeiro ano financeiro de funcionamento da usina, e nos anos consecutivos se manteve acima de 2,5%, até o sexto ano financeiro, quando declinou para menos de 1% no último período de análise. Se no primeiro ano Berilo recebeu R$131.633 pela Compensação Financeira e quase R$4 milhões pelo FPM, no último ano financeiro recebeu R$78.579 reais pela primeira e R$9,8 milhões pelo Fundo.

Os dados acima indicam que os valores transferidos aos municípios a título de Compensação Financeira não condizem com a projeção anunciada por ocasião do período de discussão da implantação da UHE Irapé. Essa situação se agravou nos anos de 2015, 2016 e 2017 e com a tendência de que a redução permaneça, em razão do declínio na energia gerada pela usina em um contexto de escassez de chuva.

## ICMS

O Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) é uma arrecadação que incide ao serviço de geração e distribuição de energia que são realizados somente em Grão Mogol, pelo fato de nesse município se localizarem todos os equipamentos relativos à geração e transmissão de energia. Apesar de não ser um valor distribuído entre os demais municípios, a arrecadação pela Usina possui expressivo valor em relação aos repasses municipais de Compensação Financeira. No entanto, os dados relativos ao pagamento pela UHE Irapé para o município de Grão Mogol são considerados, pela a Cemig, informações confidenciais.

Através das entrevistas com o prefeito e com a tesoureira de Grão Mogol, identificou-se que os valores ICMS gerados são inferiores à metade da quantia estimada pela Cemig antes da implantação da Usina, chegando a quase R$12 milhões no ano de 2017, e se reduzindo ao longo do tempo.

Para dimensionar seu significado, foram utilizados dados do próprio Relatório de Avaliação de Desempenho Ambiental (RADA), realizado pela Água e Terra/Cemig (2009). Nesse documento, foi apontado que o município de Turmalina arrecadou no mesmo ano da elaboração do relatório, através de atividades diversas no município, o dobro de ICMS que Grão Mogol. A carência de dados primários sobre esse legado não permitiu maiores avanços da pesquisa neste sentido.

## Discussão

Se a Compensação Financeira se mostrou significativa no primeiro ano financeiro – tal como é o caso de Cristália, quando os rendimentos equivaliam a 25% do FPM – esse valor reduziu de forma expressiva ao longo do período analisado, especialmente nos três últimos anos da série. Em 11 anos de repasses monetários, devido ao alagamento de 4.100 hectares, Cristália recebeu pela Compensação Financeira, na comparação relativa com o FPM, um pouco mais do que este mesmo repasse para Berilo no primeiro ano de funcionamento, que teve 745 hectares alagados. O que se observou foi que os rendimentos pela Compensação Financeira têm uma redução gradual frente ao FPM ao longo do período analisado.

Nesse sentido, é importante observar os efeitos ambientais relacionados à diminuição da vazão do rio em função de assoreamento, capacidade de produção de água pela bacia hidrográfica e estiagem prolongada. Estes fatores influenciam diretamente a capacidade de produção de energia da Usina, que é uma das variáveis do cálculo dos repasses. De todo modo, atenta-se à possibilidade de o nível deste declínio se tornar o teto dos pagamentos compensatórios, e não uma fase momentânea, relacionada à sazonalidade. Relatos de entrevistados, corroborando as observações de pesquisa em campo, indicam que a represa não alcança seu nível normal (cota de 510 m, segundo a Cemig) desde 2012. Dessa forma, a principal receita gerada pela UHE Irapé para os municípios alagados se apresenta em uma redução gradual e significativa.

É necessário refletir sobre o significado da Compensação Financeira enquanto um mecanismo para compensar danos socioambientais. É possível reaver esses impactos através de pagamentos monetários? Como custear as externalidades provocadas no meio ambiente a partir de empreendimentos que visam o lucro?

Alier (1994) realizou esta discussão apontando-a como uma questão emblemática para o ecologismo pragmático pautado nos fundamentos da economia neoliberal. As questões levantadas pelo autor demonstram uma fragilidade metodológica de se custear os danos partindo da noção de *externalidades* — conceito que já aparece como um problema — principalmente quanto ao parâmetro de dedução de preços. O custo ao meio ambiente seria pautado nas taxas de lucros da empresa, liquidando os "custos marginais" (gastos extras para se produzir algo) da produção, ou seria pautado no orçamento deduzido para se obter uma mitigação destes danos? Mas, principalmente, como aponta o autor, a "incomensurabilidade econômica" para analisar externalidades com relação a sistemas biológicos complexos, um

rio e suas interações com o ambiente; e neste sentido, a "(...) incapacidade de dar valores atualizados a externalidades futuras e incertas" (p. 73). Ou, ainda, sobre esta crítica ao modelo de adequação ambiental, é questionável a possibilidade de monetizar custos ambientais de algum empreendimento. Cavalcanti (2010: 53) explica que através da visão da economia clássica "nem mercadorias, nem dinheiro, nem mesmo alimentos podem ser definidos por suas qualidades físicas, e sim apenas em termos das opiniões que os agentes econômicos tenham a seu respeito". Neste sistema, cujo fluxo de capital se dá através da circulação entre empresas e consumidores, através do valor de troca, a "natureza, aí, é o que ficou conhecido como uma 'externalidade'" (idem, ibidem: 54). Nesse sentido, Zhouri e Oliveira (2007) e Aczerald (2011) indicaram que o "paradigma da modernização ecológica" possibilita a privatização de bens da natureza ao mesmo tempo em que se socializam os danos para a sociedade de forma geral e, particularmente, o ônus recai para determinados grupos sociais.

Assim, outra reflexão que se faz necessária diz respeito às projeções de possibilidades de desenvolvimento socioeconômico com a implantação de um projeto hidrelétrico no Alto Jequitinhonha. Afinal, a UHE Irapé cumpriu sua expectativa como impulsionadora do desenvolvimento econômico do Alto Jequitinhonha?

A Compensação Financeira é um repasse feito às prefeituras, onde são centralizados e diluídos na receita municipal, e não há controle social ou transparência de sua aplicação. As entrevistas com representantes locais — autoridades públicas, tesoureiros de prefeituras, lideranças comunitárias, entre outros representantes — revelaram o preocupante desconhecimento sobre a aplicação desse repasse. Não há dados e tampouco transparência sobre o uso desta verba. As comunidades pouco sabiam da existência dessa compensação e não eram consultadas sobre suas prioridades de alocação. Povoados diretamente atingidos pela represa buscam fontes alternativas de recursos para melhorias na infraestrutura, como estradas, sistema de abastecimento de água e energia, e serviços básicos de educação e saúde. A população à margem da represa foi duplamente atingida: na profunda perda de territórios e de acesso a recursos da natureza e na possibilidade de influir no destino dos recursos oriundos da barragem (COSTA & GALIZONI, 2020).

E, como visto, Compensação Financeira — o principal legado identificado da Usina para os municípios — tem tido seus valores reduzidos ao longo dos anos.

Ainda sob a luz da reflexão sobre fomento econômico no Alto Jequitinhonha, e baseado no perfil da população diretamente atingida pela represa, uma breve análise de outras formas de repasses de verbas para a população dos municípios atingidos revela importantes balizas para se refletir sobre o significado da receita gerada pela Usina. Os valores procedentes dos programas de transferência de renda do Bolsa Família e da aposentadoria rural foram comparados com os recursos disponibilizados pela Compensação Financeira.

Em 2007, o valor transferido pelo Bolsa Família à população elegível dos sete municípios foi de R$6.369.129,00, o que equivalia à 50% do montante recebido pela

Compensação Financeira no mesmo ano. Em 2016, o valor total do Bolsa Família foi de R$16.475.799,00, ano em que a compensação financeira repassada equivaleu a 10% desse valor. Em 2006, a população elegível dos municípios atingidos recebeu R$21.000.000,00 por aposentadoria, e a razão entre Compensação Financeira e aposentadoria rural foi de 1,70%. Em 2010, o valor recebido pela aposentadoria passou para R$ 35.738.394,95, quando a razão ficou em 9,70%, e em 2017 foi para R$67.078.667,49, e a razão esteve em 1,51%.

A partir destes dados, observou-se que o principal repasse da UHE Irapé para os municípios mais uma vez se apresenta relativamente insignificante frente a outros repasses. Dois pontos devem ser destacados nesta análise. O primeiro diz respeito à natureza de suas variáveis em relação às demais balizas: se a Compensação Financeira depende da maior produção de energia para ter seu valor elevado, os repasses de bolsa família e aposentadoria dependem da presença da população elegível desses programas. Os dados revelam que estimular a densidade de pessoas nestes municípios podia significar ganhos financeiros muito maiores que represamento de água para geração de energia elétrica, cujo resultado foi, antagonicamente, a retirada de milhares de famílias do local.

Essas discussões devem, assim, considerar a dimensão da supressão territorial ocasionada pela implantação da UHE Irapé. Os impactos socioambientais ainda atuantes são pontos cruciais para serem estudados em maior profundidade para, assim, aproximar a noção sobre os prejuízos da Usina para a população local. Destacam-se, neste quesito, as consequências do PEGR criado por mitigação aos danos ambientais da UHE Irapé, e implantado sobre a comunidade rural de Tingui, em Grão Mogol, onde 40 famílias são restringidas de realizar atividades domésticas básicas — não podem ter energia elétrica — além de manejos tradicionais, como manter criações e realizar o pousio.

O segundo ponto de destaque diz sobre esses programas de transferência de renda e a forma descentralizada de repasse, além da importantíssima fonte de renda para as famílias dos municípios atingidos (DELGADO & CARDOSO, 1999). Esses recursos movimentam volumosos repasses descentralizados e transparentes que comprovadamente geram um ciclo virtuoso de distribuição de renda, que movimenta a economia local, estimula a produção familiar e que podem, assim, apontar possibilidades de desenvolvimento que levem em conta populações historicamente marginalizadas.

Nota-se que a evocação deste conceito sobre desenvolvimento, feito por diferentes grupos sociais, parecem ter significados diversos, quase antagônicos. E, além de respostas, este conceito sugere questões: “mais do que transformação, o desenvolvimento é invenção, pois comporta um elemento de intencionalidade” como afirmou Celso Furtado (1994: 37). Frequentemente, misturam-se no conceito as intenções variadas de progresso, crescimento econômico, promoção de qualidade de vida, fortalecimento das estruturas locais. Acrescenta que “não se resume em resposta a um desafio: é, antes de tudo, a manifestação de uma possibilidade”,

e é por isso que essa possibilidade "se diferencia das mutações que estão na base da evolução natural", pautada na inovação criativa do ser humano "que se volta para a descoberta dele mesmo" cujo objetivo, o desenvolvimento, só seria efetivo "quando a acumulação conduz à criação de valores que se difundem em importantes segmentos da coletividade" (FURTADO, 1994, p. 37).

O conceito de desenvolvimento é polissêmico, carrega junto a si discursos políticos e acadêmicos. Ortega (2008) analisou que muitas vezes é atribuído ao termo *desenvolvimento* ações de cunho positivista, ou seja, evolutivo e direcional. O autor diz que a primazia dessa ideologia datada do final do século XIX foi associada ao *progresso*. Nessa perspectiva, as sociedades apresentam graus diferentes de evolução conforme o "nível" de civilidade, tecnologia, controle da natureza e seus recursos, etc. Em outra perspectiva, continua o autor, a partir de 1930, intensificou-se no mundo ocidental a atribuição de Bem-Estar Social ao *crescimento econômico*. Este outro conceito inferia que a qualidade de vida estava associada – e só seria possível – enquanto houvesse crescimento da economia. Essas duas ideologias citadas estão presentes no planejamento de financiamentos públicos ou privados e não respondem às duras indagações dos críticos do sistema capitalista, principalmente no que concerne à crescente desigualdade social. Neste sentido, o conceito de *desenvolvimento* vem pela busca de maior distribuição de riquezas e diminuição das disparidades socioeconômicas (ORTEGA, 2008).

Reduzir o *desenvolvimento* ao *crescimento econômico* foi uma atitude comum realizada pelos defensores iniciais do primeiro conceito, sendo atribuído a um simples crescimento da renda per *capita* nas áreas subdesenvolvidas (ESTEVA, 2000). Para esse mesmo autor, o desenvolvimento possui um enorme leque de significados, ocupando "o centro de uma constelação semântica incrivelmente poderosa", contudo ao mesmo tempo contraditório, pois:

> não há nenhum outro conceito no pensamento moderno que tenha influência comparável sobre a maneira de pensar e o comportamento humano. Ao mesmo tempo, poucas palavras são tão ineficazes, tão frágeis e tão incapazes de dar substância e significado ao pensamento e ao comportamento (ESTEVA, 2000, pág. 61).

Em uma linha de perspectiva semelhante, Gómez (2002) apontou que a operacionalização do conceito de desenvolvimento – enquanto estratégia de reprodução do capital – é recente e desconexa, e apenas nos últimos 50 anos se vem trabalhando essa categoria. Então,

> não se trata, portanto, de uma categoria de profundo conteúdo histórico, tampouco de uma categoria ontologicamente atrelada ao devir da sociedade, como poderia deduzir-se da consideração e às vezes, veneração, com que esta ideia *é apresentada e trabalhada* (GÓMEZ, 2002, *pág.* 2).

Ao se tratar desse tema, distinguir o *nome* da *coisa* exige grande esforço. O conceito – considerando apenas o campo de conhecimento das ciências sociais – apresenta polissemia amplíssima, com conotações às vezes contrárias e muito

polêmicas. O resultado prático de sua manifestação é ainda mais complexo, ou até mesmo suposto: "ninguém parece suspeitar que o conceito não se refere a um fenômeno real [...] cuja base de apoio é a premissa, muito ocidental, mas inaceitável e não demonstrável, da unicidade, homogeneidade e linearidade da evolução do mundo" como aponta Esteva (2000: 66) quando discute o subdesenvolvimento em contraponto ao desenvolvimento.

Ciente da problemática intrínseca ao conceito de desenvolvimento, neste artigo não se pretendeu esgotar as críticas ao conceito, mas analisar os impactos da implantação de um "modelo de desenvolvimento" baseado em grandes obras.

Ademais, é importante delinear perspectivas otimistas do uso do termo com propostas animadoras, cujos nomes – também muito diversos – indicam sugestões de ressignificação do desenvolvimento em seu esforço de melhorar a qualidade de vida das populações.

Nesse sentido, o desenvolvimento apresenta múltiplas faces de intepretação e manifestação. Destaca-se a importância das concertações sociais locais, suas relações com o meio ambiente e a dinâmica de seus sistemas produtivos na etapa de planejamento e execução. Seguindo as contribuições acima apresentadas, ao se denominar grandes projetos hidrelétricos como provedores de desenvolvimento para uma região, deve-se analisar, primeiramente, as intencionalidades deste processo, como ressaltou Celso Furtado (1994).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise realizada mostrou o histórico dos repasses da Compensação Financeira desde o início do funcionamento da Usina Hidrelétrica de Irapé. O comportamento desses valores mostra uma significativa redução nos anos de 2015, 2016 e 2017, indicando declínio da geração dessa receita pelo empreendimento. Caberia aqui refletir sobre a extensão do mecanismo da Compensação Financeira enquanto política de mitigação de impactos ambientais e uso de recursos hídricos. Esse repasse é realizado para as prefeituras, reforçando o caráter centralizador deliberativo das verbas públicas, visto que sua aplicação não envolve participação pública e tampouco há transparência de sua execução. Durante a pesquisa, foram frustradas as tentativas de se ter acesso à alguma informação sobre a aplicação dessa verba. Encontrou-se nos municípios um desconhecimento geral sobre esse repasse, mesmo no setor público.

Ao considerar os territórios mais impactados pela represa, como os povoados que margeiam o lago, ou os reassentamentos nos municípios atingidos, pressupõe-se que a aplicação dos recursos provenientes da Compensação Financeira deveria atender prioritariamente a esta população em suas demandas ligadas aos danos causados pela implantação da represa. Não foi o que se observou. A ausência de legislação e vontade política para indicar investimentos direcionados especificamente às externalidades provocadas pela implantação da barragem, tal qual

é definido o objetivo dessa compensação, provoca a diluição desses recursos na administração pública municipal, favorecendo uma política coronelística e seu mando local. Fica evidente, como afirmam Maldaner e Akama (2019), que

> Tão importante quanto a liberação de recursos é o planejamento e efetividade da aplicação da CFURH [Compensação Financeira pelo Uso de Recursos Hídricos] para suprir as necessidades básicas das comunidades afetadas por empreendimentos hidrelétricos (MALDANER e AKAMA, 2019: 275)

Os autores, corroborando com os resultados obtidos deste artigo, concluem que suas investigações vão de encontro ao discurso que UHEs gerem desenvolvimento no local atingido. Os legados alavancados pela UHE Irapé são relativos e escassos frente ao "preço" social, cultural e ambiental de sua implantação para a população rural do Jequitinhonha.

Os maiores benefícios desta Usina estavam restritos ao imaginário dos seus empreendedores, consultores, de autoridades públicas, agentes de desenvolvimento, entre outros, que insistiam em afirmar que Irapé fomentava a economia local, o que seria um discurso modesto quando ainda se projetava a redenção do Vale do Jequitinhonha em uma hidrelétrica.

Referências


ABRAMOVAY, R. O Capital Social dos Territórios. *Economia Aplicada*, v. IV, n. 2, pp. 379-397, abril/junho 2000

ACSELRAD, H. & SILVA, M. G. *Rearticulações sociais da terra e do trabalho em áreas de grandes projetos hidrelétricos na Amazônia*: O caso de Tucuruí. In: ZHOURI, Andréa (Ed.). As tensões do lugar: hidrelétricas, sujeitos e licenciamento ambiental. Editora UFMG, 2011.

ÁGUA E TERRA PLANEJAMENTO AMBIENTAL/CEMIG. *Relatório de Análise de Desempenho Ambiental***.** Belo Horizonte: SUPRAM, 2009.

ALIER, J. M. *De la economía ecológica al ecologismo popular*. Icaria Editorial, 1994.

BERMANN, C. Impasses e controvérsias da hidrelétrica**.** *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 21, n. 59, p. 139-153, jan./abr. 2007.

CALIXTO, J. S. & RIBEIRO, A. E. Três olhares sobre o reflorestamento: a percepção de atores sociais sobre a monocultura de eucalipto no Alto Jequitinhonha. *Organizações Rurais & Agroindustriais*, Lavras/MG, 9, 003, 2007.

CAVALCANTI, C. Concepções da economia ecológica: suas relações com a economia dominante e a economia ambiental. *Estudos avançados*, v. 24, n. 68, pp. 53-67, 2010.

CEMIG-COMPANHIA ENERGÉTICA DE MINAS GERAIS. *Plano de Controle Ambiental*: UHE de Irapé. Belo Horizonte, 2009. 5 Volumes.

COSTA, P. C. & GALIZONI, F. M. À Margem de Irapé: consequências da barragem no rio Jequitinhonha uma década após sua implantação. *Revista Espinhaço*, v. 9, n. 1, pp. 52-60, 2020.

DELGADO, G. C. & CARDOSO JR, J. C. *O idoso e a previdência rural no Brasil***:** a experiência recente da universalização. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 1999.

DUARTE, M. G. Ensaios laboratoriais para avaliação da drenagem ácida na barragem da UHE Irapé [manuscrito]. *Dissertação* de Mestrado. Universidade Federal de Ouro Preto: Ouro Preto, 2011.

ENERCONSULT/CEMIG. *Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental da UHE Irapé*. Belo Horizonte, dezembro de 1993.

ESTEVA, G. Desenvolvimento. In: SACHS, W. *Dicionário do desenvolvimento*: guia para o conhecimento como poder. Tradutores: Vera Lúcia M. J., Susana de Gyalokay e Jaime A. Clasen – Petrópolis, Rj: Vozes, 2000. pp. 399-399.

FRANÇA, Á. S. *A previdência social e a economia dos municípios*. Brasília: ANFIP, Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil, 2011.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Índice Mineiro de Responsabilidade Social.* Disponível em: https://bit.ly/3ALoRNL. Acesso em: fevereiro de 2020.

FURTADO, Celso. *A superação do subdesenvolvimento*. Economia e sociedade, v. 3, n. 1, pp. 37-42, 1994.

GODINHO, A. L. *Monitoramento da Ictiofauna na Área de Influência da Usina Hidrelétrica de Irapé*. Relatório Final enviado à Cemig. Fundep. Universidade Federal de Minas Gerais. Centro de Transposição de Peixes: Belo Horizonte, 2007.

GALIZONI, F. M. *A Terra Construída*: família, trabalho, ambiente e migrações no Alto Jequitinhonha, Minas Gerais. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2007.

GOMES, J. L S; VIEIRA, F. P. & HAMZA, V. M.. Use of electrical resistivity tomography in selection of sites for underground dams in a semiarid region in southeastern Brazil. *Groundwater for Sustainable Development*, v. 7, pp. 232-238, 2018.

GÓMEZ, J. R. M. Crítica ao conceito de desenvolvimento. *Revista Pegada*, v. 3, n. 1, 2002.

IBGE. *Censo Agropecuário 2017*. Disponível em: https://bit.ly/3AL47sn. Acesso em 12 nov. 2019.

IBGE. *IBGE Cidades*. Disponível em https://bit.ly/3clXEuC. Acesso em 23 out. 2019.

LASCHEFSKI, K.. Licenciamento Ambiental e Equidade Ambiental: as racionalidades distintas de apropriação do ambiente por grupos subalternos. In: ZHOURI, Andréa (Ed.). *As tensões do lugar*: hidrelétricas, sujeitos e licenciamento ambiental. Editora UFMG, 2011.

LEME, A. A. O setor elétrico entre a questão histórica e os problemas sociológicos. *Ciências Sociais Unisinos*, v. 50, n. 2, p. 166-176, 2014.

LESTINGI, M. D. *A inserção dos custos sociais nos empreendimentos hidrelétricos*: Estudo de caso da UHE Irapé (MG). *Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo, 2014.*

*LIMA, V. M. P.. Secas e S'águas*: uma avaliação sobre a dinâmica da água no Alto Jequitinhonha. 57 p. Monografia (Graduação Engenharia Agrícola) – Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2006.

MALDANER, K. L. S. & AKAMA, A. A compensação financeira e o desenvolvimento de municípios impactados por hidrelétricas: os indicadores sociais de Paranã e São Salvador do Tocantins. *Revista Ibero-Americana de Ciências Ambientais*, v. 10, n. 2, pp. 271-283, 2019.

MATOS, R. E. S. & FERREIRA, A. V. B. Geo-História do Vale do Jequitinhonha: origem e formação da rede de cidades. *Cadernos do Leste*. Belo Horizonte: v. 1, n. 2, pp. 1-17, out. 2000.

MORETTO, E. M. Histórico, tendências e perspectivas no planejamento espacial de usinas hidrelétricas brasileiras: a antiga e atual fronteira Amazônica. *Ambiente & Sociedade*, v. 15, n. 3, pp. 141-164, 2012.

NERE, R. A.; COSTA, P. C. & OLIVEIRA, J. A. Os Efeitos da Modernização Agrícola: o avanço da silvicultura no Vale do Jequitinhonha – MG. In. SIMPÓSIO INTERNACIONAL DE GEOGRAFIA AGRÁRIA, VI. 2013. João Pessoa. *Anais*... João Pessoa: UFPB, 2013.

OLIVEIRA, *N. C. C. A grande aceleração e a construção de barragens hidrelétricas no Brasil. Varia* História, v. 34, n. 65, p. 315-346, 2018.

ORTEGA, A. C. A evolução das ideias de desenvolvimento Em: Territórios Deprimidos. 2008.

PEREIRA, V. G. *Como a vida se refaz*: os caminhos da reterritorialização de atingidos pela Barragem de Irapé do Alto Jequitinhonha. 240 p. Tese (Doutorado em Administração) - Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2012.

PEREIRA, V. G; RIBEIRO, E. M; TEIXEIRA, M. S. SIQUEIRA, D. L. População, Recursos Naturais e Espaço no Alto Jequitinhonha: o caso dos atingidos pela UHE de Irapé. 34°. *Anais...* Encontro anual da ANPOCS. Caxambu, 2010.

PEREIRA, Walles de Jesus Lopes. Impermeabilização das Superfícies para Implantação de estruturas de Concreto em Maciço de Rocha Sulfetada: o caso da UHE de Irapé. *Dissertação.* Universidade de Ouro Preto: Ouro Preto, 2008.

RIBEIRO, E. M. *História do Povo da Beira dos Rios*. [Folheto de Cordel/Benjamin Rocha]. 2ª Edição, Campo-Vale: Minas Novas, 1993.

_____. *As Estradas da Vida*: terra, fazenda, e trabalho no Jequitinhonha e Mucuri, Minas Gerais. Tese de Doutorado. Tese de Doutoramento. Campinas: IFCH/Unicamp, 1997.

RIBEIRO, E. M; AYRES, E. B; GALIZONI, F. M; ALMEIDA, A. F; ASSIS, T. P; MOREIRA; T. B; FONSECA, V; CARVALHO, A. A. O engenho na mesa: indústria doméstica e soberania alimentar no Jequitinhonha mineiro. *Revista Agriculturas* v. 8 - n. 3, setembro de 2011.

RIBEIRO, E.M., GALIZONI, F.M., CALIXTO, J.S., ASSIS, T.R., AYRES, E.B., SILVESTRE, L.H. "Gestão, uso e conservação de recursos naturais em comunidades rurais do alto Jequitinhonha." *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 7, n. 2, nov., 2005.

_____. Agricultura familiar e programas de desenvolvimento rural no Alto Jequitinhonha. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v. 45, n. 4, pp. 1075-1102, 2007.

SANTOS, Renata Cristina. O Desenvolvimento e os Atingidos pela Hidrelétrica de Irapé no Alto Jequitinhonha. *Anais...* I CONACSO. Congresso Nacional de Ciências Sociais: desafios da inserção em contextos contemporâneos. UFES: Vitória, 2015.

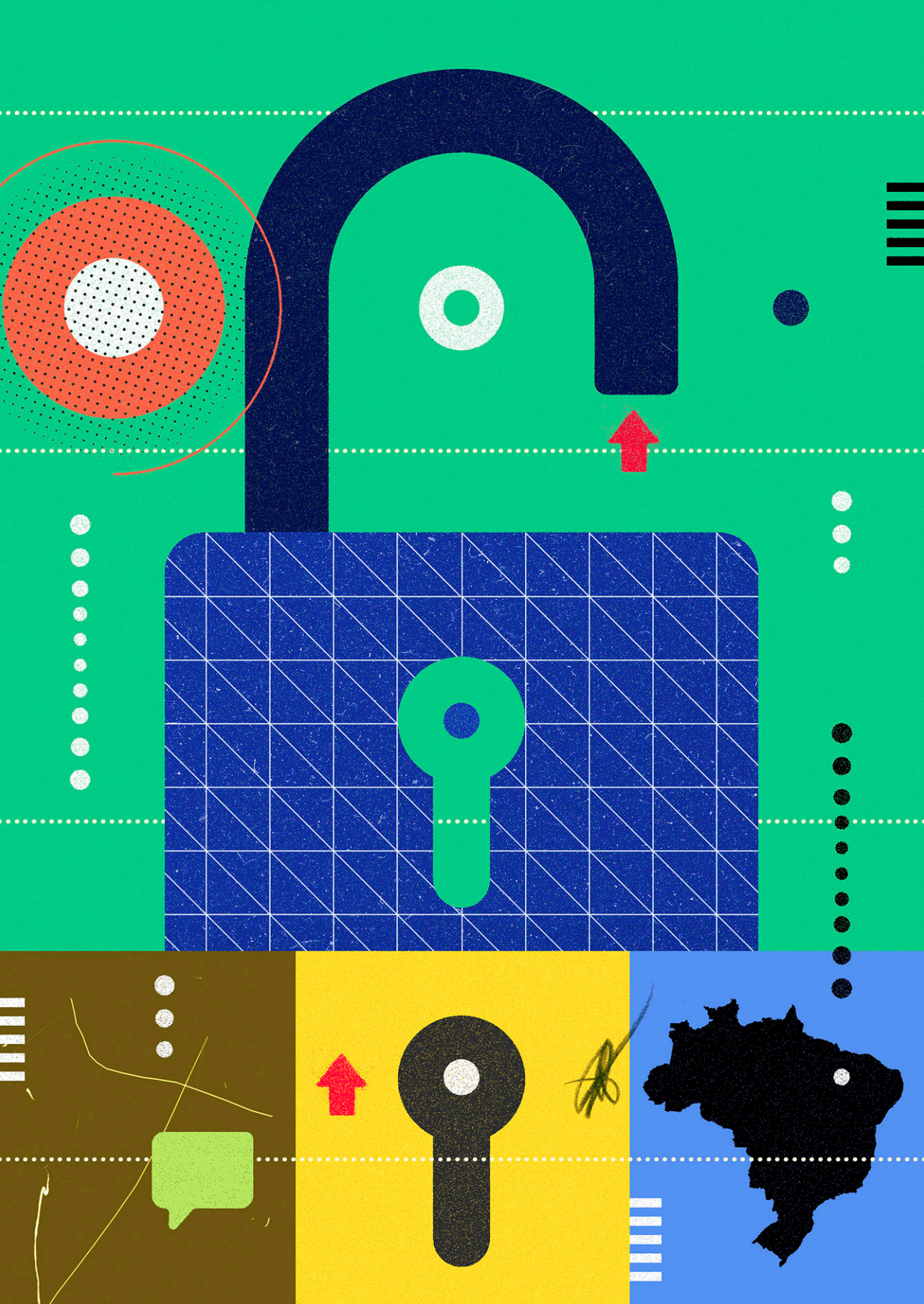
SIGAUD, Lygia. O efeito das tecnologias sobre as comunidades rurais: o caso das grandes barragens. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 7, n. 18, pp. 18-28, 1992.

SOUZA, P. C. O desenvolvimento como pressuposto na "natureza humana". *CAMPO-TERRITÓRIO*: Revista de geografia agrária, v. 14, n. 32, pp. 208-238, abr., 2019.

ZHOURI, A.; OLIVEIRA, R. Desenvolvimento, conflitos sociais e violência no Brasil rural: o caso das usinas hidrelétricas. *Ambiente & Sociedade*, Campinas, v. X, n. 2, pp. 119-135, jul./dez. 2007.

ZUCARELLI, M. C. O Papel do Termo de Ajustamento de Conduta no Licenciamento Ambiental de Hidrelétricas. In: ZHOURI, Andréa (Ed.). *As tensões do lugar*: hidrelétricas, sujeitos e licenciamento ambiental. editora UFMG, 2011.

_____. Estratégias de Viabilização Política da Usina de Irapé: o (des)cumprimento de normas e o ocultamento de conflitos no licenciamento ambiental de hidrelétricas. *Dissertação* de Mestrado. UFMG. Belo Horizonte, 2006.



# Desenvolvimentismo no Nordeste. Efeitos socioeconômicos das políticas públicas dos governos progressistas (2003-2016). Os casos do PAC e do PBF

## *Developmentalism in the Northeast: socioeconomic effects of the public policies of progressive governments (2003-2016). The cases of PAC and PBF*

**DANIELLY CAROLINY DE ANDRADE SILVA**
Universidade Federal de Pernambuco – UFPE/PIMES
PE – Brasil
orcid.org/0000-0002-0060-6374
danielly.andrade@ufpe.br

**JOÃO POLICARPO RODRIGUES LIMA**
Professor da Universidade Federal de Pernambuco – UFPE/PIMES
PE – Brasil
orcid.org/0000-0003-1485-0025
policarpo.lima@ufpe.br

**ANA MONTEIRO COSTA**
Professora da Universidade Federal de Pernambuco – UFPE/DECON
PE – Brasil
orcid.org/0000-0002-4495-8224
monteiro.costa@ufpe.br

Resumo

O artigo analisa os resultados econômicos e sociais do PAC e do PBF no Nordeste, bem como a relação entre o debate acadêmico acerca do desenvolvimentismo e a construção de políticas públicas dos governos progressistas no Brasil. Para tal, recupera a literatura sobre o desenvolvimentismo, bem como resgata a trajetória da economia do Nordeste nas décadas recentes. Busca apresentar a ação do Estado enquanto promotor do desenvolvimento nas dimensões social e econômica, através da análise da evolução de algumas variáveis selecionadas. Conclui-se que a melhoria nos indicadores econômicos e sociais no Nordeste tornou-se mais visível a partir dos governos progressistas, já que essa experiência desenvolvimentista mais recente incluiu políticas redistributivas, ao contrário daquela adotada no Brasil durante a substituição de importações. Entretanto, ressalta-se que a informalidade no mercado de trabalho, os baixos rendimentos mensais, e a desigualdade persistiram como problemas enfrentados na região.

Palavras Chave: Desenvolvimentismo; Desenvolvimento Nordestino; Programa de Aceleração do Crescimento e Programa Bolsa Família.

Abstract

The article analyzes the economic and social results of the PAC and PBF in Brazilian Northeast, as well as the relationship between the academic debate about developmentalism and the construction of public policies by progressive governments in Brazil. Thus, it recovers the literature on developmentalism and recalls the trajectory of the Northeastern economy in recent decades. Besides that, it presents the State's action fostering development in the social and economic dimensions, and analyses the evolution of selected variables, according to the construction of the developmental policies. The conclusion is that the improvement in economic and social indicators in the Northeast region became more visible after the last progressive governments, since this most recent developmentalist experience included redistributive policies, unlike the one adopted in Brazil during import substitution. However, it is worth noting that informality in the labor market, low monthly incomes, and inequality persisted as problems faced in the region.

Keywords: Developmentalism; Northeastern Development; Programa de Aceleração do Crescimento and Bolsa Família Program.

http://dx.doi.org/10.51861/ded.dmvdd.3.064
Recebido em: 28 de janeiro de 2022. Aprovado em: 14 de julho de 2022.

## INTRODUÇÃO

No início dos anos 2000, governos progressistas ascenderam ao poder no Brasil (2003-2016), defendendo a busca por um desenvolvimento econômico e social inclusivo. Concomitantemente, observou-se um interessante debate acadêmico sobre o desenvolvimentismo nacional, que direta ou indiretamente influenciou a construção de políticas públicas. A priorização de grupos sociais mais excluídos e das economias menos desenvolvidas nas políticas públicas na construção de um desenvolvimento nacional é a hipótese que levantamos para que o Nordeste tivesse taxas de crescimento econômico maiores que as da média nacional e taxas de crescimento também superiores no que tange a melhoria dos indicadores sociais em comparação às demais regiões do país.

A economia nordestina já nos anos 1950 figurava como a região mais pobre do país. No início do Governo de JK (1956 – 1961), o Brasil crescia economicamente, entretanto o Nordeste passava por um período de crise, intensificada pela seca, o que levou movimentos sociais a reivindicarem políticas públicas que solucionassem o problema. Diante disso, foi criado o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), o qual tinha como objetivo propor políticas públicas que promovessem o desenvolvimento da região. A partir do GTDN, pautado no discurso de minimizar o conflito regional entre o Nordeste e o Sudeste, em 1959, foi criada a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE). Mesmo com esse direcionamento de políticas públicas, já nos anos de 1990, depois de mais de três décadas do início do planejamento regional voltado para o Nordeste, essa região ainda se destacava em âmbito nacional pela precariedade da renda de uma grande parte da população. Foi somente no Governo Lula, que o Nordeste passou a crescer a taxas superiores à média nacional, ainda que concentrasse o maior número de pobres do país.

Assim, neste trabalho, investigamos a relação das visões desenvolvimentistas na criação de programas de promoção de desenvolvimento socioeconômico durante os governos progressistas (2003-2016) e verificamos se estes programas foram capazes de suscitar o desenvolvimento nas regiões mais deprimidas do país. Para tanto, analisamos mais de perto o desempenho do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC e do Programa Bolsa Família – PBF no Nordeste. A escolha desses programas se estabeleceu tanto pela importância do montante de recursos empregados em termos de investimento, PAC, quanto no contingente de famílias diretamente beneficiadas, PBF. Para atingir seus objetivos, recupera a literatura sobre o desenvolvimentismo, bem como resgata a trajetória da economia do Nordeste nas décadas recentes. Em seguida, apresenta a ação do Estado enquanto promotor do desenvolvimento nas dimensões social e econômica, através da análise da evolução de algumas variáveis selecionadas, conforme a construção das políticas desenvolvimentistas a serem analisadas.

Investigar as razões que diferenciam o desenvolvimento do Nordeste pode revelar informações que consigam guiar políticas públicas sociais e econômicas

capazes de impulsionar a região. Ainda, acreditamos que compreender a relação entre a produção acadêmica acerca do desenvolvimentismo e a elaboração de políticas públicas pode contribuir para fortalecer essa relação para a proposição e a construção de uma nação mais inclusiva.

O artigo está dividido em seis seções, incluindo esta introdução. Na seção 2 apresenta-se uma breve discussão teórica acerca do desenvolvimento e do papel do Estado neste processo, bem como as diferenças entre as correntes desenvolvimentistas, procurando mostrar a evolução do debate teórico, sendo elas: Nacional Desenvolvimentismo; Novo Desenvolvimentismo e; Social Desenvolvimentismo. Na seção 3 versa-se sobre o desenvolvimento do Nordeste, através de um resgate histórico. A seção 4 apresenta a descrição e a análise do PBF e do PAC, buscando identificar seus aspectos políticos e socioeconômicos para o Nordeste. A seção 5 procura verificar a ação do Estado enquanto promotor do desenvolvimento no Nordeste, durante os governos progressistas, através da análise de variáveis ligadas ao PBF e ao PAC, em objetivos e/ou condicionalidades. Por fim, apresentam-se as considerações finais.

## DESENVOLVIMENTISMO ECONÔMICO: BREVE EXPOSIÇÃO SOBRE A ORIGEM DAS CORRENTES DO NACIONAL DESENVOLVIMENTISMO, DO NOVO DESENVOLVIMENTISMO E DO SOCIAL DESENVOLVIMENTISMO

Diante da grande proporção da crise de 1929 e na tentativa de se proteger contra a instabilidade mundial, muitos países passaram a adotar políticas de estímulo à economia interna. Assim, em alguns países, as medidas de atuação do Estado defendidas por Keynes, que via os agentes individuais incapazes de dinamizar a economia em momentos de crise, com aumento do investimento e do emprego, diante da incerteza e da preferência pela liquidez, eram expressão de esperança de retomada do crescimento. Processou-se então no Brasil e na América Latina o início da ideologia nacional desenvolvimentista, associada ao modelo de substituição de importações, a qual propunha o Estado interventor como solução para os problemas econômicos e sociais. O Estado viria a ser essa força superior que interferiria diretamente na economia de forma a superar os obstáculos e promover o bem-estar social, através da proteção da indústria nacional e da oferta de serviços públicos de qualidade (DIAS & CARIO, 2014). O objetivo era reduzir a vulnerabilidade externa via redução de importações em favor da indústria nascente nacional (GONÇALVES, 2012). A doutrina desenvolvimentista induzia a produção interna do que dantes era importado, sendo, para isso, fundamental o suporte da CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe), a qual formulou um conjunto de medidas que visavam à superação do atraso econômico dos países latino-americanos, através da industrialização (FONSECA, 2014, p. 31).

Entretanto, com a necessidade de importação de bens de capital e insumos industriais, o que gerava desequilíbrio na balança comercial, além da questão

ambiental (como a limitação de recursos naturais) e a crise do petróleo de 1973, entre outros aspectos, o modelo de substituição de importações entrou em declínio, e aumentaram as críticas quanto à capacidade do Estado ser o principal promotor do desenvolvimento econômico e do bem estar social (GONÇALVES, 2012). Apesar do Nacional Desenvolvimentismo ter contribuído para a urbanização, industrialização e modernização do Brasil, deixou marcas como concentração de renda e mercados internos limitados (PINHO 2012).

As décadas de 1970 e 1980 foram marcadas por diversas crises econômicas, potencializadas pelos choques do petróleo de 1973 e 1979. Muitos países entraram em recessão, e o Estado passou a não mais dar conta da proteção à indústria nacional, do desenvolvimento, e da prestação de serviços públicos de qualidade (BRANCO, 2009). Segundo Bielschowsky (2011), os anos 1980 foram marcados por uma crise financeira que fragilizou o Estado, e as estratégias nacionais de desenvolvimento passaram a não ser acolhidas, uma vez que o alvo agora era o controle da hiperinflação. Assim, os anos 1980 foram caracterizados pelo baixo crescimento da economia, pelo enfraquecimento do Estado e, ao mesmo tempo, pelo início da entrada do pensamento neoliberal no Brasil.

Conforme Paulani (1999), o neoliberalismo como doutrina econômica não conseguiu nenhuma reformulação básica no capitalismo avançado, resultando em sociedades marcadamente mais desiguais, embora não tão desestatizadas como de início se pretendia. A implantação das políticas neoliberais nos países de capitalismo avançado foi capaz de controlar as taxas de inflação e recuperar a taxa de lucro das empresas, no entanto fracassou em restaurar as altas taxas de crescimento da economia (MATOS, 2008). Alguns dos maiores bancos e seguradoras mundiais começaram a entrar em decadência, afora os índices elevadíssimos de desemprego no geral.

Os anos 2000 marcaram a retomada de uma onda de governos progressistas na América Latina, com propostas e visões diferenciadas sobre a promoção do desenvolvimento, inclusive considerando adesões variadas aos pressupostos neoliberais, como uma defesa de conciliação de classes, tal qual aquelas realizadas na Argentina e no Brasil, ou uma proposta mais disruptiva, como a da revolução bolivariana adotada na Venezuela, Bolívia e Equador. Aqui, focaremos no debate sobre o desenvolvimentismo brasileiro, apresentando e diferenciando o Novo Desenvolvimentismo e o Social Desenvolvimentismo.

O Novo Desenvolvimentismo surgiu na América Latina, especialmente no Brasil, no início do século XXI, como alternativa ao projeto neoliberal, que passava a apresentar seus primeiros sinais de exaustão. Segundo Boito Junior (2012), o Novo Desenvolvimentismo foi idealizado no Brasil no século XXI, tendo uma base ampla e heterogênea, com políticas de crescimento econômico e transferência de rendas iniciada pelos governos Lula da Silva e Dilma Rousseff (BOITO JUNIOR, 2012). Ainda no início dos anos 2000, Bresser-Pereira propôs o Novo Desenvolvimentismo como modelo de desenvolvimento para o Brasil, visando promover o crescimento

econômico por meio da poupança nacional, evitando o endividamento externo e reforçando a economia local (CASTELO, 2012; NASCIMENTO, 2016). Bresser-Pereira (2010) teve como inspiração as altas taxas de crescimento observadas nos países asiáticos que, mesmo após a crise de 1980, mantiveram seu crescimento econômico graças à adoção de uma estratégia nacional de desenvolvimento e a não subordinação ao receituário neoliberal.

É importante salientar que, para Bresser-Pereira (2010), crescimento seria sinônimo de desenvolvimento econômico, ou seja, o desenvolvimento aconteceria quando a renda da população crescesse em função do aumento da produtividade, elevando consequentemente o bem-estar. Dessa forma, o Estado deveria oferecer condições necessárias para que os empresários investissem e realizassem lucros, só assim, a sociedade e as classes trabalhadoras poderiam desfrutar dos frutos do desenvolvimento (BRESSER–PEREIRA, 2010). Diferente do antigo desenvolvimentismo, que priorizava o mercado nacional, a industrialização seria direcionada para as exportações. Sendo assim, com vista a privilegiar os investimentos, o Estado disporia de sua política econômica focalizada na redução das taxas de juros e em taxas de câmbio competitivas, orientando a economia para as exportações (BRESSER-PEREIRA, 2007). Para Bresser-Pereira, (2016) o desenvolvimento econômico seria o principal elemento do progresso.

Então, o Novo Desenvolvimentismo colocou-se como alternativa à ideologia neoliberal, tendo entre um de seus objetivos a motivação de reduzir as desigualdades econômicas e sociais. Porém, este propósito é referido com menor crédito que motivações de crescimento econômico, como, por exemplo, criar condições para investimentos, estimular a acumulação de capital, combater a inflação, ajustar as contas externas, entre outras finalidades. Nas parcas vezes que aborda o tema das demandas sociais, não o traz como prioridade, mas como consequência do desenvolvimento econômico ou para orientá-lo de modo a promover o mercado nacional. O Novo Desenvolvimentismo defendia um movimento gradativo: menos Estado e mais mercado, ou seja, não contemplava uma corrente protecionista explícita, propondo-se uma taxa de câmbio competitiva e equilibrada, com vistas a neutralizar a doença holandesa[1]. Apesar dos novos desenvolvimentistas acreditarem no fortalecimento estatal, não preconizavam o intrometimento do setor público na iniciativa privada, mas este deveria atuar como uma instância reguladora das atividades econômicas, promovendo condições para o investimento do capital (CASTELO, 2012; BRANCO, 2009).

Em 2005, um ano após a publicação do artigo "O Novo desenvolvimentismo" de Bresser-Pereira na Folha de São Paulo, um grupo de acadêmicos lançou um

1 "A doença holandesa é uma grave falha de mercado que, quando não devidamente neutralizada, constitui-se em obstáculo fundamental ao crescimento econômico. É uma falha de mercado decorrente da existência de recursos naturais baratos e abundantes usados para produzir commodities (e da possível elevação dos preços das mesmas) que são compatíveis com uma taxa de câmbio mais apreciada do que aquela necessária para tornar competitivos os demais bens comercializáveis." (BRESSER-PEREIRA, 2008, p. 50).

livro intitulado "Novo Desenvolvimentismo: um projeto nacional de crescimento com equidade social[2]". Apesar da estratégia de desenvolvimento abordada no livro apresentar similitude com o Novo Desenvolvimentismo proposto por Bresser-Pereira, a obra se mostrou mais propensa a apoiar uma ideia de desenvolvimento com foco nas questões sociais. Nela, os autores apostaram em uma estratégia de desenvolvimento que conciliava elevadas taxas de crescimento com equidade social (CASTELO, 2012).

Cepêda (2012) propôs um novo desenvolvimentismo que tornasse prioritária a melhoria da distribuição de renda, além do aumento de políticas públicas voltadas para transferência de renda, investimentos em infraestrutura e em setores considerados básicos como saúde e educação. Ao Estado, caberia a função de promover meios para tornar a dinâmica social o epicentro do projeto de desenvolvimento nacional. A ideia de desenvolvimentismo proposta por Cepêda (2012) seria parte do que viria a ser denominado de Social Desenvolvimentismo. Para a autora, o estímulo da economia se daria pelo lado da demanda, através do consumo de massa, transferência de renda, e políticas sociais, porém é importante enfatizar que o argumento central ainda seria a busca pela redução da desigualdade, pela justiça social e por equidade, sendo estas prioridades do Estado desenvolvimentista. A política de transferência direta e indireta de renda seria crucial no sentido de alterar a dinâmica econômica e regional, produzindo inclusões de atores marginalizados da sociedade e lhes conferindo um sentimento de sujeito político pertencente a uma nação (CEPÊDA, 2012).

Posto isto, temos que as duas correntes do desenvolvimentismo, o Novo e o Social, aqui apresentadas têm em comum o fato de ambas enxergarem e aceitarem a necessidade do desenvolvimento, tendo o Estado como promotor. Entretanto, possuem perspectivas diferentes do que seria o foco do desenvolvimento, ou de modo mais específico, divergem quanto ao que seria uma nação desenvolvida. Diante do distanciamento histórico, essas correntes, que se mostravam antagônicas em termos de prioridade, se complementam e parecem influenciar a concepção de desenvolvimento dos governos progressistas, particularmente no que tange a importância da prioridade para o desenvolvimento nacional das regiões mais alijadas desse processo ao longo do tempo, como pode ser visto na trajetória de desenvolvimento da região Nordeste.

## O DESENVOLVIMENTO NA REGIÃO NORDESTE

Entre os séculos XVI e XIX, a região Nordeste era importante produtora de mercadorias para o continente europeu. Além do açúcar, exportava fumo e madeira extraída de florestas tropicais. Em decorrência de movimentos ocorridos em escala mundial, no século XIX o Nordeste perdeu sua hegemonia para o Sudeste, que foi favorecido pelo desenvolvimento da economia cafeeira. Em 1840 o café

2 Obra organizada por Sicsú, Paula e Michel, e que contou com a participação de diversos pesquisadores.

era o principal produto da pauta de exportação brasileira, enquanto que o peso na balança comercial do açúcar, produzido na região Nordeste, entrava em declínio (CARVALHO, 2018).

A crise de 1929 intensificou ainda mais as diferenças regionais entre o Sudeste e o Nordeste, ao estimular a diversificação da agricultura paulista, a qual passou a produzir a cana-de-açúcar e o algodão; São Paulo passou a disputar nacionalmente com o Nordeste o espaço de seus dois principais produtos. Enquanto o Sudeste era dinamizado pelo processo de industrialização, o Nordeste encontrava-se estagnado, preso a uma estrutura antiga, dependente das exportações do açúcar e do algodão, sem aptidão para estimular outras atividades produtivas (CARVALHO, 2018).

A tomada de consciência sobre a questão nordestina surge a partir da grande seca de 1877, quando se acreditava que o atraso e a pobreza da região estavam diretamente relacionados a esse fenômeno natural. Posteriormente, coincidindo com a industrialização do Centro-Sul do país, ocorreram duas grandes secas no Nordeste: a primeira entre os anos de 1930 e 1932; e a segunda entre 1940 e 1942, além disso, nesse mesmo período, o Nordeste vinha perdendo mercado consumidor de seus principais produtos, e enfrentava a intensa migração para o Sudeste. Esses fatores fizeram com que os Governos da era Vargas, 1930 a 1954, adotassem novas posições em relação ao Nordeste, buscando praticar políticas de cunho mais desenvolvimentista (CARVALHO, 2018).

Segundo Pereira e Taques (2014), durante o governo JK, mesmo com o processo de industrialização ocorrido entre 1930 e 1956, o hiato de desenvolvimento entre a região Nordeste e a região Centro-Sul do país era latente, e clamava pela necessidade de resolver o problema da desigualdade regional. No âmbito nacional, o Plano de Metas, que visava o investimento em infraestrutura e na indústria, as quais eram concentradas na região Sudeste, impulsionava ainda mais a desigualdade regional. Isso fez com que se desencadeassem pressões políticas e sociais, intensificadas no final da década de 1950, especialmente no Nordeste.

Diante da situação, ainda em 1956, foi criado o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), coordenado por Celso Furtado, o qual tinha como objetivo formular políticas públicas que promovessem o desenvolvimento da região. No documento do Grupo foram identificados os principais fatores diretamente relacionados com o entrave do desenvolvimento do Nordeste, buscando alternativas para superá-los. Ainda assim, em 1958, enquanto o Brasil passava por uma fase de efervescência econômica e elevada confiança motivada principalmente pela construção de Brasília e o impulso de industrialização, o Nordeste convivia com sua economia baseada no setor agrícola, enfrentando ainda uma grande seca, que acarretava falta de alimentos, desemprego e o êxodo rural. Somado a isso, os recursos que eram destinados para região, muitas vezes, eram desviados para a construção de açudes nas fazendas dos chamados "coronéis".

Nessas circunstâncias, o Governo JK interviu no Nordeste criando a Sudene, em 15 de dezembro de 1959. Pautada no discurso de minimização do conflito regional entre o Nordeste e o Sudeste, a mesma foi criada como uma autarquia vinculada diretamente à Presidência da República, sendo Celso Furtado seu Secretário Executivo, atuando de 1959 a 1964. A Sudene nasceu com o objetivo de promover e administrar o desenvolvimento da região Nordeste, tendo como missão coordenar todas as atividades do Governo Federal na região (PEREIRA & TAQUES, 2014).

Após a criação da Sudene, a industrialização da região Nordeste passou a ser definida como condição fundamental para sua inserção no processo de desenvolvimento nacional. Buscava-se assim, reduzir a heterogeneidade econômica e social do Brasil. Segundo Araújo (2000), foi a partir daí que se dinamizou a produção nordestina, superando a estagnação econômica da região. Entretanto, a indústria implantada no Nordeste, comandada em sua grande maioria por capitais provenientes de São Paulo, não resolveu o problema da falta de emprego e da concentração de renda, uma vez que o Nordeste passou a servir de apoio à acumulação capitalista da burguesia industrial do Sudeste, sendo dependente economicamente desta região (GONÇALVES, 2016). Com o golpe de 1964 as insatisfações da população nordestina foram contidas e o desenvolvimento socioeconômico da região foi comprometido. A partir dos governos militares, os recursos da Sudene passaram a ser destinados às regiões mais dinâmicas; a prioridade era acelerar o crescimento econômico a partir da concentração.

Em meio ao Milagre Econômico, porém, o crescimento nordestino se aproximou, da média nacional. Após o primeiro choque do petróleo da década de 1970, a economia nordestina seguiu rumo contrário à nacional; à medida que a economia brasileira desacelerava seu crescimento, o PIB nordestino crescia acima da média nacional (GONÇALVES, 2016). Já os indicadores sociais apresentaram a direção inversa do crescimento econômico: entre os anos 1970 e 1980, indicadores como educação e acesso dos domicílios ao abastecimento de água, se distanciaram da média nacional. Presenciou-se o aumento da concentração de renda. No final da década de 1980, além da concentração de renda, o analfabetismo e a pobreza estavam entre as questões mais marcantes da região (GONÇALVES et al, 2017).

Segundo Furtado (1981), a ditadura militar no Brasil beneficiou os detentores do grande capital, reforçando a desigualdade regional. Enquanto nas regiões Sul e Sudeste eram fomentadas indústrias de bens duráveis, os recursos alocados ao Nordeste eram direcionados para investimentos produtivos menos dinâmicos, os quais serviam de complemento à estrutura industrial do Centro-Sul do país. De mesmo modo, a demanda por bens de consumo teve que adaptar-se aos produtos do Sudeste; a região nordestina era vista apenas como um prolongamento do mercado consumidor do Centro-Sul do país, ampliando as desigualdades socioeconômicas entre as regiões.

Os anos de 1980 foram marcados por um período de redemocratização e simultaneamente estagnação econômica no Brasil, tendo início a guerra fiscal entre os

Estados que buscavam atrair investimentos privados. Em meados das décadas de 1980 e 1990, as exportações do Brasil mais que dobraram e o Nordeste seguiu a trajetória elevando suas exportações em 100% no mesmo período; entretanto, a região continuava a apresentar os piores indicadores sociais (GONÇALVES, 2016).

Nos anos de 1990, após mais de três décadas de planejamento regional voltado para o Nordeste, essa região ainda se destacava em âmbito nacional pela precariedade da renda de uma grande parte da sua população (GONÇALVES et al, 2017). Segundo Araújo (2000), nos anos 1990, apesar de dois terços dos indigentes rurais do Brasil estarem localizados no Nordeste, a questão fundiária não era preocupação dos governantes, verificando-se o aumento da concentração de terra. O monopólio da cana-de-açúcar na Zona da Mata, região onde predomina o cultivo da gramínea, aumentava ainda mais a concentração fundiária. As secas no semiárido eram outro fator que agravava a concentração, pois inviabilizavam a produção dos camponeses, os quais eram obrigados a vender suas terras. Esses dois fatores impulsionavam ainda mais o surgimento de latifúndios e o êxodo rural.

Foi nesse contexto que Fernando Henrique Cardoso (FHC) assumiu a Presidência em 1995, dando continuidade às reformas neoliberais iniciadas ainda no Governo Collor. Presenciou-se o enfraquecimento da Sudene, que foi extinta em 2001 sob a alegação de que os resultados obtidos por suas políticas estavam muito aquém das metas originais.

No final do seu primeiro mandato, o governo FHC criou a Agência de Desenvolvimento do Nordeste (ADENE), implantada em substituição à Sudene. Desprovida de recursos, a ADENE teve atuação quase nula em relação à promoção do desenvolvimento do Nordeste. Ainda assim, verificou-se que nos governos de FHC a renda dos nordestinos aumentou, ficando menos distante do nível de renda dos habitantes do Sudeste. Porém, o PIB da região crescia menos que a média nacional, além de abrigar o maior número de pobres do país, e uma taxa de analfabetismo correspondente ao dobro da média nacional (LOCH, 2014).

No final dos anos 1990, a região era caracterizada pela concentração de renda e forte desigualdade social, principalmente no campo. Enquanto na zona urbana um em cada dois nordestinos estava na faixa de pobreza, na zona rural esse número era de três entre quatro (GONÇALVES, 2016). Segundo Pereira e Taques (2014), o histórico de baixo desenvolvimento da região Nordeste estava diretamente relacionado com seu clima e com as tentativas frustradas de programas governamentais para promover o desenvolvimento da região. Cabe aqui discordar dessa visão de que as secas provocam o empobrecimento do Nordeste, uma vez que programas de convívio com a seca têm se mostrado eficientes. Na verdade, há potencialidades não exploradas no semiárido, emperradas pela concentração de terra, de água e de recursos produtivos, que acabam por perpetuar o atraso em termos econômicos e sociais.[3]

3 Sobre isso, vale notar que o semiárido nordestino apresentou, a partir dos anos 1990, crescimento superior à média do Nordeste como um todo. Ver, por exemplo, Lima (2014)

A região Nordeste representa cerca de 20% do território brasileiro, onde vivem 28% da população nacional. De acordo com dados do Censo Demográfico de 2010, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Nordeste é a segunda região mais populosa do país, superada somente pelo Sudeste. Para se entender o processo de desenvolvimento na região Nordeste, é indispensável considerar a heterogeneidade e complexidade da região, representada por alguns aspectos, tais como: a região litorânea difere do semiárido; as estruturas econômicas dinâmicas e ativas convivem com estruturas antigas, onde predominam oligarquias políticas tradicionais; a região possui o pior PIB per capita do país, além do pior índice de desenvolvimento humano – IDH; ainda, convive com um sistema educacional precário, apresentando aproximadamente metade dos analfabetos do país; as secas prolongadas e a pobreza extrema também fazem parte do contexto nordestino. Apesar de todas essas peculiaridades complexas, segundo Gonçalves et al (2017), a região começou a se desenvolver na consciência social através de políticas e programas de governo apenas nos meados do século XIX, consolidando-se no século XX. Isso mostra como o Nordeste serve ao desenvolvimento capitalista nacional, mas dele pouco se beneficia.

## BREVE EXPOSIÇÃO DO PBF E DO PAC

Considerando a meta principal do Novo Desenvolvimentismo e do Social Desenvolvimentismo, podemos, *a priori*, compreender que o primeiro se vincula mais à meta de desenvolvimento que ampara a proposição do PAC e o segundo sobre a ideia de desenvolvimento que estrutura o PBF. O PAC tinha por meta principal promover uma série de mecanismos e medidas para fomentar o investimento público e privado, o crescimento acelerado do país, bem como a geração de empregos e a melhoria das condições de vida da população brasileira. Já o PBF promovia uma renda mínima para famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza, e se mostrava multidimensional, para além da renda, através de suas condicionalidades, principalmente no que concerne à segurança nutricional, o acesso à saúde e a educação. O Programa possuía três eixos principais: complemento e acesso à renda; acesso a direitos sociais; e articulação com outras ações que promoviam o desenvolvimento socioeconômico das famílias.

### Programa Bolsa Família

O PBF foi criado pela Presidência da República em 09 de janeiro de 2004, pela Lei nº 10.836, tendo por finalidade a unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal, especialmente as do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação - Bolsa Escola, do Programa Nacional de Acesso à Alimentação – PNAA, do Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde - Bolsa Alimentação, do Programa Auxílio-Gás, e do Cadastramento Único do Governo Federal (BRASIL, 2004). O benefício era destinado às famílias que se encontravam em situação de pobreza e de extrema pobreza, as que tinham em sua composição gestantes, nutrizes, crianças entre

zero e doze anos ou adolescentes de até quinze anos, restrito até cinco benefícios por família; além das que tinham em sua formação adolescentes com idade entre dezesseis e dezessete anos, limitado a dois benefícios por família[4] (BRASIL, 2004).

Segundo a Lei, o valor do benefício básico era de R$ 58,00 por mês, concedido a famílias com renda familiar mensal per capita de até R$ 60,00. Famílias com renda familiar mensal per capita de até R$ 120,00, dependendo de sua composição, recebiam um benefício variável no valor de R$ 18,00, além do benefício variável, vinculado ao adolescente, no valor de R$ 30,00. O benefício para superação da extrema pobreza correspondia ao valor necessário para que a soma da renda familiar mensal e dos benefícios financeiros superasse o valor de R$ 70,00 per capita. Além disto, os beneficiários com idade a partir de quatorze anos poderiam ter acesso a programas e cursos de educação e qualificação profissionais. A concessão dos benefícios dependia do cumprimento de condicionalidades relativas, como o exame pré-natal, o acompanhamento nutricional, o acompanhamento de saúde, bem como da frequência escolar de 85% em estabelecimento de ensino regular (BRASIL, 2004).

No Nordeste estava localizada a maior parte da população pobre do país, logo a região captava também a maior parte dos recursos do PBF. A região era caracterizada pela maior concentração de pobreza rural, o que trouxe, além das famílias diretamente beneficiadas, dinamismo econômico para pequenos municípios. Com o crescimento da renda, houve também um impacto sobre o consumo e, em um segundo momento, sobre o investimento. Dessa forma, indústrias de alimentos, de bebidas, e de bens duráveis buscaram se instalar ou ampliar sua produção na região multiplicando as redes de supermercados e *shopping centers*. Bem como, foi garantido às famílias de baixa renda o acesso a bens essenciais, como alimentação, saúde e educação.

## Programa de Aceleração do Crescimento

O PAC foi criado através do decreto nº 6.025, de 22 de janeiro de 2007, apresentando-se como um novo modelo de planejamento, gestão e execução do investimento público. O mesmo caracterizava-se por articular projetos públicos e privados de infraestrutura, além de medidas institucionais que aumentassem o ritmo de crescimento da economia. A missão era modernizar a infraestrutura do país, melhorar o ambiente de negócios, estimular o crédito e o financiamento, aperfeiçoar a gestão pública e elevar a qualidade de vida da população. Sendo também um instrumento de inclusão social e de redução das desigualdades regionais, suas ações e obras geraram empregos que garantiram renda e consumo para trabalhadores e suas famílias (BRASIL, 2007).

Em 2011, o PAC entrou na sua segunda fase, com as mesmas metas estratégicas, aprimoradas pelos anos de experiência da fase anterior, mais recursos e mais

4 Após 18 anos, em 08.11.2021, o PBF foi extinto pelo governo Bolsonaro.

parcerias com Estados e municípios, para a execução de obras estruturantes, com uma carteira de aproximadamente 37.000 empreendimentos. O PAC impulsionou empreendimentos na área de infraestrutura social e urbana, como o programa "Minha Casa, Minha Vida", projetos de mobilidade urbana, projetos de prevenção de áreas de risco, empreendimentos em saneamentos, recursos hídricos e equipamentos sociais através da destinação de recursos para construção e ampliação de Unidades de Pronto Atendimento (UPA) e de Unidades Básicas de Saúde (UBS). Contemplava projetos de pavimentação, o programa "Luz para Todos", recursos para as infraestruturas turística e logística, além de empreendimentos nos portos e nos aeroportos. (GOVERNO FEDERAL, 2020).

Segundo Gonçalves et al (2017), a ampliação do PBF e as obras do PAC incentivaram diretamente o crescimento do produto regional do Nordeste: no primeiro ano do governo Lula, a participação do PIB da região na composição nacional era de aproximadamente 12%; em 2010 esse número passou para 13,5% (GONÇALVES et al, 2017). Ainda, durante os "anos desenvolvimentistas" do PT os indicadores sociais e econômicos do Nordeste melhoraram mais que nas demais regiões. Se, por um lado, é verdade, como argumentam Cardozo e Martins (2020), que as políticas regionais implementadas por Lula e Dilma não alteraram muito a participação das regiões brasileiras no PIB, por outro lado, é bastante perceptível a melhora nos principais indicadores, conforme será visto adiante. Na verdade, para o caso do Nordeste, pelo menos, os resultados mostram bem mais que apenas redução na pobreza e expansão do consumo. Não podemos atribuir isso exclusivamente ao PAC e ao PBF, mas ambos certamente contribuíram nesse processo, como veremos.

## A TRAJETÓRIA SOCIOECONÔMICA DA REGIÃO NORDESTE A PARTIR DOS PROGRAMAS DESENVOLVIMENTISTAS PAC E DO PBF

Diante da discussão sobre a priorização da dimensão econômica ou social nas correntes de desenvolvimentismo, procuramos identificar a ação do Estado enquanto promotor do desenvolvimento a partir de dois programas desenvolvimentistas que priorizavam as duas dimensões. A escolha das variáveis considera os objetivos dos programas e suas condicionalidades, bem como a disponibilidade de dados.

### Procedimentos Metodológicos

Com vistas a analisar os efeitos no desenvolvimento do Nordeste através dos programas de políticas públicas promovidas pelos governos progressistas, o trabalho buscou, por meio de uma análise qualitativa, destacar o PAC e o PBF, tentando identificar público alvo, repasses e programas vinculados. Foram elencadas algumas variáveis, como taxas de analfabetismo, desemprego, nível de pobreza, inclusão educacional, níveis de crescimento econômico, entre outros, para que, através de uma análise quantitativa, fosse possível identificar os efeitos do PBF e do PAC no desenvolvimento regional do Nordeste.

É importante destacar que em alguns momentos o recorte temporal da análise foi alinhado com o início de alguns governos, em outros com o início dos programas de políticas públicas analisados, conforme a necessidade da abordagem do trabalho. Para a análise quantitativa, foram coletados dados da PNAD, pesquisa por amostra de domicílios, disponibilizados pelo IBGE, sendo selecionados alguns anos, assim justificados: os anos de: 2003, início do primeiro mandato do governo Lula; 2007, início do segundo mandato do ex-presidente; 2011, início do governo Dilma e; o ano de 2015, começo do segundo mandato da ex-presidenta. Para os dados da PNAD, não foi possível fazer uma comparação com o governo anterior, FHC, pois os dados disponíveis para esses anos são apresentados apenas com os coeficientes de variação, e não a síntese de indicadores, divulgada a partir dos dados do ano de 2003.

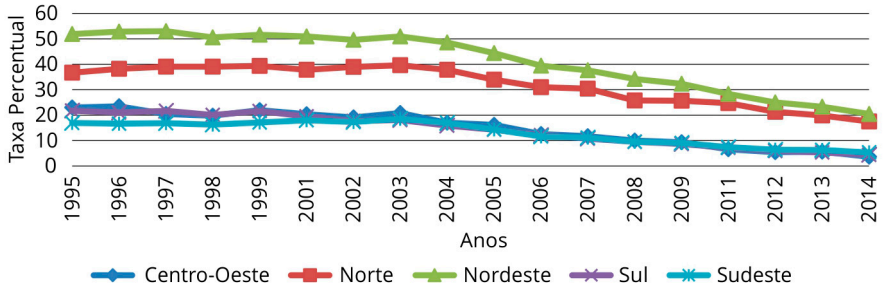
Também foram coletados indicadores populacionais, por Estado e por região, da base de dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEADATA. Neste, diferentemente da PNAD, tem-se disponíveis informações do governo FHC. Dessa forma, para a análise, foram selecionados os anos de 1995, início do governo FHC, a 2019; aqui é importante destacar que nos gráficos apresentados há lacunas em alguns anos por indisponibilidade de informação. Além destes dois bancos de dados, o Departamento de Informação do SUS – DATASUS, também forneceu dados para a análise, sendo os anos de 1995 a 2019 usados como referência. Por fim, foram coletados dados do orçamento anual do PAC, entre os anos de 2008 a 2016, disponibilizados pelo Ministério da Economia, Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, sendo que para este não foram localizados dados por região. Dessa forma são apresentadas informações nacionais. Além disso, foram utilizados dados de outros estudos sobre o PAC e o PBF no Nordeste, que ampliam a base analítica.

## Os efeitos do desenvolvimentismo no Nordeste, nas dimensões social e econômica, a partir da implantação do PBF

Quando falamos em desenvolvimento, a pobreza é um dos maiores entraves e uma das principais metas de enfrentamento. O PBF, apesar de ser um programa de renda mínima, tem condicionantes que ampliam as dimensões de pobreza para além da renda, como o exame pré-natal, o acompanhamento nutricional, o acompanhamento de saúde, o acesso à educação, bem como a frequência escolar mínima exigida de 85% em estabelecimento de ensino regular. Desse modo, busca-se analisar a evolução de algumas variáveis vinculadas aos propósitos da política pública.

No que concerne à renda, considera-se um indivíduo em situação de pobreza extrema, segundo o Banco Mundial, quando vive com menos de US$1,00 por dia (em paridade do poder de compra), e de pobreza quando vive com US$1,00 a US$2,00 por dia. Dito isso, começamos apresentando o público alvo da política, conforme o Gráfico 1, com a evolução do percentual de domicílios de famílias pobres, por região do país, entre 1995-2014.

Gráfico 1 – Proporção de domicílios pobres, por região – 1995-2014.




Fonte: IPEA, 2020.

Em 1995, início do primeiro mandato do governo FHC, mais de 50% dos domicílios nordestinos eram compostos por pessoas em situação de pobreza; o percentual de domicílios formados por pessoas extremamente pobres era de aproximadamente 25%. Em 2005, um ano após implantação do PBF, a proporção de domicílios compostos por pessoas pobres e extremamente pobres no Nordeste passou a representar respectivamente 44% e 19%. Em 2014, final do governo Lula, a redução no Nordeste foi ainda maior: o percentual de domicílios com pessoas pobres e extremamente pobres chegou a representar, respectivamente, 20% e 7%. O desenvolvimento abarca múltiplas dimensões, mas promover a queda nos níveis de pobreza é crucial para o desenvolvimento de uma nação, e foi o que verificamos a partir de 2003 (IPEA, 2020).

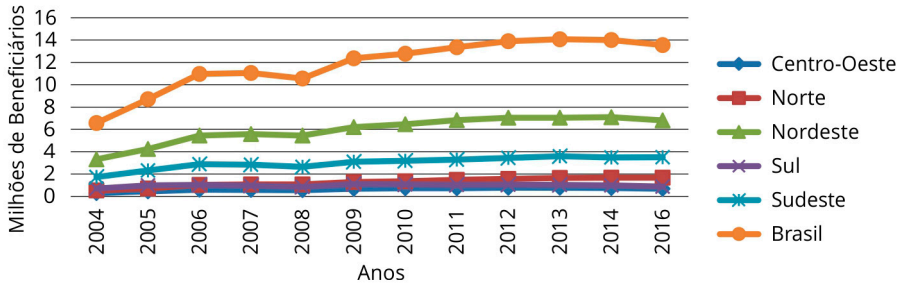
Embora esses resultados tenham sido influenciados por outros fatores[5], vale aqui salientar o papel específico do PBF, pelas suas características, nessa redução. Ademais, de acordo com estudos realizados por Souza et al. (2019), que analisaram o programa quantitativamente com base em microdados de pesquisas domiciliares do IBGE de 2001 a 2017, o PBF teve um impacto muito relevante na redução da pobreza; com base nos dados, em 2017 mais de 3,4 milhões de pessoas deixaram de viver em pobreza extrema por causa do PBF, e 3,2 milhões foram elevadas acima da linha de pobreza.

O PBF foi o maior programa de transferência de renda do Governo Federal. Assim, é imprescindível considerar o número de pessoas beneficiadas pelo programa. O Gráfico 2 mostra a evolução de pessoas beneficiadas por região do país, de 2004 a 2016, evidenciando a cobertura maior do PBF no Nordeste.

Assim, em 2004, ano de criação do PBF, o número total de pessoas beneficiadas era de aproximadamente 6,6 milhões; destas, 3,3 milhões estavam localizadas no Nordeste, ou seja, 50,5% dos beneficiários. Entre os anos de 2004 a 2016, a região ainda era a que mais possuía beneficiários do programa, estando seu percentual bem acima das outras regiões, evidenciando o fato de o Nordeste abarcar a maior proporção de pobres do país (IPEA, 2020).

5 Tais como o aumento real do salário mínimo e a expansão do acesso ao direito a aposentadoria de trabalhadores rurais.

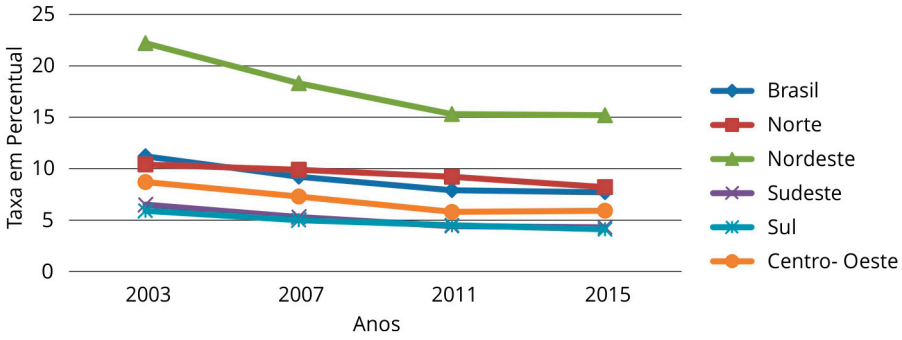
Gráfico 2 – Número de pessoas beneficiadas pelo PBF, por região – 2004-2016.




Fonte: IPEA, 2020.

O percentual de analfabetos é outro importante indicador de desenvolvimento. O Gráfico 3 ilustra como se distribuía no Brasil, por região, o percentual de analfabetos no conjunto da população, entre os anos de 2003 a 2015. Ressalta-se que em 2003 os dados foram levantados pelo total de analfabetos com 7 anos de idade ou mais e, a partir de 2010 a pesquisa foi feita entre pessoas de 10 anos ou mais de idade.

Gráfico 3 - Taxa de analfabetismo em%, por região.



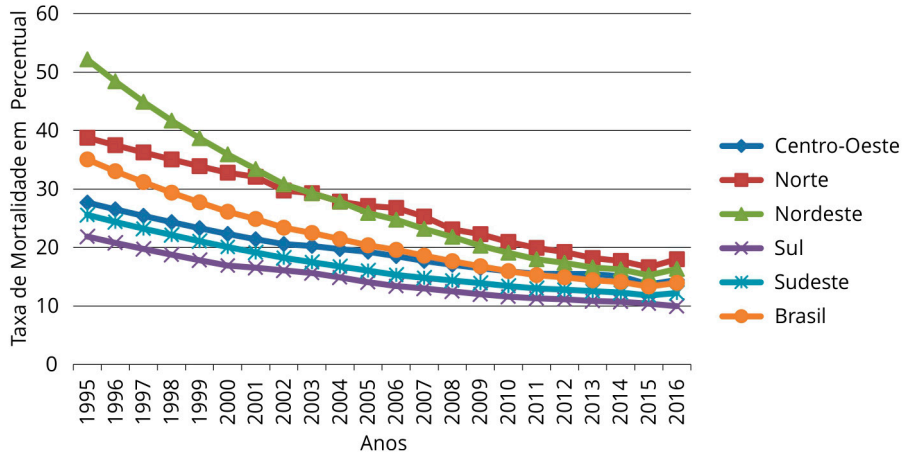

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, 2020.

Em 2003, 11,2% da população brasileira era composta por pessoas analfabetas, sendo sua maioria localizada no Nordeste. O período de maior redução na taxa de analfabetismo na região se deu entre os anos de 2003 e 2007, período que compreendeu a implantação do PBF e início do PAC, passando de 22,2% para 18,3%. Mesmo com esta redução, o Nordeste era a região que apresentava as maiores taxas de analfabetismo, estando as menores localizadas no Sul e Sudeste. Isso é evidenciado por Barros e Athias (2013), os quais, realizando testes empíricos baseando-se em regressões de crescimento com dados longitudinais, apresentaram o Nordeste e o Norte como as regiões com maior participação de pessoas de baixa formação e qualificação profissional.

A taxa de mortalidade infantil é outro sensível indicador do nível de desenvolvimento humano, uma vez que a mesma possui relação direta e indireta com carac-

terísticas sociais e econômicas de uma determinada região. O Gráfico 4 mostra a evolução da taxa de mortalidade infantil em menores de um ano de idade, por região do país, entre 1995 e 2016.

Gráfico 4 – Taxa de mortalidade infantil (menor de um ano) em %, por região, 1995 – 2016.



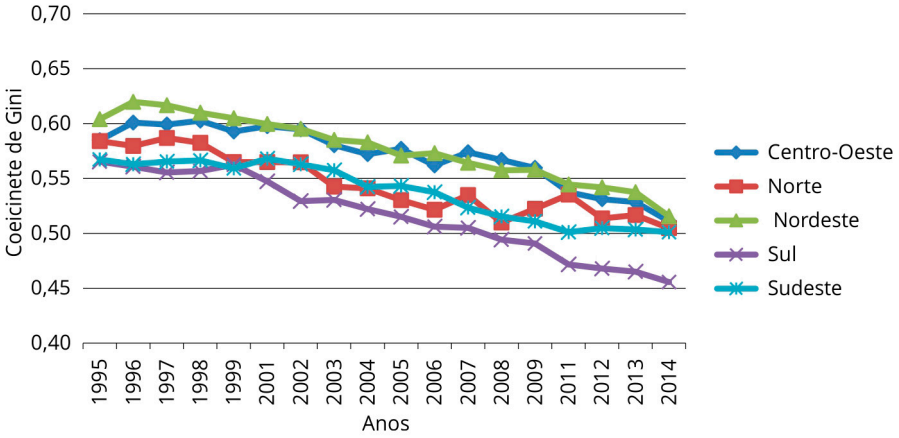

Fonte: DATASUS, MS/SVS/CGIAE - Sistema de Informações sobre Mortalidade – SIM

Mais uma vez, a região Nordeste aparecia como a região com o pior indicador: em 1995 a taxa de mortalidade infantil da região era de 52,2%, bem acima da taxa nacional, que era de 35,1%. Em 2003, um ano antes da implantação do PBF, esse percentual era de 29,3%, chegando a 15,2 % em 2015, uma redução de quase 50% (DATASUS, 2020). Ressalta-se que nesse quesito a melhora no Nordeste foi bem acentuada, partindo de um valor bem superior à média do país e chegando em 2015 a ficar bem próximo da média nacional. Vale aqui destacar a vinculação mais próxima desse resultado com o PBF. Sobre isso, Campello (2013), que debate o percurso do programa, evidencia que o PBF melhorou a condição de saúde das crianças, reduziu a desnutrição infantil, além de diminuir expressivamente a mortalidade infantil, tanto a mortalidade relacionada à resistência a doenças infecto-contagiosas quanto à relacionada à desnutrição e à diarreia.

Outro indicador usualmente considerado em estudos do desenvolvimento é o coeficiente de Gini, um índice de desigualdade que visa aferir a concentração de renda, sendo 1 a concentração total e 0 a máxima igualdade. O Gráfico 5 ilustra a evolução da desigualdade de renda por região do país, entre os anos de 1995 e 2014.

Em 1995, o Nordeste apresentava a maior concentração de renda do país, com um índice de Gini de 0,6; os menores indicadores estavam no Sul e Sudeste, com um índice de 0,56 em ambas as regiões. Vale ressaltar que, entre 1996 a 2014, todas as regiões do Brasil apresentaram uma tendência de redução da desigualdade e convergência do índice de Gini (IPEA, 2020).

Gráfico 5 – Coeficiente de Gini, por região - 1995-2014.




Fonte: IPEA, 2020

A partir dos dados apresentados, verifica-se que os indicadores sociais e econômicos das famílias nordestinas apresentaram sensíveis melhoras no período em análise, tendendo boa parte deles a convergir para os índices médios das demais regiões, fato que está relacionado com as políticas sociais e econômicas então adotadas pelos governos progressistas. O PBF, por sua própria natureza, uma das políticas de cunho mais Social Desenvolvimentista, certamente contribuiu bastante para a inflexão observada no Nordeste no quadro geral dos indicadores.

Um trabalho desenvolvido por Leão et al (2016) corrobora os resultados aqui apresentados, utilizando uma metodologia proposta por Hoffman (2004, 2005) de decomposição do índice de Gini conforme parcelas do rendimento domiciliar *per capita*. O objetivo era avaliar em que medida os benefícios monetários do PBF contribuíram para a redução da pobreza e a desigualdade de renda domiciliar *per capita* no Nordeste entre os anos de 2004 a 2011. Os resultados encontrados consagram o potencial do PBF em reduzir as desigualdades de renda na região, o índice de Gini que era de 0,58 em 2004 passou para 0,544 em 2011. Vale destacar que a maior parte da redução das desigualdades do rendimento familiar no Nordeste nesse período foi devido a aposentadorias e pensões que foram responsáveis por 29% dessa redução, 37% foi mérito do mercado de trabalho e 11% correspondeu ao PBF (LEÃO et al, 2016).

Considerando abaixo da linha de pobreza quem sobrevivia com renda domiciliar *per capita* inferior a R$ 140,00 mensais, Leão et al (2016) mostraram ainda que em 2004, aproximadamente 22 milhões de nordestinos viviam abaixo da linha de pobreza, 44,76% da população; já em 2011 esse número era de 11 milhões, 22,39% da população da região, ou seja, o progresso no combate à pobreza foi expressivo com uma redução de 22,40 pontos percentuais. Destacam ainda a crescente participação do PBF na renda familiar dos mais pobres. Em 2004, o PBF contribuía com 12,5% da renda total da população nordestina, já em 2011 esta contribuição passou

a ser de 30% da renda total. Os autores concluem que, entre os anos de 2004 a 2011, das fontes que compunham a renda familiar da população do Nordeste, o PBF foi a que apresentou maior transformação, aumentando seu peso e seu grau de progressividade. Isto reforça seu papel para explicar a queda da pobreza e da desigualdade na região (LEÃO et al, 2016).

Para discutir e tentar explicar o maior crescimento econômico do Nordeste frente às demais regiões, a partir de 2002, Barros e Athias (2013), fizeram uso de uma abordagem econométrica partindo de duas hipóteses fundamentais, não excludentes. A primeira, a expansão das políticas de transferência de renda após 2002, principalmente dos programas Bolsa Escola e PBF; e a segunda, o aumento do salário mínimo desde de 2003. Os autores explicaram o desenvolvimento tecnológico no Nordeste através do "efeito desenvolvimento tecnológico"; que atrelava desenvolvimento tecnológico à transferência de renda. Nessas circunstâncias, as pessoas preferiam ficar aptas a receber transferência do que trabalhar a salários baixos, obrigando as empresas a se desenvolverem tecnologicamente. Dessa forma, o Nordeste, por comportar o maior contingente de pobres com potencial acesso a programas de transferência de renda, presenciou maior retenção da oferta de mão de obra, o que justificou o aumento do desenvolvimento tecnológico relativo da região (BARROS & ATHIAS, 2013).

Outro ponto destacado em Barros e Athias (2013) foi o impacto da transferência de renda nos salários mínimos de equilíbrio. Tem-se que ao ofertar trabalho o consumidor busca maximizar uma função utilidade, que considera a utilidade negativa atrelada ao trabalho e a positiva associada a remuneração, sujeita a uma restrição orçamentária que simplificadamente representa as transferências recebidas somadas ao salário. Assim, quanto maiores as transferências recebidas, maior o salário exigido para ofertar o trabalho. Ou seja, o aumento das transferências gera uma escassez relativa de mão de obra, aumentando o salário de equilíbrio. Este processo se amparou no PBF, apesar do mesmo ser direcionado apenas aos mais pobres. Tem-se que quando aumentava o salário do indivíduo, caíam as transferências que ele recebia. Além disso, a partir de certo patamar ele não recebia mais transferência, logo os salários deviam compensar essas perdas, sendo praticados salários mais altos.

Dessa forma, o Nordeste por comportar o maior número de pobres foi uma das regiões que presenciou maior aumento do salário mínimo de equilíbrio em diversos setores devido à expansão das transferências de renda do Governo Federal. Segundo Barros e Athias (2013), isto se justifica porque regiões que recebem mais transferências tendem a aumentar sua renda através dos componentes consumo, lucro, empregos e salários. Os resultados mostraram que as transferências via PBF tiveram impacto bem maior no desenvolvimento econômico do Nordeste se comparado ao aumento do salário mínimo, hipóteses iniciais da pesquisa. Tem-se que se não houvesse maior proporção de transferência via PBF no PIB, a região teria tido um crescimento menor. Por fim, os autores destacaram que apesar dos

resultados apresentados, não há razões para acreditar que estes efeitos serão duradouros e que as disparidades regionais serão eliminadas, isto dependerá de quanto o salário mínimo e os programas de transferências continuarão aumentando, o que depende também de sua continuidade ou não.

## OS EFEITOS DO DESENVOLVIMENTISMO NO NORDESTE, NAS DIMENSÕES ECONÔMICA E SOCIAL, A PARTIR DA IMPLANTAÇÃO DO PAC

Um importante indicador de desenvolvimento a ser considerado é a desigualdade entre os rendimentos mensais, fator relevante para a análise, uma vez que é diretamente relacionado com qualidade de vida e o desenvolvimento da região. Segundo dados do IBGE, em 2003 mais de 50% da população nordestina que estava empregada só recebia até um salário mínimo e apenas 27,5% recebia entre 1 e 2 salários mínimos. Já em 2015, o percentual de pessoas que recebiam apenas 1 salário mínimo reduziu para 45,6 %, ao passo que os que recebiam entre 1 e 2 aumentou para 36,2%, mostrando que o Nordeste vivenciou um período de mudança gradativa no seu perfil de rendimento mensal, aproximando-se do perfil das demais regiões. A redução da desigualdade, tendo em conta experiências históricas similares, tem a ver, provavelmente, com o aumento da atividade econômica no Nordeste (IBGE, 2020), e com as políticas desenvolvimentistas, tais como o PBF e a valorização do salário mínimo.

O PAC foi um programa que englobava um conjunto de políticas econômicas, que tinham como objetivo acelerar o crescimento econômico do país. Visando recuperar o desenvolvimento da infraestrutura brasileira, houve uma concentração de recursos nessa área, procurando redistribuir os investimentos e direciona-los para as regiões menos desenvolvidas. Para compreender a dimensão e o potencial efeito do programa ao longo do tempo, é importante conhecer a dotação de recursos empenhados nele. Segundo relatórios oficiais, em 2006 os investimentos públicos do PAC chegaram a representar 1,62% do PIB, atingindo 3,27% do PIB em 2010 (CETRA & OLIVEIRA, 2014).

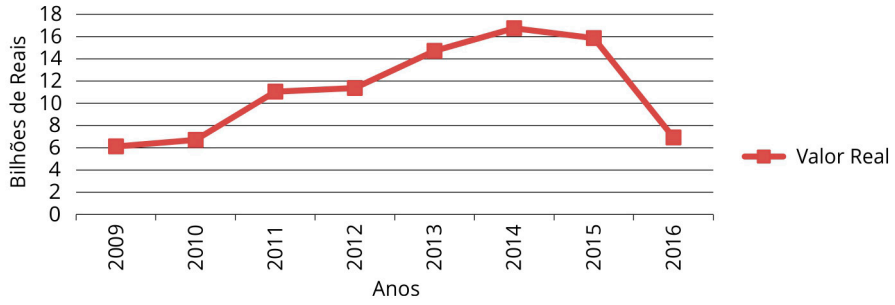
Ressalta-se que grande parte desses investimentos se deve a expansão de crédito, em especial do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); com destaque para o último ano da primeira fase do PAC, em 2010, quando o banco investiu R$ 170,8 bilhões. Com o uso de recursos federais, até 31 de outubro de 2010, haviam sido investidos, através do PAC: R$ 52 bilhões na região Norte, 7,17% do total; R$ 156,59 bilhões no Nordeste, 21,51% do total; R$ 51,73 bilhões no Centro-Oeste, 7,1% do total; R$ 375,81 no Sudeste, 51,62% do total; e R$ 81,71 bilhões na região Sul, 12,6% do total. Ao término do PAC 1 foi lançado, em 2011, o PAC 2, que em um ano e meio investiu R$ 324,3 bilhões, 34 % do total previsto até 2014 (CETRA & OLIVEIRA, 2014).

A implantação dos empreendimentos relacionados ao PAC retomou a atenção para as necessidades de infraestrutura no Brasil, possibilitando e incentivando o investimento no setor. Para a região Nordeste, destaca-se o empenho de recursos para a adequação da BR-101, que em 2010 recebeu um investimento de R$ 520,3 milhões, chegando a aproximadamente R$ 700 milhões no ano seguinte. A implantação da Adutora do Agreste - Ramal Garanhuns/Pesqueira, no Estado de Pernambuco, entre os anos de 2009 a 2010, havia recebido um total de R$ 12,8 milhões de recursos empenhados do PAC. A integração de Bacias do Rio São Francisco foi um dos maiores empreendimentos do PAC no Nordeste, entre os anos de 2007 a 2015, o valor do empreendimento alcançou quase R$ 10 bilhões. De mesmo modo, a revitalização do São Francisco foi alvo de um grande volume de investimentos, chegando a um total de R$ 2,5 bilhões em 2015.

Vale salientar ainda que o PAC incluía também alguns projetos do plano estratégico da Petrobrás, tidos como impulsionadores diretos e indiretos de crescimento econômico e promotores de desenvolvimento tecnológico. O PAC 2007 abarcava 183 projetos do plano estratégico da estatal, a exemplo do Complexo Petroquímico do Estado do Rio de Janeiro (Comperj), a Refinaria Abreu e Lima em Pernambuco e os alcooldutos voltados à exportação, além do Plano de Antecipação da Produção de Gás (Plangás). Os 183 projetos representaram, até 2010, investimentos de R$ 171,7 bilhões. Já o PAC, em 2011, previa um investimento de R$ 298,8 bilhões em 114 projetos do plano estratégico da Petrobrás espalhados pelo Brasil; deste valor, R$ 163,75 bilhões tinham como destino o Sudeste, R$ 29,78 bilhões o Sul, R$ 4,03 bilhões o Norte, e R$ 44 bilhões o Nordeste, segunda região mais favorecida com os empreendimentos (PETROBRAS, 2020).

Podemos citar ainda alguns dos programas compreendidos pelo PAC como: Cidade Melhor, Comunidade Cidadã, Minha Casa, Minha Vida, Água e Luz para Todos, Transportes e energia. Com relação ao Programa Minha Casa, Minha Vida, o Gráfico 6 traz a dotação de recursos empenhados do PAC para o programa, no cenário nacional, entre 2009 a 2016.

Gráfico 6 – Dotação de recursos empenhados do PAC para o Minha Casa, Minha Vida, em bilhões de reais, no Brasil – 2009-2016.

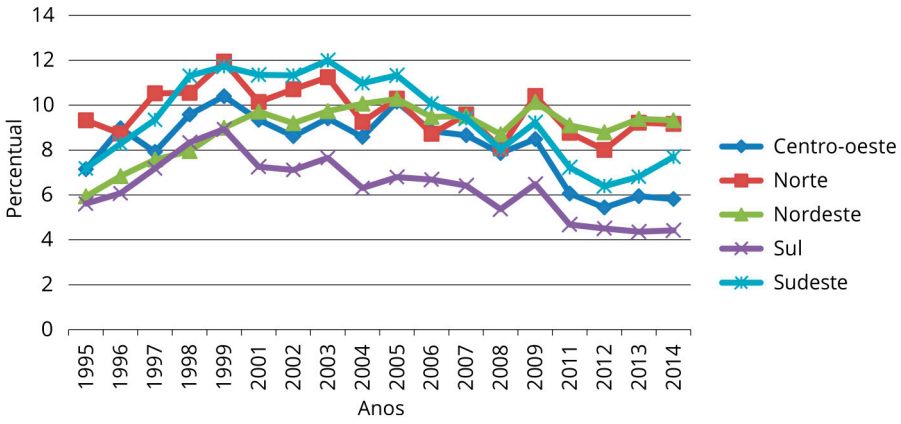



Fonte: Ministério da Economia, Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 2020.

Aqui vale salientar que os anos de 2015 e 2016 foram marcados por uma crise política a qual culminou na destituição da então Presidenta Dilma Rousseff. Tem-se que, entre os anos de 2003 a 2015, a trajetória do percentual de famílias nordestinas que passaram a possuir domicílios próprios e alugados foi ascendente; no que tange aos domicílios cedidos, estes apresentaram trajetória de queda (IBGE, 2020). Isso condiz com o maior empenho de recursos para o programa de construção de moradias, como visto no Gráfico 6, que entre 2013 e 2015 empenhou R$ 47,3 bilhões. Em sua vertente social, Chagas et al (2013) afirmam que o PAC foi um dos principais instrumentos do governo para aumentar as taxas de emprego e atacar problemas como o acesso à moradia e à energia elétrica domiciliar.

Outro fator importante para analisar o desenvolvimento é a ocupação da mão de obra. O desemprego é definido como uma condição de ociosidade involuntária daqueles que estão dispostos a trabalhar e não encontram emprego. O percentual de pessoas desempregadas diz muito sobre o desenvolvimento de uma região, pois, além de reduzir a produção e o consumo, aumenta o nível de endividamento das famílias e eleva o estresse das pessoas desempregadas. O Gráfico 7 apresenta o percentual de pessoas desempregadas por região do país, entre 1995 a 2014.

Gráfico 7 - Taxa de desemprego em %, por região - 1995-2014.



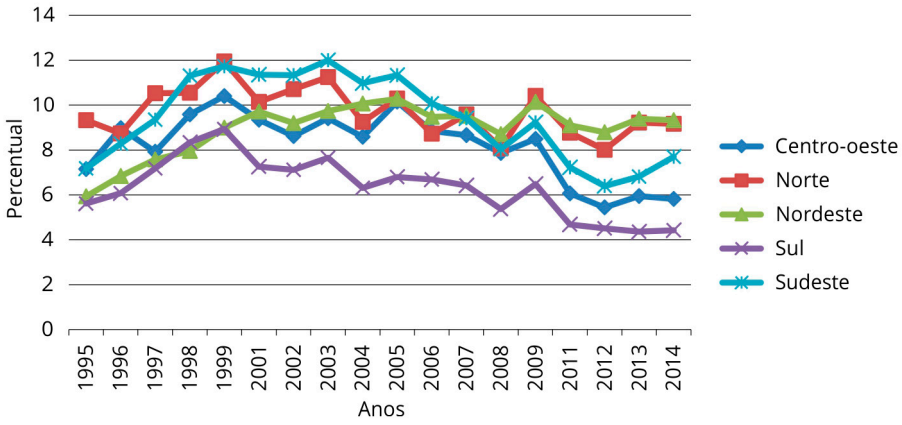

Fonte: IPEA, 2020

O maior percentual de pessoas desempregadas no Nordeste foi verificado no ano de 2005, quando 10,3% das pessoas que queriam trabalhar não encontravam emprego. Em 2007, o percentual de desempregados na região apresentou uma leve redução, passando para 9,5%, chegando a 9,3% em 2014. Trabalhar na informalidade implica não ter vínculo empregatício, e, consequentemente, não ter direito aos benefícios e proteção social. Nesse sentido, ressalta-se que o PAC fomentou empreendimentos geradores de empregos formais diretos e indiretos: em 2008, um ano após sua implantação, o grau de informalidade no Nordeste, pela primeira vez desde 1995, ficou abaixo de 70% chegando a 63,2% em 2014 (IPEA, 2020). Sobre isso, Rodrigues et al (2018), mostram que a primeira etapa de implementação do

programa foi fundamental para o aumento da oferta de empregos e para a geração de renda. Segundo os mesmos, durante o seu período de execução, entre 2007 a 2010, o PAC contribuiu para geração de 8,2 milhões de novos postos de trabalho.

Por fim, temos a evolução do Produto Interno Bruto – PIB, o indicador síntese para verificar a expansão ou não da atividade econômica. O Gráfico 8 mostra a evolução do PIB em termos reais, deflacionadas pelo IPCA, ano base 2016.

Gráfico 8 – Produto Interno Bruto a preços correntes, por região - 2002-2016.




Fonte: IBGE, em parceria com os Órgãos Estaduais de Estatística, Secretarias Estaduais de Governo e Superintendência da Zona Franca de Manaus – SUFRAMA

Conforme o Gráfico 8, a região Sudeste era a que possuía o maior PIB entre 2002 e 2016, estando muito à frente das demais. No mesmo período, o Nordeste ocupava a terceira posição. Entre os anos de 2008 a 2016, o PIB do Nordeste mais que dobrou: em 2002 o PIB da região era de R$ 195 bilhões, passando para R$ 406 bilhões em 2008 e, chegando a quase um trilhão de reais em 2016. Esse fomento não foi capaz de modificar a desigualdade entre a região Sudeste e as demais regiões. Em 2016, enquanto o Sudeste tinha um PIB de mais de R$ 3 trilhões, o da região Norte era de R$ 337 bilhões, o da Centro- Oeste R$ 633 bilhões, e o da Sul R$ 1,6 trilhões.

Ter ciência sobre as áreas de maior importância relativa para o crescimento do PIB é a melhor forma de se obter sucesso com um programa que visa aumentar crescimento econômico de uma região. Dessa forma, Cetra e Oliveira (2014) avaliaram cada região do país a fim de identificar qual setor deveria receber mais investimentos do PAC: se o setor de energia ou o de transporte. Os resultados mostraram que nas regiões Sul e Sudeste os investimentos do PAC teriam sido mais efetivos se o setor de transporte tivesse recebido mais investimentos que o de energia. No Norte, 48,9 % dos investimentos do PAC foram para o setor de energia, o que parece satisfatório, uma vez que parcelas maiores de investimentos neste setor causariam mais impacto para o crescimento do PIB do que se fosse direcionado para rodovias. No Centro-Oeste o setor que mais impactaria no PIB

da região teria sido o setor logístico, porém este foi o que menos recebeu recursos do PAC. Por fim, no Nordeste, a maior sensibilidade do PIB encontrada foi no setor de transporte, entretanto os investimentos do PAC seguiram direção contrária, concentrando 43,5% dos seus recursos em infraestrutura energética. Ao se comparar os recursos totais do programa, a região Nordeste foi a que menos recebeu recursos por habitante no setor de energia, ficando em segundo lugar no setor de transporte (CETRA & OLIVEIRA, 2014).

Vê-se que quatro das cinco regiões analisadas teriam um maior crescimento do PIB se os recursos do PAC tivessem sido destinados ao setor de transporte, exceção cabe a região Norte. Entretanto, em uma análise geral, o PAC direcionou aproximadamente 43% dos seus recursos em infraestrutura energética, demonstrando alguma ineficiência alocativa dos recursos. Afora isso, a distribuição de recursos parece não ter sido tão justa quanto de início se pretendia, uma vez que as regiões mais ricas do país, como Sul e o Sudeste, receberam as maiores médias de investimentos por habitante (CETRA & OLIVEIRA, 2014). Vale mencionar que existiam outros objetivos do PAC como dinamização produtiva, tecnológica, logística, e social, não sendo o crescimento do PIB a meta restrita do programa.

Silva et al (2016) analisaram o PAC, através de dados em painel e *bootstrapping* para estimar os efeitos dos investimentos sobre a dinâmica regional brasileira. Comparando o período do PAC I com o triênio imediatamente anterior (2004-2006), os resultados indicaram não existir evidências do aumento das taxas médias de crescimento do produto per capita dos Estados brasileiros. Também não há evidências que o programa alcançou resultados efetivos para redução das desigualdades regionais do país. Os resultados sinalizaram para a importância dos investimentos do PAC em infraestrutura e transporte no crescimento econômico, além de seu potencial para reduzir as desigualdades regionais, mas também questiona o aproveitamento deste potencial. O PAC tinha potencial para estimular o desenvolvimento econômico e reduzir as desigualdades regionais, para isso seus investimentos só precisariam ter sido melhor alocados, rompendo com o ciclo da concentração dos investimentos em regiões historicamente desenvolvidas (SILVA et al., 2016).

Não podemos afirmar que o aquecimento da economia se deveu exclusivamente ao PAC e ao PBF, pois empreendimentos paralelos, com capital privado e/ou estatal também corroboraram para essa expansão[6]. Porém, vale reforçar que, além do impacto direto e indireto do PAC na expansão econômica, este sinalizou para os agentes econômicos um potencial de crescimento e desenvolvimento que pode, inclusive, ter influenciado em outros empreendimentos. Tal qual o PBF, de cunho mais Social Desenvolvimentista, se mostrou efetivo na promoção do desenvolvimento, melhorando não apenas os indicadores sociais, mas também, econômicos das famílias e das economias locais, o PAC, mais atrelado ao viés do

6 Como por exemplo, a fábrica da Jeep, instalada em Goiana-PE, estaleiros no Porto de Suape-PE, projetos industriais de porte no Porto de Pecém-CE, afora outros em diferentes Estados, influenciaram no crescimento econômico da região Nordeste.

Novo Desenvolvimentismo, também se mostrou um programa estratégico para a expansão da atividade econômica, bem como para variáveis de cunho social, como a moradia e o emprego, apesar de seus recursos não serem tão bem distribuídos entre as regiões como se pretendia a priori. Esses programas desenvolvimentistas mostram a importância do papel do Estado como propulsor do desenvolvimento, reduzindo desigualdades e melhorando indicadores econômico-sociais na região Nordeste. Revelam ainda como as prioridades de metas de cunho econômico e social se entrelaçam, e como necessitam de políticas públicas específicas para atingirem melhores resultados.

Fica assim evidenciado o papel importante das políticas desenvolvimentistas dos Governos Lula e Dilma na promoção de avanços na base econômica e nas condições de vida no Nordeste, mesmo que a participação regional no PIB tenha sido pouco alterada. Isso mostra a importância da continuidade e aprofundamento de tais políticas redistributivas para que mudanças mais de fundo venham a ser observadas. A desigualdade não foi reduzida em termos regionais, quando se considera o PIB, mas os programas impactaram positivamente a vida das pessoas, a capacidade produtiva, a eficiência logística, e o desenvolvimento tecnológico. O PIB do Nordeste dobrou no período, porém a redução substancial da desigualdade regional histórica precisaria de mais tempo de duração desses programas bem como de outras mudanças de cunho estrutural.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tendo o propósito de discutir o desenvolvimentismo no Brasil e no Nordeste, região historicamente menos desenvolvida do país em termos econômicos e sociais, o trabalho apoiou-se em dois programas simbólicos de políticas públicas que, apesar de possuírem objetivos distintos, impactaram direta e indiretamente sobre os indicadores econômicos e sociais da região. Os dados analisados mostram a maioria dos indicadores do Nordeste tendendo a convergir para a média nacional, fato até então inusitado que cabe aqui ressaltar.

Com o PBF, o percentual de domicílios com pessoas pobres e extremamente pobres reduziu-se em todas as regiões do país, especialmente no Nordeste. A frequência escolar também aumentou na região; a taxa de analfabetismo entre pessoas de 7 a 14 anos foi reduzida e mais anos passaram a ser dedicados aos estudos. Com o PAC, realizou-se a transposição do Rio São Francisco, além do fomento produtivo da Petrobrás em alguns empreendimentos de porte relevante. Outras políticas de fomento resultaram em investimentos privados de porte estruturador em vários Estados do Nordeste. Assim, nos governos progressistas aqui analisados observou-se a priorização do desenvolvimento para as regiões menos desenvolvidas, aliando o desenvolvimentismo que prioriza o crescimento econômico e o dinamismo tecnológico, com o desenvolvimentismo puxado pela melhoria das condições de vida da população, além do foco espacial. Entretanto, ressalta-se que o alto grau de informalidade no mercado de trabalho, os baixos rendimentos mensais, e a desigualdade persistiram como problemas enfrentados na região.

Na verdade, ainda há muito por fazer pelo desenvolvimento econômico e social da população do Nordeste, mas ficou evidente a efetividade da direção desenvolvimentista na região durante os governos progressistas. Após a implantação, entre outros, do PBF e do PAC, verifica-se no Nordeste que as duas correntes desenvolvimentistas, Novo Desenvolvimentismo e Social Desenvolvimentismo, inspiraram políticas públicas que alcançam êxito, tanto no desenvolvimento econômico, quanto no social, tendo em comum a percepção da necessidade da implementação

de políticas desenvolvimentistas com cunho distributivista. Essa é uma distinção importante a ser feita: esta experiência desenvolvimentista mais recente incluiu políticas redistributivas, ao contrário daquela adotada no Brasil durante a industrialização via substituição de importações. Portanto, a experiência dos governos Lula e Dilma aqui referida mostra a relevância de um Estado que incorpore em suas políticas públicas o viés social desenvolvimentista e a preocupação com a redução das desigualdades regionais e individuais de renda e de qualidade de vida[7].

7 Vale aqui lembrar que a reversão de tais políticas durante os Governos Temer e Bolsonaro, que adotaram com vigor o receituário neoliberal, já se refletem em piora dos indicadores sociais no país como um todo e no Nordeste em particular, tema que fica sugerido para futuras pesquisas.

## Referências Bibliográficas


ARAUJO, T. B.; et al. A questão regional e a questão nordestina. In: TAVARES. M. C. (Org.). *Celso Furtado e o Brasil. 1ed. São Paulo*: Fundação Perseu Abramo, 2000. pp. 71-92.

BARROS, A. R. & ATHIAS, D. Salário mínimo. Bolsa Família e desempenho relativo recente da economia do Nordeste. *Revista de Economia Política*, v. 33, n.1(130), pp. 177- 199, 2013.

BIELSCHOWSKY, R. O Desenvolvimentismo: do pós-guerra até meados dos anos 1960. In: CONFERENCIA DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO BRASILEIRO E A CAIXA, 2012, Rio de Janeiro, RJ. Anais da Caixa Econômica Federal, p. 15-22. Disponível em: https://bit.ly/3AKKK2J. Acesso em: 22 ago. 2019.

BOITO JUNIOR, A. As bases políticas do neodesenvolvimentismo. In: FÓRUM DE ECONOMIA DA FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 9., 2012.São Paulo, SP. Anais do 9° Fórum de Economia da Fundação Getúlio Vargas. São Paulo: FGV 2012. Disponível em: https://bit.ly/2SdXy9k. Acesso em: 11 jan. 2019.

BRANCO, R. C. O novo-desenvolvimentismo e a decadência ideológica do estruturalismo latino-americano. *Oikos*, v. 8, n.1, pp. 71-91, 2009.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Do antigo ao novo desenvolvimentismo na América Latina. In: PRADO, L. C. D.; D'AGUIAR, R. F. (Org.). *Desenvolvimento econômico e crise*: ensaios em comemoração aos 80 anos de Maria da Conceição Tavares. Rio de Janeiro: Contraponto/Centro Internacional Celso Furtado, 2012, v. 1, pp. 27-66.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Doença holandesa e sua neutralização: uma abordagem ricardiana. *Revista Brasileira de Economia*, v. 28, n. 1, pp. 47-71, 2008.

BRESSER-PEREIRA, L. C. O Brasil e o novo desenvolvimentismo. *Interesse Nacional*, v. 4, n. 13, pp. 76-85, 2011.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Reflexões sobre o Novo Desenvolvimentismo e o Desenvolvimentismo Clássico. *Revista de Economia Política*, v. 36, n.2, pp. 237- 265, 2016.

BRESSER-PEREIRA, L. C. & GALA, P. Macroeconomia estruturalista do desenvolvimento. *Revista de Economia Política*, v. 30, n. 4, pp. 663-686, 2010.

CAMPELLO, T. Uma Década Derrubando Mitos e Superando Expectativas. In: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (Org.). *Bolsa Família*: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea, 2013. pp. 15-24.

CARDOZO, S. & MARTINS, H., New Developmentalism, Public Policies, and Regional Inequalities in Brazil The Advances and Limitations of Lula's and Dilma's Governments, *Latin American Perspectives*, Issue 231, Vol. 47 No. 2, March 2020, pp. 147–162.

CARVALHO, C. P. O. O desenvolvimento da região Nordeste nos anos pós-Sudene (2000-2016). *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, v. 39, n. 134, pp. 21-36, 2018.

CASTELO, R. O novo desenvolvimentismo e a decadência ideológica do pensamento econômico brasileiro. *Serviço Social & Sociedade*, v. 1, n. 112, pp. 613-636, 2012.

CEPÊDA, V. A. Inclusão, democracia e novo-desenvolvimentismo: um balanço histórico. *Estudos Avançados*, v. 26, n. 75, pp. 77-90, 2012.

CETRA, G. O. & OLIVEIRA, M. A. S. Infraestrutura e crescimento regional no Brasil: uma análise da alocação de recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). *Revista de Economia e Administração*, v. 13, n. 1, pp. 5-29, 2014.

CHAGAS, P. B.; et al. Desenvolvimento e dependência no Brasil: análise do programa de aceleração do crescimento (PAC) à Luz das reflexões de Ruy Mauro Marini e Jaime Osório. In ENANPAD. (Org.). *Anais do XXXVII Encontro ANPAD*. Rio de Janeiro: ANPAD, 2013.

CUNHA, M. A. & BORJA, P. C. O programa de aceleração do crescimento no estado da Bahia e os desafios da universalização do saneamento básico. *Revista Brasileira de Gestão Urbana* (Brazilian Journal of Urban Management), v. 10, n. 1, pp. 173-185, 2018.

DATASUS - Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde do Brasil. Assistência a Saúde – Imunizações desde 1994. Disponível em: https://bit.ly/3Tj0f99. Acesso em: 13 jan. 2020.

DATASUS - MS/SVS/CGIAE - Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde do Brasil. Sistema de Informações sobre Mortalidade – SIM. Disponível em: https://bit.ly/2GcYx5q. Acesso em: 13 jan. 2020.

DIAS, T. & CARIO, S.A relação entre Estado e sociedade no século XXI: A perspectiva paraeconômica como estratégia neodesenvolvimentista. *Desenvolvimento em Questão*, v. 12, n. 27, pp. 370- 403, 2014.

FONSECA, P. C. D. Desenvolvimentismo: a Construção do Conceito. In: CALIXTRE, A. B.; BIANCARELLI, A. M. & CINTRA, M. A. C. (Org.). *Presente e Futuro do Desenvolvimento Brasileiro*. 1ed. Brasília: IPEA, 2014 pp. 29-78.

FURTADO, C. M. Uma Política Nacional Para o Desenvolvimento do Nordeste. *Novos Estudos Cebrap*, v. 1, n.1, p. 12-19, 1981.

GERMANO, E. O Liberalismo Econômico. Informativo Semanal nº 526, 2013. Disponível em: https://bit.ly/3chvm4v. Acesso em 02 out. 2018.

GONÇALVES, H. F. A QUESTÃO REGIONAL NO NORDESTE: uma análise da trajetória socioeconômica do Nordeste brasileiro entre a década de 1950 e o final dos anos 2000. 2016. 82 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) - Universidade Estadual da Paraíba, UEPB, Campina Grande.

GONÇALVES, H. F.; MONTENEGRO, R. D. & AGRA, N. G. Desenvolvimento do Nordeste nos Governos FHC e Lula. In: VIII SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE DESENVOLVIMENTO REGIONAL, 2.,2017, Santa Cruz do Sul. *Anais do VIII Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional*. Santa Cruz do Sul: UNISC, 2017. p. 1-24.

GONÇALVES, R. Governo Lula e o nacional-desenvolvimentismo às avessas. *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*, v. 31, p. 5-30, 2012.

GONÇALVES, R. Novo desenvolvimentismo e liberalismo enraizado. *Serviço Social & Sociedade*, v.112, pp. 637-671, 2012.

GOVERNO FEDERAL - Ministério da Economia, Planejamento e gestão. Dados anuais do PAC. Disponível em:<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/orcamentos-anuais>>. Acesso em: 17 jan. 2020.

GOVERNO FEDERAL. Programa de Aceleração do Crescimento - PAC. Disponível em: http://pac.gov.br/sobre-o-pac. Acesso em: 04 de jan. 2020.

IBARRA, D. O neoliberalismo na América Latina. *Revista de Economia Política*, v. 31, n. 2, pp. 238-248, 2011.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: síntese de indicadores. Disponível em: https://bit.ly/3Ag2rWm. Acesso em: 07 jan. 2020.

IPEADATA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Disponível em: https://bit.ly/2JYbzmu. Acesso em: 13 jan. 2020.

LEÃO, I. D.S.; MOREIRA, T.B.S. & CUNHA. G. Impactos do Bolsa Família sobre a Pobreza e a Desigualdade no Nordeste. *Revista Eletrônica de Relações Internacionais do Centro Universitário Unieuro*, n.20 p. 120-147, 2016.

Legislação BRASIL – PBF , Lei nº 10.836 de 9 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Brasília, DF, 2004.

Legislação BRASIL – PAC, Decreto nº 6.025 de 22 de janeiro de 2007. Institui o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, o seu Comitê Gestor, e dá outras providências. Brasília, DF, 2007.

Legislação BRASIL – PAC/ PSH, Lei nº 11.578 de 26 de novembro de 2007. Dispõe sobre a transferência obrigatória de recursos financeiros para a execução pelos Estados, Distrito Federal e Municípios de ações do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, e sobre a forma de operacionalização do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social – PSH nos exercícios de 2007 e 2008. Brasília, DF, 2007.

LEME, A. A. Neoliberalismo, Globalização e Reformas do Estado: reflexões acerca da temática. *Barbarói*, v. 32, p. 114-138, 2010.

LIMA, J. P. R, A Economia do Semiárido Nordestino: Desenvolvimento Recente e Transformações em Curso, em Nascimento, A. & Lima, M. C., *O Nordeste Brasileiro em Questão: uma Agenda para Reflexão*, Recife: Editora UFPE, 2014.

LIMA, M. F.; WIHBY, A. & FAVARO, N. A. L. G. Liberalismo clássico: origens históricas e fundamentos básicos. In: VIII JORNADA DO HISTEDBR, 2008, São Carlos. Anais da VIII Jornada do Histedbr. São Carlos: Universidade Federal de São Carlos, 2008. p. 001-024.

LOCH, C. B. O Novo Desenvolvimentismo: uma comparação dos governos Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva. 2014. 50 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Ciências Econômicas) - Universidade Federal do Paraná, UFPR, Curitiba.

MATOS, S. T. S. Conceitos primeiros de neoliberalismo. *Revista Mediações*, v. 13, n.1/2, pp. 192-213, 2008.

MORAES, R. C. C. Liberalismo e neoliberalismo - uma introdução comparativa. *Primeira Versão*, n.73, pp. 1-30, 1998.

NASCIMENTO, A. C. O. (Neo) Desenvolvimentismo e Políticas Sociais No Brasil: Desafios para prática profissional do/a assistente social. *Revista Socializando*, v.3, pp. 107-122, 2016.

OLIVEIRA, V. T. J. O PROGRAMA BOLSA-FAMÍLIA AJUDA A EXPLICAR O CRESCIMENTO DO NORDESTE?. 2011. 44 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Ciências Econômicas) - Universidade Católica do Rio de Janeiro, PONTIFÍCIA, Rio de Janeiro.

PAULANI, L. M. Neoliberalismo e Individualismo. *Economia e Sociedade*, v. 13, p. 115-127, 1999.

PEREIRA, L. S. ; TAQUES, F. H. O desenvolvimento econômico na Região Nordeste do Brasil sob a ótica das microfinanças. In: SEMANA DO ECONOMISTA E ENCONTRO DE EGRESSOS DA UNIVERSIDADE ESTADUAL DE SANTA CRUZ, 2014, Ilhéus. Anais da IV Semana do Economista e IV Encontro de Egressos da Universidade Estadual de Santa Cruz 2014. Disponível em: https://bit.ly/3AljRkz. Acesso em: 31 dez. 2019.

PETROBRAS - Plano Estratégico. Plano de Negócios 2007-2010. Disponível em: https://bit.ly/3Cv2Hn3. Acesso em: 05 fev. 2020.

PETROBRAS - Plano Estratégico. Plano de Negócios 2011-2015. Disponível em: https://bit.ly/3Cv2r7t. Acesso em: 05 fev. 2020.

PINHO, C. E. S. O Nacional-Desenvolvimentismo e o Novo-Desenvolvimentismo no Brasil: expansão interna, externa e o discurso social-democrata. *Revista de Ciência Politica*, v. 45, pp. 3-32, 2012. Acesso em: 28 nov. 2019.

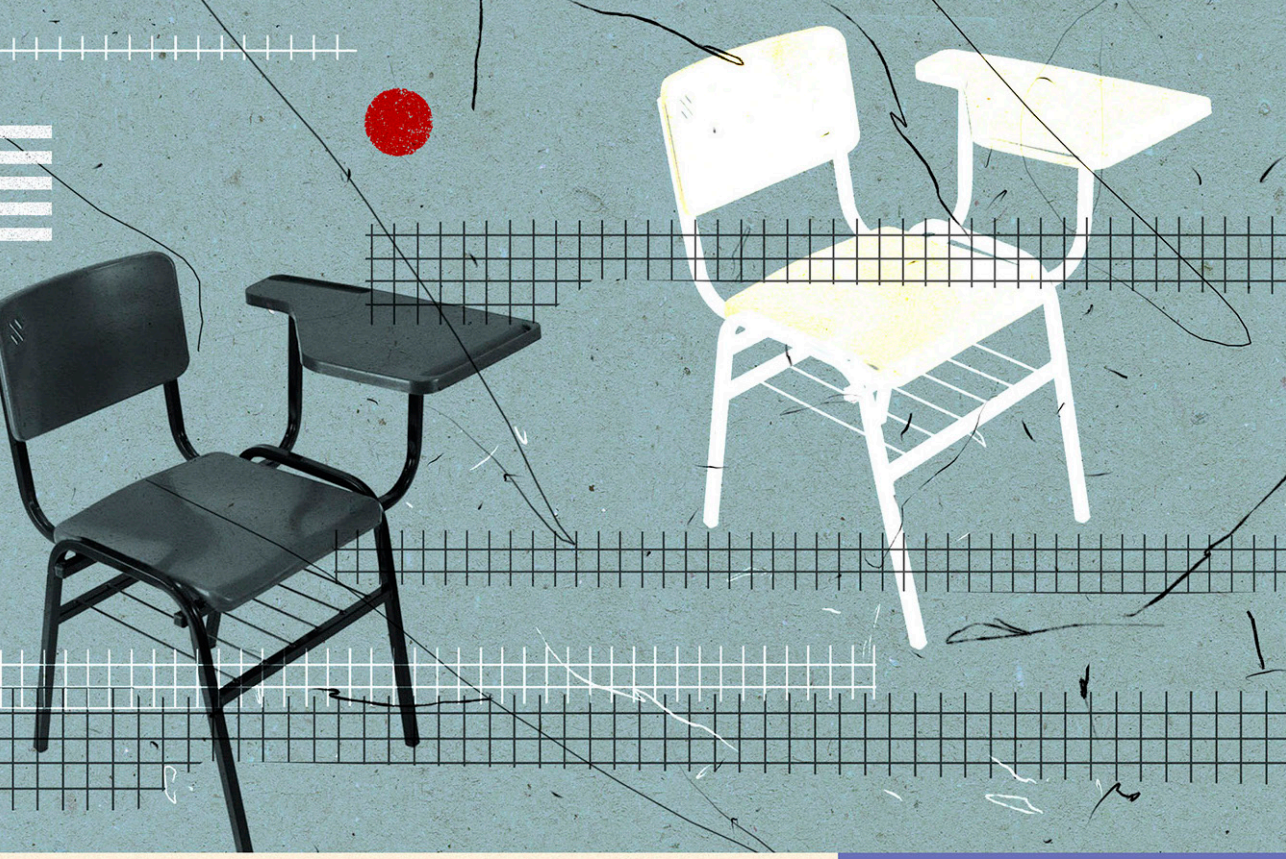
RODRIGUES, D. S.; SANTOS, N. A. & FARONI, W. Programa de aceleração do crescimento (PAC): um estudo descritivo sobre os desperdícios ativos e passivos. *Revista Catarinense da Ciência Contábil*, v. 17, n. 50, p. 89-105, 2018.

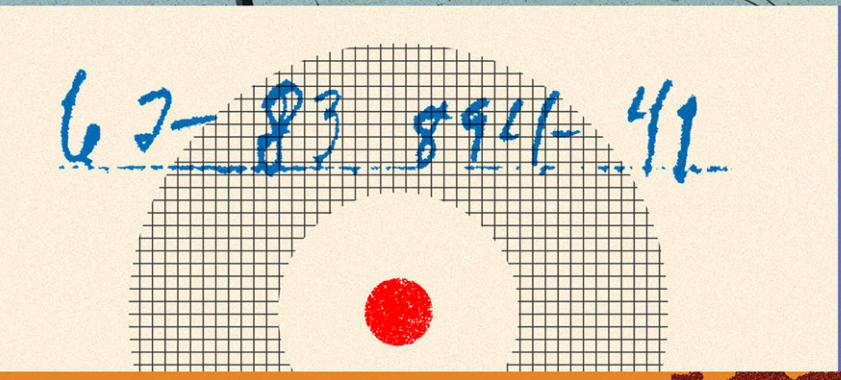
SANTOS, T. *O neoliberalismo como doutrina econômica*. Revista Econômica, v.1, n. 1, pp. 119-151, 1999.

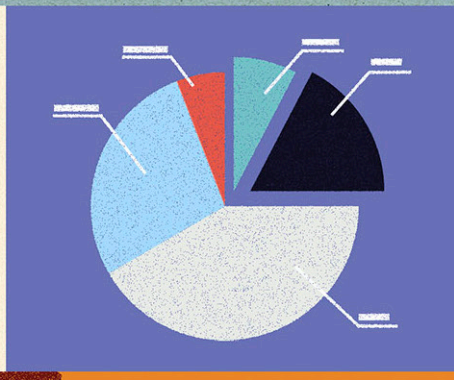
SIDRA - Sistema IBGE de Recuperação Automática. Produto Interno Bruto a preços correntes, por região - 2002-2016. Disponível em: https://bit.ly/2Td2Zc9. Acesso em: 21 de jan. 2020.

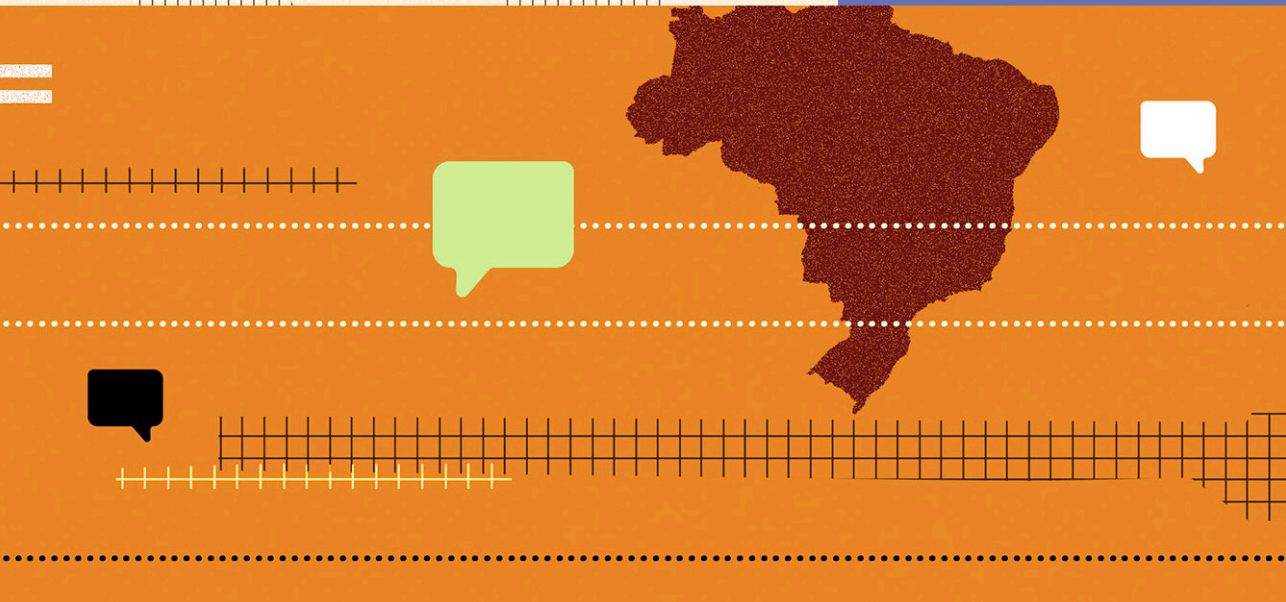
SILVA, G. J. C.; MARTINS, H. E. P. & NEDER, H. D. Investimentos em infraestrutura de transportes e desigualdades regionais no Brasil: uma análise dos impactos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). *Brazilian Journal of Political Economy*, v. 36, n. 4, pp. 840-863, 2016.

SOUZA et.al. os efeitos do programa bolsa família sobre a pobreza e a desigualdade: um balanço dos primeiros quinze anos. *Texto para discussão*, n. 2499. IPEA, 2019.









# Desenvolvimento e desigualdades regionais: uma análise a partir da população com educação superior completa

## *Development and regional inequalities: an analysis of the population with higher education*

**ANDRÉ DE HOLANDA PADILHA VIEIRA**
Professor da Universidade Federal Fluminense (GSO/UFF)
RJ – Brasil
orcid.org/0000-0002-6699-2044
andrevieira@id.uff.br

**CAROLINA ZUCCARELLI**
Professora da Universidade Federal Fluminense.
RJ – Brasil
orcid.org/0000-0001-6734-3284
carolinazuccarelli@id.uff.br

**GABRIELA HONORATO**
Professora da Universidade Federal do Rio de Janeiro.
RJ – Brasil
honorato@ufrj.br
orcid.org/0000-0002-8866-8755

Resumo

Neste artigo, considerando as recentes políticas de expansão e interiorização da educação superior no país, analisamos a desigualdade regional no acesso ao diploma de graduação na população adulta (25 anos ou mais) no Brasil na década de 2010. Buscamos responder em que medida a expansão das oportunidades na educação superior foi capaz de estreitar as disparidades inter e intrarregionais no acesso a um diploma. Com base nos dados da PNAD Contínua, descrevemos as desigualdades de sexo, raça/cor, renda domiciliar per capita e área do domicílio (capital e interior) entre as grandes regiões de 2012 a 2019. Os resultados indicam um processo de intensificação das disparidades no acesso a um diploma de graduação, sobretudo por renda domiciliar e área do domicílio, o que representa não apenas um desafio para políticas de expansão deste nível de ensino, como para políticas de desenvolvimento regional.

Palavras-Chave: desenvolvimento; desigualdades regionais; educação superior.

Abstract

In this paper, considering the recent policies of expansion and internalization of higher education in the country, we analyse regional inequality in access to a higher education degree in the Brazilian adult population in the 2010s. We seek to understand to what extent the expansion of opportunities in higher education has been capable of narrowing inter and intra-regional disparities in access to a degree. Based on PNAD Contínua data from 2012 to 2019, we describe changes in gender, race, household income per capita and household area inequalities across regions. The results indicate a process of intensifying disparities in access to an undergraduate degree, especially by household income and area of residence, which represents not only a challenge for policies to expand this level of education, but also for regional development policies.

Keywords: development; regional inequalities; college education.

CC BY

http://dx.doi.org/10.51861/ded.dmvdd.3.059
Recebido em: 19 de junho de 2022. Aprovado em: 17 de julho de 2022.

## INTRODUÇÂO

Um entendimento bastante difundido acerca do papel da educação é sua importância para o desenvolvimento econômico e para diminuição das desigualdades sociais. A Teoria do Capital Humano, ainda com muita força no desenho de políticas públicas, sintetiza esse conjunto de ideias e teorias que propõem explicar o impacto da escolaridade na distribuição de renda individual, na produtividade do trabalho e no crescimento econômico (HONORATO, 2022). Veiculada principalmente a partir da segunda metade do século XX, no cenário do pós-Segunda Guerra e transformação substantiva no movimento do capital, essa perspectiva teórica situou a escolarização da população como uma das chaves da prosperidade das sociedades modernas. Partindo da premissa de que com uma população educada e, consequentemente, produtiva, o nível de renda e bem-estar social aumentariam, a educação se consolidou como importante mecanismo de redução de desigualdades sociais amplas (SCHULTZ, 1971; SAUL, 2004), incluindo as desigualdades regionais.

Assim como ocorre com boa parte das explicações acerca do aumento e aceleração das desigualdades no Brasil e na América Latina (COATSWORTH, 2008; BARROS, 2012; WILLIANSON, 2015)[1], as desigualdades regionais em educação no país são vistas como resultado de políticas desenvolvidas sobretudo no período da República Velha, e estariam relacionadas à mudança do quadro institucional (nova forma de arrecadação dos estados) que, somado ao aumento das atividades econômicas no final do século XIX, alteraram a estrutura educacional do país e elevaram a desigualdade inter e intrarregiões. As regiões brasileiras se especializaram na produção de bens diferentes, com impacto direto na receita arrecadada de produtos destinados à exportação. Havia uma relação positiva entre os preços dos produtos exportados, as receitas tributárias e o gasto per capita em educação, o que permitiu que regiões exportadoras de café, que dispunham de volume maior de recursos, tivessem maior capacidade de investimento educacional. Soma-se a isso, o sistema de produção utilizado (MUSSACHIO et al., 2014).

Outra hipótese desenvolvida para a produção e aumento das desigualdades regionais no país diz respeito à composição educacional dos imigrantes europeus durante a política de colonização europeia do século XIX. O argumento é de que o maior nível de escolaridade dos imigrantes teve impactos positivos, a longo prazo, na renda das regiões que implementaram essa política (notadamente São Paulo). Além do ponto de partida ser mais vantajoso, os imigrantes mais educados demandavam maiores investimentos em educação, com efeitos na alta escolaridade da população dessas regiões (KREUTZ, 2000). A má distribuição do capital humano como explicação para as desigualdades regionais também é observada por Barros (2012), para quem as externalidades positivas associadas à qualificação

1 De acordo com essas análises, a desigualdade na América Latina não teria sido maior do que a observada na Europa e Estados Unidos até início do século XX. A América Latina só se tornou muito desigual ao perder o "grande nivelamento" vivido pelos países ricos, que passaram por choques econômicos e sociais durante as grandes guerras com alterações nos arranjos políticos-institucionais que estabilizaram as desigualdades em níveis baixos.

se relacionam, sobretudo, aos ganhos de eficiência e aumento da produtividade dos indivíduos com maior nível de instrução. Esse último argumento é importante no que diz respeito à educação superior e às políticas de democratização desse nível de ensino.

Nessa perspectiva, as possibilidades abertas pela expansão do acesso às instituições de ensino superior não se limitam ao seu papel estratégico no desenvolvimento econômico ou à melhoria da qualificação profissional. O processo pode se constituir como importante mecanismo de redução de desigualdades regionais. Este debate ganha relevância na medida em que uma série de estudos aponta para a centralidade da distribuição de capital humano na aceleração do desenvolvimento econômico e para a redução de disparidades entre as regiões (BARROS, 2012). Assim, é possível dizer que as desigualdades educacionais reflitam desigualdades regionais mais amplas. Qualquer dado de volume de escolaridade, qualificação de professores e infraestrutura, por exemplo, mostra as diferenças regionais que marcam o país. Nessa linha, as considerações que seguem tratam da relação entre qualificação, aumento do PIB per capita e redução de desigualdades (MENEZES FILHO, 2022), considerando ~~a~~ as recentes políticas de expansão e interiorização da educação superior no país e seus efeitos sobre a diminuição das desigualdades regionais.

Embora os contextos nacionais afetem fortemente a natureza e a dimensão da relação entre instituições de ensino superior (particularmente universidades) e desenvolvimento regional, é possível traçar dois objetivos principais na maneira de formular a missão dessas instituições. De um lado, projetos nacionais que sublinham a noção de competitividade, qualificação da mão de obra, crescimento e desenvolvimento econômico, e os impactos diretos e indiretos da educação superior na economia nacional; de outro, projetos que enfatizam o papel social das universidades na diminuição das desigualdades regionais e nas possibilidades de democratização do acesso a partir da perspectiva equitativa das oportunidades educacionais. A estratégia de desenvolvimento proposta pelas políticas públicas vinculadas ao ensino superior no Brasil, em geral, integra esses modelos e sintetiza a noção de transformação produtiva com equidade social, na qual se busca crescimento econômico, dinamização dos setores produtivos locais e distribuição equitativa de oportunidades educacionais.

Destaca-se, nesse contexto, três políticas que tratam diretamente da questão: o Plano Nacional de Educação[2] – PNE (2001 – 2010), que previu uma primeira fase tendo como principal meta a interiorização das oportunidades de acesso ao ensino superior público (MEC, 2012); o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), que buscou aumentar o número de vagas em unidades fora dos grandes centros; e, o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), em versão atualizada, que prevê a aplicação de recursos com "finalidade de diminuir as desigualdades regionais e prover o mercado com mão de obra

2 O Plano Nacional de Educação (PNE) é elaborado a cada dez anos. Determina diretrizes, metas e estratégias para a política educacional.

qualificada para atendimento da demanda do setor produtivo da região"[3] (BRASIL, 2017, Art. 15-J). O destaque dessas políticas está na interiorização das universidades federais. De acordo com Vinhais (2013), essa estratégia faz parte de uma política de Estado que combina políticas de crescimento econômico com políticas de distribuição, ganhando protagonismo nas estratégias setoriais desenvolvimentistas.

Assim, as políticas de expansão e interiorização do acesso à educação superior são pensadas, especialmente na primeira década do século XXI, em termos de redistribuição social estratégica de oportunidades. Em outras palavras, são projetos que enfatizam o papel social das universidades na diminuição das desigualdades regionais e nas possibilidades de democratização do acesso ao ensino superior a partir da perspectiva equitativa das oportunidades educacionais.

Neste artigo, considerando as recentes políticas de expansão e interiorização da educação superior no país, analisamos a desigualdade regional no acesso ao diploma de graduação na população adulta (25 anos ou mais) no Brasil na década de 2010. Buscamos responder em que medida a expansão das oportunidades de graduação de nível superior foi capaz de estreitar as disparidades intrarregionais no acesso a um diploma. Para isso, analisamos os dados das edições de 2012, 2016 e 2019 da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Anual (PNADC/A), selecionando os dados da primeira entrevista. A PNAD Contínua produz informações sobre a inserção da população no mercado de trabalho associada a características demográficas e de educação, de modo a permitir caracterizar a escolaridade da população adulta das grandes regiões e construir indicadores segmentados pelas dimensões escolhidas para a análise: sexo, cor/raça, rendimento domiciliar per capita e área do domicílio.

O artigo está organizado em três seções, além desta introdução. A próxima seção discute a literatura referente aos três eixos teórico-conceituais da nossa análise: (i) a relevância das desigualdades regionais para a relação entre educação e desenvolvimento, (ii) os efeitos que exercem sobre a estrutura de oportunidades de acesso à educação superior, e (iii) como a expansão da educação superior tem consequências para resultados econômicos individuais e coletivos, como o desenvolvimento econômico nos níveis nacional e regional. Na seção seguinte, apresentamos os resultados descritivos das desigualdades na posse de um diploma de graduação entre as grandes regiões. Encerramos o artigo com considerações sobre a contribuição da análise para o aprimoramento das políticas de expansão

3 Em dezembro de 2017 foi sancionada a Lei do Novo Fies, que direcionou parte dos recursos dos fundos constitucionais e de desenvolvimento regional para o Fundo Estudantil. Em cerimônia no Palácio do Planalto, o presidente de ocasião Michel Temer afirmou ""A primeira ideia que as pessoas tinham era que o desenvolvimento nacional se ancorava apenas na indústria, comércio e serviços, e não exatamente na educação. Em uma interpretação sistêmica, conseguimos revelar que seria possível a utilização do fundo constitucional na educação. Porque educação é desenvolvimento". Ainda que importante na concepção, a medida é influenciada pelo ajuste fiscal e pelos cortes orçamentários de seu governo. A série histórica dos financiamentos concedidos mostra que desde 2014 o programa sofre cortes sistemáticos, saindo de 690.588 em 2014 para 81.710 em 2018 (INEP, 2019).

e democratização da educação superior, bem como para políticas de desenvolvimento regional.

Antes, no entanto, é preciso pontuar que a Teoria do Capital Humano direciona o olhar para determinado tipo de desigualdade, como as diferenças salariais entre os grupos de diplomados, mas não explica os mecanismos envolvidos no fenômeno, correndo o risco de se tornar tautológica. Desse modo, a permanência de desigualdades, mesmo com alto investimento público em educação, traz à tona aspectos da realidade social que merecem ser levados em conta pelas teorias sociológicas e pela pesquisa social.

## REVISÃO DA LITERATURA

A desigualdade ou estratificação regional no acesso à educação superior tem sido relativamente pouco pesquisada e pouco teorizada nos estudos sociológicos sobre educação e desenvolvimento (LIU, 2015). Duas linhas de pesquisa principais têm debatido a relação entre educação e desigualdade regional na literatura internacional. A primeira foca nas mudanças nas condições econômicas desde os anos 1970 e as suas implicações para a oferta de educação e os resultados para as pessoas de diferentes regiões. De acordo com a teoria da modernização, a desigualdade regional está relacionada a processos de modernização e desenvolvimento econômico (TREIMAN, 1970; FORSYTHE et al., 2000). A distribuição desigual de recursos e infraestrutura educacional tem tido implicações diretas sobre a realização educacional. Evidências disponíveis para países africanos e o Brasil demonstram diferenças significativas no nível de escolaridade, conforme medido pelas tendências de taxas de frequência e de conclusão desde a expansão das oportunidades educacionais (RIGOTTI; FLETCHER, 2001; ORC/MACRO, 2000).

A segunda enfatiza as mudanças na política e governança da educação e as implicações dessas mudanças para a desigualdade regional. Um argumento bastante consolidado na literatura aponta que a ampliação da desigualdade regional está muitas vezes relacionada a políticas fiscais e governança descentralizada de políticas econômicas e sociais (RODRIGUEZ-POSE & GILL, 2004). Estudos realizados na China (YAO & ZHANG, 2001), Brasil (AZZIONI, 2001; MUSSACHIO et al., 2014) e países europeus (LOUGHLIN, 2001) sugerem que sistemas de governança descentralizados favoreceram regiões mais ricas em termos de recursos, capacidades e competitividade, e desfavoreceram regiões carentes, aumentando assim a desigualdade regional. No Brasil, também é conhecida a interpretação de que políticas de imigração implementadas no século XIX tiveram consequências de longo prazo sobre a produtividade e renda das regiões beneficiadas, notadamente São Paulo (KREUTZ, 2000).

Além de entender de que modo a estratificação regional é moldada por fatores econômicos e políticos inter-relacionados, a literatura internacional tem documentado os efeitos que exerce sobre a estrutura de oportunidades de acesso à

educação superior. Há evidências de que a distribuição desigual de instituições de educação superior reforça desigualdades regionais (METCALFE, 2009), afeta aspirações educacionais e carreiras de estudantes (LINDGRE; LUNDAHL, 2010) e está associada a chances desiguais de acesso às instituições mais seletivas entre os diferentes grupos sociais (TURNER; PUSSER, 2004). No Brasil, em que pese o número crescente de estudos sobre desigualdade de oportunidades de acesso e conclusão da educação superior (e.g. CARVALHAES & RIBEIRO, 2019; KNOP & COLLARES, 2019), pouco se conhece sobre como se associam a dinâmicas propriamente regionais de expansão do sistema.

Por outro lado, estudos têm avançado no exame das consequências da expansão da educação superior para o crescimento econômico das regiões. As pesquisas apontam que a criação de instituições de educação superior pode impulsionar economias regionais, por meio da injeção de recursos e criação de vagas de trabalho e pelo aumento da produtividade dos trabalhadores (MENEZES-FILHO et al., 2016). Além disso, a disponibilidade de graduados está associada não apenas a maiores taxas de ocupação, salários e renda domiciliar per capita, sobretudo nos municípios mais pobres ou menos produtivos inicialmente (MENEZES-FILHO et al., 2016), como também ao aumento do PIB per capita dos municípios ao longo do tempo (KOMATSU; MENEZES-FILHO & GANDRA, 2020). Há evidências de que os maiores ganhos de produtividade estão associados a graduados de instituições privadas e das áreas de Ciências Sociais Aplicadas, Negócios e Direito (KOMATSU; MENEZES-FILHO & GANDRA, 2020).

Entretanto, poucos estudos, principalmente no Brasil, têm investigado os diferentes mecanismos que explicam os retornos econômicos individuais do diploma de graduação. Embora haja um domínio evidente de trabalhos alinhados ao pressuposto da educação como fornecedora de habilidades produtivas, desenvolvido pela Teoria do Capital Humano, a literatura brasileira muito se beneficiaria em investigar mecanismos complementares, como os propostos pelas abordagens da educação como bem posicional e do fechamento social (VAN DE WERFHORST, 2011). Em linhas gerais, a primeira argumenta que a educação exerce sobretudo a função de sinalização, e não de entrega efetiva de habilidades produtivas, enquanto a segunda enxerga na educação uma função de legitimação de inclusão ou exclusão social, mais que de transferência ou de sinalização de habilidades. Uma vez que ambas as abordagens implicam em hipóteses distintas para entender como a educação superior é recompensada no mercado de trabalho, importa examinar em que medida padrões díspares de expansão espacial dos diferentes tipos de instituição e cursos da educação superior, em conjunto com dinâmicas econômicas locais, estão associados com modos mais ou menos "credencialistas" de remuneração do diploma de graduação.

Por último, como reconhecem estudiosos da economia (e.g. VALERO; REENEN, 2019) e da sociologia, destacamos que a expansão da educação superior está relacionada a uma gama variada de resultados individuais e coletivos, além daqueles relativos ao desenvolvimento medido apenas por indicadores econômicos. Para

citarmos alguns estudos ilustrativos desse ponto, Bowen e Bok (2000), em análise sobre a educação superior norte-americana, relacionam a qualidade das instituições de educação superior a medidas de satisfação no trabalho, participação cívica e satisfação geral com a vida. Em estudo sobre a Holanda, Van de Werhorst e Kraaykamp (2001) examinam os efeitos das áreas de estudo da educação superior sobre padrões de consumo e orientações sociopolíticas. A análise que apresentamos na próxima seção está alinhada a esse entendimento mais amplo das consequências da educação superior para o desenvolvimento do país.

## DESIGUALDADES REGIONAIS NA POPULAÇÃO ADULTA COM EDUCAÇÃO SUPERIOR

Estudos anteriores têm caracterizado a ampliação sistêmica da educação superior ocorrida nas primeiras décadas deste século como territorialmente generalizada, tanto em termos de matrículas, quanto no número de instituições, tendo esse avanço sido mais acentuado nas regiões Norte e Nordeste do país. Além do movimento geral de redução de assimetrias nos níveis interestadual e interregional, a incorporação da perspectiva intrarregional na análise da ampliação do sistema mostra que houve também uma expansão desconcentrada, com convergência na participação das regiões intermediárias da base e do topo da classificação econômica no total de matrículas e instituições (VIEIRA & DE MACEDO, 2022). Essa expansão desconcentrada da educação superior implica na melhoria das condições ou avanço do nível educacional da sociedade brasileira, sobretudo dos estratos populacionais de jovens em idade universitária (idealmente, na faixa de 18 a 24 anos), como atestam indicadores de quantidade de concluintes e Taxa de Frequência Líquida[4] à educação superior.

Entretanto, a trajetória recente de expansão do sistema de educação superior brasileiro não foi linear e uniforme, apresentando irregularidades e variações que se expressam em diferentes padrões sucessivos de crescimento e de configuração regional (VIEIRA; DE MACEDO, 2022). Nas análises a seguir optamos por focar no indicador de percentual de pessoas adultas, isto é, com 25 anos ou mais, com educação superior completa, uma vez que a participação de pessoas com educação superior entre a população adulta de um país é uma das *proxies* convencionais em estudos que captam o papel da oferta de capital humano como mediador das consequências econômicas da educação superior (VALERO & VAN REENEN, 2019). Outra justificativa para esta escolha da população de 25 anos ou mais está no fato de que, considerando que a educação superior brasileira é caracterizada por elevadas e desiguais taxas de não conclusão dos cursos de graduação, medidas como taxas de frequência são inadequadas para se discutir a efetiva disponibilidade de pessoas com educação superior.

4 A "taxa de escolarização líquida" indica o porcentual da população em determinada faixa etária que se encontra matriculada no nível de ensino adequado à sua idade.

Na análise da população adulta com educação superior por região do país, o indicador é desagregado por sexo (masculino e feminino), cor/raça (brancos e negros, estes somando pardos e pretos), rendimento domiciliar per capita habitual de todos os trabalhos e efetivo de outras fontes (até 3 salários mínimos, 3 a 5 salários mínimos e mais de 5 salários mínimos) e área do domicílio (capital e interior). A informação sobre a renda domiciliar per capita disponível na PNAD Contínua refere-se à renda do domicílio do respondente no momento da entrevista. Embora não seja o objetivo da nossa análise, cabe ressaltar que não permite afirmar em que medida a renda do domicílio foi afetada pela aquisição de um diploma de graduação pelo respondente. Antes, estamos interessados em discutir padrões de desigualdade regional na aquisição do diploma de graduação na população 25 anos ou mais.

Além de características socioeconômicas dos indivíduos, farta literatura tem mostrado que recortes territoriais como área e localização do domicílio importam para o acesso ao diploma de educação superior. Considerando-se a ampliação da oferta pública de educação superior (via criação de novos *campi* e polos de universidade públicas), e a reconfiguração socioespacial do sistema promovida pela expansão das instituições privadas (VIEIRA & DE MACEDO, 2022), optamos por estender a análise da população de 25 anos ou mais, com educação superior, de acordo com a área dos municípios do domicílio dos indivíduos por região. Os levantamentos da PNAD Contínua não permitem chegar ao nível de microrregiões. Buscamos entender, portanto, em que medida a expansão territorial do sistema de educação superior brasileiro foi capaz de estreitar as diferenças intrarregionais no acesso ao diploma de graduação.

## DESIGUALDADES REGIONAIS DE SEXO

A Tabela 1 mostra o percentual de pessoas com 25 anos ou mais com educação superior completa segundo o sexo e as diferenças entre os sexos. Em todas as regiões e nos três anos analisados, o percentual de mulheres com educação superior foi maior do que o dos homens, com maiores diferenças sendo observadas na região Centro-Oeste (5,7 pp. em 2019) e as menores no Sudeste (2,1 pp. em 2012). Embora tenha havido melhora dos percentuais dos dois sexos no período de 2012 a 2019, podemos observar que o crescimento foi ainda mais forte entre as mulheres, puxado sobretudo pelas regiões Centro-Oeste (6,8 pp.) e Norte (6,0 pp.). Em 2019, os grupos que ocupam os extremos da escala são: os homens nordestinos – um em cada dez com educação superior; e, as mulheres do Centro-Oeste – um quarto com esse grau de instrução. É notável que o percentual de homens com educação superior no Nordeste em 2019 seja inferior àquele que as regiões do Centro-Sul já apresentavam em 2012. A região Norte foi aquela em que se observou o maior crescimento da diferença entre sexos (2,0 pp.).

Tabela 1: Percentual de pessoas com 25 anos ou mais com educação s uperior completa, por sexo (Brasil e grandes regiões, 2012-2019)

| Região | 2012 | | 2016 | | 2019 | | Δ 2012-2019 (%) | | Δ Fem-Masc (2012-2019) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Feminino | Masculino | Feminino | Masculino | Feminino | Masculino | Feminino | Masculino | |
| Norte | 10,5 | 6,8 | 13,4 | 8,7 | 16,5 | 10,8 | 6,00 | 4,00 | 2,0 |
| Nordeste | 9,5 | 6,2 | 11,9 | 7,8 | 14,2 | 9,6 | 4,70 | 3,40 | 1,3 |
| Sudeste | 16,6 | 14,5 | 20,3 | 18 | 22 | 18,5 | 5,40 | 4,00 | 1,4 |
| Sul | 14,6 | 11,5 | 18,4 | 14,3 | 20,1 | 15,8 | 5,50 | 4,30 | 1,2 |
| Centro-Oeste | 16,2 | 12,3 | 20,7 | 15,5 | 23 | 17,3 | 6,80 | 5,00 | 1,8 |
| Brasil | 14 | 11,2 | 17,3 | 13,9 | 19,3 | 15,1 | 5,30 | 3,90 | 1,4 |

Fonte: Elaboração própria a partir da Pnad Contínua/IBGE 2012, 2016, 2019.

O indicador selecionado para a análise reforça em grande medida o padrão de reversão da disparidade de sexo na educação (VAN BAVEL; SCHWARTZ & ESTEVE, 2018), com a distância entre as mulheres e homens com educação superior aumentando paulatinamente ao longo dos anos. A constituição de uma mão de obra qualificada crescentemente feminizada, como apontam estudos anteriores (e.g. SILVA, 2003), está associada a uma série de dimensões da discussão sobre desenvolvimento e educação. Ainda que as mulheres acessem em maior proporção a educação superior, sabemos que continuam sobre representadas nos cursos de graduação tradicionalmente femininos e de menor retorno social e econômico (e.g. RIBEIRO & SCHLEGEL, 2015). A desigualdade no acesso à educação superior explica uma parte substancial das diferenças salariais e ocupacionais entre homens e mulheres graduados no mercado de trabalho. Elas estão em maior frequência em ocupações mais mal remuneradas. Por outro lado, há evidências de que nos estratos mais altos, são maiores os diferenciais de sexo (ITABORAÍ, 2016).[5]

## DESIGUALDADES REGIONAIS DE RAÇA/COR

Na Tabela 2 apresentamos os percentuais de brancos e negros (pretos e pardos) com 25 anos ou mais com educação superior completa, e as diferenças entre esses dois grupos. A proporção de brancos que terminaram um curso de graduação é de pelos menos duas vezes maior do que a dos negros em todas as regiões e nos três anos analisados. Em 2012, três vezes mais brancos do que negros tinham um diploma superior na região Sudeste, a maior diferença observada na série histórica. Esta diminui para 2,4 vezes em 2019. O acesso a um título de graduação por parte

5 Há também uma literatura que aponta para a relação entre maior escolaridade e uma gama de retornos sociais ou públicos de natureza não econômica, como a melhora da saúde para as mulheres e crianças e a promoção de atitudes igualitárias de gênero por parte das mulheres (JACOBS, 1996).

de brancos e negros aumentou durante o período, mas com intensidade bastante variada entre as regiões. Podemos observar que a diferença no percentual de brancos com educação superior entre o início e fim da série termina muito próxima de 6,0 pp. em todas as regiões, com exceção do Centro-Oeste (6,6 pp.). Entretanto, o crescimento do percentual de negros variou entre 6,1 pp. no Centro-Oeste, o maior registrado entre as regiões, e 3,7 pp. nas regiões Nordeste e Sul, nas quais menos de um em cada dez negros tinha um diploma superior em 2019.

No entanto, embora a diferença absoluta entre a proporção de brancos e negros com educação superior tenha aumentado em todas as regiões, podemos observar, se considerarmos a frequência relativa[6], um incremento no percentual de negros adultos com educação superior maior do aquele registrado no percentual de brancos. Conquanto não seja objetivo deste artigo avaliar a implementação da Lei de Cotas (Lei nº 12.711/2012), o período selecionado para análise pode fornecer indícios sobre os efeitos indiretos de políticas de ação afirmativa implementadas, em caráter universal, por instituições federais de educação superior, sobre a proporção de graduados por raça/cor na população adulta. Entre os resultados observados da política de cotas, está o incremento na participação de egressos da rede pública nas instituições federais e estudantes de baixa renda, pretos, pardos e indígenas em cursos mais seletivos e de alto retorno (SENKEVICS, 2021). A literatura sobre estratificação horizontal na educação superior, contudo, enfatiza que a diferença racial/cor nessa etapa diminui de forma lenta pelo fato de pretos e pardos tenderem a entrar nas carreiras de menor retorno socioeconômico (RIBEIRO; SCHLEGEL, 2015).

Tabela 2: Percentual de pessoas com 25 anos ou mais com educação superior completa, por cor/raça - Brasil e grandes regiões, 2012-2019

| Grandes regiões e Brasil | 2012 | | 2016 | | 2019 | | Δ 2012-2019 | | Δ Branco-Negro (2012-2019) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Branco | Negro | Branco | Negro | Branco | Negro | Branco | Negro | |
| Norte | 15,4 | 6,8 | 18,5 | 9,3 | 21,5 | 11,9 | 6,1 | 5,1 | 1,0 |
| Nordeste | 13,5 | 5,8 | 17,1 | 7,6 | 19,6 | 9,5 | 6,1 | 3,7 | 2,4 |
| Sudeste | 21,7 | 7,1 | 26,5 | 9,6 | 28 | 11,6 | 6,3 | 4,5 | 1,8 |
| Sul | 14,9 | 5,3 | 18,6 | 7,4 | 20,9 | 9 | 6 | 3,7 | 2,3 |
| Centro-Oeste | 21,2 | 9,5 | 26,2 | 13,2 | 27,8 | 15,6 | 6,6 | 6,1 | 0,5 |
| Brasil | 18,6 | 6,7 | 23 | 9 | 24,8 | 11,1 | 6,2 | 4,4 | 1,8 |

Fonte: Elaboração própria a partir da PNAD Contínua/IBGE 2012, 2016, 2019.

6 Pode-se calcular utilizando a fórmula seguinte: ((valor final – valor inicial)/valor inicial)*100.

## DESIGUALDADES REGIONAIS SEGUNDO A RENDA DOMICILIAR PER CAPITA

A Tabela 3 mostra o mesmo indicador analisado nas seções anteriores, mas por faixas de rendimento domiciliar per capita habitual: até três salários-mínimos e cinco ou mais salários-mínimos per capita ao mês. O limite inferior de rendimento foi definido com base no fato de que as faixas de rendimento de até 1,5 salário-mínimo e até três salários-mínimos per capita são utilizados nas principais políticas nacionais de inclusão social da educação superior, como o Programa Universidade para Todos (ProUni), o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), e o sistema de reserva de vagas para acesso às instituições federais de ensino superior institucionalizado por meio da Lei de Cotas (Lei nº 12.711/2012). Também é comum a utilização dessas faixas de rendimento na implementação por parte das instituições de educação superior públicas, de ações referentes ao Pnaes – Programa Nacional de Assistência Estudantil (política do Ministério da Educação). A faixa de cinco ou mais salários-mínimos é a mais elevada utilizada na PNAD Contínua.

Como se observa sem dificuldade, as diferenças no percentual de pessoas com 25 anos ou mais com educação superior entre os grupos das faixas de rendimento mais baixo e mais elevado são imensas, as maiores observadas até aqui, e as que crescem no ritmo mais forte, quando comparadas às diferenças por sexo e raça. A proporção de pessoas com educação superior que vivem nos domicílios de maior renda terminou a série histórica, em 2019, sendo quase sete vezes maior (74,5%) do que aquela das pessoas dos domicílios de baixa renda no Brasil (11,2%). Essa diferença variou entre as regiões, mas em níveis bastante elevados: em 2012, chegou a ser de 13 vezes na região Nordeste, a maior diferença observada, e foi de pouco menos de seis vezes na região Centro-Oeste em 2019, a menor registrada. Nesse último ano, em todas as regiões do país, menos de duas em cada 10 pessoas que vivem em domicílios de até três salários-mínimos per capita tinham educação superior. Com a exceção da região Centro-Oeste, vemos que o hiato por rendimento domiciliar foi o que mais aumentou, entre os analisados até agora.

Tabela 3: Percentual de pessoas com 25 anos ou mais com educação superior completa, por renda domiciliar per capita - Brasil e grandes regiões, 2012-2019

| Grandes regiões e Brasil | 2012 | | 2016 | | 2019 | | Δ 2012-2019 | | Δ 3SM-5SM (2012-2019) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 3 SM | 5 SM | 3 SM | 5 SM | 3 SM | 5 SM | 3 SM | 5 SM | |
| Norte | 5,8 | 54,5 | 8,2 | 70,5 | 10,7 | 70 | 84,5% | 28,4% | 10,6 |
| Nordeste | 5 | 66,5 | 6,9 | 72,7 | 8,6 | 74,8 | 72,0% | 12,5% | 4,7 |
| Sudeste | 8,8 | 67 | 11,4 | 77,7 | 12,7 | 76,4 | 44,3% | 14,0% | 5,5 |
| Sul | 7,5 | 58 | 10,3 | 67,1 | 11,3 | 68,5 | 50,7% | 18,1% | 6,7 |
| Centro-Oeste | 7,5 | 67,6 | 11,3 | 73,5 | 13,2 | 74,2 | 76,0% | 9,8% | 0,9 |
| Brasil | 7,3 | 65 | 9,8 | 74,8 | 11,2 | 74,5 | 53,4% | 14,6% | 5,6 |

Fonte: Elaboração própria a partir da PNAD Contínua/IBGE 2012, 2016, 2019.
Nota: SM = salários-mínimos.

Apesar de a expansão da educação superior nas últimas décadas apontar para a equalização das oportunidades de acesso (SALATA, 2018), há evidências de que tanto o acesso, quanto a conclusão nos diferentes segmentos do sistema continua fortemente permeável à origem social dos estudantes (CARVALHAES & RIBEIRO, 2019; KNOP & COLLARES, 2019; RIBEIRO & SCHLEGEL, 2015). Em particular, a literatura sobre evasão na educação superior sugere forte relação entre origem familiar dos estudantes e as chances de conclusão dos cursos de graduação (e.g. LOBO, 2012; SILVA, 2013). Os indicadores analisados por faixas de rendimento domiciliar apontam para uma crescente desigualdade de oportunidades de possuir um diploma de graduação, com implicações para a inserção no mundo do trabalho e para a produtividade da economia. Há desigualdade de salários, rendas médias e taxas de ocupação em todas as regiões do país, e persistência de nível baixo de produtividade agregada da força de trabalho brasileira (MENEZES-FILHO et al., 2016; FERREIRA; MENEZES-FILHO & KOMATSU, 2017).

## DESIGUALDADES REGIONAIS SEGUNDO A ÁREA DO DOMICÍLIO

As mudanças no percentual de pessoas com 25 anos ou mais com educação superior completa por área do domicílio e região são apresentadas na Tabela 4. Com exceção das regiões Norte nos anos de 2012 e 2016 e Sudeste ao longo do período analisado, o percentual de pessoas residentes em capitais que possuíam diploma superior foi sempre duas ou mais vezes maior do que aquelas de municípios do interior. Essa diferença aumentou desde 2012 em todas as regiões, sobretudo na região Norte. Dentre as regiões, também merecem destaque as regiões Centro-Oeste e Nordeste, que apresentaram a menor discrepância no crescimento absoluto do percentual de diplomados residentes em capitais e municípios do interior, e tiveram o maior crescimento relativo no interior (57,9% e 70,0%, respectivamente). Cabe a observação de que os anos 2010 foram marcados por políticas de interiorização da educação superior e educação à distância.

Tabela 4: Percentual de pessoas com 25 anos ou mais com educação superior completa, por área do domicílio - Brasil e grandes regiões, 2012-2019

| Grandes regiões e Brasil Capital | 2012 | | 2016 | | 2019 | | Δ 2012-2019 | | Δ Cap.-Int. (2012-2019) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Capital | Interior | Capital | Interior | Capital | Interior | Capital | Interior | |
| Norte | 14,0 | 6,1 | 18,1 | 10,4 | 22,8 | 9,1 | 8,8 | 3,0 | 5,8 |
| Nordeste | 17,5 | 5,0 | 21,1 | 7,8 | 23,6 | 8,5 | 6,1 | 3,5 | 2,6 |
| Sudeste | 23,0 | 12,9 | 30 | 16,1 | 31,2 | 16,6 | 8,2 | 3,7 | 4,5 |
| Sul | 27,2 | 10,9 | 32,7 | 11,4 | 35,7 | 15,3 | 8,5 | 4,4 | 4,1 |
| Centro-Oeste | 23,2 | 8,8 | 28,8 | 11 | 30,7 | 13,9 | 7,5 | 5,1 | 2,4 |
| Brasil | 21,2 | 9,8 | 26,7 | 13,3 | 28,7 | 13,6 | 7,5 | 3,8 | 3,7 |

Fonte: Elaboração própria a partir da PNAD Contínua/IBGE 2012, 2016, 2019.

Em que pese o processo de interiorização da educação superior e a ampliação da oferta em municípios antes não atendidos registrados no período analisado (VIEIRA & DE MACEDO, 2022), continuamos a observar diferenças absolutas crescentes no percentual de graduados entre capitais e municípios de interior em todas as regiões, com exceção do Centro-Oeste. A literatura sobre retornos individuais e sociais da educação superior adiciona algumas camadas à análise da evolução dos indicadores observados. A disponibilidade de adultos com educação superior completa está associada não apenas a maiores taxas de ocupação, salários e renda domiciliar per capita, sobretudo nos municípios mais pobres ou menos produtivos inicialmente (MENEZES-FILHO et al., 2016), como também ao aumento do PIB per capita dos municípios ao longo do tempo (KOMATSU; MENEZES-FILHO & GANDRA, 2020). Por outro lado, há evidências de que a absorção de capital humano é menor em municípios pequenos, que sofrem efeitos maiores do aumento de gastos levado a cabo pela implantação de universidades (BARBOSA et al., 2014).

## DESIGUALDADES REGIONAIS SEGUNDO GRUPOS DEFINIDOS POR MÚLTIPLAS DIMENSÕES

Além do nível de desigualdade regional medido de acordo com as categorias de origem social consideradas separadamente, importa analisar em que medida as múltiplas dimensões da desigualdade reforçam ou compensam desvantagens observadas. Assim, baseados em estudos que recorrem a abordagens interseccionais da desigualdade (e.g. ALVES et al., 2016; CARVALHO & ARAUJO, 2019), passamos a examinar a desigualdade regional segundo grupos definidos pela combinação das variáveis discutidas anteriormente: sexo, raça/cor, renda domiciliar per capita e área do domicílio. Como as combinações dessas variáveis produziram um número grande de grupos, com alguns deles não apresentando amostra suficiente para estimativas confiáveis com a PNAD Contínua, analisamos apenas os dois grupos que representam os extremos da escala de desigualdade observada: (1) homens brancos com renda domiciliar per capita superior a cinco salários mínimos e residentes em capitais e (2) homens negros com renda domiciliar per capita até três salários mínimos e residentes em municípios do interior. A Tabela A2 no Apêndice apresenta os percentuais também para os grupos das mulheres situadas nos extremos da desigualdade na posse de um diploma de graduação.

A Tabela 5 apresenta os percentuais de pessoas com 25 anos ou mais com educação superior completa de acordo com os dois grupos mencionados acima. Os valores apresentados por grande região ao longo do período analisado mostram a enorme distância que separa ambos os grupos: no mínimo seis quintos dos homens brancos com renda domiciliar elevada das capitais possuíam diploma de graduação nos anos selecionados, enquanto menos de um décimo dos homens negros com renda domiciliar baixa do interior tinham terminado um curso de graduação. Além disso, o abismo é crescente: a distância absoluta aumentou em todas as regiões, sobretudo nas regiões Norte (12,9 pp.) e Sul (10,7 pp.).

Os resultados indicam um padrão diferente daquele observado na força de trabalho como um todo, em que as posições situadas na base da hierarquia social são majoritariamente ocupadas pelas mulheres negras (DAVIS, 2016; GONZALEZ, 2020). No entanto, embora as dimensões de origem social pareçam inverter a questão de gênero entre os grupos menos favorecidos, extensa literatura documenta que as mulheres que acessam a educação superior são "direcionadas" para os cursos de menor retorno econômico e estima social (e.g. RIBEIRO & SCHLEGEL, 2015; REIS & MACHADO, 2015).

Apesar da expansão da educação superior observada sobretudo nas últimas décadas e da implementação de políticas de democratização efetiva do acesso, ainda persistem, portanto, grupos sociais quase que inteiramente excluídos da possibilidade de acessar e concluir um curso de graduação, bem como de acessar as oportunidades oferecidas a quem possui um diploma no mundo do trabalho e em outras esferas da vida social. As disparidades encontradas em nível nacional e regional justificam, portanto, desenhos de políticas que abarquem os diferentes mecanismos de produção de desigualdades educacionais no país.

Tabela 5: Percentual de pessoas com 25 anos ou mais com educação superior completa, por grupo definido por sexo, raça, renda domiciliar per capita e área do domicílio - Brasil e grandes regiões, 2012-2019

| Grandes regiões e Brasil | 2012 | | 2016 | | 2019 | | Δ 2012-2019 | | Δ HB5C-HN3I. (2012-2019) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | HB5C | HN3I | HB5C | HN3I | HB5C | HN3I | HB5C | HN3I | |
| Norte | 65,4 | 2,5 | 80,6 | 3,7 | 80,3 | 4,6 | 14,9 | 2,0 | 12,9 |
| Nordeste | 72,2 | 1,7 | 80,7 | 2,6 | 82,7 | 3,9 | 10,5 | 2,2 | 8,3 |
| Sudeste | 78,0 | 3,0 | 84,7 | 5,2 | 83,0 | 5,9 | 5,0 | 2,8 | 2,2 |
| Sul | 70,1 | 2,8 | 79,9 | 3,5 | 82,6 | 4,7 | 12,5 | 1,9 | 10,7 |
| Centro-Oeste | 75,5 | 2,6 | 80,1 | 5,1 | 80,1 | 6,6 | 4,6 | 4,0 | 0,7 |
| Brasil | 75,5 | 2,4 | 83,0 | 3,9 | 82,6 | 5,0 | 7,1 | 2,5 | 4,5 |

Fonte: Elaboração própria a partir da PNAD Contínua/IBGE 2012, 2016, 2019.

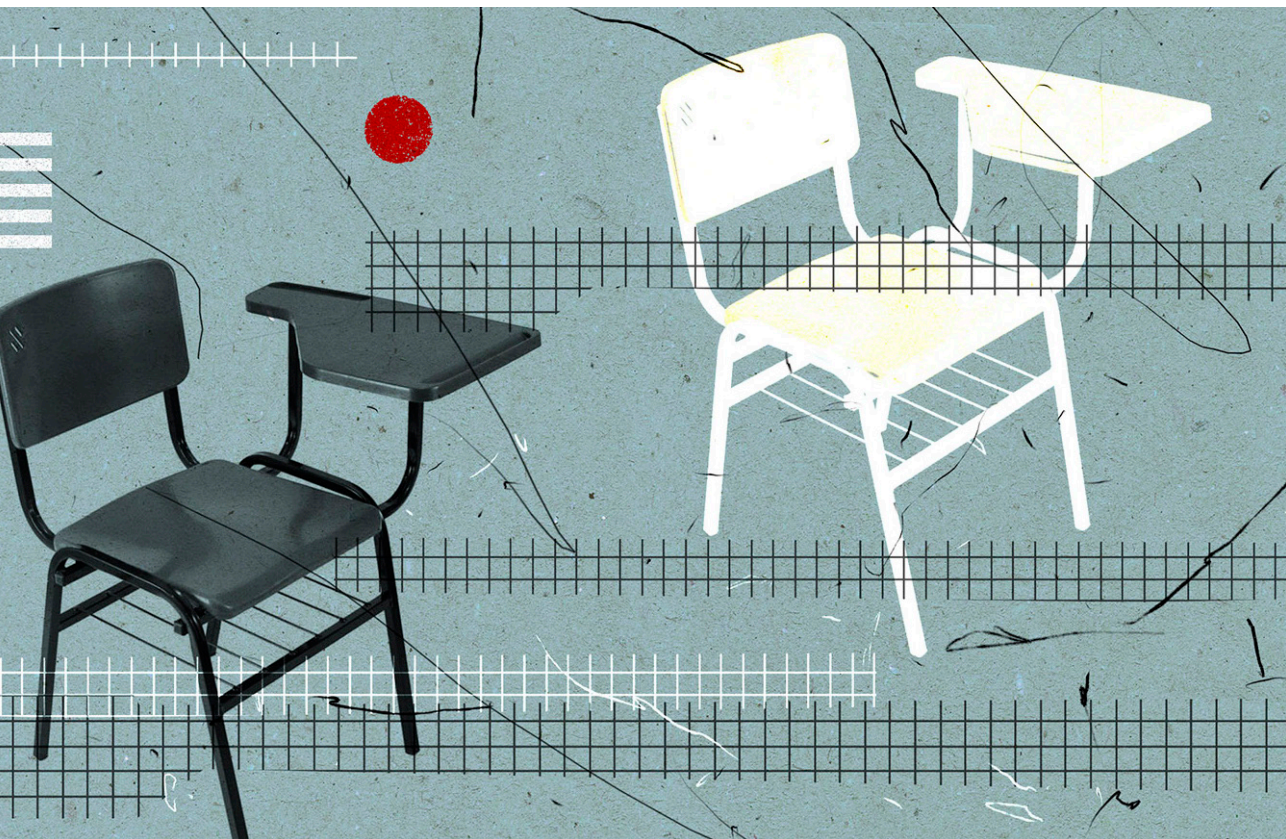
Nota: HB5C representa os homens brancos com renda domiciliar per capita superior a cinco salários mínimos e residentes em capitais; HN3I homens negros com renda domiciliar per capita até três salários mínimos e residentes em municípios do interior. Os percentuais da região Norte devem ser interpretados com cautela por limitação da amostra dos grupos para essa região.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste artigo, a partir de dados da população com 25 anos ou mais (população adulta), com educação superior completa, buscamos argumentar que as possibilidades abertas pela expansão do acesso à educação superior não se limitam ao papel estratégico de melhoria da qualificação profissional e de desenvolvimento econômico. O processo é importante também como mecanismo de redução de desigualdades regionais no país. Vimos que a estratégia de desenvolvimento proposta pelas políticas públicas de educação superior tem se pautado pela noção de

transformação produtiva, mas com equidade social com objetivo de crescimento econômico, dinamização de setores produtivos locais e distribuição equitativa de oportunidades educacionais. Três políticas têm destaque: o Plano Nacional de Educação, o Reuni e o Fies. O investimento na interiorização das oportunidades de educação superior seria um dos aspectos mais importantes destas políticas, via criação de novos *campi* e polos de universidades públicas, ou pela expansão do sistema privado ou da modalidade de ensino à distância.

A Teoria do Capital Humano, com muita força na concepção de políticas públicas, e que associa crescimento econômico à maior qualificação da população de um país, se pauta, sobretudo, por análises dos retornos individuais e sociais do investimento em educação, o que pode ser observado, por exemplo, por diferenças salariais entre grupos de diplomados e pelo aumento (ou não) do PIB. Contudo, não dá conta dos processos sociais que condicionam o acesso às oportunidades de qualificação e, menos ainda, as oportunidades sociais de conclusão de um curso de graduação. Dados como os da PNAD Contínua aqui apresentados dão indícios de que persistem desigualdades sociais nessas oportunidades quando comparamos grupos com distintas marcas sociais – de sexo, cor/raça, renda domiciliar e área de residência (capital ou interior). E isso mesmo em um período de alto investimento público e privado em educação superior. São aspectos da realidade social que precisam de melhor compreensão para que políticas públicas e investimento privado não sejam desperdiçados, com igual desperdício de talentos humanos potenciais.



No trabalho aqui apresentado, buscamos responder em que medida a expansão e democratização das oportunidades de graduação na educação superior, uma característica dos anos 2010, foi capaz ou não de diminuir disparidades inter e intrarregionais de acordo com as características socioeconômicas da população adulta diplomada. A trajetória recente da expansão e democratização do sistema de educação superior não é linear ou uniforme, apresentando, sobretudo, diferenças regionais. E, dentro de cada uma das regiões, ainda persistem desigualdades como as de sexo, raça/cor e renda domiciliar.

Os padrões encontrados para as duas primeiras variáveis são divergentes: no primeiro caso, há evidências de uma reversão da disparidade de sexo na educação, com a distância no percentual de mulheres adultas com educação superior aumentado em termos absolutos em relação aos homens; no segundo, apesar do aumento da diferença absoluta entre o percentual de brancos e negros com educação superior, podemos observar, um incremento relativo na proporção de negros com educação superior maior do aquele registrado entre os brancos. No entanto, é preciso observar que a literatura sobre estratificação horizontal na educação superior e no mercado de trabalho enfatiza que homens e mulheres e/ou brancos e negros não acessam as mesmas áreas de estudo, carreiras e nem condições de trabalho e salarias. Mulheres e negros continuam se concentrando em áreas de formação e posições de trabalho de menor retorno.

Com relação ao rendimento domiciliar per capita, essas são as maiores diferenças observadas e que têm crescimento mais intenso. O Brasil tem elevado nível de desigualdades regionais, medidas por meio de indicadores como renda per capita e composição do PIB, variáveis passíveis de quantificação (SEERS & SANTOS, 1979). Ao focarmos na dimensão educacional, esta foi tomada como espelho e dinamizador de desigualdades regionais. O pressuposto é o de que a escolaridade da população é, ao mesmo tempo, fator de produção e efeito das diferenças entre as regiões estabelecidas desde o século XIX. E, a despeito das políticas de interiorização das oportunidades de acesso à educação superior nos anos 2010 (como o Reuni), a disparidade crescente na proporção de adultos com educação superior entre capitais e interior representa, portanto, não apenas um desafio para políticas de expansão e democratização deste nível de ensino, como também para políticas de desenvolvimento regional, ressaltando a importância de se observar assimetrias tanto interregionais quanto intrarregionais.

Além da desigualdade regional observada entre grupos sociais definidos por uma única dimensão, como sexo ou raça, encontramos evidências de que as características desses grupos, quando combinadas, podem reforçar ou compensar determinadas desvantagens. Assim, embora as mulheres adultas apresentem percentuais superiores aos dos homens de conclusão da educação superior, é o grupo dos homens brancos, de renda domiciliar elevada e residentes em capitais que apresenta, via de regra, a maior proporção de conclusão da educação superior em todas as regiões. A operação de mecanismos complexos de produção de

desigualdades entrelaçadas reforça deve ser, portanto, elemento-chave para o desenho de políticas públicas com vistas à redução da desigualdade na conclusão da educação superior.

Considerar que mais qualificação não se converte, necessariamente, em melhores posições no mercado de trabalho levou a uma discussão importante no que diz respeito à manutenção das desigualdades mesmo em cenários de expansão das oportunidades educacionais. Ademais, a situação periférica de inserção do Brasil no capitalismo global coloca sérias limitações ao avanço econômico e social do país, expressas no crescimento do desemprego e da informalidade no mercado de trabalho mesmo com aumento da qualificação dos trabalhadores no mercado de trabalho. O desenvolvimento econômico visto como processo social, de caráter estrutural, em constante relação com os interesses e valores de grupos sociais que determinam rumos da política de desenvolvimento, é fator essencial para as análises da relação entre educação e produção e efeitos de desigualdades. Isso não significa perder de vista a centralidade da educação na redução de desigualdades, mas um incremento analítico às reflexões e investigações da relação entre educação e trabalho.

Referências


ALVES, M. T. G.; SOARES, J. F. & XAVIER, F. P. Desigualdades educacionais no ensino fundamental de 2005 a 2013: hiato entre grupos sociais. *Revista Brasileira de Sociologia - RBS*, v. 4, n. 7, pp. 49–82, 1 jul. 2016.

AZZONI, C. R. Economic growth and regional income inequality in Brazil. *The Annals of Regional Science*, v. 35, n. 1, pp. 133–152, 15 fev. 2001.

BARBOSA, M. P.; PETTERINI, F. & FERREIRA, R. T. Avaliação do Impacto da Política de Interiorização das Universidades Federais sobre as Economias Municipais. *Anais do XVII Encontro de Economia da Região Sul – ANPEC/SUL*, Maringá, 2014.

BARROS, A. R. *Desigualdades regionais no Brasil. Natureza, causas, origens e soluções*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

BOWEN, W. G. & BOK, D. C. *The shape of the river: long-term consequences of considering race in college and university admissions*. Princeton: Princeton University Press, 2000.

BRASIL. Lei nº 13.530, de 7 de dezembro de 2017. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ano 154, n. 235, 08 dez. 2017.

CARVALHAES, F. & RIBEIRO, C. A. C. Estratificação horizontal da educação superior no Brasil: desigualdades de classe, gênero e raça em um contexto de expansão educacional. *Tempo Social*, v. 31, n. 1, p. 195–233, 17 abr. 2019.

CARVALHO, R. A. DE & ARAUJO, E. J. M. Expansão do acesso à educação superior em um debate interseccional de gênero e classe. *Nuances: estudos sobre Educação*, v. 30, n. 1, 31 dez. 2019.

COATSWORTH, J. Inequality, institutions and economic growth in Latin America. *Journal of Latin American Studies*, v. 40, n. 3, pp. 545–569, 2008.

DAVIS, A. *Mulheres, raça e classe***.** São Paulo: Boitempo, 2016.

FERREIRA, M. J. B.; MENEZES-FILHO, N. & KOMATSU, B. *Produtividade e Educação nos Municípios Brasileiros*. Centro de Políticas Públicas do Insper (Policy Paper n. 24), 2017.

FORSYTHE, N.; KORZENIEWICZ, R. P. & DURRANT, V. Gender Inequalities and Economic Growth: A Longitudinal Evaluation. *Economic Development and Cultural Chang***e**, v. 48, n. 3, pp. 573–617, abr. 2000.

GONZALES, L. E a trabalhadora negra, cumé que fica? In: RIOS, F. & LIMA, M. (Org.). *Por um feminismo afro-latino-americano*. Rio de Janeiro: Zahar, 2020.

HONORATO, G. Natureza, treinamento e mérito: capital humano, estrutural-funcionalismo e o imaginário liberal. In: ZUCCARELLI, C. & HONORATO, G. (Orgs.). *Educação e Sociedade*: análises sociológicas. Rio de Janeiro: Faculdade de Educação da UFRJ, 2022. Disponível em: https://bit.ly/3TdvliC. Acesso em: 15 jun. 2022.

ITABORAÍ, N. R. trabalho feminino e mudanças nas famílias no Brasil (1976-2012): uma perspectiva de classe e gênero. *Revista Gênero*, v. 16, n. 2, 26 dez. 2016.

JACOBS, J. A. Gender Inequality and Higher Education. *Annual Review of Sociology*, v. 22, pp. 153–185, 1996.

KNOP, M. & COLLARES, A. C. M. A influência da origem social na probabilidade de concluir os diferentes cursos de ensino superior. *Sociedade e Estado*, v. 34, n. 2, pp. 351–380, maio 2019.

KOMATSU, B. K.; MENEZES-FILHO, N. & GANDRA, P. *Produtividade e Educação nos Municípios Brasileiros*. Centro de Políticas Públicas do Insper (Policy Paper n. 48), 2020.

KREUTZ, L. A educacão de imigrantes no Brasil. In: LOPES, E. M. T.; FARIA FILHO, L. M. & VEIRA, C.G. (Org.). *500 anos de educação no Brasil*. Belo Horizonte. Autêntica. 2000.

LINDGREN, J. & LUNDAHL, L. Mobilities of Youth: Social and Spatial Trajectories in a Segregated Sweden. *European Educational Research Journal*, v. 9, n. 2, pp. 192–207, jun. 2010.

LIU, Y. Geographical stratification and the role of the state in access to higher education in contemporary China. *International Journal of Educational Development*, v. 44, pp. 108–117, set. 2015.

LOBO, M. B. de C. M. Panorama da evasão no ensino superior brasileiro: aspectos gerais das causas e soluções. *Abmes Cadernos*, n. 25, pp. 9-58, Dez. 2012.

MEC, 2012

LOUGHLIN, J. *Subnational Democracy in the European Union: Challenges and Opportunities*. Oxford University Press, Oxford, 2001.

MENEZES-FILHO, N.; OLIVEIRA, A. P.; ROCHA R. H. & KOMATSU, B. K. *O Impacto do Ensino Superior sobre o Trabalho e a Renda dos Municípios Brasileiros*. Centro de Políticas Públicas do Insper (Policy Paper n. 20), 2016.

METCALFE, A. S. The Geography of Access and Excellence: Spatial Diversity in Higher Education System Design. *Higher Education*, v. 58, n. 2, pp. 205–220, 2009.

MUSACCHIO, A.; MARTINEZ, A. & VIARENGO, M. *Colonial institutions, commodity booms, and the diffusion of elementary education in Brazil, 1889-1930*. National Bureau of Economic Research, Massachusetts, 2014.

ORC/MACRO. DHS EdDATA Education Profiles for Africa: Data from the Demographic and Health Surveys, Development Experience Clearinghouse. 2000.

REIS, M. C. & MACHADO, D. C. *Uma análise dos rendimentos do trabalho entre indivíduos com ensino superior no Brasil*. Texto para discussão. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília/Rio de Janeiro, jul. 2015.

RIBEIRO, C. A. C. & SCHLEGEL, R. Estratificação horizontal da educação superior no Brasil (1960 a 2010). In: ARRETCHE, M. (Org.). *Trajetórias das desigualdades*: Como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos. 1. ed. São Paulo: Editora Unesp; CEM, 2015.

RIGOTTI, J. I. R.; FLETCHER, P. R. Growth of educational opportunities in Brazil during the 1980s and 1990s. *Annual Meetings of the International Union for the Scientific Study of Population*, Salvador, Brazil, August 18–24, 2001. Disponível em: https://bit.ly/3KkUvb1. .

RODRÍGUEZ-POSE, A. & GILL, N. Is There a Global Link between Regional Disparities and Devolution? *Environment and Planning A: Economy and Space*, v. 36, n. 12, pp. 2097–2117, dez. 2004.

SALATA, A. Ensino Superior no Brasil das últimas décadas: redução nas desigualdades de acesso? *Tempo Social*, v. 30, n. 2, pp. 219–253, 28 jul. 2018.

SAUL, R. As raízes renegadas da teoria do capital humano. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 6, n. 12, jul/dez 2004, pp. 230-273

SCHULTZ, T W. *O capital humano. Investimentos em educação e pesquisa*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1973.

SEERS, D.; SANTOS, M. d. G. Os indicadores de desenvolvimento: o que estamos a tentar medir? *Análise Social*, vol. 15, no. 60, 1979, pp. 949–68.

SENKEVICS, A. S. A expansão recente do ensino superior. *Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais*, v. 3, n. 4, p. 48, 22 abr. 2021.

SILVA, G. P. Análise de evasão no ensino superior: uma proposta de diagnóstico de seus determinantes. *Avaliação*, v. 18, n.2, pp. 311-33, Jul. 2013.

SILVA, N. V. Os rendimentos pessoais. In: SILVA, N. V. & HASENBALG, C. (orgs.). *Origens e destinos: desigualdades sociais ao longo da vida*. Rio de Janeiro: Topbooks, 2003.

TREIMAN, D. J. Industrialization and social stratification. In: LAUMANN, E. O. (Org.). *Social Stratification: Research and Theory for the 1970s*. Indianapolis: Bobbs-Merrill, 1970. p. 207–234.

TURNER, J. K. & PUSSER, B. Place Matters: The Distribution of Access to a State Flagship University. *Policy Futures in Education*, v. 2, n. 2, pp. 388–421, jun. 2004.

VALERO, A. & VAN REENEN, J. The economic impact of universities: Evidence from across the globe. *Economics of Education Review*, v. 68, pp. 53–67, fev. 2019.

VAN BAVEL, J.; SCHWARTZ, C. R. & ESTEVE, A. The Reversal of the Gender Gap in Education and Its Consequences for Family Life. *Annual Review of Sociology*, v. 44, n. 1, p. 341–360, 30 jul. 2018.

VAN DE WERFHORST, H. G. Skills, positional good or social closure? The role of education across structural–institutional labour market settings. *Journal of Education and Work*, v. 24, n. 5, p. 521–548, nov. 2011.

VAN DE WERFHORST, H. G. & KRAAYKAMP, G. Four Field-Related Educational Resources and Their Impact on Labor, Consumption, and Sociopolitical Orientation. *Sociology of Education*, v. 74, n. 4, p. 296, out. 2001.

VIEIRA, D. J.; MACEDO, F. C. de. Crescimento e configuração regional do sistema de ensino superior brasileiro no século XXI. In: MACEDO, F. C. de; VIEIRA, D. J. & NETO, A. M. *Universidade e território: Ensino superior e desenvolvimento regional no Brasil do século XXI*. Brasília: IPEA, 2022.

VINHAIS, H. E. F. *Estudo sobre o impacto da expansão das universidades federais no Brasil*. Doutorado em Teoria Econômica—São Paulo: Universidade de São Paulo, 2 dez. 2013.

WILLIAMSON, J. G. Latin American inequality: colonial origins, commodity booms or a missed twentieth-century leveling? *Journal of Human Development and Capabilities*, v. 16, n. 3, pp. 324–341, 2015

YAO, S. & ZHANG, Z. On Regional Inequality and Diverging Clubs: A Case Study of Contemporary China. *Journal of Comparative Economics*, v. 29, n. 3, pp. 466–484, set. 2001.

# APÊNDICE

Tabela A1: Número (mil pessoas) e percentual de pessoas com 25 anos ou mais com educação superior completa - Brasil e grandes regiões, 2012-2019

| Brasil e grandes regiões | 2012 | | 2016 | | 2019 | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Total | % | Total | % | Total | % |
| Norte | 725 | 8,7 | 1048 | 11,1 | 1371 | 13,4 |
| Nordeste | 2467 | 7,9 | 3342 | 9,9 | 4264 | 12,1 |
| Sudeste | 8357 | 15,6 | 10674 | 18,6 | 12254 | 20,5 |
| Sul | 2362 | 13,1 | 3126 | 16,2 | 3624 | 17,9 |
| Centro-Oeste | 1250 | 14,4 | 1672 | 17,3 | 2073 | 20,2 |
| Brasil | 15163 | 12,7 | 19863 | 15,3 | 23586 | 17,4 |

Fonte: Elaboração própria a partir da PNAD Contínua/IBGE 2012, 2016, 2019.

Tabela A2: Percentual de pessoas com 25 anos ou mais com educação superior completa, por grupo definido por sexo, raça, renda domiciliar per capita e área do domicílio - Brasil e grandes regiões, 2012-2019

| Grandes regiões e Brasil | 2012 | | | | 2016 | | | | 2019 | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | A | B | C | D | A | B | C | D | A | B | C | D |
| Norte | 65,4 | 68,5 | 5,4 | 2,5 | 80,6 | 78,5 | 7,6 | 3,7 | 80,3 | 77,8 | 9,4 | 4,6 |
| Nordeste | 72,2 | 74,6 | 4,2 | 1,7 | 80,7 | 75,0 | 6,1 | 2,6 | 82,7 | 76,6 | 7,8 | 3,9 |
| Sudeste | 78,0 | 71,0 | 5,6 | 3,0 | 84,7 | 80,8 | 7,8 | 5,2 | 83,0 | 80,6 | 9,3 | 5,9 |
| Sul | 70,1 | 63,9 | 3,8 | 2,8 | 79,9 | 77,7 | 6,5 | 3,5 | 82,6 | 80,7 | 7,8 | 4,7 |
| Centro-Oeste | 75,5 | 73,0 | 5,9 | 2,6 | 80,1 | 78,7 | 9,8 | 5,1 | 80,1 | 82,0 | 11,3 | 6,6 |
| Brasil | 75,5 | 70,6 | 4,9 | 2,4 | 83,0 | 79,3 | 7,2 | 3,9 | 82,6 | 80,2 | 8,8 | 5,0 |

Fonte: Elaboração própria a partir da PNAD Contínua/IBGE 2012, 2016, 2019.

Nota:
A = Homens brancos com 5 salários mínimos ou mais de renda domiciliar per capita e residentes em capital
B = Mulheres brancas com 5 salários mínimos ou mais de renda domiciliar per capita e residentes em capital
C = Mulheres negras com até 3 salários mínimos de renda domiciliar per capita e residentes em interior
D = Homens negros com até 3 salários mínimos de renda domiciliar per capita e residentes em interior

ORDEM E PROGRESSO

# Un clásico latinoamericano: políticas sin capacidades. Las reformas de salud en Argentina y Brasil durante la década de 1990

## *A Latinoamerican classic: powerless policies. Health policy reforms in Argentina and Brazil during the 1990s*

**GUILLERMO V. ALONSO**
Professor do Instituto de Investigaciones Políticas (IIP)-CONICET/ Escuela de Política y Gobierno, UNSAM, Argentina.
Buenos Aires – Argentina
orcid.org/0000-0002-8755-7519
alonsog@unsam.edu.ar

**VALENTINA SUÁREZ BALDO**
Professora do Instituto de Medicina Social (IMS), Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Brasil.
RJ – Brasil
orcid.org/0000-0002-0895-7582
valentinasb@hotmail.com

Resumen

No es infrecuente en nuestra región la frustración de políticas como consecuencia de los déficits de las capacidades estatales necesarias para alcanzar sus objetivos. Los casos de las políticas de salud en Argentina y Brasil desde fines de los años ochenta, aunque recorriendo distintos senderos, nos ilustran sobre este reiterado problema. En el plano de la política de salud ambos países enfrentaron desafíos distintos: en Brasil llegaba el momento de pasar de la formulación a la implementación de la reforma universalista triunfante en 1988. En Argentina, en cambio, se inauguraba una etapa de iniciativas específicas para cada sector en que se divide el sistema de salud: desregulación para el seguro social y descentralización para el sistema público de salud. Nuestro propósito es mostrar, sin embargo, que ambos casos compartieron a la hora de implementar los cambios un mismo tipo de problema, que en cierta medida limitaría o distorsionaría los objetivos iniciales de las políticas; esto es, los déficits de capacidades estatales. Además, buscaremos responder cuánto de ello se pudo deber a la contingencia de la crisis fiscal, a restricciones institucionales o a la orientación predominante de las respectivas coaliciones de gobierno.

Palabras-Clave: Reformas sanitarias; Capacidades estatales; Argentina; Brasil.

Abstract

In our region the failure of policy as a result of state capacity deficits is nothing uncommon. Argentina's and Brazil's health policies, since the end of the eighties, work as example of this recurring problem. Even when representing diverging paths. Policy-wise both countries were challenged by different events: Brazil handled the transition into the application of the universalist reform victorious in 1988; meanwhile, Argentina was inaugurating an era of precise sectorial initiatives -deregulation and decentralization in the public health system. Our aim is to show, nevertheless, that both cases shared the same kind of issue when it came to implementing policies, which in a way limited or distorted the original goals of those policies (meaning the state capacity deficits). Moreover, we will try to answer how much of that is owed to the eventuality of the fiscal crisis, institutional obstacles or the dominant political orientations of the corresponding government coalitions.

Keywords: Health policy reforms; State capacity; Argentina; Brazil.

CC BY

http://dx.doi.org/10.51861/ded.dmvdd.3.044
Recebido em: 23 de julho de 2022. Aprovado em: 27 de agosto de 2022.

## INTRODUCCIÓN

Toda política pública implica una definición, se haga explícita o no, en términos de lo que Max Weber llamaba racionalidad material o sustantiva; esto es, respecto de cuáles son los fines u objetivos hacia los que se encaminará el curso de acción seleccionado, los valores que buscan ser realizados a través de una política. Junto con ello, la otra dimensión esencial de un proceso de formulación de políticas reside en la definición de cuál es el instrumento o conjunto de instrumentos más adecuados para realizar los fines preferidos. A modo de ejemplo, pueden considerarse aquí las definiciones sobre si la estrategia más adecuada para un sistema de educación o de salud es una mayor o menor descentralización; o bien, resolver de un modo u otro el dilema entre reparto o capitalización para realizar los objetivos perseguidos por la seguridad social, o si se trata de introducir competencia o establecer un asegurador único en un esquema de seguro de salud.

En la mayoría de los casos, la energía política desplegada en los procesos de formulación de políticas tiende a concentrarse exclusivamente en las dos dimensiones señaladas arriba, quedando en un segundo plano, o a veces totalmente omitida, la pregunta esencial de si están disponibles las capacidades estatales necesarias para realizar los objetivos de las políticas diseñadas, y, en ausencia de ellas, cuáles serían las estrategias para cerrar la brecha entre capacidades y objetivos, sin malograr a éstos. En los países latinoamericanos, periódicamente afectados por crisis fiscales y con déficits históricos en el desarrollo de sus burocracias, la pregunta parece tanto más pertinente como, sin embargo, escasamente considerada al momento de la formulación de políticas. El resultado puede ser la frustración de las políticas o la distorsión de sus objetivos iniciales, una vez que las capacidades ausentes condicionan el proceso de implementación. Los casos seleccionados en nuestro trabajo permitirán ilustrar una situación de este tipo.

Tanto Argentina como Brasil intentaron reformar sus sistemas de salud durante la segunda mitad de los años ochenta en dirección al logro de un sistema nacional de salud. Mientras en Brasil se alcanzó el éxito en la etapa de la formulación, lográndose la aprobación del proyecto en 1988, en Argentina el proyecto decantó en la ratificación del *bismarckismo* como eje de un sistema dividido en tres subsistemas (público, seguridad social y privado) (ALONSO, 2020). En el plano de la política de salud ambos países enfrentaron desde comienzos de la década de los noventa desafíos distintos: en Brasil llegaba el momento de pasar de la formulación a la implementación de la reforma universalista. En Argentina, en cambio, se inauguraba una etapa de iniciativas específicas para cada subsector en que se divide el sistema de salud; en especial, las principales reformas se intentaron en el campo de la seguridad social en salud, el sistema de las *obras sociales*. Sin embargo, es nuestro propósito mostrar que ambos casos compartieron a la hora de implementar los cambios un mismo tipo de restricciones, que en cierta medida limitarían o distorsionarían los objetivos iniciales de las políticas; esto es, los déficits de capacidades estatales. Además, buscaremos responder cuánto de ello se debió a

la contingencia de la crisis fiscal, a restricciones institucionales o a la orientación predominante de las respectivas coaliciones de gobierno.

En este artículo focalizamos en la década de los años noventa como primer paso en una perspectiva analítica interesada en considerar los vaivenes que manifestaron las políticas de salud regionales durante la democracia. Fue en la década de 1990 cuando los déficits de capacidades fiscales y regulatorias, en el contexto de un emergente paradigma remercantilizador, favorecieron el inicio de una trayectoria dependiente que llevó a la segmentación de los sistemas de salud, incumpliendo con la promesa universalista en Brasil y debilitando aún más la solidaridad grupal en el caso del bismarckismo argentino, así como profundizando la fragmentación del sistema público de salud.

La política de salud es uno de los ámbitos de lo público más exigente en cuanto al desarrollo de una adecuada capacidad de acción estatal. El estado debe cumplir funciones de financiamiento, prestación y regulación -combinadas en distintos equilibrios según los diferentes modelos y sistemas- para garantizar el acceso equitativo a la cobertura sanitaria entendida como un derecho de ciudadanía. En el contexto de procesos de descentralización serán necesarias políticas compensatorias entre regiones de desiguales niveles de desarrollo, que eviten la desarticulación y fragmentación de los sistemas de salud. Entre los bienes públicos que debe producir el Estado está la necesidad de definir una política nacional de salud, que garantice niveles de coordinación entre las entidades subnacionales. Por todo ello, la política de salud es un espacio de observación muy adecuado para indagar acerca de cómo y por qué las políticas pueden ser condicionadas por las capacidades disponibles.

Los dos casos se ubican entre los países latinoamericanos de mayor producto per cápita y fueron algunos de los que más tempranamente desarrollaron sistemas de seguridad social y de salud en la región (GARAY, 2016). Los dos casos convergieron también en el predominio del bismarckismo en el desarrollo histórico de esos sistemas; así como compartían la organización en tres subsistemas: seguridad social, sector público y sector privado. Los dos países comparten un rasgo institucional relevante: Argentina y Brasil son estados federales, siendo este un factor que impone soluciones descentralizadas por mandato constitucional antes que por definición de las políticas.

En Brasil, el modelo *universal*, aprobado con la reforma constitucional de 1988, mantiene y fortalece la responsabilidad e intervención pública en el sistema de salud. El sistema público de salud se financia desde una caja única y no introduce competencia en la esfera del aseguramiento. En el caso de Brasil, se produce una fuerte descentralización del sistema dando mayor autonomía al nivel estadual y municipal. También era un propósito de la reforma brasileña regular al sector de los seguros privados, que operaban en un marco de amplia desregulación, y que contiene a alrededor de un 25% de la población de ese país, pero este objetivo se demoró considerablemente. Al punto que el modelo brasileño podría ser conside-

rado dual *por defecto*, habiéndose frustrado el objetivo inicial de un sistema efectivamente único. El caso de Argentina, donde pervive el *seguro social bismarckiano* como sector predominante de su sistema de salud, se mantiene la fragmentación en tres subsectores: el público, el de seguridad social, y el privado. El fracaso de la reforma sistémica de sustitución del bismarckismo a mediados de los años ochenta legó una persistente tendencia a ensayar reformas parciales y desarticuladas. Durante los años noventa del siglo pasado, se promovieron sendos tipos de soluciones según el subsistema respectivo: para el sector público de salud la estrategia predominante fue la descentralización, mientras que para el subsistema de las obras sociales se buscó la desregulación del sector.

Tomamos como punto de partida el respectivo resultado de reforma de salud de los años ochenta: triunfo del Sistema Único de Salud (SUS) en Brasil y ratificación del bismarckismo en Argentina. Sobre ese legado de *policy* nos vamos a detener en principio en las reformas de los años noventa, que en Brasil coinciden con los primeros años de implementación del sistema reformado. Vamos a tomar los dos ejes de reforma que caracterizaron a las iniciativas en el campo de la salud durante esos años: uno, tendiente a desplazar competencias desde el nivel central a los niveles subnacionales; el otro, tendiente a definir un nuevo *mix* público-privado, buscando incrementar el peso de este último sector.

El trayecto analítico se orientará a través de distintos interrogantes. ¿De qué dependieron las demoras y dificultades en la implementación de la reforma brasileña? ¿Fueron las nuevas restricciones que impuso la irrupción de la crisis fiscal a fines de los ochenta y comienzos de los noventa? ¿O fueron las orientaciones político-ideológicas de los poderes ejecutivos con posterioridad a la reforma, menos comprometidos o abiertamente adversos a los valores y objetivos prometidos en la reforma universalista? En el caso argentino, ¿la derrota del intento de implantar un seguro nacional de salud, canceló definitivamente la posibilidad de un cambio sistémico e integrador del sistema de salud? ¿Solo pudieron contemplarse reformas parciales y desarticuladas, contribuyendo a retroalimentar la fragmentación y desarticulación que caracterizan al sistema?

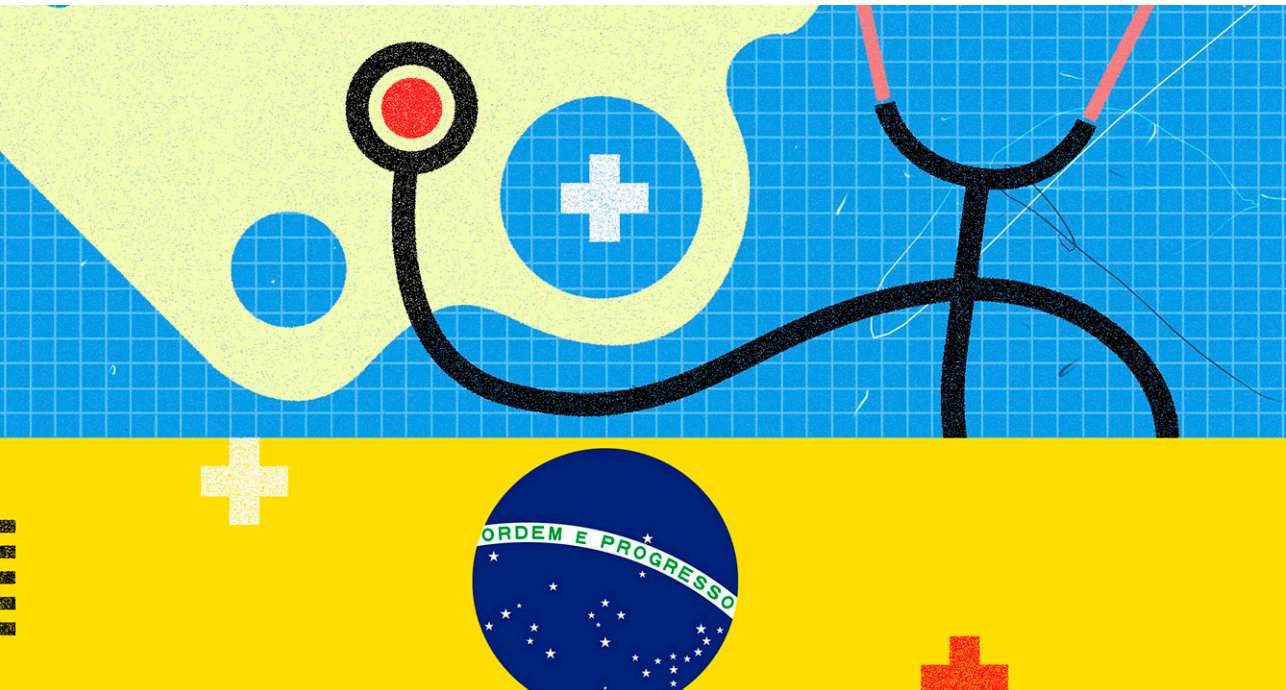
¿En qué medida los nuevos legados de *policy* emergentes desde los años ochenta condicionaron las opciones estratégicas de los actores promotores de nuevos cambios? ¿Las políticas implementadas crearon nuevos actores y desplazaron a las arenas políticas que tuvieron centralidad en la etapa de formulación? ¿Depende de la capacidad de articulación coalicional o de la concentración de poder decisorio de los ejecutivos que los proyectos de nuevas políticas alcancen y avancen en la fase de implementación sin alterar sustancialmente su contenido?

## EL CASO ARGENTINO. ENTRE LA DESREGULACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y LA DESCENTRALIZACIÓN DEL SUBSISTEMA PÚBLICO DE SALUD

El sistema de *obras sociales* argentino constituye un sistema de seguro social de salud. Como toda institución de seguro social, sus servicios y prestaciones están dirigidos a cubrir al trabajador formal ante distintas contingencias; en el caso en cuestión, frente al riesgo de enfermedad propia y de sus familiares directos. Las obras sociales de jurisdicción nacional son entidades administradas en la mayoría de los casos por los sindicatos laborales correspondientes a cada rama de actividad.

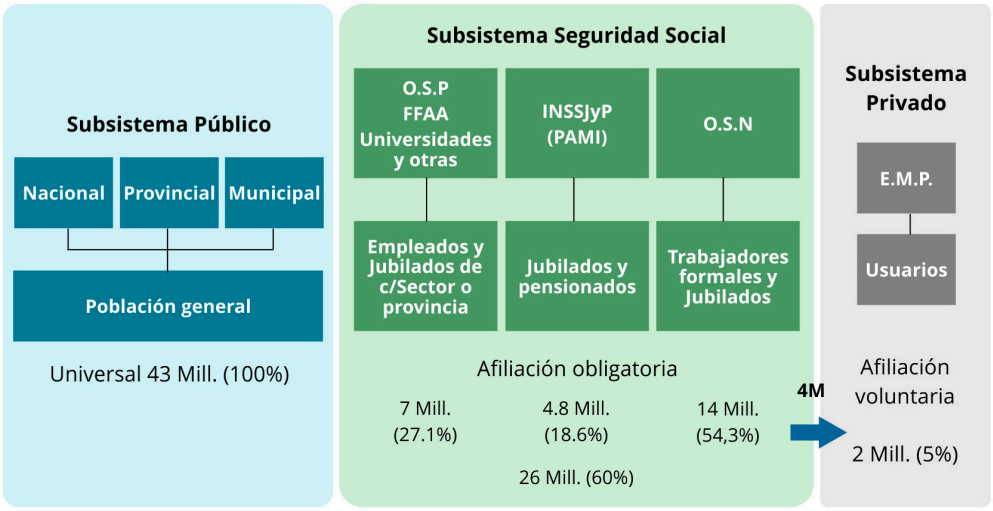
En los años de 1970 la definitiva consolidación del sistema de obras sociales en la Argentina tendió a configurar un sistema de salud fragmentado en tres subsectores, diferenciados por la población a la que brindan cobertura y por el tipo de financiamiento que los caracteriza. El sistema se estructuró en tres subsectores: uno público, un segundo sector de seguros privados (empresas de medicina prepaga, EMP) y otro comprendido dentro de la seguridad social (*obras sociales*). El rasgo más evidente del sistema en su conjunto es la desarticulación entre los distintos subsectores que lo conforman y la fragmentación que tiende a manifestarse dentro de ellos (CETRÁNGOLO et AL., 2018; LIEUTIER, A. et AL., 2021).

Aunque tomando datos poblacionales de 2015, es decir posteriores a los procesos que analizamos, el esquema presentado más abajo permite graficar claramente la estructuración del sistema de salud argentino en tres subsistemas, y cómo cada uno de ellos, a su vez, se fragmenta en su interior. Si bien la cobertura del sistema público de salud es universal y por lo tanto su cobertura abarca nominalmente al 100% de la población argentina, en los hechos es la población de menores ingresos y excluida del mercado de trabajo formal la que tiene solamente cobertura pública,



representando ésta alrededor del 35% de la población total. La seguridad social es el subsistema de más extensa cobertura, abarcando también el fenómeno de la doble cobertura superpuesta con seguros privados (circa 4 millones, ver esquema 1).

Esquema 1 – Cobertura de los distintos subsistemas de salud de Argentina, 2015[1]




Fuente: Cetrángolo y Goldschmit, 2018

La crisis del mercado de trabajo que afectó a la Argentina en el último cuarto del siglo XX planteó al sistema de obras sociales serios problemas de financiamiento y cobertura, ya que el mismo se financia con aportes del trabajador y contribuciones patronales sobre la nómina salarial. Junto con el crecimiento del desempleo y la caída del salario real se agregó el problema de la alta evasión observada en la economía, aspecto que se encontraba vinculado a la creciente informalización del mercado de trabajo así como a la ausencia de adecuadas capacidades estatales, lo cual originaba serios problemas en la recaudación de aportes y contribuciones.

Cada trabajador quedaba afiliado a la obra social correspondiente a su rama de actividad, a favor de la cual se destinan los aportes obligatorios y proporcionales al salario. El sistema de obras sociales se organizó siguiendo las líneas de rama de actividad, con lo cual reprodujo las segmentaciones de la estructura productiva pero con prestación homogénea dentro de cada obra social. Es decir, todo trabajador perteneciente a una rama de actividad recibía la misma prestación independientemente de su nivel de aporte. Al interior de cada obra social, la redistribución se opera desde los trabajadores con mayor salario hacia los de menor ingreso, y desde los que tienen menor riesgo hacia los que presentan mayor riesgo. Pero el distinto nivel de ingreso medio por rama implicó una distribución muy desigual del gasto per

1 Siglas del esquema: OSP (obras sociales provinciales); FFAA (Fuerzas Armadas); INSSJyP (Instituto Nacional de Seguridad Social para Jubilados y Pensionados); PAMI (Programa de Atención Médica Integral); OSN (obras sociales nacionales); EMP (empresas de medicina prepaga).

cápita por obra social. La desigualdad en la disponibilidad de recursos heterogeneizó en cantidad y calidad las prestaciones que recibían los beneficiarios del sistema.

El Fondo de Redistribución del sistema se creó con el propósito de otorgar subsidios inversamente proporcionales a los ingresos promedios por beneficiario. Sin embargo, este no fue el criterio que prevaleció en la práctica. El Fondo no cumplió con el objetivo redistributivo *entre* obras sociales, consolidándose la lógica de un sistema que muestra solidaridad plena dentro de cada rama pero con bajo nivel de solidaridad entre ramas de actividad. La afiliación obligatoria a la obra social correspondiente a cada rama de actividad fue el aspecto organizativo del sistema que se constituyó en el centro de los diagnósticos y críticas predominantes sobre el régimen durante los años noventa del siglo pasado. Según éstas, el flujo asegurado de recursos, que implicaba la afiliación obligatoria, y la ausencia de competencia hizo que las entidades no buscaran eficientizar el gasto ni mejorar la calidad de los servicios.

En los años de 1990, durante el gobierno de Carlos Menem (1989-1999), se impulsó una política de reforma del sistema de obras sociales. Esta consistió fundamentalmente en la introducción de nuevas reglas de juego (la *libre elección*). En 1993 el Poder Ejecutivo Nacional estableció la desregulación del sistema de obras sociales, que permitiría la elección de las entidades aseguradoras por parte de los afiliados del sistema. La nueva disposición tenía alcance sobre los trabajadores formales bajo cobertura del sistema, pero a diferencia de una propuesta oficial del año anterior, la libre elección por parte del afiliado quedaba limitada al universo de las obras sociales y no eran incorporadas a la competencia las empresas de medicina prepaga (seguros privados). Este primer impulso desregulador entró en un impasse a la espera de su efectiva implementación.

Durante 1995 se reactivaron las iniciativas de política en el proceso de reforma del sistema de obras sociales. En mayo de 1996 se aprobó el *Programa Médico Obligatorio* (PMO, el paquete común de prestaciones para todos los beneficiarios) y también se creó la Superintendencia de Servicios de Salud, que sería el organismo regulador y de control del nuevo sistema desregulado. Respecto de las funciones que ya habían detentado los anteriores organismos de control, la nueva Superintendencia agregaba, además de la atención directa al beneficiario, el control y garantía del derecho a elección de obra social por parte de los afiliados y la fiscalización del PMO[2]. Y éstas eran funciones que exigían por definición una mayor capacidad de control y fiscalización estatal para lograr su cumplimiento efectivo.

Durante cuatro años la desregulación no tuvo vigencia. Recién a partir de enero de 1997 comenzó a darse un proceso de "libre afiliación" de obra social. Alguna normativa posterior al avance de la desregulación producido en 1997 no sólo falló en contrarrestar las debilidades en términos de equidad del sistema sino que, además, introdujo incentivos para profundizarlas. Así ocurrió con un decreto del año 1998

2 Para un análisis sobre los déficits de capacidades heredados de los anteriores organismos de control del subsistema de obras sociales y de la trama de relaciones de poder entre éstos y su entorno sociopolítico, puede consultarse Alonso (2004).

que habilitó a las obras sociales a contraprestar a los nuevos afiliados solamente un PMO, aun cuando ésta fuera una cobertura ubicada por debajo de la que brindaba a sus afiliados de origen. Es decir que la lógica desreguladora conllevó en su normativa la posibilidad de ahondar aún más los elementos de fragmentación y desigualdad del sistema, pues mediante la práctica de los planes diferenciales estos factores se introdujeron también dentro de cada obra social, y tendió a quebrarse la solidaridad intra-rama característica del subsistema.

No se alcanzó durante los años noventa un marco regulatorio efectivo que permitiese evitar estrategias de "descreme" (selección de los mejores riesgos) mediante la diferenciación de planes al interior de cada obra social. Esta dinámica se acentuó con las asociaciones *de facto* entre algunas obras sociales y empresas de medicina prepaga (seguros privados), que comenzaron a competir mediante la oferta de planes de servicios diferenciales para captar la demanda de mayor poder adquisitivo[3]. Estas tendencias tendieron a cristalizar la dualización del sistema entre obras sociales "ricas" y "pobres". Es que tanto la introducción de la libre elección de obra social como el establecimiento del "piso" común de acceso definido por el PMO presuponían como *conditio sine qua non* la necesidad de un eficaz Estado regulador y fiscalizador. Al igual que lo observado en las privatizaciones de las empresas públicas durante los años noventa, la introducción de cambios en las reglas de juego avanzó sin tomar en cuenta si existían previamente las agencias capaces de hacerlas cumplir e incluso los marcos regulatorios integrales más adecuados[4]. Entre la excesiva confianza en los mecanismos de mercado (competencia) y la ausencia de las capacidades estatales necesarias[5], el resultado emergente de la política desregulatoria en el sector resultó en un equilibrio claramente subóptimo, no sólo desde la perspectiva de la equidad y la solidaridad sino que tampoco favoreció una dinámica sistémica de mayor eficiencia. El asegurador que "descrema" no hace más que desplazar costos hacia otros aseguradores o al sistema público de salud. De este modo, el resultado agregado no representa ganancias en términos de bienestar social.

Una manera eficaz de contrarrestar estrategias de selección de riesgos es mediante el establecimiento de un sistema de compensación automática según cápitas ajustadas por riesgo por parte del organismo encargado del control del

3 Dada cierta ambigüedad del marco normativo algunas obras sociales comenzarían a operar como "prestadoras de matrícula", de tal modo que los afiliados trasladarían sus aportes hacia la medicina prepaga.

4 Sobre este punto ver Oszlak (2002).

5 Los enfoques pro-mercado han considerado como un factor fundamental para proteger el interés de los beneficiarios de un sistema de seguro de salud el otorgarles a éstos capacidad de salida, a efectos de que puedan impedirse, mediante la activación de mecanismos de competencia, comportamientos rentísticos por parte de los aseguradores o prestadores. Sin embargo, los efectos de individualización y atomización que promueve la introducción de la salida pueden fortalecer, en ausencia de eficaces instrumentos compensatorios y equilibradores por parte del Estado, asimetrías de mercado en detrimento del beneficiario.

sistema. Esto consiste en ajustar los subsidios de acuerdo a las diferencias en riesgos de salud que presentan las poblaciones de cada obra social. Los sistemas de ajuste por riesgo son considerablemente complejos tanto en su diseño como en su operación, y exigen la elaboración de un padrón de afiliados al sistema que incorpore variables de índole demográfica (edad, sexo, lugar de residencia) que pueden servir como adecuados predictores de riesgos de salud. Un sistema de ajuste por riesgo hubiera requerido de una Superintendencia constituida en un ámbito de discusión técnica, con un sólido núcleo de técnicos (actuarios, sanitaristas, economistas, epidemiólogos, especialistas en estadística, etc.), capaz de estudiar las particularidades y formular diagnósticos de los mercados de salud, elaborar propuestas de nuevas regulaciones y diseñar los mecanismos de control más eficaces de éstas. Pero la posibilidad de establecer dicho sistema al comienzo de la implementación de la desregulación enfrentaba serias restricciones vinculadas a los déficits de capacidades técnicas que caracterizaban a la Superintendencia (ALONSO, 2007, p. 171-200).

Mirado en perspectiva, lo que se destaca del proceso de la reforma del seguro social de salud es que la introducción de la libre competencia entre obras sociales no fue acompañada por los prerrequisitos necesarios en cuanto a un marco regulatorio adecuado – sobre todo en los aspectos dirigidos a garantizar la equidad del sistema – ni de suficientes capacidades estatales de control y fiscalización. No bastaba con introducir competencia para subsanar los problemas del sistema, como supuso el optimismo neoliberal de los noventa, sino ante todo una mejor regulación y control del sistema.

Los reformadores más convencidos de la necesidad de introducir mecanismos de mercado aceptaron restringir sus objetivos iniciales, cuando limitaron la desregulación a la competencia entre obras sociales solamente, pero no a modificar el *timing* de la política. Ante todo se trataba de introducir alguna forma de competencia entre obras sociales, aun cuando no existiera previamente el marco regulatorio más adecuado ni estuvieran disponibles las capacidades estatales para hacerlo cumplir. Esto confirmaría que la *libre elección* operó fundamentalmente como un instrumento político, dirigido antes que nada a alterar las relaciones de poder en el sector, en lugar de ser una opción fundada en sus – reales o supuestas – potencialidades *eficientizadoras*.

La incorporación de facto de las prepagas al sistema – y el consiguiente efecto *descreme* derivado – fue posible a consecuencia de la concurrencia de sendos déficits observables a nivel de capacidades regulatorias del sistema. Por un lado, fue posible porque las ambigüedades del marco normativo permitieron que las empresas de medicina prepaga funcionaran en los hechos como aseguradoras, habilitadas por una normatización laxa de la figura de contratación por parte de las obras sociales. Por otro, y fundamentalmente, por la falta de regulación legal de estas empresas, algo que recién se lograría en el año 2011, varios años después de lanzada la desregulación del sistema de obras sociales.

La segmentación del sistema entre obras sociales "ricas" y "pobres" fue posible por la ruptura que representó la política desregulatoria. Pues la normativa que disparó el proceso a partir de 1993 estableció la propiedad individual del aporte del trabajador, el cual podía ser trasladado en su totalidad a la obra social de su elección. Esta lógica contribuyó a alterar el mecanismo redistributivo propio del seguro social, donde opera una solidaridad grupal plena al menos dentro de cada rama de actividad o categoría ocupacional. Esa ruptura disparó una trayectoria de política cuya reversión se volvió crecientemente más difícil en el largo plazo. Pues entre los "ganadores" surgidos de la reforma del sistema del seguro de salud durante la década de los años noventa puede considerarse también a los afiliados de mayor ingreso (actualmente estimados en 4 millones, ver esquema 1), que en los hechos derivaron sus aportes superiores hacia prepagas y maximizaron individualmente la posibilidad de obtener coberturas más sofisticadas. La consecuencia de largo plazo ha sido la dificultad para lograr una solución consensuada que incluya el retorno al sistema solidario de estos aportes. Las consecuencias de la reforma incrementaron no sólo los niveles de complejidad técnica de la intervención pública requerida, sino también la complejidad política del sistema. La persistencia de los déficits regulatorios derivan en déficit de capacidad política para gestionar los posibles cambios.

## EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS DE SALUD.

La reforma del sistema de salud argentino durante los noventa no representó una estrategia de cambio integral y con alcance general sobre el conjunto del sistema. Se ha supuesto que la preferencia por una estrategia de reforma parcial emergió de un diagnóstico político que partía de considerar el frustrado intento de crear un Seguro Nacional de Salud durante el gobierno de Alfonsín (LLOYD SHERLOCK, 2004), y asumió como conveniente evitar los potenciales vetos de los distintos actores involucrados. En este contexto político predominaron las preferencias ideológicas y los objetivos priorizados por el actor que demostró un interés más sostenido en promover las reformas – en ésta y otras áreas –: la coalición articulada en torno a la tecnocracia del Ministerio de Economía. Esta ala de la coalición menemista promovía una agenda de gobierno que no sólo priorizaba reformas en las áreas económicas y fiscales, sino que también desplazaba hacia el ámbito de los servicios sociales estrategias unilaterales y lógicas extrasectoriales. Esta lógica política también se manifestó en el proceso de descentralización de los servicios sociales universales (salud y educación).

Durante la década de 1990 se completó un proceso de descentralización de los servicios de salud hacia las provincias, que había comenzado desde hacía décadas. Se trató de la transferencia de hospitales y de recursos humanos desde la jurisdicción nacional hacia las provincias, en la expectativa, además, que las transferencias de recursos coparticipables mantendrían un nivel creciente y permitirían compensar el financiamiento de los nuevos servicios asumidos por las provin-

cias. La descentralización de servicios durante los años noventa no fue diseñada atendiendo a la lógica de la propia política sectorial, sino que fue una estrategia impulsada unilateralmente desde el estado nacional con el objetivo de redefinir la relación financiera entre Nación y provincias. La motivación inmediata de la descentralización de servicios fue la de descomprimir la carga fiscal del Estado nacional (BISANG & CETRÁNGOLO, 1997). Como consecuencia de los procesos de descentralización casi toda la infraestructura hospitalaria del país quedó bajo jurisdicción provincial y en menor medida municipal. Mientras en 1990 Nación era responsable del 60,80% del gasto en salud, en 2001 había pasado a administrar el 48,72% de ese gasto (casi todo ello concentrado en el gasto de seguridad social en salud). Las provincias, en cambio, pasaron a gestionar entre esos mismos años de un 36,64% a un 45,10% de dicho gasto respectivamente, siendo la diferencia el gasto municipal (REPETTO & ALONSO, 2004, p. 29).

Entre los cambios que acompañaron el proceso de descentralización sanitaria debe considerarse la creación del régimen de los Hospitales Públicos de Autogestión, el cual respondía en el diseño a un propósito de dotar de autonomía a los hospitales para mejorar su administración y para la obtención de recursos propios. En los hechos, el nuevo régimen resultaba funcional a la finalidad de descargar de responsabilidades fiscales a la jurisdicción nacional y provincial. El impacto de esta iniciativa también resultó heterogéneo, dependiendo de las capacidades previas de las provincias receptoras. En las jurisdicciones donde preexistía un proyecto propio de descentralización, la provincia pudo adaptar el modelo del Hospital Público de Autogestión a las estrategias locales y beneficiarse de su implementación. En aquellas provincias que carecían de una estrategia propia de descentralización la implementación del modelo de autonomía hospitalaria no superó lo meramente formal (REPETTO & ALONSO, 2004).

Motivado por un propósito de redefinición de las relaciones fiscales entre Nación y provincias, el proceso de descentralización de los servicios sociales universales, entre ellos el de salud, soslayaron la cuestión de cuáles eran las capacidades administrativas disponibles en las provincias para asumir los nuevos servicios, así como se descuidó el diseño de las necesarias funciones de articulación y compensación por parte del estado nacional para evitar una creciente fragmentación del sistema de salud. Una vez transferidos los servicios, y dada la heterogeneidad fiscal, socioeconómica y político-administrativa de las jurisdicciones subnacionales receptoras, el resultado último fue una creciente dispersión en las formas de diseñar, financiar e implementar las políticas sociales, entre ellas las de salud.

En un balance global sobre el impacto que tuvieron los procesos de descentralización de los servicios sociales de salud y educación durante los años noventa, Cetrángolo y otros (2002) formulan el siguiente juicio:

> Este peculiar proceso ha generado una desarticulación de las políticas mucho mayor a las existentes antes de las reformas y, adicionalmente, ha puesto de manifiesto el predominio que han tenido en la política fiscal de cada período

> las necesidades de atender los reclamos de derechos adquiridos de generaciones pasadas (endeudamiento y previsión social) en detrimento del gasto en desarrollo del capital humano. Además, las políticas instrumentadas en Argentina no han tenido en cuenta la necesidad de contar con sólidos andamiajes institucionales en las jurisdicciones que reciben nuevas responsabilidades. Los diferentes episodios de transferencia de servicios se han decidido sin contemplar la deficiencia y diversidad de los ministerios y demás organizaciones normativas provinciales, lo que ha derivado en nuevas inequidades e ineficiencias (2002, p. 29).

El enfoque predominantemente fiscalista que predominó en el proceso de descentralización, desatento a las necesidades de la propia política sectorial y a las restricciones de capacidad estatal existentes en las jurisdicciones receptoras de los servicios, muestra de nuevo la primacía política que en la coyuntura de los años noventa había alcanzado en el interior del gobierno menemista la coalición articulada en torno al Ministerio de Economía. En el proceso de descentralización de los servicios sociales durante los años noventa se descuidó en el caso argentino la elaboración de una política nacional por parte del estado central, que evitara la desarticulación y fragmentación del sistema, además de estrategias encaminadas a lograr mayores niveles de coordinación entre las distintas jurisdicciones.

## EL CASO DE BRASIL. LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE.

También en el caso de Brasil, cuando comienza la implementación de la reforma de 1988, se presentaron déficits importantes en términos de capacidad estatal, que terminaron generando una deriva del sistema hacia la dualización, frustrando el propósito inicial de lograr un sistema único y universal. Un problema de capacidad fiscal, cuando la reforma exigía más gasto público para alcanzar sus objetivos, junto con la ausencia de regulación de los seguros privados, generó un desplazamiento en gran medida de las clases medias y altas hacia este sistema desregulado. Por otro lado, la estrategia de descentralización con la que fue diseñado el nuevo sistema de salud también quedó condicionada por las múltiples realidades locales, caracterizadas por la heterogeneidad de las capacidades administrativas disponibles.

El período posterior a la promulgación de la Constitución de 1988 impuso restricciones para la implementación de la reforma sanitaria: fue una coyuntura marcada por la crisis fiscal y un ambiente económico-político neoliberal, que no era favorable a la implementación de políticas universalistas y al aumento del gasto público; apoyándose, por el contrario, el desarrollo del sector privado. Esas circunstancias comprometieron el financiamiento de servicios públicos y del propio SUS, que desde el principio fue afectado por la inestabilidad e insuficiencia de capacidades financieras para garantizar el funcionamiento tal como fue establecido en la Constitución. Además, tampoco se priorizó la construcción de las capacidades regulatorias necesarias para una adecuada integración del sector privado a un sistema único.

Si bien la coyuntura económica de hecho no era favorable para la implementación del SUS, el problema no era únicamente la falta de capacidad financiera y regulatoria. La reforma sanitaria no estaba entre los objetivos de los gobiernos que siguieron a su aprobación. Después de la redemocratización asumieron gobiernos con orientaciones político-ideológicas conservadoras, poco comprometidos o abiertamente adversos a las políticas universalistas, que llevaron adelante procesos de ajuste y reformas estructurales pro-mercado, asumiendo lineamientos en sentido contrario a las disposiciones constitucionales que promovían la intervención estatal y la ampliación de derechos (MENICUCCI, 2006). Al igual que en otros países de América Latina, en Brasil la década de 1990 se caracterizó por la emergencia de un paradigma remercantilizador en las políticas de salud (MESA LAGO, 2007 *apud* Barba Solano, 2012, p. 74), con un proceso de crecimiento y consolidación del sector privado concomitante a la lenta implementación de una reforma universalista en el sector público.

La transición de la formulación a la implementación plena, un proceso que se prolongó a lo largo de diez años, constituyó una etapa crítica para la reforma del sistema de salud, con impacto en los objetivos con que fue diseñada inicialmente. Entre la promulgación de la Constitución y la aprobación de la Ley Orgánica de la Salud, en 1990, que reglamentó la reforma sanitaria, "la fuerza del sector privado condujo a una negociación legislativa que estableció el sector como complementario al público" (COHN, 2008, *apud* Laurell, 2016. p. 304), logrando que los seguros de salud pasaran a componer lo que se denominó como *salud suplementaria*. Los representantes de las instituciones privadas tuvieron significativo poder de veto y, a pesar de no haber conseguido impedir los cambios institucionales más importantes, garantizaron la preservación de arreglos previamente establecidos en favor del sector privado (MENICUCCI, 2017). Como consecuencia, a pesar de la intención de ser único, el sistema de salud permaneció segmentado después de la reforma; en él coexisten los subsistemas público y privado, además de perdurar en menor medida coberturas médicas específicas para los integrantes de las Fuerzas Armadas y de otros empleados públicos, que se mantuvieron corporativistas (SUÁREZ BALDO & MATTOS, 2021).

El proceso de implementación de la reforma implicó un desplazamiento de la arena parlamentaria a la arena política del poder ejecutivo, que a partir de 1990 estaría en manos de una nueva coalición de gobierno encabezada por Fernando Collor de Mello (1990-1992). En la fase de implementación, la presidencia dispuso de herramientas institucionales para excluir de la toma de decisiones de la política de salud a actores que habían cumplido un papel relevante en el proceso de la reforma, como expertos sanitaristas y autoridades subnacionales (ARRETCHE, 2004). El cambio de gobierno de 1990, al implicar el desplazamiento de la coalición que había promovido la creación del SUS fue un factor que, convergiendo con la irrupción de la crisis fiscal, tendió a debilitar el diseño universalista de la reforma y

buscó preservar mayores espacios para el sector privado[6]. En 1990, fue aprobada la Ley Orgánica de Salud (nº 8.080), primera norma de reglamentación del SUS, que, sin embargo, apenas sancionada, sufrió 25 vetos del presidente Collor, que alteraron el proyecto original, principalmente en relación al control y la participación social, al financiamiento y a la estructura del Ministerio de Salud. Como consecuencia fue presentado un nuevo proyecto, que resultó en la Ley 8.142/1990, que trata de los mecanismos de control y participación social (consejos y conferencias) y de la asignación y transferencia de recursos del Fondo Nacional de Salud (FNS) para los fondos estaduales y municipales (RODRIGUES & SANTOS, 2011). Aunque la Constitución establecía un sistema universal, la regulación del SUS se limitó principalmente al sector público, y el sector privado permaneció sin regulación hasta 1998.

Posteriormente, las Normas Operacionales Básicas (NOB) de 1991, 1992 y 1993 reglamentaron principios constitucionales del SUS: respectivamente, dispusieron sobre los Consejos de Salud, sobre los criterios para la transferencia de recursos para los municipios y sobre las normas y procedimientos reguladores del proceso de descentralización de la gestión de acciones y servicios de salud. La operacionalización del sistema terminó recién en 1998, cuando la NOB 1996 – cuya ejecución fuera demorada por dos años – efectivizó el SUS, al reglamentar las transferencias de recursos "fondo a fondo"[7] entre el gobierno federal, los estados y los municipios, poniendo en práctica el principio de descentralización administrativa (SUÁREZ BALDO & MATTOS, 2021).

A pesar de los avances en la reglamentación observados en la primera década, el SUS enfrentó la inestabilidad de las fuentes de financiamiento y la insuficiencia de recursos desde su creación. La implementación de los preceptos constitucionales implicaba gastos crecientes que los gobiernos del período no estaban dispuestos a asumir. Entre 1989 y 1992, el gasto público federal en salud se redujo casi a la mitad, cayendo de 11.320,3 a 6.571,2 millones de dólares, representando 2,55% y 1,54% del PBI, respectivamente (MEDICI, 1997).

Después de la reforma sanitaria no fueron definidas asignaciones presupuestarias explícitas para el sector salud, siendo que la definición del volumen del financiamiento y de las formas de transferencia de recursos a estados y municipios era muy importante para la implementación del SUS, debido a que la estrategia de descentralización fue pensada a partir de recursos del nivel federal. Los recursos federales representaban 80% de los recursos totales del sistema hasta fines de la década de 1980, y cayeron a 70% en los años de 1990 (MENICUCCI, 2006).

6 Cabe igualmente recordar que ya en la Asamblea Constituyente el movimiento sanitario no había logrado imponer sus objetivos de máxima en cuanto a lograr una nacionalización gradual de todo el sistema prestacional de salud. Este punto logró ser exitosamente impugnado por el sector de los prestadores privados, y la creación del SUS no implicó el desplazamiento de la fuerte posición que éstos ocuparon tradicionalmente en el sistema de salud brasileño.

7 Transferencias intergubernamentales del Fondo Nacional de Salud para los fondos estaduales y municipales de salud (OUVERNEY & FLEURY, 2017).

En 1993, el presidente Itamar Franco (1992-1994), que asumió después de la destitución de Collor, vetó el artículo de la Ley de Directrices Presupuestarias que destinaba 30% de los recursos del Presupuesto de la Seguridad Social para la salud, tal como había sido previsto en las disposiciones transitorias de la Constitución de 1988 (SOARES & SANTOS, 2014; MENICUCCI, 2006). En ese mismo año, el ministro de Previsión Social, en un contexto de crisis del sector, canceló la transferencia de recursos para el financiamiento de las acciones de salud. Esa decisión desencadenó la mayor crisis de financiamiento del sector salud desde la reforma, debido a que los aportes provenientes de esa fuente representaban 55% de los recursos del presupuesto del Ministerio de Salud en 1992 (OUVERNEY & FLEURY, 2017). Estos tempranos incumplimientos presagiaron la inestabilidad e incertidumbre de las fuentes de financiamiento que acompañarían al SUS a lo largo de su trayectoria (GOULART, 2001).

Durante el período de las presidencias de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), simultáneamente a la expansión del SUS fueron desviadas y extinguidas fuentes de recursos del sistema, creados y retirados mecanismos de contribución e introducidos cambios en las reglas de financiamiento; siendo todos ellos factores que colaboraron para el subfinanciamiento crónico del SUS y su inestabilidad financiera, por lo menos hasta la reglamentación de la Enmienda Constitucional nº 29/2000, en 2012 (SUÁREZ BALDO & MATTOS, 2021). Esos problemas adquirieron visibilidad y entraron en agenda propuestas de fuentes de recursos alternativas. Por presión del ministro de Salud de ese momento fue creada la Contribución Provisoria sobre Movimientos Financieros (CPMF), cuya recaudación iría a ser destinada integralmente al financiamiento del SUS (MENICUCCI, 2006; DRAIBE, 2003; DAIN, 2007). A pesar de la existencia de una nueva fuente de recursos para el sistema, por otro lado fueron retiradas otras fuentes del presupuesto de la Seguridad Social que se destinaban en gran parte al sector salud, como la Contribución para el Financiamiento de la Seguridad Social (Cofins) y la Contribución Social sobre el Lucro de Personas Jurídicas (MENICUCCI, 2006). Finalmente, los recursos de la CPMF dejaron de ser exclusivos para el sector salud, pasando a ser compartidos con el sistema previsional, en 1999, y con el Fondo de Combate a la Pobreza, en 2001, hasta la abolición del impuesto, en 2007.

Por otra parte, fueron creados dispositivos para retirar recursos destinados a la salud, como la Desvinculación de Recetas de la Unión (DRU), en 2000; la cual, en la práctica, permite que el gobierno utilice los recursos que serían para áreas como educación, salud y previsión social para cualquier otro gasto considerado prioritario, como la formación de superávit primario o el pago de intereses de la deuda pública. La DRU fue prorrogada diversas veces y tiene vigencia prevista hasta 2023, pudiendo desvincular del destino establecido por la Constitución, actualmente, 30% de la recaudación (AGÊNCIA SENADO, 2021).

En 2000, fue aprobado un hito en la historia del SUS, que garantizó recursos mínimos y otorgó alguna estabilidad al financiamiento del SUS (GOMES, 2014):

la Enmienda Constitucional nº 29 (EC 29/00) alteró la definición de las fuentes de financiamiento originales, establecidas en la Constitución de 1988, fijando los porcentajes presupuestarios que estados y municipios deberían destinar al sector salud. Para el nivel nacional, por el contrario, no definió una asignación explícita. La EC 29/00 recién fue reglamentada en 2012, es decir más de veinte años después de la creación del SUS.

El déficit de capacidad financiera del sistema, derivado tanto de la ausencia de una fuente de financiamiento regular como de la pérdida de prioridad política que le otorgaron los gobiernos posteriores a la reforma, generaron consecuencias de largo plazo que tendieron a la dualización del sistema de salud brasileño. Durante la primera mitad de la década del noventa se produjo una notable reducción del nivel del gasto en salud pública, pasándose de un gasto per cápita de 81,43 dólares en 1989 a 54,33 dólares en 1991. Recién en 1995 se superarían los niveles de gasto per cápita de los años ochenta, alcanzándose los 100,5 dólares (FLEURY, 2002). El ajuste en el financiamiento frustraría la promesa de la reforma de sostener un sistema de salud que diera cobertura de calidad a todos los ciudadanos, y ello derivó en la autoexclusión del sistema público de los usuarios de mayor nivel de ingreso. Según una encuesta de 1998 realizada por el *Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística* (citada por ARRETCHE, 2004, p. 180-81), sólo el 14% de las personas con educación universitaria utilizaban de manera frecuente o de manera exclusiva el SUS. En cambio, el 74% de quienes tenían educación elemental incompleta y el 63% que no había completado el nivel medio de educación lo utilizaban.

El objetivo inicial de la reforma de alcanzar un sistema único de cobertura universal terminó segmentándose en un sistema público (SUS) que concentra su cobertura en los más pobres, es decir en aquellos que no tienen ingreso suficiente para adquirir seguros privados de salud, y que representan alrededor del 70% de la población (FLEURY, 2002). Al mismo tiempo, los seguros y las prestaciones privadas de servicios se expandieron después de la reforma, y la tasa de cobertura de seguros privados pasó de 20% en 1987 a 25% de la población en 1994 (ALMEIDA, 1998).

Uno de los factores que también favoreció este proceso de desplazamiento hacia los seguros privados consistió en el subsidio fiscal derivado del descuento por los gastos de seguro de salud en el Impuesto a las Ganancias brasileño (*imposto de renda*) – creado en el período de la dictadura y ampliado en los gobiernos de Fernando Henrique Cardoso–, que en la práctica funciona como un incentivo estatal a la salud privada. A través de este mecanismo, se reduce el monto del impuesto a las ganancias que deben pagar personas o empresas en función de los gastos de seguros de salud, médicos y similares (MENDES & WEILLER, 2015).

En 1998 se completó el proceso regulatorio de los seguros privados de salud. Para la regulación y control de los seguros privados se creó la Agencia Nacional de Salud Suplementar (ANS), en la órbita del Ministerio de Salud pero con un alto grado de autonomía. A pesar de que esta regulación sectorial no implicó grandes cambios en la política de salud, contribuyó a fragilizar los principios del SUS, par-

ticularmente la universalidad y la igualdad de acceso, y consolidó formalmente la segmentación del sistema. El Ministerio pasó a regular dos subsistemas opuestos desde el punto de vista conceptual y jurídico: el SUS, fundado en la concepción del derecho a la salud, y por lo tanto, universal e igualitario; y la salud suplementar, basada en la lógica mercantil y cuyo nivel de acceso y cobertura depende de la capacidad adquisitiva individual (MENICUCCI, 2017).

## PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN DEL SUS.

El funcionamiento del SUS es orientado por un conjunto de principios y directrices establecidos en la Constitución y en la Ley Orgánica de la Salud. Uno de ellos es la descentralización político-administrativa, con dirección única en cada esfera de gobierno. La descentralización, asociada al comando único en cada ente federado, que otorga autonomía relativa para elaborar las propias políticas, buscó redefinir responsabilidades entre los niveles gubernamentales, reforzando la importancia de estados y municipios en la política de salud.

Históricamente en la trayectoria de las relaciones intergubernamentales subyacentes a la política de salud de Brasil hubo un patrón centralizador del poder, con los recursos financieros y la *expertise* situados en el nivel nacional. Este patrón de desarrollo centralizador fue establecido en los gobiernos de Getúlio Vargas (1930-1945 y 1951-1954) y profundizado radicalmente por los gobiernos de la dictadura militar posterior a 1964, y recién sería cuestionado a partir de la crisis económica internacional de los años 1970 y de la emergencia de un proyecto descentralizador. Este último proyecto fue sustentado por la articulación de actores como el movimiento sanitario, gobernadores, intendentes, gestores estaduales y locales, parte de la burocracia federal, movimientos sociales y sindicatos (OUVERNEY & FLEURY, 2017).

Así, en el contexto del proceso de redemocratización, la propuesta de descentralización, con la transferencia de recursos, competencias y responsabilidades hacia los gobiernos subnacionales, se asoció al movimiento político contra el régimen militar y el autoritarismo, y a favor de la ampliación de la democracia y de mayor eficiencia gubernamental. En la década de 1990, en cambio, en un contexto de reforma del Estado y restricciones fiscales y financieras, la descentralización se adecuó como una estrategia funcional a los objetivos del momento, que perseguían la desresponsabilización del Estado y la estabilización macroeconómica (LIMA et AL., 2012). En esa misma linea, Paim y otros (2011) resaltan que la descentralización del sistema de salud estuvo vinculada a un proceso más amplio de transición política y de reconfiguración de la federación brasileña, iniciado por los movimientos democráticos de la década de 1980 y moldeado, posteriormente, por los programas de ajuste macroeconómico.

En los comienzos de la década de 1990, con el SUS iniciando su implementación, el rumbo de la descentralización pretendida en la Constitución no estaba definido acabadamente, siendo posible adoptar diferentes configuraciones:

a. Una primera alternativa era la de estructurar el sistema de salud a partir de la desconcentración del instituto nacional responsable por administrar la medicina previsional del ex-modelo bismarckiano (INAMPS – Instituto Nacional de Asistencia Médica de la Previsión Social), fortaleciendo las relaciones entre las oficinas regionales del INAMPS y las secretarías de salud estaduales y municipales, y manteniendo las funciones principales bajo control del nivel nacional. Esa vía de descentralización era apoyada por los prestadores privados, que eran contratados por el INAMPS, y por la burocracia del instituto, que buscaba resguardar las posiciones adquiridas;

b. Una segunda configuración posible era a través de la vía estadual, por la cual las secretarías estaduales de salud serían responsables de la implementación de todo el proceso de descentralización, alternativa en la que tenían interés los secretarios estaduales y una parte del movimiento sanitario;

c. Otro camino de descentralización, que era el proyecto mayoritario del movimiento sanitario, era el formulado en la Constitución y en las leyes orgánicas de salud. Según esta vía, el nivel nacional se ocuparía de las políticas estratégicas; los estados, de la planificación y la coordinación regional, y los municipios serían los encargados de la programación, la gestión, el financiamiento y la regulación del sistema de salud en cada uno de los territorios;

d. Una última posibilidad, que aunque no formaba parte de la agenda de los actores en aquel momento fue la alternativa de descentralización finalmente implementada, consistía en la ampliación de la participación de los municipios, el mantenimiento del papel preponderante del nivel nacional y la menor responsabilidad de los estados en la prestación de servicios y la coordinación regional (OUVERNEY y FLEURY, 2017).

El proceso de redistribución de responsabilidades y recursos se acopló de esa forma al diseño federativo brasileño (LIMA et AL., 2012), teniendo como objetivo esencialmente a los municipios, mientras los estados reducían su papel en la provisión directa de servicios y mostraban dificultades para asumir las funciones de planificación y coordinación regional. Esta dinámica intergubernamental introdujo una polarización de las relaciones federativas en el SUS, caracterizada por relaciones más directas entre Nación y municipios (OUVERNEY & FLEURY, 2017). El gobierno central concentra autoridad en el proceso decisorio y en la reglamentación de la política de salud, además de ser el principal responsable por el financiamiento de las acciones, mientras los gobiernos subnacionales, particularmente los municipios, asumen la ejecución (MENICUCCI, 2017). Medici (1997) señala que la descentralización tutelada impuesta durante el gobierno de Collor destruyó la tendencia homogeneizadora que proponía el SUS y transformó el proceso en un gran espacio de intercambio de favores políticos. Esa dinámica fragilizó el papel de los estados en la conformación de las políticas de salud, en la promoción de la equidad y en la redistribución de los recursos.

Aunque el proceso de descentralización fue promovido por un diseño sistémico y atento a la lógica de la propia política de salud, sus resultados fueron contradictorios y altamente dependientes de las condiciones previas locales, reflejando las desiguales capacidades financieras, administrativas y operacionales para la atención a la salud de los niveles subnacionales y las distintas disposiciones políticas de gobernadores e intendentes. Más allá de los impactos positivos, como la ampliación del acceso a servicios de salud, perduraron problemas relacionados a las desigualdades regionales y la fragmentación y desorganización de instituciones y prácticas (LIMA et AL., 2012). Arretche (1999) muestra cómo en el caso de Brasil, un país federal caracterizado por profundas desigualdades estructurales de naturaleza económica, social, política y de capacidad administrativa de sus gobiernos, el proceso de descentralización no fue homogéneo, sino variado, en función de determinantes asociados a la capacidad fiscal y administrativa de las esferas locales, a los requisitos institucionales impuestos por la política de salud, y a las estrategias de inducción adoptadas por los niveles de gobierno interesados en la descentralización de responsabilidades, destinadas a compensar obstáculos derivados de la falta de capacidad fiscal y/o administrativa de los gobiernos locales.

## CONCLUSIONES

Los dos casos analizados muestran procesos en que la ausencia o debilidad de las capacidades estatales limitaron la realización de las políticas implementadas o derivaron hacia una distorsión de los objetivos con que habían sido diseñadas. En el caso argentino, la pretensión de introducir competencia en la esfera del seguro social de salud (las obras sociales) presuponía la existencia de capacidades regulatorias y de fiscalización públicas que estaban ausentes al momento de la implementación de la política. Asimismo, en el ámbito del sistema público de salud la transferencia de los hospitales, al igual que lo observado en el sistema educativo, se hizo sin valorar si las entidades subnacionales receptoras disponían de las capacidades administrativas necesarias para gestionar los servicios, y eso profundizó tendencias a la fragmentación del sistema.

En el caso de Brasil, en el momento crítico de los primeros años de la implementación de la reforma universalista – fuertemente exigente en recursos fiscales para su financiamiento – se hizo evidente la caída en las capacidades financieras del nuevo sistema, y la incertidumbre sobre cuáles serían las fuentes de financiamiento regulares permaneció durante varios años. Aunque en el caso de Brasil, a diferencia de Argentina, la descentralización fue diseñada en base a una lógica propiamente sanitaria, su impacto también quedó condicionado por las desiguales capacidades administrativas que presentaban los niveles subnacionales receptores, y por ende tampoco pudo escapar a producir efectos de fragmentación del sistema público de salud.

En ambos casos, el déficit de capacidad derivado de la ausente o inadecuada regulación de la entrada de los seguros privados al sistema de salud fue el factor

que introdujo consecuencias de largo plazo en términos de segmentación de los respectivos sistemas. Paradójicamente, la reforma universalista dirigida al logro de un sistema único en Brasil ocasionaría un alcance mayor de dualización sistémica, con el desplazamiento de las clases medias hacia un subsistema paralelo de seguros privados totalmente desregulado al menos hasta 1998. En el caso del bismarckismo argentino, en cambio, la segmentación resultante del ingreso de los seguros privados a la competencia por los mejores aportes permanecería contenida en el ámbito del subsistema de seguridad social, mientras se mantiene la desigual cobertura entre seguridad social y sistema público.

En ambos casos se observa la misma secuencia temporal por la cual se incorporaron los seguros privados *antes* que se diera la regulación de éstos. El proceso que llevó a la segmentación complejizó la economía política de los sistemas, pues se tendió a definir un espacio de mercado que coaliga a los seguros privados y a los sectores de clase media que satisfacen demandas más sofisticadas de cobertura médica al constituirse en sus usuarios, y ambos sectores pueden convertirse en actores de veto potenciales. La secuencia señalada disparó una dependencia de la trayectoria que ha ido alejando crecientemente la evolución del respectivo sistema de salud de los propósitos iniciales, volviendo cada vez más improbable retomar el sendero previsto. Desde entonces, ni en Brasil ha parecido políticamente factible que las clases medias retornen al redil universalista, ni en Argentina ha parecido viable que los mejores aportantes desplazados hacia la cobertura ofrecida por las asociaciones de facto entre algunas obras sociales y prepagas se plegaran a una solución para que sus aportes retornen a la lógica redistributiva del seguro social de salud.

Los déficits de las capacidades estatales necesarias condicionaron la realización de los objetivos perseguidos por las reformas. Ello resulta evidente en Brasil, al no cumplirse con el objetivo de un sistema único y universal, y en Argentina la introducción de un cuasimercado en la seguridad social presuponía capacidades de regulación y control que no estuvieron disponibles al momento de la implementación, y eso generó pérdidas de equidad en el sistema. ¿Fue la coyuntura signada por la crisis fiscal de fines de los años ochenta lo que explica la brecha entre objetivos y capacidades? Ello puede plantearse como una explicación parcial pero insuficiente para el caso de Brasil en el momento inicial de la implementación; mientras que en el caso argentino solo podría resultar limitadamente explicativo con posterioridad y respecto del proceso de descentralización de servicios, cuando a mediados de la década encontró un freno la expansión de los recursos coparticipables hacia las provincias.

Pero como hemos mostrado en el análisis de los casos, tanto la insuficiencia de recursos fiscales, en el caso brasileño, como la descentralización desatenta a las capacidades subnacionales disponibles y los déficits regulatorios de la "libre elección" de obra social, en el caso argentino, fueron procesos determinados antes que nada por la lógica política de las coaliciones de gobierno. Por lo cual,

para encontrar una clave analítica de las motivaciones políticas que gestionaron las políticas puede ser más adecuado descartar una explicación economicista en términos de crisis fiscal y considerar, en cambio, el efecto de factores institucionales o coalicionales.

La interacción de las políticas de reforma con la estructura institucional federal generó una dinámica política tendiente a favorecer la capacidad de acción unilateral de los ejecutivos nacionales y, por lo tanto, de las coaliciones en el gobierno. En el caso brasileño, si bien la descentralización era un aspecto central de la reforma universalista, el proceso de implementación permitió el fortalecimiento del poder relativo del Ministerio de Salud federal, pues su gestión interactuaba con las débiles capacidades subnacionales disponibles en el sistema de salud. Este factor contribuyó al fortalecimiento de la arena política del Ejecutivo en detrimento de la parlamentaria – como había sido durante la formulación –, lo que haría, por un lado, perder influencia política al movimiento sanitario en la fase de implementación, y, por otro, redistribuir poder hacia coaliciones adversas al fortalecimiento de las capacidades estatales, al menos en los términos que la reforma universalista exigía. A su vez. esta nueva dinámica política es lo que permitió que las coaliciones que se sucedieron en el gobierno durante los años noventa establecieran "desde arriba" a los municipios como el actor subnacional principal en la gestión descentralizada del sistema, a pesar que en el diseño original de la reforma en ese rol se había considerado fundamentalmente a los estados.

En el caso argentino también los cambios fueron impulsados desde la arena del Ejecutivo. La desregulación de las obras sociales fue impulsada por una serie de decretos, y la descentralización de los servicios sociales, entre ellos los de salud, también fue impuesta "desde arriba" por el estado nacional. Tanto la política de desregulación de las obras sociales, donde primó el imperativo político de introducir alguna forma de competencia, como en la descentralización de los servicios sanitarios públicos, motivada en imperativos fiscales de corto plazo, expresaron las opciones ideológicas y políticas de los sectores predominantes de la coalición de gobierno. Para la cual, la desregulación de mercados y la estrategia de descomprimir la carga fiscal del estado central aparecían en el centro de su agenda.

Dado el contexto económico-político e ideológico de la década de 1990, que se proyectó como estrategia de *remercantilización* en el ámbito del sistema de salud, tanto en Brasil como en Argentina la pregunta por las capacidades estatales necesarias para la realización de las políticas había encontrado un entorno político escasamente favorable.

Referencias

AGÊNCIA SENADO. DRU. 2021. Disponible en: https://www12.senado.leg.br/noticias/entenda-o-assunto/dru. Consultado: 19 jun. 2021.

ALMEIDA, C. O Mercado Privado de Serviços de Saúde no Brasil: Panorama Atual e Tendências da Assistência Médica Suplementar. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Texto para discussão* n. 599. Brasília, IPEA, novembro de 1998.

ALONSO, G. La Superintendencia de Servicios de Salud y su herencia institucional (o la reforma del estado se hace cargo de la historia). In: BERTRANOU et al. *En el país del no me acuerdo.* (Des)memoria institucional e historia de la política social en la Argentina. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2004.

ALONSO, G. (ed.). *Capacidades estatales, instituciones y política social.* Buenos Aires: Prometeo Libros, 2007.

ALONSO, G. Transiciones desde el *bismarckismo*. Los proyectos de reforma universalista en los sistemas de salud. España, Brasil y Argentina. *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, v. 59, n 229, 2020.

ARRETCHE, M. T. S. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 14, n. 40, pp. 111-141, jun. 1999.

ARRETCHE, M. Toward a Unified and More Equitable System: Health Reform in Brazil. In: KAUFMAN, R. & NELSON, J. (eds.). *Crucial Needs, Weak Incentives, Social Reform, Democratization, and Globalization in Latin America.* Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center Press; Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 2004.

BARBA SOLANO, C. La reforma de los sistemas de salud en América Latina: los casos de las reformas de tempranas, intermedias y de tercera generación en México y Chile. In: MIDAGLIA et al., coordinado por FIDEL, C y VALENCIA LOMELÍ, E.: *Desencuentros entre reformas sociales, salud, pobreza y desigualdad en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO; Bernal: Universidad Nacional de Quilmes, 2012. pp. 61-96.

BISANG, R.; CETRANGOLO, O. *Descentralización de los servicios de salud en Argentina.* Santiago de Chile: CEPAL, 1997.

CETRÁNGOLO, O; JIMÉNEZ, J; DEVOTO, F. & VEGA, D. *Las finanzas públicas provinciales*: situación actual y perspectivas. Serie "Estudios y Perspectivas" n. 12, Argentina. CEPAL, 2002.

CETRÁNGOLO, O. & GOLDSCHMIT, A. *Obras sociales en Argentina.* Origen y situación actual de un sistema altamente desigual. Documento de trabajo. Buenos Aires: CECE, 2018.

DAIN, S. Os vários mundos do financiamento da saúde no Brasil: uma tentativa de integração. *Ciência & Saúde Coletiva*, n. 12 (Sup), pp. 1851-1864, 2007.

DRAIBE, S. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. *Tempo Social*, São Paulo, v. 15, n. 2, pp. 63-101, nov. 2003.

FLEURY, S. ¿*Universal, dual o plural*? Modelos y dilemas de atención de la salud en América Latina. Washington: INDES, 2002.

GARAY, C. *Social Policy Expansion in Latin American*. Cambridge: Cambridge University Press, 2016.

GOMES, F. B. C. Impasses no financiamento da saúde no Brasil: da constituinte à regulamentação da emenda 29/00. *Saúde Debate*, Rio de Janeiro, v. 38, n. 100, pp. 6-17, jan/mar. 2014.

GOULART, F. A. A. Esculpindo o SUS a golpes de portaria: considerações sobre o processo de formulação das NOBs. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 6, n. 2, p. 292-298, 2001.

LAURELL, A. C. Las reformas de salud en América Latina: procesos y resultados. *Cuad. relac. Labor*, v. 34, n. 2, p. 293-314, 2016. Disponible en: https://bit.ly/3TciRHT. Acceso: 19 may. 2021.

LIEUTIER, A.; LUZURIAGA, M.; GARCÍA, E. & PÉREZ, E. El sistema de salud argentino: consideraciones desde una mirada de la economía política. In: GOLLAN, D.; KREPLAK, N.; GARCÍA, E. (comp.). *La salud sí tiene precio.* Buenos Aires: Siglo Veintiuno editores, 2021. pp. 86-106.

LIMA, L. D.; MACHADO, C. V.; ALBUQUERQUE, M. V. & IOZZI, F. L. Regionalização da Saúde no Brasil. In: GIOVANELLA, L. et al. *Políticas e Sistema de Saúde no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, CEBES, 2012. pp. 1270-1320.

LLOYD SHERLOCK, P. Ambitious Plans, Modest Outcomes. The Politics of Health Care Reform in Argentina. In: KAUFMAN, R.; NELSON, J. (eds.). *Crucial Needs, Weak Incentives, Social Reform, Democratization, and Globalization in Latin America.* Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center Press; Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 2004.

MENDES, A. & WEILLER, J. A. B. Renúncia fiscal (gasto tributário) em saúde: repercussões sobre o financiamento do SUS. *Saúde Debate*, Rio de Janeiro, v. 39, n. 105, p. 491-505, abr-jun 2015. Disponible en: https://bit.ly/3KpMx0f. Acceso: 19 jun. 2021.

MEDICI, A. C. A *dinâmica do setor saúde no Brasil*: transformações e tendências nas décadas de 80 e 90. Cuadernos de la Cepal, n. 82. Santiago: Naciones Unidas; CEPAL, 1997.

MENICUCCI, T. M. G. Implementação da Reforma Sanitária: a formação de uma política. *Saúde e Sociedad*e, v. 15, n. 2, p. 72-87, maio-ago 2006. Disponible en: https://bit.ly/3POSfKj. Acceso: 30 jun. 2021.

MENICUCCI, T. M. G. Federalismo e Política de Saúde na Argentina e no Brasil. 9º Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Associação Latino-americana de Ciência Política (ALACIP). Montevideo, 26-28 jul. 2017.

OSZLAK, O. Privatización y capacidad de regulación estatal: una aproximación teórico-metodológica. Documento de trabajo presentado en el VII Congreso Internacional del CLAD, 2002.

OUVERNEY, A. M.; FLEURY, S. Polarização federativa do SUS nos anos 1990: uma interpretação histórico-institucionalista. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 51, n. 6, pp. 1085-1103, nov./dez. 2017.

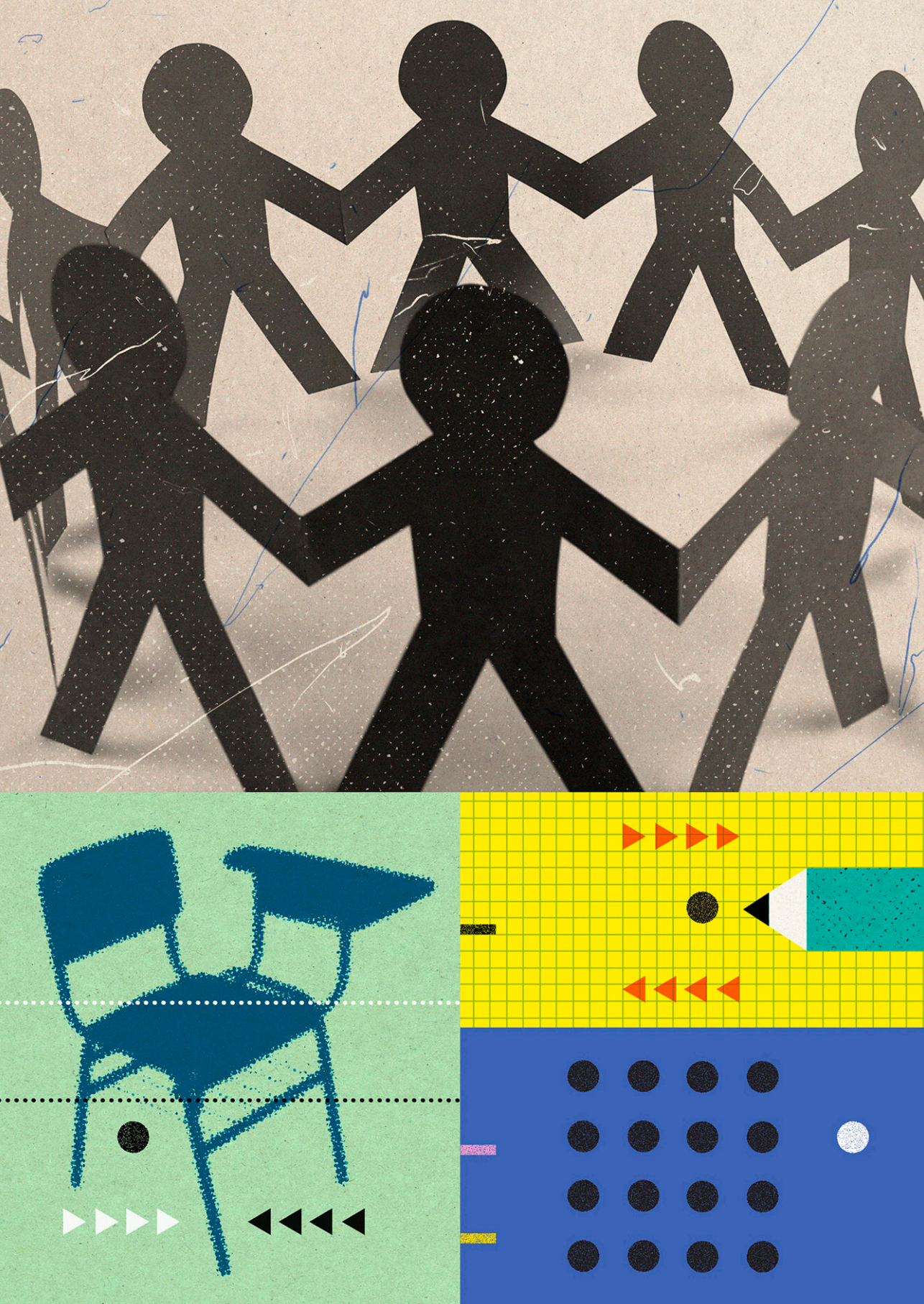
PAIM, J; TRAVASSOS, C; ALMEIDA, C; BAHIA, L. & MACINKO, J. The Brazilian health system: history, advances, and challenges. *The Lancet*, v. 377, pp. 1778-1797, May 2011.

REPETTO, F. & ALONSO, G. La economía política de la política social argentina: una mirada desde la desregulación y la descentralización. *Serie Políticas Sociales*, n. 97, Santiago de Chile: CEPAL, 2004.

RODRIGUES, P. H. A.; SANTOS, I. S. *Saúde e cidadania*. Uma visão histórica e comparada do SUS. São Paulo: Atheneu, 2011.

SOARES, A. & SANTOS, N. R. Financiamento do Sistema Único de Saúde nos governos FHC, Lula e Dilma. *Saúde Debate*, Rio de Janeiro, v. 38, n. 100, pp. 18-25, jan/mar. 2014.

SUÁREZ BALDO, V. S. & MATTOS, A. L. C. Notas sobre capitalismo dependente brasileiro e política de saúde (1988-2020). In: MORAES, C. A. S. (Org.). *Serviço social e trabalho profissional na área da saúde*. Uberlândia: Navegando Publicações, 2021, pp. 27-46.



# Controle social sobre os recursos públicos, *accountability* e desenvolvimento: o papel dos conselhos locais

## *Social control over public resources, accountability and development: the role of local councils*

**ROSANE FEU**
Doutoranda do Programa de Pós-graduação em Geografia da Universidade Federal do Rio de Janeiro
RJ – Brasil
orcid.org/0000-0001-9623-4642
rosanefeu@gmail.com

Resumo

Os Conselhos Escola Comunidade são espaços políticos institucionalizados no contexto da descentralização de recursos do governo federal para as escolas, visando a ampliação de processos decisórios horizontalizados e da *accountability* pública. Buscando perceber como se dão os processos políticos de controle social e *accountability* por meio desses conselhos, realizamos: uma discussão teórica acerca da descentralização; a análise dos dados produzidos a partir de entrevistas e questionários dirigidos aos conselheiros, bem como atas e processos de prestação de contas de onze conselhos de escolas municipais em Niterói (RJ). Apesar de terem formação semelhante, o funcionamento dos conselhos apresenta diferenças em relação ao controle social, à gestão democrática da escola e à *accountability*. Essas diferenças justificam-se pelo papel diferenciador das instituições que se relacionam intimamente com fatores locacionais. Percebemos exemplos de conselhos que, como espaços políticos, têm cumprido seu papel de intermediação entre o Estado e a sociedade e propiciado a aprendizagem política.

Palavras-chaves: Conselhos Escola Comunidade; espaço político; controle social; accountability pública.

Abstract

The School Community Councils are institutionalized political spaces in the context of the decentralization of resources from the federal government to schools, aiming at expanding horizontal decision-making processes and public accountability. Seeking to understand how the political processes of social control and accountability take place through these councils, we carried out: a theoretical discussion about decentralization; analysis of data produced from interviews and questionnaires addressed to counselors, as well as minutes and accountability processes of eleven councils of municipal schools in Niterói (RJ). Despite similar formation, the functioning of the councils presents differences in relation to social control, democratic management of the school and accountability. These differences are justified by the differentiating role of institutions that are closely related to locational factors. We noticed examples of councils that, as political spaces, have fulfilled their role of intermediation between the State and society and provided political learning.

Keywords: School Community Councils; political space; social control; public accountability.

CC BY

http://dx.doi.org/10.51861/ded.dmvdd.3.013
Recebido em: 11 de julho de 2022. Aprovado em: 1 de novembro de 2022.

## INTRODUÇÃO

A importância de determinados arranjos institucionais para o processo de desenvolvimento tem sido destacada por trabalhos que reconhecem e demonstram como esses arranjos podem interferir no desempenho político e econômico, por influenciarem e moldarem as práticas socioespaciais de atores e agentes (FONSECA & RODRIGUES, 2021; SANFELICI & NUNES, 2020; NUNES & SANFELICI, 2018; REIS, 2015, 2005; AMIN & THRIFT, 2001; PUTNAM, 1996; NORTH, 1993).

Esses trabalhos foram um contraponto importante às análises que consideravam o processo de desenvolvimento apenas e a partir do crescimento econômico e da maior disponibilidade de recursos materiais. Muitas discussões que trataram da revisão do conceito de desenvolvimento e das formas e dos parâmetros utilizados para verificar seu avanço ou retrocesso (SOUZA, 2002, 2000; SEN, 2000, 1999; NUSSBAUM & SEN, 1998) são de interesse especial às ciências que tratam do ordenamento territorial, a exemplo da geografia.

Neste trabalho, destacamos determinados espaços políticos institucionalizados em conselhos locais que, como parte de um arranjo institucional maior para a coordenação de políticas públicas no território, visam a possibilitar e fortalecer processos de participação social nas tomadas de decisão sobre o uso dos recursos públicos e da *accountability* pública, necessariamente associada ao uso dos recursos. Atualmente, se reconhece que tanto as tomadas de decisão mais horizontalizadas e inclusivas, quanto a *accountability* têm impacto sobre a qualidade dos processos democráticos e de desenvolvimento (GURZA LAVALLE & ZAREMBERG, 2014; O'DONNELL, 2013; ABRAMOVAY el al, 2010; INNERARITY, 2006).

Tratamos aqui dos Conselhos Escola Comunidade (CEC), que são instituídos dentro de cada unidade de educação do País que adere ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). Este programa objetiva a descentralização de recursos do governo federal diretamente às escolas, em um movimento que consideramos como "ponta de lança" dentre os vários programas que objetivam efetivar políticas descentralizadas na educação. Os CEC, portanto, foram instituídos em todas as escolas que aderiram ao PDDE, com os objetivos fundamentais de garantir o controle social sobre o uso dos recursos públicos e a gestão democrática da escola.

Parte da argumentação em favor do controle social sobre as políticas públicas e da democratização na gestão dos recursos públicos esteve fortemente associada à necessidade do aumento da eficácia[1] das políticas sociais (BARROSO, 2013; ARRETCHE, 2012, 1996; ABRUCIO, 2006; RODRIGUES, 2006; DILLINGER, 1995), que jus-

1 Na literatura que utilizamos para discutir a descentralização brasileira, a eficiência e não a eficácia é um termo recorrente, no entanto, essa pesquisa se dedica às políticas de educação pública, para as quais o termo eficácia apresenta significado mais coerente (Brooke, Soares, 2008; Karino, Laros, 2017). A partir da área da administração, de onde eficiência e eficácia foram importadas, a eficiência está relacionada à racionalidade, à produtividade e à realização de ações com menos recursos para uma adequação ao mercado; enquanto eficácia relaciona-se a tomadas de decisão para alcançar resultados esperados, independente dos custos e do tempo.

tificaria novas formas de governança fortemente marcadas pela descentralização. A defesa aqui é que atores locais, em relações horizontais e mais democráticas, teriam mais propriedade para encontrar soluções para os problemas da realidade local, e por isso deveriam definir as prioridades para o uso dos recursos. O conhecimento das questões locais por aqueles que têm a autonomia e a responsabilidade compartilhada sobre o uso dos recursos possibilitaria maior eficácia.

Este estudo é parte de uma tese de doutoramento em que se pretendeu responder a algumas questões que se colocam para a sociedade e o Estado brasileiros em face do modelo de ordenamento territorial proposto pela descentralização, e que têm rebatimentos sobre o desenvolvimento. Essas questões consistem em reconhecer se a exigência da criação e funcionamento de conselhos locais tem atendido a alguns dos objetivos fundamentais de: a) garantir o controle social sobre a utilização de recursos públicos; b) aumentar a participação social, possibilitando a aprendizagem política; c) propiciar maior transparência e a *accountability* pública horizontal.

Para tal, investigamos o funcionamento dos CEC de onze unidades escolares da rede municipal de educação de Niterói, que atendem ao segundo segmento do Ensino Fundamental (6º ao 9º ano). Nestas escolas, a representatividade tem maior complexidade, tanto pelo número mais alto de professores e funcionários, quanto pela idade dos estudantes. A metodologia seguiu os seguintes passos: a) revisão bibliográfica a respeito do processo de descentralização na educação e suas relações com o modelo federativo brasileiro, do enfoque institucionalista, da participação política através dos conselhos locais, de critérios para reconhecimento de eficácia na educação, e da *accountability* pública; b) análise documental dos processos de prestação de contas dos recursos do PDDE assinados pelos CEC das onze unidades de educação selecionadas; c) entrevistas semiestruturadas com os diretores gerais das onze escolas; d) questionários, por meio da ferramenta eletrônica *Google Forms*, aos conselheiros dos onze CEC, sendo um para cada representante de segmento: professor, funcionário e responsável por estudantes.

Na primeira parte deste trabalho, dialogamos com os autores que nos possibilitaram resgatar as principais características do atual processo de descentralização na educação, os objetivos que se relacionam diretamente ao desenvolvimento, e o contexto político e social em que se institucionalizaram e multiplicaram os conselhos locais de políticas públicas. Apresentamos os Conselhos Escola Comunidade, relacionando-os ao recebimento dos recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), e aos novos papéis exigidos da instituição escolar que dizem respeito à transparência, à autonomia, à gestão democrática e à eficácia. Na segunda seção, discorremos sobre a atuação dos conselhos locais como instituições para a diferenciação das relações Estado-sociedade-território; como espaços políticos e de representação; como instrumentos para a prática da *accountability* pública e do controle social. Na terceira parte, apresentamos as relações que puderam ser observadas em nossa análise entre a participação dos conselheiros, o controle social sobre os recursos e à *accountabiltiy*.

Defendemos que o estudo, que nos propusemos a fazer, sobre espaços políticos institucionalizados para o controle social de recursos e para a gestão democrática de um espaço público regulado, como a escola, pode colaborar para a avaliação da qualidade dos processos democráticos, por revelar possibilidades para o desenvolvimento da aprendizagem para a vida política e para as decisões coletivas, que geram impactos locais diferenciados de uma política coordenada nacionalmente.

## GESTÃO TERRITORIAL DESCENTRALIZADA: FUNDAMENTOS E OBJETIVOS

A origem do atual processo de descentralização brasileira está diretamente relacionada ao colapso do Estado desenvolvimentista no final dos anos de 1970 e início dos anos de 1980 (FALLETI, 2006; ABRUCIO, 2006), em grande parte dos países da América Latina, e deu lugar a reformas estatais de importância. O Estado desenvolvimentista era fortemente centralizado, e a ampliação e a diversidade de suas funções geraram sérias crises relacionadas à ineficácia. Desta forma, junto ao discurso em defesa da descentralização era forte a argumentação de maior eficácia da gestão pública e da democratização da relação com o Estado, através da participação social (BARBOSA, 2010; ABRUCIO, 2006; SOUZA, 2005; ARRETCHE, 1996).

Nesse contexto, o local tornou-se o espaço privilegiado para pensar uma gestão pública mais democrática. Os pressupostos dessa concepção são: - a diminuição da distância entre governo e cidadãos possibilitaria tanto o aumento do controle social e da *accountability* da gestão pública, quanto a maior eficácia das políticas públicas; - as maiores chances de participação dos cidadãos; - os incentivos à inovação pela existência de múltiplos governos com autonomia decisória e conhecedores das questões locais (ABRUCIO, 2006; BARBOSA, 2010).

A escala local, portanto, tornou-se um recorte explicativo fundamental para a compreensão da gestão e da organização do território (NUNES, 2015; CASTRO, 2009; RODRIGUES, 2006), como também as instituições ancoradas nesse recorte espacial ganharam destaque, uma vez que se reconhece, como já afirmado, que as instituições podem interferir no desempenho político e econômico, e logo, na diferenciação espacial (AMIN & THRIFT, 2001; PUTNAM, 1996; NORTH, 1993).

Ao nos referirmos à escala local não estamos, necessariamente, referindo-nos ao município. Sendo a escala um recurso metodológico, ela não existe a priori (CASTRO, 2005), e não pode ser naturalmente estabelecida como município. Como o que existe é o fenômeno (aqui, a política), a escala torna-se "a pertinência da medida do fenômeno a ser observado" (CASTRO, 2009, p. 9). A escala local seria, portanto, a escala do poder público que mais se aproxima dos problemas localizados, sendo considerada a escala mais propícia para estimular a participação da sociedade civil nos processos decisórios (RODRIGUES, 2006).

No entanto, não é possível esquecer que é na escala local em que se verificam mais comumente as relações de clientelismo (CASTRO, 2005). Assim, ou temos o espaço em que os vínculos horizontais podem ser fortalecidos e o capital social desenvolvido, ou o espaço em que ocorrerá a apropriação privada de recursos e práticas clientelistas em detrimento do público (CASTRO, 2013). Reconhecendo essa dualidade, podemos lançar mão da afirmação de Arretche (1996) de que a eficácia das políticas, bem como o controle social, depende menos do nível de governo e mais da existência e fortalecimento de instituições que garantam essas práticas.

Podemos afirmar que os processos de decisão política não são mais simples por estarem na escala local, pelo contrário, os fatores inerentes a uma relação territorial de proximidade aumentaram a complexidade dos espaços políticos de decisão (ALMEIDA, 2001; RODRIGUES, 2010). Segundo Barroso (2013, p. 22):

> "[...] não é um processo linear que resulta de um simples transvase de competências e de recursos entre o centro e a periferia, entre o nacional, o regional e o local. É um processo mais complexo de disputa e partilha de poderes formais e informais que cruza redes de atores diversos, dentro e fora da esfera do Estado (associações e outras organizações da chamada "sociedade civil")".

Arretche (2012, 2000, 1996); Barbosa (2010); Abrucio (2005, 2006); Falleti (2006) e Almeida (2001) indicam que, apesar da retórica de defesa da descentralização, as qualidades esperadas do processo não são intrínsecas e dependem de uma construção social e política. Há condicionantes institucionais, estruturais e até mesmo processuais que podem comprometer o sucesso das políticas descentralizadas. Também podemos afirmar que os resultados esperados de eficiência/eficácia e controle social não são rápidas, lineares e reproduzidas em qualquer espaço, tornando a coordenação do processo essencial, principalmente, em um país de dimensões e desigualdades socioespaciais persistentes como o brasileiro (SANFELICI & NUNES, 2020).

Como forma de evitar o aumento das desigualdades socioespaciais, Abrucio (2006) coloca como necessária a coordenação do processo de descentralização por parte do governo federal, e insiste que "o governo central deve se habilitar ao repasse de funções e à coordenação das ações mais gerais, atuando em prol do equilíbrio entre as regiões, fornecendo auxílio técnico aos níveis subnacionais e avaliando as políticas de cunho nacional" (ABRUCIO, 2006, p. 89).

Tendo em vista a questão territorial, em um Estado federativo, para que uma política descentralizada seja bem-sucedida, há um jogo de interesses complexo para se obter um equilíbrio entre competição e coordenação. Esse equilíbrio é um dos motivos para alguns autores (NUNES e FONSECA, 2018; NUNES & SANFELICI, 2018; ARRETCHE, 2012, 1996; ABRUCIO, 2006) insistirem na importância da coordenação federativa, assumida pela União, como um "aspecto fundamental do federalismo e do processo de descentralização dentro dele" (ABRUCIO, *op cit*, p. 93).

Note-se que não se trata apenas de decisões geográfico-administrativas, mas da proposição de arranjos político-territoriais que requer diferentes formas de negociação territorial permeadas por relações de poder político (NUNES & FONSECA, 2018; NUNES, 2015). Nestes termos, a coordenação pode ser concebida como um desafio para a gestão territorial. Nas palavras de Rodrigues e Moscarelli (2015):

> os processos de descentralização promovem rearranjos territoriais, pautados pela redefinição de papéis das escalas de gestão territorial. (...) O interesse se volta assim para processos de reescalonamento dos recortes para a decisão e a ação pública, nos quais os papéis dos diferentes recortes político-administrativos têm sido constantemente repensados, funcional e geograficamente (RODRIGUES & MOSCARELLI, 2015: 140-141).

É neste sentido que os conselhos locais são reconhecidos como parte de uma estrutura que permite uma articulação político-institucional necessária a uma gestão territorial coordenada. Entendemos que os conselhos locais de políticas públicas são um exemplo da "importância do aprimoramento dos instrumentos normativos para o impulsionamento das articulações interescalares e para a ampliação das capacidades governativas nas escalas subnacionais no Brasil" (FONSECA & RODRIGUES, 2021, 199). Neste trabalho tratamos de conselhos específicos, institucionalizados pelo processo de descentralização para possibilitar o controle social sobre recursos públicos descentralizados na política de educação.

## DESCENTRALIZAÇÃO NAS POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO: O CASO DO PDDE E DOS CEC

O texto constitucional aponta para um federalismo cooperativo e de ações descentralizadas, contrapondo-se, claramente, ao sistema político anterior, de autoritarismo burocrático e responsabilidades claramente delimitadas (ALMEIDA, 2001; SOUZA, 2005). Os mecanismos coordenadores utilizados pelo governo federal no processo de descentralização passaram pela combinação de repasses de recursos e incentivos financeiros e administrativos com o cumprimento de metas preestabelecidas, ou a adoção de programas formulados para todo o território nacional. A transferência de verbas segundo metas ou políticas-padrão estipuladas nacionalmente garantiu um perfil mais programado e uniforme à descentralização, sem retirar a autonomia dos governos subnacionais em termos de gestão (ABRUCIO, 2006).

Alguns programas para a descentralização na educação têm inovado ao fazer avançar a ponta do processo até às unidades escolares, a exemplo do Plano de Ações Articuladas (PAR) e do PDDE. Os recursos do PDDE são disponibilizados diretamente à unidade de educação, de acordo com a localização da escola (urbana ou rural) e o número de alunos informado no censo escolar, que é respondido e enviado ao Ministérios da Educação (MEC) por cada uma das escolas do país. De acordo com as regras do programa e com as demandas diagnosticadas pelo MEC, são estabelecidos outros valores de repasse, e os investimentos que cada escola poderá realizar.

A experiência de um programa que propiciasse o envio de recursos da União diretamente às escolas teve início em 1995, com o Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE). A partir da Medida Provisória nº 1.784, de dezembro de 1998, o PMDE passou a ser denominado PDDE. Até 2008 o programa atendia apenas o Ensino Fundamental, e em 2009, com a publicação da MP nº 455, e posteriormente, da Lei nº 11.497, o Programa passou a atender também ao Ensino Médio e à Educação Infantil. Com a edição da Lei nº 12.695, em 2012, o PDDE ampliou sua atuação aos polos presenciais do sistema Universidade Aberta do Brasil, que ofertam programas de formação inicial e continuada a profissionais da educação básica. O executor do PDDE é o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) que destina recursos, em duas parcelas anuais, para estabelecimentos de ensino recenseadas pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

Um dos princípios que rege o emprego desses recursos é a redução das desigualdades relacionadas à prestação dos serviços de educação no Brasil. Logicamente, essas desigualdades relacionadas à prestação de serviços públicos não são exclusivos da educação, e apesar da retórica em torno dos ideais de universalidade e isonomia que deveriam acompanhar as políticas públicas, os bens e serviços públicos, não chegam a todos no território brasileiro, ou não chegam a todos com a mesma qualidade, afetando diretamente o exercício de direitos. Isso contribui para uma cidadania territorialmente desigual, portanto, incompleta, como já sinalizava Milton Santos em 1987.

Um dos critérios para calcular o valor que a escola irá receber, além da quantidade de alunos determinada pelo censo escolar, é a localização urbana ou rural do estabelecimento de ensino, com um valor maior sendo repassado às unidades nas áreas rurais. Essa transferência aumentada consiste em uma redistribuição de renda por se reconhecer, historicamente, maiores deficiências na prestação do serviço de educação na área rural, como a infraestrutura mais precária, distâncias maiores a serem percorridas até a escola, além da menor concentração de pessoal qualificado.

Os CEC são instrumentos essenciais para efetividade do PDDE porque compõem, necessariamente, o quadro de instituições estruturais estabelecido para o funcionamento do programa e, logo, da descentralização; e porque garantem a representação da comunidade escolar no planejamento, uso e fiscalização de recursos públicos.

Esses conselhos são obrigatórios em todas as unidades escolares que desejam aderir ao PDDE. A existência e multiplicação dos CEC se justifica pela forte indução federal, notadamente, pelos repasses de recursos que são condicionados à existência dos conselhos. Esse padrão é explicado por Lavalle (2016, 614):

> Assim, o que define esses padrões é o grau de indução federal como mecanismo de expansão, que atua sobretudo por meio da garantia de transferências de

recursos através de fundos setoriais cujo uso é condicionado à institucionalização da participação social.

A estrutura do CEC e seus mecanismos de administração devem permitir uma forma de gestão na qual a direção é compartilhada por um conjunto de pessoas com igual autoridade. Nesse sentido, o CEC deve ser administrado pela assembleia geral, pela diretoria e pelos conselhos deliberativo e fiscal. Na prática, a assembleia geral se reúne duas vezes por ano: na primeira vez para eleição dos conselheiros e definição do rol de compras e contratação com os recursos do PDDE, e na segunda para prestação de contas do uso dos recursos. O presidente do CEC é o diretor geral da escola.

## OS CONSELHOS LOCAIS NO MODELO DE GESTÃO TERRITORIAL DESCENTRALIZADO

A descentralização pode ser então compreendida como um modelo de gestão do território em que a responsabilidade pelo desenvolvimento socioespacial é compartilhada com o local, a partir da execução de políticas públicas. É aqui que se encontra o fundamento para a criação dos conselhos locais que, sendo temáticos e garantindo representação plural, tornam-se um instrumento imprescindível na engenharia político-geográfica para que se deem as transferências de responsabilidades e de recursos intergovernamentais entre entes federativos, permitindo o funcionamento da descentralização e da participação representativa na escala local.

Os conselhos de políticas públicas vieram atender aos anseios de maior participação social no planejamento e execução das políticas; de maior controle sobre as ações do governo; de aumento de *accountability*. Configuraram-se, portanto, como forma de melhorar o diálogo com o Estado e entre diferentes segmentos sociais, que apresentam interesses distintos.

No caso dos CEC, especificamente, a escala de análise é micro e existe dentro de um espaço público multirregulado[2] – a escola. A concepção que motivou a formulação dos CEC propunha que através desses conselhos uma gestão mais democrática poderia ser exercida por atores sociais que possuem interesses e saberes nas questões locais.

### A institucionalização dos conselhos locais e os impactos na diferenciação do território

Alguns autores têm apontado para as relações entre as instituições e o desenvolvimento territorial (FONSECA, 2003; AMIN & THRIFT, 2001; PUTNAM, 1996; NORTH, 1993). Em uma perspectiva geográfica, pode-se argumentar o quanto um arranjo

2. O termo multirregulado é emprestado de Barroso (2013: 19) que o utiliza para explicar que a produção e coordenação das políticas educativas não resulta de uma ação "de cima para baixo", como muitas vezes afirma o senso comum, mas resulta "de um processo complexo de vários polos e tipos de regulação em que intervêm diferentes atores, em diferentes níveis", inclusive, da diversidade de lógicas na regulação interna das escolas. É nesse contexto multirregulado que atuam os CEC.

institucional, como os complexos formados pelos conselhos locais e pelas novas relações possibilitadas e condicionadas pelos mesmos, pode interferir na diferenciação espacial, ou ainda, como a territorialidade das representações presentes nesses conselhos explicam as diferenças nos resultados de uma mesma política.

Nunes e Sanfelici (2018; 2020) fazem uma revisão das proposições do campo institucional, buscando dar destaque aos nexos geográficos do institucionalismo, lançando mão de um termo cunhado por Reis (2009): o institucionalismo alargado.

Considerando o institucionalismo alargado, e a revisão dos geógrafos, destacamos que instituições não devem ser interpretadas apenas como instituições formais, ligadas ao Estado, porque incorporam outras construções sociais e históricas, que resistem no tempo, mas também estão sujeitas a mudanças, "em decorrência da articulação e organização reflexiva dos atores visando alterar o ambiente ao qual estão submetidos" (SANFELICI & NUNES, 2020, 284).

Desta forma, temos instituições consideradas formais (regulações e normas estatais, ordenamento) e informais (códigos de conduta, convenções, rotinas, hábitos, crenças compartilhadas), que igualmente moldam as práticas socioespaciais dos agentes e organizações políticas e econômicas, porque orientam e exercem influência sobre as decisões e sobre o comportamento dos principais agentes econômicos e políticos (NUNES & SANFELICI, 2018).

José Reis (2005) afirma que, como a coordenação das instituições não é a mesma em todo território, os "mesmos instrumentos" podem produzir resultados diferentes. O autor afirma que isso ocorre também no setor público, em que códigos informais permeiam os mecanismos concretos de coordenação das relações. A descentralização de políticas públicas, ainda que coordenada, apresentará resultados diferentes em espaços distintos, não apenas porque a execução das políticas não é uma fórmula perfeita que pode ser repetida em qualquer ambiente social, mas também porque os resultados serão diretamente impactados por fatores geográficos, sejam esses institucionais, estruturais, ou da ação política territorializada (ARRETCHE, 2000). O problema da localização ganha destaque diante do reconhecimento de que projetos e programas semelhantes, a exemplo de políticas de descentralização, apresentam resultados diferentes segundo a localização em que são aplicados (CASTRO, 2009).

Os conselhos locais estabelecem princípios reguladores de atividades, tornando-se referências para a tomada de decisão e até mesmo para o comportamento social. Ao atingirem seus objetivos principais relacionados à gestão democrática da escola e ao controle sobre os recursos públicos, os conselhos gerarão aprendizagem política e, possivelmente, certa inovação na gestão pública. Nesse sentido, abrem-se novas possibilidades de estruturação da vida social, de rotinas organizacionais e do comportamento dos atores, afetando o desenvolvimento (CASTRO, *op cit*). Vejamos um exemplo dado por Falleti (2006: 63, 64): se a descentralização administrativa melhora as burocracias locais, através do fomento do treinamento dos gestores

locais ou facilita o aprendizado através da atribuição de novas responsabilidades, melhores serão as capacidades organizacionais dos governos subnacionais. Isso se tornará uma nova capacidade aprendida e acumulada para outras situações da vida pública.

As possibilidades de influenciar a vida social e política ocorrem por três circunstâncias diferentes, mas articuladas (HALL & TAYLOR, 2003): - os arranjos institucionais moldam as ações individuais; - os arranjos institucionais reduzem incertezas e estabelecem premissas para a tomada de decisão; - as instituições proporcionam estabilidade nas escolhas coletivas.

Feitas as considerações a respeito dos conselhos de uma forma geral, acrescentamos, especificamente em relação aos CEC, que os mesmos visam a organizar a rotina de uma instituição de grande importância para a sociedade nos espaços em que estão inseridas: a escola. Os CEC têm como um dos seus objetivos principais aumentar tanto a autonomia, quanto a gestão democrática da escola pública, ambiente profundamente marcado por relações de poder, na maioria das vezes não democráticas.

O funcionamento das escolas públicas tem sido alvo de novos desenhos e mecanismos institucionais, com o aprofundamento da descentralização até chegar à escola. Além de ser pressionada pelo estabelecimento de metas de eficácia baseadas na fórmula custo-aluno-qualidade, a escola também está tendo que desempenhar outros papéis para se adequar aos objetivos da descentralização. Há grande ênfase na adoção de procedimentos para a participação, a transparência nas ações e a *accountability* pública. A escola passou a ser um local de deliberação coletiva nas áreas administrativa, financeira e pedagógica, tornando-se responsável por elaborar e executar os seus projetos educacionais e de gestão.

Como a escola é um espaço multirregulado, como propõe Barroso (2013), por interesses e lógicas sociais e políticas distintos e concorrentes, a construção de uma gestão autônoma e democrática não se fará sem conflito, negociação e aprendizagem. Entendemos que os resultados dessas experiências terão impactos sobre o desenvolvimento local. Nesse cenário, os CEC têm um papel fundamental a desempenhar.

## Conselhos locais como espaços políticos de representação

Durante muito tempo, os conselhos foram anunciados como uma experiência de participação direta, mas não foi assim que ocorreu na prática. Os conselhos locais de políticas públicas, por sua constituição e funcionamento, configuram-se como um complemento da democracia representativa na escala municipal, sanando uma falta na organização político-espacial brasileira, relacionada aos interesses de grupos comumente sub-representados nos circuitos de representação política (ZAREMBERG *et al*, 2017; AZEVEDO, 2016; FUNG & WRIGHT, 2003).

Os CEC se enquadram perfeitamente no modelo representativo, pois a rotina de reuniões reúne apenas os representantes dos funcionários da escola; os representantes dos responsáveis, que representam esse segmento e os discentes; e os representantes dos docentes. Há dois momentos para a participação de toda a comunidade escolar: duas assembleias ordinárias anuais, que ocorrem no início e no encerramento do ano letivo.

Reconhecer que os conselhos locais são espaços institucionalizados, que atuam em diferentes formações socioespaciais, requer o reconhecimento de que essa atuação ocorre em complexas redes de relações sociais, políticas e econômicas. Essas relações são dirigidas por forças comunitárias (família, crenças, tradição, redes de solidariedade) e por forças sociais (regras e normas legais), que se articulam no território, gerando diferentes possibilidades para o desenvolvimento (CASTRO, 2009).

Os CEC, aparentemente isolados em suas escolas, fazem parte de uma rede de instituições densa e entrelaçada, criada por instituições anteriores e pelas expectativas criadas por uma política que, por sua vez, são interdependentes dos fatores econômicos e sociais (BERNARDI, 2012).

É importante considerar que, apesar de os conselheiros representarem interesses locais, da escola e da comunidade escolar imediata, esses interesses pertencem a indivíduos de segmentos sociais diferentes. Nesse sentido, a política se faz necessária para o controle dos conflitos e como forma de negociação para alcançar o bem comum. A ação política, bem como as demais ações sociais, se dá no espaço e não no vazio, ela se realiza no conflito entre diferentes, que ocorre em um espaço concreto. Ambos, conflito e espaço, são condições fundadoras do espaço político (CASTRO, 2005; 2013).

Em outras palavras, para reconhecimento de espaços políticos, partimos da premissa da existência de uma dimensão política do espaço e, também, do reconhecimento da autonomia da política na vida social (CASTRO, *op cit*). A partir dessa compreensão, entende-se que há fenômenos políticos que, de algum modo, qualificam o espaço.

Se, por um lado, o espaço político pode ser delimitado, preliminarmente, pelas regras da interação social, instituídas pelo consentimento que visa à previsibilidade (CASTRO, 2012; RODRIGUES, 2010); por outro lado, espaços políticos devem ser espaços de discussão, de questionamento e de conflitos inerentes à política, dito em outras palavras, devem comportar o dissenso, e não apenas o consenso (AZEVEDO, 2016; LEE, 2009).

Azevedo (2016) e Castro (2009) discorrem sobre a materialidade, a imaterialidade e a intencionalidade como características essenciais ao espaço político. Essas características não são encontradas de forma separada e pura na realidade social, mas considerá-las na análise do funcionamento dos espaços políticos, auxilia-nos a compreender e a qualificar determinados processos políticos. Neste trabalho, destacamos a observação da intencionalidade do espaço político, que está relacio-

nada à ação política que se realiza nele. No caso de um espaço institucionalizado como o CEC, para perceber a intencionalidade é importante analisar a capacidade destes espaços em executar a ação esperada por ocasião de sua construção, ou seja, o controle social sobre o uso planejado de recursos públicos.

Considerando os CEC, nossa observação da intencionalidade recai sobre a efetividade das deliberações e a formação de conselheiros como sujeitos democráticos, ou seja, a aprendizagem política (VAZ, 2011; AZEVEDO, 2016). Destacamos o processo de aprendizagem política que ocorre nos espaços políticos através das práticas de participação. Este processo compreende maior integração social, alargamento do universo de relações sociais, aprendizagem de procedimentos institucionais, defesa de interesses coletivos e alcance de informações necessárias à mobilidade social (RIBEIRO, 2000). Tal aprendizagem, somada à capacidade técnica e à valorização dos saberes locais, pode apontar para a possibilidade de se produzir ações mais eficazes (MURTA, 2002).

## Conselhos como instrumentos para a prática da *accountability* pública

Acerca da *accountability* da gestão pública, é preciso lembrar que o conceito e a prática se originaram na gestão empresarial, onde estiveram ligados à prestação de contas com foco em resultados. Isso é importante para compreender como se deu a incorporação da *accountability* pelo setor público, diretamente relacionada à necessidade de maior transparência nas ações do Estado, e à necessidade de melhorias na eficácia no uso dos recursos públicos, com melhores resultados das políticas públicas. A ascensão do conceito vinculado à gestão pública intensificou-se na década de 1990 (MELLO, 2007), e auxiliou a construção de um certo consenso, na atualidade, de que a prestação de contas é necessária. Também tem sido considerada como essencial (e aqui não há consenso, pelo menos na educação) a apresentação da evolução da qualidade na prestação dos serviços, feita através de monitoramentos contínuos.

De modo geral, podemos observar duas abordagens na literatura que versa acerca da *accountability* na gestão pública. Uma abordagem mais restrita, na qual o governante é responsabilizado pela boa ou má gestão, ou mais especificamente, por um bom ou mau mandato, e a resposta da opinião pública está diretamente ligada aos votos (O'DONNELL, 2013). Há ainda a abordagem mais ampla, e que se comunica mais diretamente com a perspectiva deste trabalho, que associa a *accountability* à transparência, à responsabilidade e à responsabilização, à prestação de contas e à boa governança (MELLO, 2007). Aqui a noção de responsabilidade envolve o direito de receber informações e a obrigação de divulgar as informações e os detalhes necessários à sua compreensão.

Schedler *et al*. (1999) explicam explica as conotações básicas da responsabilidade associadas à *accountability*: a obrigação de um agente público de informar e de explicar o que está fazendo; e a execução de sanções àqueles que detém poder político e que violam seus deveres públicos. Nesse sentido, o autor defende que

na *accountability* se expressa uma preocupação contínua de vigilância e restrições institucionais ao exercício do poder, com três ações principais de prevenção ou reparo: obrigar ao exercício de poder de maneira transparente; forçar a justificativa de atos; e submeter o exercício do poder à ameaça de sanções. Schedler *et al.* (*op. cit.*) *defendem* que a *accountability* coloca todos os atores envolvidos na prestação de contas em uma relação dialógica, em um debate público.

A noção de responsabilidade indica que ser responsável perante alguém implica a obrigação de responder a desagradáveis perguntas, e que responsabilizar alguém implica a oportunidade de fazer perguntas desagradáveis (SCHEDLER *et al*, 1999). Assim, segundo explicação dos mesmos autores: "A é responsável perante B quando A é obrigado a informar B sobre as ações e decisões de A (passado e futuro), para justificá-las, e sofrer punição em caso de eventual má conduta" (SCHEDLER, 1999: 17). Aqui é importante nos voltarmos para o CEC. Enquanto a gestão escolar tem potencial para se tornar mais democrática pela ampliação de atores envolvidos no planejamento e nas tomadas de decisão, ou seja, o diretor (A) torna-se responsável perante o CEC (B); o CEC por sua vez, também pode ser A por ser responsável pela tomada de decisões acerca do cotidiano da unidade escolar e pelo planejamento e uso de recursos, inclusive do PDDE. Por isso, podemos dizer que o CEC (A) torna-se responsável diante de B (comunidade escolar). O conselho é, portanto, responsável por alguma coisa diante de alguém.

Ainda é preciso afirmar que a prática da *accountability* não objetiva controlar a imprevisibilidade da realidade local e das decisões que precisam ser tomadas no cotidiano, mas garantir a transparência das ações e de suas justificativas. Esse objetivo será alcançado pela publicidade da prática, ou seja, a *accountability* precisa ser exposta àqueles a quem interessa a prestação de contas.

Pelo explicitado até aqui, fica claro que "o foco recente sobre responsabilização nas discussões a respeito do desenho institucional inscreve-se em uma preocupação mais ampla com a questão da eficiência" (MELLO, 2007: 12). Fica explícito que não se persegue apenas o objetivo de ser mais eficiente, mas também o de ser percebido desta forma. Se, por um lado, a busca da eficiência/eficácia nas políticas sociais, inclusive na educação, tem sido legitimada pelo reconhecimento da necessidade de melhorar a qualidade na prestação dos serviços públicos, por outro lado, há forte discussão sobre quais informações devem ser priorizadas e monitoradas como indicadores de qualidade. Com base em informações que indicam melhora ou piora, os atores devem ser responsabilizados e responder por suas decisões e ações.

A principal crítica envolvendo a *accountability* da educação gira em torno de fundamentá-la apenas nos resultados de exames globais para avaliação das aprendizagens com ranqueamento de escolas, municípios e estados. A principal limitação apontada é a avaliação da eficácia das políticas de educação com base apenas nos resultados dos testes, sem considerar as dimensões sociais, políticas e mesmo culturais envolvidas nos processos educacionais. Com as desigualdades socioespaciais verificadas no Brasil, esses fatores ganham ainda mais importância.

Muito atrelada à lógica dos exames globais, muitos atores da área educacional interpretam a *accountability* como uma imputação autoritária de consequências negativas e punitivas (AFONSO, 2012) que afetaria a distribuição de recursos por meio de critérios meritocráticos como melhores resultados no IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica), por exemplo. No Brasil, até o presente momento, nenhuma punição relacionada à distribuição de recursos, como anunciado por autores como Freitas (2002, 2016) realmente aconteceu. Temos o exemplo contrário, pois entre os anos 2012 e 2016, escolas com baixo IDEB receberam mais recursos provenientes do PDDE.

De acordo com a perspectiva das críticas à responsabilização baseada em resultados de exames globais, Afonso (2012, p. 447) afirma que a educação deveria desenvolver um outro modelo de *accountability*, que seria "democraticamente avançada, incluindo a avaliação, a prestação de contas e a responsabilização, pressupondo relações e conexões abertas, problematizáveis e susceptíveis de se aperfeiçoarem ou reconstituírem (...)". O pilar desse modelo seria a avaliação deliberativa viabilizada por grupos de discussão e fóruns, onde o diálogo seria "a forma mais adequada de expressão dos diferentes interesses" (AFONSO, 2012, p. 478). Afonso não avança muito na proposta deste modelo, mas nos fez pensar que as bases para este tipo de avaliação local que desencadeie processo para a responsabilidade/responsabilização e prestação de contas já estão lançadas no CEC; no entanto, não há um exemplo concreto de um modelo semelhante ao sugerido por Afonso (2012) no recorte do nosso estudo.

Apesar de concordamos que apenas os resultados dos exames de larga escala não são suficientes para produzirem indicadores de eficácia que embasem a *accountability* dos atores envolvidos no uso dos recursos públicos e na gestão da escola, uma vez que fatores sociais e culturais interferem nos resultados dos objetivos perseguidos pela escola, não podemos concordar que a educação, e os processos escolares, sejam tratados como uma caixa preta insondável. Insistimos que a responsabilidade pelo uso dos recursos públicos exige monitoramento das ações e políticas públicas. A rejeição total de qualquer tipo de avaliação daquilo que se espera socialmente da educação, e logo, das escolas, é irracional.

## NATUREZA E FUNCIONAMENTO DOS CEC EM NITERÓI

Retomamos que os CEC foram criados para serem espaços políticos com papeis e objetivos relacionados a profundas transformações (que não são estanques no tempo) nas relações Estado-sociedade brasileiros. Esses espaços fazem parte de um arranjo político-institucional cujos objetivos principais relacionavam-se diretamente a um processo de descentralização, nem sempre constante, na política nacional de educação. Dentre esses objetivos, nesta pesquisa, damos destaque a: aumentar a democratização dos processos decisórios das unidades de educação tornando-os coletivos e isonômicos; alinhar o planejamento e o uso dos recursos

às necessidades locais, através do controle social; incentivar a aprendizagem política; aumentar a *accountability* e a eficácia na educação.

Os CEC, objetos de estudo apresentados neste trabalho, são conselhos locais específicos que funcionam dentro de onze escolas públicas municipais de Niterói, e lidam com diferentes dimensões da gestão escolar: administrativa, financeira e pedagógica. Tratam, portanto, de questões que vão desde o controle sobre o planejamento e o uso de recursos de programas que visam a descentralização da esfera federal para a local, até as situações cotidianas da escola, como a transferência de docentes e discentes da unidade, por exemplo. Estes conselhos se constituíram como uma exigência para viabilizar o controle social sobre os recursos de um programa federal na área de educação, o PDDE, de forma a compor um arranjo institucional mais amplo que visa a horizontalizar e democratizar processos decisórios coletivos para a execução de determinadas políticas públicas (ABRUCIO, 2005).

As informações apresentadas aqui servem de base para o estabelecimento de semelhanças e diferenças que, associadas a informações advindas da investigação, possibilitaram uma análise comparativa entre as unidades, principalmente no que se refere à participação e à *accountability*.

## Apontamentos Metodológicos

Na investigação do funcionamento dos onze CEC que nos propusemos a realizar, justificam-se os seguintes caminhos metodológicos adotados: a) uma discussão bibliográfica que forneceu o embasamento teórico necessário à análise, à delimitação conceitual e ao estabelecimento de contextos relacionados ao nosso objeto de estudo e aos objetivos da pesquisa. Recorremos às contribuições do enfoque institucionalista na perspectiva no "institucionalismo alargado" (REIS, 2015, 2009; SANFELICI & NUNES, 2020; NUNES & SANFELICI, 2018) para pensar questões relacionadas ao ordenamento territorial, reconhecendo que as instituições podem interferir no desempenho político e econômico, por influenciarem e moldarem as práticas socioespaciais de atores e agentes (FONSECA & RODRIGUES, 2021; AMIN & THRIFT, 2001; PUTNAM, 1996; NORTH, 1993). Mantivemos um diálogo próximo entre a geografia e a ciência política pela necessidade de trazer a política como base para o tratamento das questões relacionadas ao processo de descentralização no modelo de organização de poder político brasileiro: o federativo (FONSECA & RODRIGUES, 2021; ZAREMBERG *et al*, 2017; CASTRO, 2016, 2009, 2005; LAVALLE *et al*, 2016; ARRETCHE, 2012, 2000, 1996; RODRIGUES, 2006; ABRUCIO, 2006, 2005; FALLETI, 2006; SOUZA, 2006, 2005; ALMEIDA, 2001); e à participação política através dos conselhos (BARROSO, 2013; 2002; VAZ, 2011; BARBOSA, 2010; COELHO, 2008; FUNG & WRIGHT, 2003). Discutimos as contribuições de O'Donnel (2013; 1998); Mello (2007); Schedler (1999) para pensarmos a *acoountability* pública e sua relação com a democracia. Ainda foi preciso considerar os debates no âmbito das linhas de pesquisa em Eficácia Escolar para tratarmos do tema da eficácia na educação (KARINO & LAROS, 2017; BROOKE & SOARES, 2008; SOARES, 2004; GAVIRIA, 2004; FERRÃO *et al*, 2001).

Realizamos uma análise documental dos processos de prestação de contas dos recursos do PDDE assinados pelos CEC das onze unidades de educação selecionadas. Os processos trazem as atas das assembleias gerais com as listas de presença; os róis de materiais a serem adquiridos, que determinam o uso dos recursos do PDDE e que devem ser planejados coletivamente; os orçamentos; as notas fiscais e os pareceres dos conselhos fiscais. Os documentos do processo de prestação de contas permitiram: uma comparação entre o planejamento e a execução, o que possibilitou perceber se a decisão dos conselheiros, acerca do rol de materiais, bens e/ou serviços prioritários, realmente foi seguida pelo gestor da unidade; o número de participantes nos indicou a adesão aos momentos das assembleias, nas quais ocorrem eleição, aprovação do rol, e prestação de contas; a interpretação das atas nos permitiu compreender como são organizados e distribuídos os momentos de fala e de argumentação, indicativos interessantes para analisar a isonomia para participação entre os segmentos representados pelos conselheiros.

A leitura, análise e interpretação das atas das assembleias e dos processos de prestação de contas tiveram a finalidade de auxiliar a compreensão do desenho institucional dos CEC e de como esse desenho se dá na realidade, compreendendo a necessidade de garantir não apenas a representatividade da comunidade escolar, mas formas de efetivar a participação de todos os segmentos. A análise comparativa do planejamento do uso dos recursos (rol de compra de material e contratação de serviços) e das notas fiscais nos auxiliou a avaliar a efetividade deliberativa dos CEC, fator de importância para debatermos a viabilidade política da existência desses conselhos.

Também buscamos, através da documentação, identificar alguns padrões de funcionamento dos CEC pela forma como se dão as ações dos conselheiros e dos gestores nas assembleias gerais, e mais especificamente, na escolha dos representantes, no planejamento do uso de recursos e na prestação de contas, que consiste na leitura e na aprovação dos relatórios financeiros. Essas informações sobre o funcionamento dos CEC possibilitaram a compreensão de como os conselheiros se apropriam, discordam e aprovam o uso dos recursos de sua responsabilidade; como o dissenso é reconhecido pelo grupo; e como as soluções são buscadas e encontradas.

Junto à população-alvo, que são os conselheiros, optamos por uma abordagem intensiva (GOMEZ & JONES, 2010; CLOKE *et al*, 2004), com a utilização de métodos qualitativos a partir de entrevistas semiestruturadas e questionários.

Realizamos onze entrevistas semiestruturadas com os diretores gerais das onze escolas que possibilitaram o conhecimento acerca do papel do gestor da escola como mediador para o funcionamento cotidiano dos CEC, bem como revelar a percepção do diretor em relação à gestão democrática da escola, ao compartilhamento de responsabilidades, ao uso dos recursos e às possibilidades de melhoria nos processos escolares, de forma a favorecer a aprendizagem dos alunos.

Direcionamos trinta e três questionários, por meio da ferramenta eletrônica *Google Forms*, aos conselheiros dos onze CEC, sendo um para cada representante de segmento: professor, funcionário e responsável por estudantes. As questões dos questionários buscaram obter informações sobre a forma de entrada dos conselheiros no CEC (indicação ou eleição); o conhecimento dos conselheiros sobre o PDDE; a percepção acerca da gestão democrática da escola, da participação no planejamento dos recursos, do envolvimento dos conselheiros com os processos escolares de ensino e aprendizagem; da avaliação sobre a utilização dos recursos e sobre a qualidade da educação na escola; interesse pessoal na participação política, através do CEC. As respostas nos auxiliaram a perceber os diferentes graus de envolvimento dos conselheiros com as questões administrativas, pedagógicas e financeiras da escola, o que pode indicar assunção de responsabilidade, bem como nos deram indicativos de participação, do controle dos conselheiros sobre os processos, e da aprendizagem dos conselheiros acerca dos processos democráticos que devem ocorrer na gestão dos recursos e da escola.

Para tentarmos uma classificação de participação, controle social e a *accountability* que se relacionassem e fizessem sentido ao leitor, mantivemos uma escala Tipo Likert (JOSHI, 2015; DALMORO & VIEIRA, 2013), assim como fizemos nos questionários, com a gradação em: ótima, boa, regular, ruim, péssima (participação), e muito alto, alto, médio, baixo, muito baixo (controle social/*accountabilty*).

## Os Processos Políticos nos CEC: participação, eficácia na educação e *accountability* pública

Podemos entender a criação e multiplicação de espaços políticos de representação e participação, a exemplo dos CEC, como formas de institucionalização da participação junto ao Estado brasileiro, no sentido de legitimar a manutenção e a ampliação da democracia (LAVALLE *et al*, 2016). Estes conselhos surgem, portanto, como instrumentos que têm papéis específicos a desempenhar e objetivos a serem atingidos que, de uma forma prática, significarão sua eficácia e a própria viabilidade de sua existência dentro do arranjo institucional de governança territorial proposta.

Desta forma, estudos como este buscam avançar tanto na compreensão daquilo que os conselhos fazem, como e quando fazem; quanto na eficácia destes junto às políticas púbicas que deveriam impactar. Espaços políticos como o CEC podem ter sua eficácia comprovada por sua capacidade de: fomentar a aprendizagem política, uma vez que a qualidade mais ou menos democrática dos processos decisórios relaciona-se à necessária formação de sujeitos políticos (AZEVEDO, 2016); impactar a política pública que se almeja "melhorar". Dizemos melhorar pela ideia de que a transferência das decisões sobre planejamento e uso de recursos para atores locais geraria maiores condições de solucionar problemas locais.

Optamos por não classificar os CEC utilizando características pré-estabelecidas como critérios essenciais para reconhecimento de um modelo abstrato, que incluiriam ou excluiriam os conselhos da categoria de espaço político. Observa-

mos as características esperadas destes espaços através da análise dos processos políticos, de tomada de decisão e de *accountabiliy*, que se dão nos CEC, entre seus pares, e entre os CEC e a comunidade escolar, representada em cada conselho. As categorizações nos auxiliam a avançar teoricamente. No entanto, entendemos que, na realidade dos processos sociais, as diferentes características dos modelos teóricos se apresentam de forma sobreposta, em maior ou menor intensidade, em diferentes graus de maturidade, relacionando-se diretamente às especificidades das distintas construções sociais.

Dito isso, destacamos, a partir dos dados levantados (documentos, questionários e entrevistas), as informações que podem ser tomadas como evidências daquilo que estamos buscando identificar, a exemplo do controle social sobre os recursos, da aprendizagem política, da responsabilidade e responsabilização (*accountability*), ou seja, evidências de determinados aspectos que nos indicam como estão se dando os processos políticos que envolvem e são desencadeados pelos Conselhos Escola Comunidade.

Avaliamos a adesão da comunidade escolar às assembleias gerais, e a frequência das reuniões dos CEC, partindo do pressuposto de que a participação fica prejudicada pela baixa adesão e pela inexistência da rotina de reuniões. Tais avaliações foram possibilitadas pelo exame das atas das assembleias e pelas entrevistas com as diretoras. Segundo Lavalle *et al* (2016), as atas oferecem indícios valiosos sobre o que realmente fazem as instituições participativas, ainda que de forma limitada, pois não é possível, apenas com base nas decisões levantadas, derivar efeitos diretos das políticas públicas sobre o bem-estar da população, por exemplo.

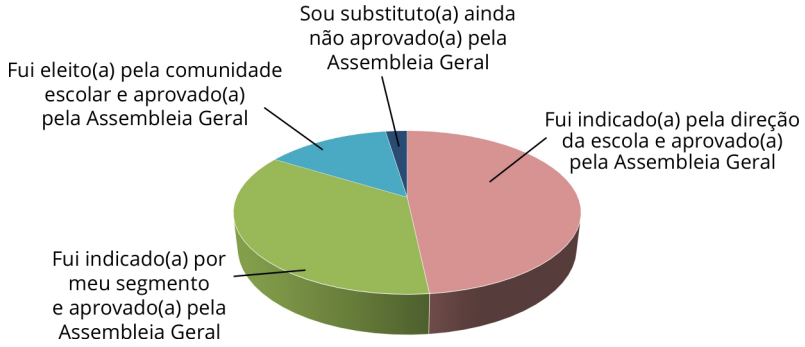
Analisamos todos os pareceres dos conselhos fiscais e, apesar das diferenças apresentadas no funcionamento dos CEC, todos os pareceres apresentaram o mesmo modelo de aprovação, sem ressalvas, sem observações acerca de valores reprogramados ou sobre o não cumprimento do rol de materiais, bens e/ou serviços prioritários. Desta forma, é razoável afirmar que essa parte do processo, especificamente o parecer do conselho fiscal, caracteriza-se apenas como cumprimento do rito, ou seja, como documento exigido pelo FNDE para composição do processo de prestação de contas, sem representar um instrumento de responsabilização.

Como já explicado, realizamos 11 entrevistas com diretores gerais e enviamos 33 questionários pelo *Google Forms* para onze escolas. Em cada escola, solicitamos que respondessem ao questionário, 1 conselheiro do segmento responsáveis, 1 conselheiro do segmento professores e 1 conselheiro do segmento funcionários. Recebemos 29 respostas, sendo a maior parte delas de funcionários, em segundo professores e por último, responsáveis.

Uma das perguntas do questionário era sobre a forma de entrada do conselheiro no CEC, com as seguintes opções de resposta: a) fui indicado(a) pela direção da escola e aprovado(a) pela Assembleia Geral; b) fui indicado(a) por meu segmento e aprovado(a) pela Assembleia Geral; c) fui eleito(a) pela comunidade escolar e

aprovado(a) pela Assembleia Geral; d) sou substituto(a) ainda não aprovado(a) pela Assembleia Geral. Dos 29 que responderam, 14 indicaram que chegaram ao CEC por indicação do diretor, enquanto 10 foram indicados pelo segmento que representam e 4 responderam terem sido eleitos pela assembleia geral. A representação das respostas pode ser feita desta forma:

1. Forma de entrada dos conselheiros nos Conselhos Escola Comunidade, por autodeclaração através de questionário de elaboração própria.




Fonte: Questionário de elaboração própria.

Algumas questões foram feitas por intervalo em que o menor nível estaria em 1 (avaliação negativa), e o maior nível em 5 (avaliação positiva). Uma das questões era sobre a importância do CEC para o funcionamento da escola, nela 89,7% dos conselheiros indicaram o nível máximo de resposta, ou seja, "muito importante", contra 0 para "pouco importante". Sobre a existência de uma gestão democrática, 25 indicaram o nível máximo (é democrática), 2 responderam em níveis medianos e 2 responderam com o grau mínimo (não é democrática). Sobre a participação do CEC na gestão da escola, separamos a gestão dos recursos da gestão pedagógica. Na gestão dos recursos, 58,7% responderam o nível máximo, 27,5% no nível mediano e 13,8% no nível mínimo. Na gestão pedagógica, 44,8% indicaram o nível máximo, 44,8% o nível mediano e 10,4% o nível mínimo.

22 conselheiros afirmaram ter conhecimentos sobre o PDDE, enquanto 6 responderam saber pouco e 1 deles (um responsável) afirmou não saber o que é o PDDE.

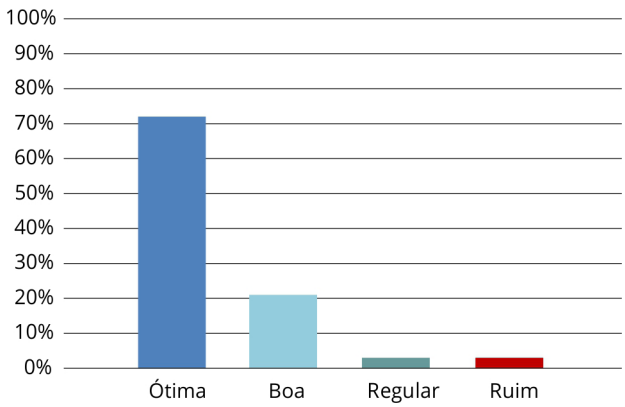
Em resposta a avaliação sobre a utilização dos recursos do PDDE, assumindo a gradação "ótima, boa, regular, ruim e péssima", obtivemos 72,4% dos conselheiros afirmando que a utilização é ótima, enquanto 20,7% afirmando ser boa. Apenas 1 conselheiro indicou a utilização como regular e 1 como ruim. Também segundo a gradação "ótima, boa, regular, ruim e péssima", solicitamos aos conselheiros que avaliassem a qualidade da educação em suas respectivas escolas, e tivemos 55,2% avaliando a qualidade como ótima, 31% como boa e 13,8% como regular. Nenhum conselheiro avaliou a qualidade da educação de sua escola como ruim ou péssima.

Em uma pergunta de resposta aberta que questionava o motivo que levou os conselheiros a querer fazer parte do CEC, 16 indicaram o desejo de contribuir com a escola/educação através da participação; 2 afirmaram não haver mais ninguém que quisesse participar; 2 indicaram a importância de fiscalizar a gestão; 2 responderam ter desejo de adquirir mais conhecimento acerca do financiamento da educação; e 1 afirmou que desejava "conseguir os recursos necessários para o bom andamento das atividades pedagógicas da escola".

Questionamos aos diretores e aos conselheiros, nas entrevistas e nos questionários, sobre a potencial diferença dos recursos do PDDE para a qualidade da educação em suas escolas. De 11 diretores, 10 afirmaram que os recursos são muito importantes à manutenção dos serviços da escola e essenciais à qualidade, e todos afirmaram que os recursos são bem utilizados. Já entre os conselheiros, dentre os 29 que responderam, 25 consideram que os recursos podem interferir na qualidade, 2 respostas foram neutras e 2 responderam que os recursos impactam pouco a qualidade.

Também questionamos aos conselheiros se a utilização dos recursos era considerada ótima, boa, regular, ruim ou péssima. A avaliação mostrou-se positiva entre os conselheiros, conforme retratado no gráfico abaixo. Não houve nenhuma resposta para péssima.

2. Avaliação da utilização dos recursos da escola, segundo percepção de suas respectivas conselheiras, conforme respostas ao questionário de elaboração própria.

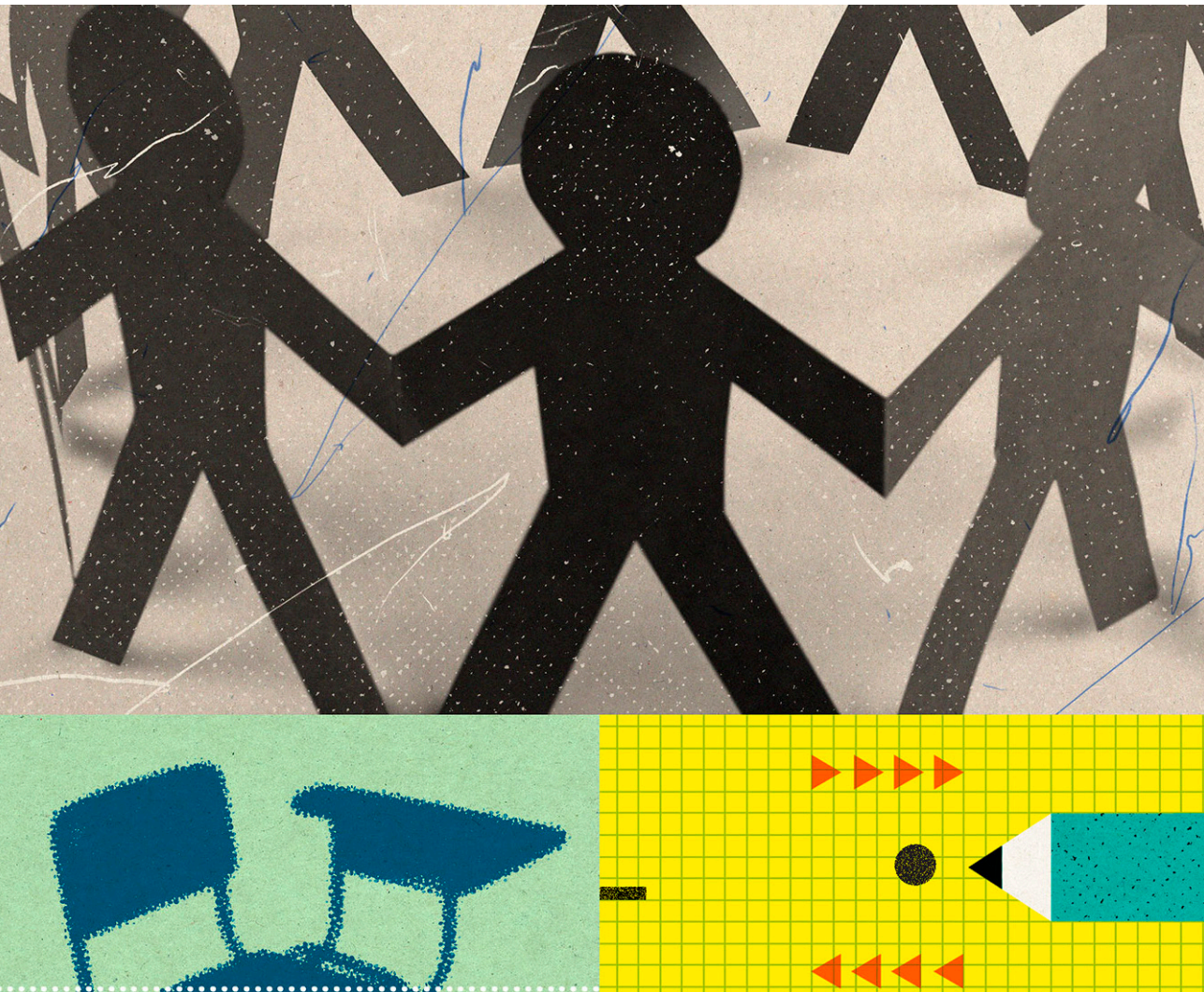



Fonte: questionário de elaboração própria.

Considerando todos os instrumentos e estratégias já descritos foi possível estabelecer a seguinte análise: a) verificamos indícios de aprendizagem política em todos os CEC, a partir da percepção da naturalização do debate, da argumentação, do dissenso e do reconhecimento do papeis de representação dos conselheiros; b) é possível afirmar que há exercício de controle social sobre os recursos do PDDE em 7 dos 11 CEC investigados; c) sobre a participação, considerando a gradação "ótima/boa/regular/ruim/péssima, avaliamos 3 exemplos de boa participação,

3 regulares, 4 ruins e 1 péssima; d) em relação à *accountability* pública, considerando a gradação muito alta/alta/média/baixa/muito baixa, verificamos os exemplos de 3 práticas de *accountability* médias, 4 baixa e 4 muito baixas.

Apesar de os CEC surgirem a partir de uma exigência para adesão a um programa federal na área da educação, que permite a transferência de recursos da esfera federal para a local (ABRUCIO, 2006), podemos afirmar, pela investigação devolvida aqui que, na realidade das onze escolas, a formação dos CEC apresenta distinções discretas, enquanto o funcionamento dos conselhos apresenta grandes diferenças. Apesar de os 11 CEC investigados serem todos espaços políticos para decisão coletiva formalmente instituídos, eles são distintos, à medida que se somam aos contextos e às relações da "proximidade" (REIS, 2015) que incorporam as ordens relacionais, as pessoas em copresença, o conhecimento e a identidade partilhada de forma coletiva. A proximidade também diz respeito às consolidações de instituições e culturas práticas, que podemos perceber em espaços políticos, a exemplo dos CEC.



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Foi possível perceber pela análise empírica que, apesar de os CEC serem institucionalizados, segundo um modelo determinado para todas as escolas públicas do país por uma política para descentralização de recursos coordenada pelo governo federal, as atuações dos conselhos diferem bastante no que diz respeito à participação da comunidade escolar e dos conselheiros, ao controle social exercido pelos conselheiros, à prestação de contas e à *accountability* pública, de uma forma geral.

Verificamos, portanto, que a formação dos onze CEC apresenta muitas semelhanças devido a normas específicas estabelecidas pelo FNDE para a formalização destes espaços, visando a conferir a legitimidade necessária para a gestão dos recursos públicos do PDDE. Porém, foi possível demonstrar que o funcionamento dos CEC analisados, bem como a atuação dos conselheiros, é bastante diverso. Logicamente, isso não é uma surpresa ao considerarmos os apontamentos de Fonseca e Rodrigues (2021), Nunes e Sanfelici (2018; 2020), Reis (2015) e Castro (2009) acerca das diferenciações que se dão no território, relacionadas tanto a fatores locacionais, quanto *à* rede de forças correspondentes aos diferentes aparatos institucionais.

*É possível afirmar*, portanto, que as políticas espacializadas, ainda que coordenadas, não podem ter seus resultados pré-estabelecidos. Por isso, sustenta-se a relevância de estudos que se dediquem à análise dos processos políticos que se dão em determinados espaços, como os conselhos locais, para a compreensão do funcionamento e da eficácia destes espaços dentro do arranjo político-institucional pensado e estruturado para dar conta de descentralizar e democratizar as políticas públicas.

Podemos afirmar que os CEC estão promovendo processos mais horizontalizados de negociação e de colaboração, direcionando as comunidades escolares para consensos possíveis, com diferentes níveis de participação social e de controle social sobre os recursos públicos. *É interessante perceber que a* atuação da gestão do CEC sobre os recursos mostra-se mais avançada do que a gestão democrática da escola, pensando aqui em todos os processos decisórios acerca da rotina escolar e, principalmente, sobre o trabalho pedagógico. Ainda assim, pelo que levantamos, podemos afirmar que a intencionalidade destes espaços políticos vem sendo concretizada, tanto pela intermediação que se efetiva entre Estado e sociedade, quanto pela verificação de aprendizagem política.

Muitas críticas à *accountability* na educação devem-se a utilização dos resultados das avaliações em larga escala serem usadas quase que exclusivamente, como forma de responsabilização de educadores, escolas e gestores da educação. Alguns autores dessas críticas, a exemplo de AFONSO (2012), propõem que a avaliação deve consistir em um processo de autoavaliação das escolas, em um fórum de discussão, e deste deveria decorrer a *accountability*. Retomamos a questão por

compreender que as escolas já possuem o espaço para discussão e para exercício da *accountability*, com pluralidade e competência para tomada de decisão coletiva, que consistem nos CEC. Ainda assim, apesar de as escolas possuírem condições, através de um conselho local, de estabelecer um fórum de acompanhamento e discussão acerca da qualidade da educação, nenhuma escola do município de Niterói apresenta um movimento neste sentido.

A autoavaliação da escola, a partir de seus CEC, poderia auxiliar a reflexão não apenas sobre os resultados dos alunos, mas principalmente sobre as práticas relacionadas a tais resultados. Um debate local sobre critérios para reconhecimento de eficácia, seguido por um diagnóstico realizado por atores locais, baseado em evidências levantadas pela própria unidade, poderia auxiliar as escolas a perceberem até onde seria necessário promover uma revisão de estratégias e métodos pedagógicos, de organização, de cultura e de relacionamento com a comunidade escolar. Esse movimento caracterizaria a *accountability* pois envolveria responsabilidade, responsabilização e prestação de contas.

Podemos concluir que existe um movimento de resistência às provas externas que não é acompanhado de uma proposta de substituição que dê conta de revelar a situação de aprendizagem dos estudantes. Tal comportamento é contrário à lógica da *accountability* pública em que é necessário prestar contas não apenas pelos recursos, como também pelos resultados das políticas. Insistir que apenas o gestor municipal é responsável pelos resultados educacionais não é razoável.

Nos CEC, como já apontado pela literatura no estudo de outros conselhos, a dinâmica "do livre enfrentamento dos diferentes" é diretamente afetada pelas desigualdades entre os agentes, tanto em relação ao conhecimento institucional e procedimental, quanto pelas "vantagens" conferidas pelas relações de convivência estabelecidas entre o segmento de professores e os diretores das escolas. Podemos afirmar que o segmento dos professores apresenta proeminência nas decisões que envolvem os recursos e a rotina escolar, e a participação de responsáveis e famílias na educação ainda não é plenamente exercida. Precisamos destacar que os representantes da direção, por ocuparem a presidência do CEC, tem um papel de forte determinação das rotinas dos conselhos, pela convocação ou não de reuniões, pelo controle da dinâmica das falas e, logo, da participação.

Ainda assim, reconhecemos evidências de aprendizagem política e destacamos a formação de sujeitos políticos como uma virtude desses espaços configurados como CEC. Entendemos que ainda há um caminho considerável a ser percorrido até uma plena gestão democrática das escolas; no entanto, precisamos destacar que a existência e a continuidade dos CEC têm propiciado o diálogo, o debate e a decisão coletiva de atores que são diferentes, mas estão envolvidos com a realidade local, em maior ou menor grau.

Afirmamos que os CEC, em seu funcionamento cotidiano, contribuem para o fortalecimento dos processos democráticos, através da aprendizagem política que,

uma vez construída, poderá ser exercitada também em outras escalas de governo. Os processos de decisão coletiva que têm lugar nos CEC promovem a valorização das práticas de participação por parte dos conselheiros, promovem um alargamento do universo das relações sociais destes atores e a aprendizagem de procedimentos institucionais. A formação de sujeitos políticos também favorece o atendimento de objetivos relacionados ao processo de descentralização, pois a aprendizagem possibilita, através da participação, a capacitação dos conselheiros para tomada de decisão coletiva e a valorização dos saberes desses agentes locais na solução de problemas que são locais.

Por um lado, o reconhecimento de aprendizagem política e de intermediação sociedade-Estado servem como base para afirmar que o espaço político dos CEC tem alcançado eficácia como um dos instrumentos, dentro de um arranjo institucional maior, para uma governança territorial descentralizada. Por outro lado, entretanto, não é possível, para este trabalho, afirmar que processos decisórios mais horizontalizados e que o exercício do controle social tenha impactos sobre a eficácia na educação. Sem dúvida alguma, uma gestão mais democrática e o controle da população sobre os recursos públicos são valiosos por si mesmos, mas a correspondência com mais eficácia nos serviços desenhados por políticas de educação não é tão óbvia.

Referências

ABRAMOVAY, R.; MAGALHÃES, R. & SCHORODER, M. Representatividade e Inovação na Governança Participativa: o caso das organizações brasileiras de agricultores familiares. In: *Sociologias*, Porto Alegre, ano 12, n. 24, pp. 268-306, mai/ago, 2010.

ABRUCIO, F. L. A Coordenação Federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. In: *Revista de Sociologia e Política*. n. 24, jun. 2005.

ABRUCIO, F. L. Para Além da Descentralização: os desafios da coordenação federativa no Brasil. In: FLEURY, S. (org.) *Democracia, Descentralização e Desenvolvimento: Brasil & Espanha***.** Rio de Janeiro: FGV Editora. 2006. pp.77-125.

AFONSO, A. J. Para uma conceitualização alternativa de *accountability* em educação. In: *Educação & Sociedade*, v. 33, n. 119, pp. 471-484, 2012.

ALMEIDA, M. H. T. Federalismo, democracia e governo no Brasil: ideias, hipóteses e evidências. In: *BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, 51, 2001, p. 13-34.

AMIN, A. & THRIFT, N. *Living in the Global. In: Globalization, Institutions and Regional Development in Europe*. 2ª ed., Oxford, 2001.

ARRETCHE, M. Mitos da Descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 11 (31), 1996, pp. 44-66.

ARRETCHE, M. *Estado Federativo e Políticas Sociais: determinantes da descentralização***.** Rio de Janeiro: Revan. São Paulo: FAPESP, 2000.

ARRETCHE, M. *Democracia, Federalismo e Centralização no Brasil***.** Rio de Janeiro: FGV Editora. Editora Fiocruz, 2012.

AZEVEDO, D. A *democracia participativa como sofisma: uma interpretação geográfica da democracia***.** Tese de Doutorado. Universidade Federal do Rio de Janeiro/ Programa de Pós-Graduação em Geografia. Rio de Janeiro, 2016, 307 p.

BARBOSA, J. L. Política Pública, Gestão Municipal e Participação Social na Construção de uma Agenda de Direitos à Cidade. In: *Scripta Nova - Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. Universidad de Barcelona, v. XIV, n. 331 (51), Agosto de 2010.

BARROSO, J. Gestão Local da Educação: entre o Estado e o mercado, a responsabilização coletiva. In: MACHADO, L. M. & FERREIRA, N. S. C. (org.) *Política e Gestão na Educação: dois olhares.* Rio de Janeiro: DP & A, ANPAE, 2002, pp. 173-197.

BARROSO, J. A Emergência do Local e os Novos Modos de Regulação das Políticas Educativas. In: *Educação: temas e problemas*, 12 e 13, 2013, pp. 13-25.

BERNARDI, B. B. O Conceito de Dependência da Trajetória (*Path Dependence)*: definições e controvérsias teóricas perspectivas. In: *Perspectivas***.** São Paulo, v. 41, pp. 137-167, jan./jun. 2012.

BROOKE, N. & SOARES, J. F. (orgs.). *Pesquisa em eficácia escolar: origem e trajetórias*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

CASTRO, I. E. *Geografia e política: territórios, escalas de ação e instituições.* Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

_____. Escalas Federativas de Decisão Política no Brasil: limites institucionais do desenvolvimento regional. In: BICALHO, A. M. & GOMES, P. C. C. (Org). *Questões metodológicas e novas temáticas na pesquisa geográfica.* Rio de Janeiro: Publit, 2009. pp. 9-26.

_____. O Espaço Político: limites e possibilidades do conceito. In: CASTRO, Iná Elias; GOMES, Paulo César e CORRÊA, Roberto Lobato. *Olhares Geográficos*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. 2012. pp. 43-73.

_____. A Democracia como um Problema para a Geografia: o fundamento territorial da política. In: Castro, Iná Elias; Rodrigues, Juliana Nunes; Ribeiro, Rafael Winter. *Espaços da Democracia: para agenda da geografia política contemporânea***.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. 2013. pp. 23-55.

_____. Espaços Políticos e Novos Desafios da Relação Estado- Sociedade no Brasil. In: SPOSITO, E. S. *et al.* A *Diversidade da Geografia Brasileira: escalas e dimensões da análise e da ação***.** Rio de Janeiro: Consequência Editora, 2016.

CLOKE, P.; COOK, I.; CRANG, P.; GOODWIN, M.; PAINTER J. & PHILO, C. *Practising Human Geography*. London: SAGE Publications Ltd., 2004, 416p.

COELHO, V. S. & FAVARETO, A. Questioning the Relationship between Participation and Development: a case study of the Vale do Ribeira, Brazil. In: *World Development***,** v. 36, n. 12, p. 2937-2952, 2008.

DALMORO, M. & VIEIRA, K. M. Dilemas na construção de escalas Tipo Likert: o número de itens e a disposição influenciam nos resultados? In: *Revista Gestão Organizacional*, v. 6, n. 3, p. 162-174, 2013.

DILLINGER, W. Descentralization: politics and public services. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares & SILVA, Pedro Luiz Barros (org). *A Federação em Perspectiva: ensaios selecionados***.** São Paulo: FUNDAP, pp. 105-122, 1995.

FALLETI, T. Efeitos da Descentralização nas Relações Intergovernamentais: o Brasil em perspectiva comparada. In: *Sociologias*. Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul/dez 2006, pp. 46-85.

FERRÃO, M. E. et al. O SAEB – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica: objetivos, características e contribuições na investigação da escola eficaz. In: *Revista Brasileira de Estudos da População*, v. 18, n. 1-2, pp. 112-130, 2001.

FONSECA, A. A. M. *Descentralização e Estratégias Institucionais dos Municípios para a Captação de Recursos: um estudo comparativo entre Feira de Santana, Ilhéus e Vitória da Conquista - Bahia***.** Tese de Doutorado. Universidade Federal do Rio de Janeiro/ Programa de Pós-Graduação em Geografia. Rio de Janeiro, 2003, 308 p.

FONSECA, A. A. M. & RODRIGUES, J. N. Trajetória Institucional e Governança no Sistema Único de Saúde (SUS): uma abordagem político-territorial. In: OLIVEIRA, M. P. & HAESBAERT, R. & NUNES RODRIGUES, J. *Ordenamento Territorial Urbano-regional: territórios e políticas*. Rio de Janeiro, Consequência Editora, 2021.

FREITAS, L. C. (org.) *Avaliação: construindo o campo e a crítica***.** Florianópolis: Insular, 2002.

FREITAS, L. C. A importância da avaliação: em defesa de uma responsabilização participativa. In: *Em Aberto/ INEP*, Brasília, v. 29, n. 96, pp. 127-140, maio/ago. 2016.

FUNG, A.; OLIN WRIGHT, E. Deepening Democracy: Institutional Innovations. In: *Empowered Participatory Governance*. The Real Utopias Project. Londres: Verso, 2003.

GAVIRIA, J.; MARTÍNEZ-ARIAS, R. & CASTRO, M. Un Estudio Multinivel Sobre los Factores de Eficacia Escolar en Países en Desarrollo: El Caso de los Recursos en Brasil. In: *Education Policy Analysis Archives*, v. 12, nº 20, 2004. Disponível em: https://bit.ly/3QS5UkU. Acesso em: 14 ago. 2020.

GOMEZ, B. & JONES, J. P. *Research Methods in Geography***.** Oxford: Blackwell Publishing Ltd., 2010.

GURZA LAVALLE, A. ZAREMBERG, G. Para além da representação e do clientelismo: para uma linguagem da intermediação política. *Pensamiento Propio*, v. 19, pp. 23-62, 2014.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. As Três Versões do Neoinstitucionalismo. *Lua Nova*, n. 58, pp. 193-224, 2003.

INNERARITY, D. El Poder Cooperativo: otra forma de gobernar. *Cuadernos de Liderazgo*, n. 2, ESADE, 2006.

JOSHI, A. et al. Escala Likert: Explorada e explicada. In: *Revista Britânica de Ciência Aplicada e Tecnologia*, v. 7, n. 4, pp. 396-403, 2015.

KARINO, C. A.; LAROS, J. A. Estudos Brasileiros sobre Eficácia Escolar: uma revisão de literatura. In: *Revista Examen*, Brasília, v. 1, 96, n. 1, pp. 95-126, jul-dez, 2017.

LAVALLE, A. G., VOIGT, J., SERAFIM, L. O que Fazem os Conselhos e Quando o Fazem? In: *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 59, no 3, p. 609 a 650, 2016.

LEE, Nelson K. How is political public space made? – the birth of Tiananmen Square and the May Fourth Movement. In: *Political Geography***,** 28, p. 32-43, 2009.

MELLO, M. A. O Viés Majoritário na Política Comparada: responsabilização, desenho institucional e qualidade democrática. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 22, n. 63, pp. 11-30, 2007.

MURTA, A. S. *Políticas Públicas e Qualidade de Vida*. Dissertação (Mestrado em Geografia). Programa de Pós-Graduação em Geografia. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2004.

NORTH, D. *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*. Cidade do México: FCE. 1993.

NUNES, J. & FONSECA, A. A. M. da. Cooperação e coesão territorial no pacto federativo brasileiro: potencialidades e limites a partir de estratégias cooperativas intermunicipais nos estados da Bahia e do Rio de Janeiro. In: RÜCKERT, A. A., SILVA, A. C. P. & SILVA, G. de V. (org.). *Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território: a integração sul-americana e a inserção das regiões periféricas***.** II Congresso de Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território. 1ed. Porto Alegre: Editora Letra1, 2018, pp. 287-304.

NUNES, J.;¿ & SANFELICI, D. Ambiente Institucional e Diversidade Territorial: considerações para uma agenda de pesquisa. *GEOgraphia*, v. 20, n. 44, p. 18-35, set./dez., 2018.

NUNES, J. Cooperação e Coesão Territorial para o Desenvolvimento¿ Uma reflexão sobre arranjos territoriais cooperativos no pacto federativo brasileiro. *Entre-Lugar*, v. 6, n. 12, 2015, pp. 112-132.

NUSSBAUM, M. C. & SEN, A. K. *La Calidad de Vida***.** The United Nations University, Fondo de Cultura Económica: México, 1998.

O'DONNEL, G. Accountability Horizontal e Novas Poliarquias. In: *Lua Nova*, n. 44, pp. 27-54, 1998.

_____. Democracia, Desenvolvimento Humano e Direitos Humanos. (Dossiê Qualidade da Democracia). In: *Revista Debates*, Porto Alegre, v. 7, n. 1, pp. 15-114, jan.-abr. 2013.

PUTNAM, R. D. *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna***.** Rio de Janeiro: FGV Editora. 1996.

REIS, J. Uma Epistemologia do Território. *Estudos Sociedade e Agricultura*. Rio de Janeiro, v. 13, n. 1, pp. 51-74, 2005.

_____. *Ensaios de economia impura*. Coimbra: Edições Almedina, 2009.

_____. Território e Políticas do Território. A interpretação e a ação. In: *Finisterra*, L, 100, pp. 107-122, 2015.

RIBEIRO, A. C. T. *Intervenções Urbanas, Democracia e Oportunidades: dois estudos de caso*. Rio de Janeiro: FASE, 2000.

RODRIGUES, J. N. *As Transferências Intergovernamentais de Recursos do FPM e do ICMS como Estratégia de Equilíbrio Sócio-Espacial*. (Dissertação de Mestrado) Universidade Federal do Rio de Janeiro/ Programa de Pós-Graduação em Geografia. Rio de Janeiro, 2006.

_____. *La coopération intercommunale, regards croisés entre la France et le Brésil*. (Tese de Doutorado) Doutorado em Geografia, Université Jean Moulin Lyon III, Lyon, 2010.

RODRIGUES, J. N. & MOSCARELLI, F. Os desafios do Pacto Federativo e da Gestão Territorial Compartilhada na Condução das Políticas Públicas Brasileiras. In: *GeoTextos*, v. 11, n. 1, pp. 139-166, julho, 2015.

SANFELICI, D. M. & NUNES, J. Desigualdades, escalas da ação e território: contribuições para uma agenda de pesquisa. In: FERRERAS, N. O. (org.). *Desigualdades Globais e Sociais em Perspectiva Temporal e Espacial*. 1ed. São Paulo: Hucitec, v. 1, pp. 276-307, 2020.

SCHEDLER, A. *Conceptualizing Accountability*. In: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L. & PLATTNER, M. F. (Ed.) *The self-restraining state: power and accountability in new democracies***.** Boulder/London: Lynne Rienner Publishers. 1999.

SEN, A. *Sobre Ética e Economia*. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

_____. *Desenvolvimento como Liberdade*. São Paulo: Cia. das Letras, 2000.

SOARES, J. F. Qualidade e Equidade na Educação Básica Brasileira: a evidência do SAEB-2001. In: *Education Policy Analysis Archives*, v. 12, n. 38, 2004. Disponível em: https://bit.ly/3Rc1DZg. Acesso em: 16 ago. 2020.

SOUZA, C. Federalismo, Desenho Constitucional e Instituições Federativas no Brasil Pós-1988. *In*: *Revista de Sociologia Política* (*On Line*), n. 24, pp. 105-121, 2005.

SOUZA, C. Desenho Constitucional, Instituições Federativas e Relações Intergovernamentais no Brasil Pós-1988. In: FLEURY, Sonia (org.) *Democracia, Descentralização e Desenvolvimento: Brasil & Espanha*. Rio de Janeiro: FGV Editora. 2006. pp. 187-211.

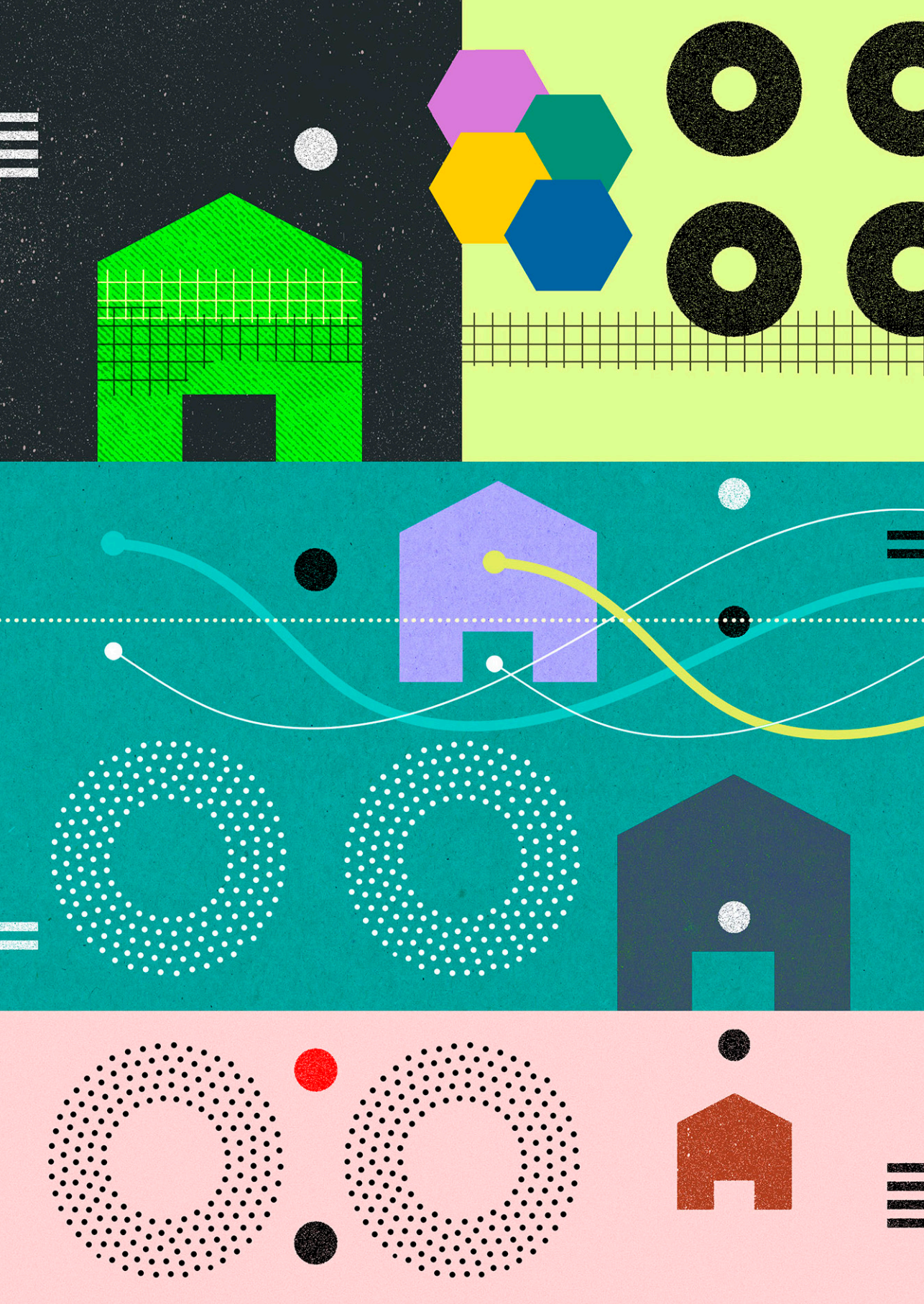
SOUZA, M. J. L. O Planejamento e a Gestão das Cidades em uma perspectiva autonomista. In: *Revista Território*, Rio de Janeiro, ano V, n. 8, pp. 67-100, jan/jun, 2000.

_____. *Mudar a Cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

VAZ, A. C. N. Da Participação à qualidade da deliberação em fóruns públicos: o itinerário da literatura sobre conselhos no Brasil. In: PIRES, R. R. C. (org). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação***.** Diálogos para o desenvolvimento: volume 7. Brasília: IPEA, 2011, pp. 91-107.

ZAREMBERG, G.; GUARNEROS-MEZA, V. & LAVALLE, A. G. (eds.). *Intermediation and Representation in Latin America: Actors and Roles Beyond Elections*, London, Palgrave Macmillan, 2017.

# ARTIGOS



# Cooperativismos: pluralidade do modelo organizacional brasileiro

## *Cooperativisms: plurality of the Brazilian organizational model*

**JEAN CARLOS MENDES DA ROCHA**
Administrador no Instituto Federal do Paraná, Campus Londrina.
PR – Brasil.
orcid.org/0000-0003-3349-4660
jean.rocha@outlook.com

**LUIS MIGUEL LUZIO-DOS-SANTOS**
Professor do Departamento de Administração da UEL. Londrina.
PR – Brasil.
orcid.org/0000-0001-9369-0298
lmig@uol.com.br

Resumo

Este artigo tem como objetivo compreender o cooperativismo brasileiro à luz da sua pluralidade organizacional. Sob o mesmo "guarda-chuva" conceitual se expressam distintas e até conflitantes formas de atuação, o que fica particularmente evidenciado ao se analisar as relações de poder e as formas de participação. A pesquisa foi definida como qualitativa-descritiva, estabelecendo como lócus o contexto do cooperativismo brasileiro, com especial relevo para as cooperativas paranaenses. Foram selecionadas quatro cooperativas, uma para cada um dos modelos identificados e definidos no estudo. Na coleta de dados, utilizou-se entrevistas e análise de documentos. Já as análises, foram realizas através do método de análise de conteúdo de Bardin. Como resultado, destaca-se que, apesar das cooperativas analisadas fazerem parte do mesmo marco jurídico-conceitual, as diferenças entre elas são significativas e até conflitantes, o que demonstra a pertinência do debate e o esforço em propor uma categorização capaz de acolher a heterogeneidade do setor.

Palavras-chave: cooperativismo; cooperativismo no Brasil; modelos cooperativos; Brasil.

Abstract

This article aims at understanding the Brazilian cooperativism considering its organizational plurality. Under the same conceptual umbrella different and even conflicting forms of action are expressed, which is particularly evident when analyzing power relations and forms of participation. The research was defined as qualitative-descriptive, establishing as its locus the context of Brazilian cooperativism, with special emphasis on cooperatives from Paraná. Four cooperatives were selected, one for each of the models identified and defined in the study. For data collection, interviews and document analysis were used. The analyses were performed using the content analysis method of Bardin. As a result, it is noteworthy that, although the analyzed cooperatives are part of the same legal-conceptual framework, the differences between them are significant and even conflicting, which demonstrates the relevance of the debate and the effort to propose a categorization able to accommodate the heterogeneity of the sector.

Keywords: cooperativism; cooperativism in Brazil; cooperative models; Brazil.

http://dx.doi.org/10.51861/ded.dmvdd.3.102
Recebido em: 30 de novembro de 2021. Aprovado em: 1 de outubro de 2022.

## INTRODUÇÃO

A reação ao avanço do modelo organizacional capitalista, remonta ao início da Revolução Industrial, crescendo de forma mais incisiva a partir da segunda metade do século XIX. Nesse período, a exploração nas fábricas parecia não ter limites, os trabalhadores se sujeitavam a condições extremamente desumanas de trabalho (SINGER, 2002). Além disso, testemunhava-se a multiplicação de problemas sociais e econômicos básicos, como a falta de moradia, desemprego, falta de acesso à educação, saúde e alimentação, consequências do novo modelo produtivo que se impunha de forma acelerada. Como resposta a esse contexto dominado por tamanhas adversidades, começaram a surgir alternativas embasadas nos movimentos socialistas que emergiam à época (SOUZA, 1990; ROSSI, 2011). Assim, pode-se afirmar que o cooperativismo foi resultado da "tentativa dos trabalhadores de resolver, por meio da ajuda mútua, da ideia de solidariedade e de igualdade, os problemas sociais e econômicos que os atingiam" (ROSSI, 2011, p. 34).

Com o passar do tempo, o cooperativismo se consolidou e se espalhou pelo mundo e assumiu uma força inquestionável, tanto em termos econômicos, como sociais. Todavia, a ideia de um movimento fundamentado no socialismo, pautado pela emancipação dos trabalhadores, que desafiava o *status quo* dominante parece ter ficado na história ou restrito a um pequeno grupo de organizações cooperativas que procuram preservar os princípios originais do movimento (SOUZA, 1990; ROSSI, 2011). Ao longo do tempo, percebe-se um desvirtuamento de muitos dos fundamentos do cooperativismo original, passando a incorporar práticas inerentes ao modelo organizacional capitalista (PINHO, 1982 apud COSTA, 2007). Diante do exposto, a ideia de um cooperativismo homogêneo, coeso e baseado na convergência de interesses, além de se posicionar como alternativa ao modelo capitalista clássico, foi se distanciando da realidade.

Hoje existem no mundo aproximadamente 3 milhões de cooperativas, com 1,2 bilhões de cooperados e que geram cerca de 280 milhões de postos de trabalho diretos (OCB, 2019a). O Brasil conta em seu território com 6.828 cooperativas, com atuação distribuída em diversos setores da economia. Essas cooperativas reúnem 14,6 milhões de cooperados e geram 425,3 mil empregos espalhados por todos os estados do país (OCB, 2019b). Embora as organizações que compõem o movimento sejam reconhecidas sob o mesmo "guarda-chuva" jurídico-conceitual, na prática a aderência aos princípios cooperativistas são distintas, o que se leva a problematizar a afirmação de que há apenas um modelo de atuação do cooperativismo (FAVACHO, 2012).

Com base nisso, este artigo tem por objetivo compreender o cooperativismo brasileiro à luz da sua pluralidade organizacional. Considerando suas diferenças e respectivas formas de adesão aos princípios cooperativistas, com destaque para as suas relações de poder, o que nos leva a propor uma categorização especifica para abarcar esse fenômeno no Brasil. Para isto, a pesquisa foi definida como qualitativa-descritiva, estabelecendo como lócus da investigação o contexto do

cooperativismo brasileiro, com especial relevo para as cooperativas paranaenses. De maneira intencional, foram selecionadas quatro cooperativas: Alfa, Beta, Gama e Delta, uma para cada um dos modelos definidos no estudo: concêntrico, de cabresto, popular e solidário. A coleta de dados se deu através de entrevistas semiestruturadas e análise de documentos, e, posteriormente, os dados foram analisados a partir do método de análise de conteúdo de Bardin (2011).

## DA COOPERAÇÃO AO COOPERATIVISMO NO BRASIL

A cooperação ou o ato de cooperar acompanha a humanidade desde seus primórdios, e sempre esteve atrelado às necessidades das pessoas de estabelecerem relações e de se organizarem, um comportamento coletivo dirigido a um interesse comum (NAMORADO, 2013). Ao longo da história, as formas de cooperação assumiram diferentes configurações, particularmente, as organizações cooperativas. As cooperativas são a expressão moderna das práticas sociais de cooperação. Suas raízes históricas são tão antigas quanto as do próprio capitalismo em sua fase industrial. Tais organizações surgem em um momento marcado por uma série de transformações tecnológicas e socioeconômicas, conhecido como Revolução Industrial.

Nesse período, os abusos contra a dignidade humana não tinham limites. Assistia-se à exploração desenfreada do trabalho nas fábricas, as jornadas de trabalho chegavam a 16 horas diárias e os trabalhadores não tinham qualquer tipo de direito ou proteção (SINGER, 2002; HUNT; SHERMAN, 2013). Assim, diante desse contexto adverso, surge o sistema cooperativista de organização. Com um modelo organizacional mais participativo, inclusivo e solidário, seu intuito é de, a partir de experiências coletivistas e democráticas, tentar corrigir as relações desiguais de nossa sociedade, promovendo a união entre desenvolvimento econômico e desenvolvimento social (NASCIMENTO, 2000). Por isso, deve ser entendido como um movimento social decorrente das consequências nocivas do capitalismo, na busca de alternativas para melhorar a vida da classe trabalhadora (COSTA, 2007) e restaurar o bem viver coletivo.

Em particular, as primeiras experiências cooperativas surgiram por influência de pensadores do século XIX, apelidados de "socialistas utópicos", dentre os quais se destacam nomes como Robert Owen, Saint Simon e Charles Fourier. Havia uma atmosfera de entusiasmo pela tradição de liberdade e pelo pensamento intelectual socialista, impregnado de ideais de justiça social, igualdade e fraternidade. Desse modo, por influência desses pensadores, as sementes do movimento cooperativo foram lançadas e começaram a dar frutos. Em 1844 nasceu a primeira cooperativa em Rochdale (Inglaterra), denominada "Sociedade dos Probos Pioneiros de Rochdale". A cooperativa foi fruto da iniciativa de 28 tecelões, pobres e necessitados, os quais, após uma greve fracassada de trabalhadores do setor têxtil, juntaram-se para formar a sociedade cooperativa (SOUZA, 1990). A sociedade dos pioneiros foi se expandindo rapidamente e seu sucesso fez com que ela se tornasse referência

paradigmática para o cooperativismo em todo mundo, de tal maneira que seus princípios e valores são seguidos até hoje (ROSSI, 2011; NAMORADO, 2013).

No Brasil, as origens históricas do cooperativismo remontam a um período de grande entusiasmo de ideais sociais, como a abolição da escravatura, a república e o socialismo. Buscava-se um instrumento econômico eficaz na luta contra os desequilíbrios e as injustiças sociais e econômicas que assolavam o país naquela época. A primeira cooperativa brasileira foi fundada em 1889, a Sociedade Cooperativa Econômica dos Funcionários de Ouro Preto. Essa foi a primeira iniciativa de trabalhadores livres no país (SOUZA, 1990; PINHO, 2004). Pouco a pouco as iniciativas cooperativistas começam a se multiplicar. Esse movimento expansionista contou com intensa participação de imigrantes europeus, sobretudo alemães e italianos, com forte tradição associativista (CANÇADO et al., 2014). Tanto que, no começo no século XX, começam a aparecer algumas cooperativas inspiradas em modelos trazidos por imigrantes europeus, que tinham conhecimento do sucesso de associações de crédito cooperativo na Alemanha e na Itália (PINHO, 2004). Nesse momento, não havia legislação específica para as cooperativas.

Apenas em 1932, em um período marcado por forte intervenção do Estado, que surge a primeira lei orgânica do cooperativismo, o Decreto nº 22.239/1932. Tal decreto "arrolou as características principais das cooperativas, consagrou seu embasamento doutrinário rochdaleano e garantiu as cooperativas margem razoável de liberdade de constituição e de funcionamento" (PINHO, 2004, p. 27). Ultrapassado o forte controle estatal, o cooperativismo brasileiro atingiu uma fase de renovação legal e estrutural. Foi promulgada a Lei 5.764/71, que definiu a Política Nacional de Cooperativismo e instituiu o regime jurídico das sociedades cooperativas, que segue vigente até hoje. Como essa lei foi elaborada durante o período da Ditadura Militar, ela apresenta algumas limitações. Inclusive, para Rocha (2012), a Lei 5.764/71 é vista como superada, o que torna necessário a emergência de um novo marco legal adaptado à nova realidade do cooperativismo no Brasil.

No ano de 1988 foi promulgada a nova Constituição Federal. Tal dispositivo proibiu a interferência estatal em associações, representando um grande avanço para o cooperativismo, favorecendo a expansão das cooperativas em todo o país, garantindo-lhes a liberdade de constituição e autonomia para que os seus associados realizem sua autogestão (OCB, 2017). Esse período também foi marcado por uma forte recessão econômica, a qual, diante dos efeitos da hiperestagflação, fez com que o cooperativismo não desfrutasse dos avanços conseguidos com a Constituição de 1988 (PINHO, 2004). Anos depois, entre meados de 1996 e 2000, o cooperativismo toma novo fôlego: ocorre a internacionalização do cooperativismo brasileiro junto à Aliança Cooperativa Internacional (ACI); são formados os sistemas Sicredi e o Sicoob; é criado o Sescoop (Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo) junto à OCB, e articulado uma rede de Sescoops junto aos estados; e por último, ocorre ainda a emergência da vertente cooperativista solidária, buscando resgatar os princípios originais do cooperativismo à luz da realidade atual (PINHO, 2004).

## DESVIRTUAMENTO DO MOVIMENTO COOPERATIVISTA

O cooperativismo surge como alternativa socioeconômica, com uma lógica contrária à das organizações capitalistas tradicionais. O desafio é promover, além da união entre desenvolvimento econômico e social, a defesa da democracia, ameaçada pelo atual modelo econômico dominante gerador de forte concentração de renda e poder (NASCIMENTO, 2000; LUZIO-DOS-SANTOS, 2020). Contudo, o movimento tem sofrido forte desvirtuamento em relação aos seus preceitos originais, cooptados persistentemente pelas forças de mercado e pela lógica predatória do capitalismo (STAHL & SCHNEIDER, 2013, p. 203). As crescentes assimetrias entre cooperados e a subjugação à lógica mercantil tradicional fizeram com que, em muitos casos, as cooperativas se transformassem em mais um mecanismo de empoderamento do sistema capitalista. Esta realidade não se limitou ao Brasil, mas atravessou praticamente todos os países do mundo onde o cooperativismo foi implantado.

O distanciamento do cooperativismo em relação aos seus princípios originais, não apresenta um marco histórico preciso. Ao longo do século XX dois modelos econômicos se salientaram – o capitalista e o socialista soviético, mas nenhum deles acolheu o cooperativismo como base de seu projeto organizacional. O modelo soviético foi dominado por empresas estatais, já o capitalismo fundamentou-se no modelo de empresa tradicional. Assim, o cooperativismo resistiu nas franjas de ambos os sistemas, passando por um processo de cooptação que desfigurou muitos dos seus princípios originais.

Reisdorfer (2014) afirma que o processo de desvirtuamento se intensificou a partir do período de expansão econômica do pós-Segunda Guerra Mundial, período este que ficou conhecido como a "era de ouro do capitalismo". O período é marcado por profundas transformações econômicas e tecnológicas, que resultaram na modernização das indústrias e progressiva opção por economias de escala, configurando-se, dessa forma, uma tendência de formação de grandes corporações capitalistas. Houve também uma maior intervenção governamental na economia, com a criação e fortalecimento de complexas empresas estatais, que, conjuntamente com as corporações capitalistas, passaram a concentrar poder de forma assimétrica, impactando pequenos negócios e cooperativas que se viram obrigadas a seguir preceitos típicos de mercado para sobreviverem (HUNT & SHERMAN, 2013; REISDORFER, 2014).

A perseguição da eficiência e de ganhos de produtividade a qualquer preço, fez com que se introduzissem estratégias típicas das empresas capitalistas, como a heterogestão, utilização mão de obra assalariada e não apenas associada, impactando na gestão dos empreendimentos e na configuração do poder interno, aproximando-se cada vez mais dos empreendimentos capitalistas (STAHL & SCHNEIDER, 2013**)**. Cada vez mais longe de suas raízes, o movimento cooperativista tem dado margem a uma visão confusa a respeito do que é, e o que deveria ser, ocasionando uma crise de identidade (PINHO, 2004; COSTA, 2007). Ainda assim, o

movimento resiste e se impõe com ousadia, ao que Paul Singer chamou de utopia militante, fundamentada na crença de que um outro mundo, mais justo, solidário e sustentável, possa ser viabilizado a partir das bases da sociedade (SINGER, 1998).

## PRINCÍPIOS COOPERATIVOS

A origem dos princípios cooperativos está em Rochdale. Contudo, é importante resgatar que os princípios atuais estão longe de ser uma reprodução exata e acrítica do conjunto de regras elaboradas no século XIX. Ao longo dos anos, eles passam por processos de reexame e reflexão, adequando-se às novas formas de organização de nossa sociedade. A última ocorreu em 1995, durante o Congresso da ACI, em Manchester, na Inglaterra. Foi um processo de amadurecimento, onde se consolidou a experiência vivida pelas cooperativas em toda a sua multiplicidade e riqueza (NAMORADO, 2018). Hoje, ao todo, são sete princípios, como demonstrados no quadro a seguir.

Quadro 1 – Princípios cooperativos

| | |
|---|---|
| Adesão voluntária e livre | As cooperativas são organizações voluntárias, abertas a todas as pessoas capazes de usar seus serviços e dispostas a assumir as responsabilidades como membros, sem discriminação de gênero, social, racial, política ou religiosa. |
| Gestão democrática pelos membros | As cooperativas são organizações democráticas controladas por seus membros, que participam ativamente na definição de suas políticas e na tomada de decisões. Os homens e as mulheres, eleitos como representantes dos demais membros, são responsáveis perante estes [...]. |
| Participação econômica dos membros | Os membros contribuem equitativamente para o capital das suas cooperativas e controlam-no democraticamente [...]. |
| Autonomia e independência | As cooperativas são organizações autônomas, de ajuda mútua, controladas pelos seus membros. Se firmarem acordos com outras organizações, incluindo instituições públicas, ou recorrerem a capital externo, devem fazê-lo em condições que assegurem o controle democrático pelos seus membros e mantenham sua autonomia. |
| Educação, formação e informação | As cooperativas promovem a educação e a formação dos seus membros, dos representantes eleitos e dos trabalhadores, de forma que estes possam contribuir, eficazmente, para o desenvolvimento das suas cooperativas. Informam o público em geral, particularmente os jovens e os formadores de opinião, sobre a natureza e os benefícios da cooperação. |
| Intercooperação | As cooperativas atendem os seus membros de forma mais eficaz e dão mais força ao movimento cooperativo trabalhando em conjunto, através de estruturas locais, regionais, nacionais e internacionais. |
| Interesse pela comunidade | As cooperativas trabalham para o desenvolvimento sustentável de suas comunidades através de políticas aprovadas por seus membros. |

Fonte: Elaborado pelos autores com base em ACI (2020).

Importante destacar que a aderência a estes princípios (que identificam e caracterizam o modelo organizacional) pelas cooperativas é distinta, em maior ou menor nível, o que nos leva a considerar que existem diferentes modelos de atuação no cooperativismo, destacadamente neste estudo, no contexto brasileiro.

Com base nisso, este estudo identificou quatro modelos cooperativos em atuação no Brasil: **concêntrico**, **de cabresto**, **popular** e **solidário**. As diferenças entre os modelos baseiam-se na aderência ou no afastamento dos princípios que norteiam o cooperativismo e na forma como as relações de poder se instalam, ou seja, no modo como cada modelo realiza seus interesses. Ressalta-se que já existem outras formas de categorizar o cooperativismo, com diferentes enfoques e perspectivas; contudo, a particularidade deste estudo reside em propor outro modelo de categorização, até então não conhecido, com enfoque nas relações de poder, pela qual buscou-se, através da teoria e do material coletado, construir outra perspectiva sobre o cooperativismo, uma perspectiva mais ampla e atenta à complexidade das relações empreendidas no âmbito das organizações cooperativas.

## METODOLOGIA DA PESQUISA

A pesquisa foi definida como qualitativa-descritiva, estabelecendo como lócus da investigação o contexto do cooperativismo brasileiro, com especial relevo para as cooperativas paranaenses. Ao todo, foram selecionadas quatro cooperativas, localizadas em municípios do estado do Paraná (ver Quadro 2). Quanto ao método de seleção, este foi o intencional, considerando as características, a acessibilidade e o impacto local e/ou regional da organização, privilegiando organizações cooperativas que apresentassem estruturas de poder distintas. Para a realização da coleta de dados, utilizou-se dois instrumentos: entrevistas e análise de documentos.

As entrevistas foram realizadas por meio de um roteiro semiestruturado e os entrevistados escolhidos intencionalmente. Foram selecionados entrevistados que pudessem, além de oferecer informações adequadas aos objetivos propostos, colaborar com um melhor entendimento do contexto social, econômico e político da organização analisada. Por consequência da pandemia da Covid-19, as entrevistas foram realizadas de modo remoto, através da ferramenta *Google Meet*, no período de outubro a novembro de 2020. Foram realizadas quatro entrevistas, conforme descrito no Quadro 2. Em relação ao número reduzido de entrevistados, justifica-se que, devido ao momento pandêmico, o acesso às organizações tornou-se algo bastante custoso e, devido às medidas de controle e prevenção da Covid-19, o contato ficou restrito ao online; dificultando, desse modo, a adesão de um número maior de participantes ao estudo.

Já a análise de documentos decorreu do acesso a dados secundários, por meio de fontes públicas, como relatórios de atividades das cooperativas, *site* institucional, mídias sociais como o *Facebook* e o *YouTube*, documentos de órgãos oficiais (como a OCB – Organização das Cooperativas Brasileiras), artigos científicos,

notícias publicadas em jornais, entre outros. Destaca-se que, nas cooperativas dos modelos concêntrico, popular e solidário, foram utilizados os dois instrumentos de coleta (entrevistas e análise de documentos). Contudo, na cooperativa do modelo de cabresto, devido à dificuldade de acesso a esse tipo de organização (situação que será demonstrada adiante), utilizou-se apenas a análise de documentos.

Quadro 2 – Organizações selecionadas e entrevistas realizadas

| Cooperativa | Localização | Entrevistado | Cargo |
|---|---|---|---|
| Cooperativa Alfa | Londrina, Paraná | E1 / E2 | Coordenador / Gerente |
| Cooperativa Beta | (ocultado), Paraná | - | - |
| Cooperativa Gama | Arapongas, Paraná | E3 | Cooperada |
| Cooperativa Delta | Paranacity, Paraná | E4 | Cooperado |

Fonte: Elaborado pelos autores.

Após a coleta, procedeu-se à análise de dados. A partir da aplicação do método de análise de conteúdo de Bardin (2011), que consiste em um conjunto de instrumentos de caráter metodológico em constante aperfeiçoamento, os quais se aplicam a "discursos" (conteúdos e continentes) extremamente diversificados; e aplicação das etapas definidas pela autora: a) pré-análise, b) exploração do material e c) tratamento dos resultados, inferência e interpretação; os dados foram analisados, interpretados e agrupados nas seguintes categorias, estabelecidas de maneira prévia, com base no objetivo da investigação: (i) organização do trabalho; (ii) democracia, tomada de decisão e relações de poder; (iii) transparência e conhecimento; e (iv) relações de produção.

## RESULTADOS E DISCUSSÃO: UMA NOVA PROPOSTA DE CATEGORIZAÇÃO

A partir daqui, serão apresentados e analisados os dados obtidos na fase de coleta de dados. Procedeu-se com as discussões sobre os diferentes modelos cooperativos em atuação no Brasil, estendendo os achados teóricos aos identificados no contexto das cooperativas analisadas e, com isso, propor uma categorização para o cooperativismo brasileiro a partir das suas relações de poder.

### Cooperativismo Concêntrico: Análise da Cooperativa Alfa

A Cooperativa Alfa é uma cooperativa do ramo agropecuário, sediada na cidade Londrina, Paraná. Com 25 anos de atuação no mercado, conta com mais de 10 mil cooperados, 1.800 colaboradores e possui faturamento anual em torno de 3,2 bilhões (em 2019). É ligada à agroindústria, venda de insumos, assistência técnica e recebimento da produção agrícola e atua nos mercados de soja, milho, trigo, café, laranja, entre outras culturas. Em relação à sua atuação, percebe-se uma preocupação em evidenciar seu modelo organizacional com base nos valores e princípios coope-

rativos. De modo contraditório e complementar, constata-se também uma inclinação de suas atividades para as práticas de mercado, aproximando sua estrutura e processos a moldes capitalistas, distanciando-a de experiências de autogestão. É nesse dilema, entre conservação dos princípios cooperativos e incorporação de práticas de mercado, que se alinha a cooperativa analisada ao modelo apresentado de cooperativismo concêntrico.

*Organização do trabalho*

Um dos pontos analisados foi a forma como o trabalho se organiza no âmbito da cooperativa. Inicialmente, verificou-se uma acentuada separação entre capital e trabalho (SINGER, 2002), havendo um distanciamento explícito entre o corpo diretivo, os cooperados em geral e os trabalhadores assalariados. Ou seja, "uma separação entre o cooperado - dono, do gestor" (ENTREVISTADO E1) – o que, segundo Stahl e Schneider (2013), concebe uma relação de sócios e subordinados, aproximando a Alfa mais de experiências de heterogestão tradicionais do que de modelos de autogestão.

Assim, hoje o trabalho é realizado quase que exclusivamente por trabalhadores assalariados, "praticamente 100%" (ENTREVISTADO E1), os quais, conjuntamente com a Diretoria Executiva (formada por três cooperados), são responsáveis pela gestão da organização. Tal estrutura se assemelha muito à encontrada em organizações corporativas tradicionais, onde, segundo Luzio-dos-Santos (2020, p. 192), "os trabalhadores vendem sua força de trabalho e são remunerados independentemente do lucro e da riqueza que ajudaram a criar". Ao analisar o organograma da Alfa, notou-se em sua estrutura uma clara divisão do trabalho, hierarquizado e departamentalizado por função, criando relações de poder verticalizadas e assimétricas, o que se coaduna com o modelo cooperativo concêntrico desenhado neste estudo.

*Democracia, tomada de decisão e relações de poder*

Quanto aos processos de tomada de decisão, observou-se na Cooperativa Alfa um desenvolvido modelo de governança organizacional. Com base nisso, aponta-se a boa governança como um diferencial competitivo da Alfa no mercado, e com relevante impacto social. Observando os locais onde o poder é exercido, foram identificas as seguintes instâncias de decisão: Assembleia Geral, Conselho de Administração, Conselho Fiscal, Diretoria Executiva, Núcleos Regionais de Cooperados, Superintendências e Comitê de Gestão. Segundo Faria (2017, p. 118), "o poder não se encontra em um lugar definido, mas pode ser exercido através de determinados lugares, daí a razão das lutas políticas para ocupação do comando destes lugares".

Identificou-se que na Alfa há um centro de poder muito bem definido, característico de cooperativas do modelo concêntrico, onde o poder é exercido com mais intensidade. Trata-se do Conselho de Administração. Mesmo que instância de decisão inferior à Assembleia Geral, é ele o espaço político onde giram e são

tomadas a maior parte e mais importantes decisões da organização. Um aspecto relevante a considerar é a amplitude das determinações oriundas desta instância. Afinal, em um campo de constantes disputas entre aspectos econômicos e sociais, seria possível a conjugação dessas duas dimensões? Até que ponto elas são efetivadas sem priorizar objetivamente o lucro, especialmente, sem desconsiderar relações de solidariedade e cooperação, balizadoras do projeto cooperativista? (STAHL & SCHNEIDER, 2013).

Analisando os cargos deste Conselho, percebeu-se pouca rotatividade nas lideranças, especificamente, na função de diretor presidente. Conforme dados apurados, o ex-diretor presidente ocupou o mesmo cargo por dezoito anos e o atual já está no cargo desde 2014 (RIBEIRO & CASTANHO, 2014). Stahl e Schneider (2013) alertam que essa pouca rotatividade entre as lideranças é sinal do desvirtuamento das práticas cooperativas, onde as mesmas pessoas, durante anos seguidos, mantêm-se à testa da organização. Isso pode possibilitar a perpetuação de mecanismos de poder de um determinado grupo social, garantindo-lhe a realização de seus interesses objetivos e subjetivos específicos, e não necessariamente provenientes da vontade coletiva (FARIA, 2017).

*Transparência e conhecimento*

Identificou-se na Cooperativa Alfa um comprometimento com questões voltadas à capacitação. Inclusive, tal prática é prevista no próprio estatuto da cooperativa. Novamente aqui, além do posicionamento interno, verificou-se um alinhamento da prática cooperativa com as demandas de mercado. "O mercado mudou, a competitividade tá aí, a gente precisa ser eficiente", relata o Entrevistado E1. Assim, na busca pela sobrevivência no mercado, guiadas por ideias de competitividade e eficiência, muitas cooperativas têm incorporado práticas capitalistas em suas estruturas, confirmando a afirmação de Nascimento (2000, p. 92) de que "o cooperativismo condiciona, mas também é fortemente condicionado".

Sobre os processos de transparência e compartilhamento de informações, caracterizando outro aspecto do modelo concêntrico, percebeu-se, mesmo considerando a diversidade de possibilidades de acesso, a predominância de uma comunicação unidirecional. Grande parte da produção e tratamento das informações são realizadas a partir de um núcleo determinado, a gestão da cooperativa. Assim, o que é comunicado, seja na revista institucional, no *site*, ou colocado nas pautas das reuniões, tudo passa por um certo nível de controle institucional – evidenciando, desse modo, relações de poder desniveladas entre a gestão e os cooperados, onde, a princípio, tudo deveria transcorrer de modo equânime. Tal prática assemelha-se à utilizada por muitas organizações tradicionais, as quais, para produzirem resultados, empregam mecanismos de controle sobre suas estruturas e sujeitos (FARIA, 2017).

*Relações de produção*

Sobre o modo de produção, destacadamente no caso do estado do Paraná, onde grande parte das áreas das propriedades rurais são pequenas ou médias em comparação com outras regiões do país, é preciso salientar a importância do cooperativismo para esses produtores, que tomam a cooperativa como um importante meio para gerar economia de escala para sua produção. Além disso, mais do que a possibilidade de melhoria nos rendimentos, na qualidade da produção e na produtividade, a cooperativa traz segurança no desenvolvimento das atividades dos associados. Contudo, é preciso cuidado, pois com o tempo, essa relação pode se distanciar dos seus fundamentos originais e sua inobservância conceber a relação "cliente" e "empresa" – fato já recorrente em cooperativas do modelo concêntrico –, desqualificando, dessa forma, o verdadeiro papel social e econômico do movimento cooperativista. Acerca das relações da cooperativa com o mercado, em como ela vende e comercializa seus produtos, constatou-se que a Alfa atua, em maior parte, por meio de grandes *players* do agronegócio, que colocam os produtos, via exportação, em mais de 20 países (ENTREVISTADO E1, E2), reafirmando assim, novamente, sua orientação prioritária para o mercado.

Assim, considerando os pontos observados em campo, conclui-se que a Cooperativa Alfa pertence ao modelo aqui definido como "Cooperativismo Concêntrico", visto que: possui forte ligação com o modelo organizacional capitalista, tanto em sua estrutura de funcionamento, como em seu modo de atuação no mercado; com contratação de empregados assalariados; hierarquia rígida e verticalizada; práticas de heterogestão e fundamentos que privilegiam a competitividade de mercado. A grande maioria dos cooperados têm pouca ou nenhuma participação nas atividades de gestão (seja por falta de envolvimento, informação e/ou conhecimento adequado). Percebe-se baixa rotatividade entre as lideranças, o que favorece o domínio de certos grupos e a cristalização destes no poder. Inclusive, a escolha do termo "concêntrico" tem relação com a identificação de um centro de poder bem definido, um "núcleo duro", que tende a se perpetuar no tempo e a definir os rumos de toda a organização.

## Cooperativismo de Cabresto: Análise da Cooperativa Beta

A Beta é uma cooperativa do ramo de transporte, com atuação no transporte de cargas em geral. Atualmente, possui mais de 200 cooperados, uma expressiva frota de caminhões e faturamento anual bruto na casa dos R$ 40 milhões. Devido às características das organizações do modelo de cabresto e seus pressupostos que extrapolam os de uma cooperativa autêntica (inclusive em aspectos jurídicos e legais), optou-se por omitir a localização da organização analisada, além de outras informações que possam fazer referência direta à mesma. Ao que tudo parecia indicar, a Cooperativa Beta atuava segundo os preceitos legais e doutrinários da prática cooperativista, até que, em meados de 2012/2013, por meio de denúncia, a Justiça determinou a dissolução da cooperativa por desvio de finalidade e fraude trabalhista. Segundo indícios, a cooperativa não passava de uma sociedade

comercial, considerando que não havia liberdade de ingresso na sociedade e que a organização buscava obter lucros mediante a precarização da mão de obra de motoristas subcontratados. Assim, apesar do rótulo "cooperativa", na prática, a organização atuava como uma empresa tradicional de intermediação de mão de obra para empresas capitalistas. A Beta recorreu da decisão e, hoje, a ação encontra-se ainda em tramitação, aguardando julgamento.

*Organização do trabalho*

A princípio, em uma relação cooperativa, não deveria haver a separação entre trabalho e capital. Ou seja, entre aqueles que executam e os beneficiados pela atividade econômica (SINGER, 2002). Entretanto, constata-se que esse fato não é incomum e se encontra presente na maioria das cooperativas brasileiras, inclusive na Cooperativa Beta, em que o trabalho não era executado apenas pelos cooperados, mas também por trabalhadores subcontratados. Era comum a contratação de mão de obra de terceiros para a execução das atividades. Ou seja, ao invés do trabalho ser prestado pessoalmente pelo associado, como preconizava o estatuto, ele era executado por outro profissional, denominado "motorista auxiliar". De acordo com a denúncia, a maioria dos cooperados sequer dirigiam seus caminhões.

Outra situação refere-se aos direitos legais desses profissionais. De acordo com os dados, além de fraude, a gestão da Cooperativa Beta furtava dos motoristas auxiliares diversos direitos trabalhistas e previdenciários, como o registro em carteira, observância dos intervalos e limites diários de jornada de trabalho, recolhimento de FGTS e INSS etc. Uma reportagem realizada por uma emissora de TV local evidenciou as queixas de alguns motoristas que se encontravam em situação irregular. Inclusive, um dos entrevistados relatou que trabalhava para a cooperativa há mais de 18 anos e não tem sequer registro em carteira.

*Democracia, tomada de decisão e relações de poder*

Apesar da dificuldade de coletar informações a respeito de como as decisões são tomadas dentro da Cooperativa Beta, os dados obtidos levam a crer que havia pouca ou nenhuma participação dos trabalhadores nas decisões. A própria denúncia realizada pelo Ministério Público caracteriza a organização como uma sociedade comercial ao invés de cooperativa. Sendo uma sociedade comercial, suas práticas são similares às praticadas pelo mercado, onde o poder é concentrado nas mãos de poucos, geralmente "dos dirigentes", e a rígida hierarquia e a heterogestão distancia os executores do trabalho das decisões da organização. Outras questões podem ser apontadas, como, por exemplo, o fato dos próprios cooperados não executarem suas funções na cooperativa, subcontratando terceiros para prestação dos serviços – alguns ainda sequer moram na cidade onde ela está instalada. Para essa maioria, a única preocupação era com as retiradas oriundas da atividade econômica. Se não participam ao menos da execução do serviço, mais dificilmente ainda participariam de forma ativa das políticas e dos processos decisórios.

*Transparência e conhecimento*

Constatou-se que não há um esforço da cooperativa em fomentar a participação dos cooperados nas atividades de gestão. O que se percebeu foi apenas uma tentativa de trazer aos associados informações relativas à execução da própria atividade-fim. Aponta-se que o intuito é apenas capacitar o "motorista" em quesitos técnicos e que envolvem a confiabilidade da organização frente ao mercado. Quanto à transparência, foram encontradas poucas informações. Porém, o possível "desconhecimento" da gestão da cooperativa sobre as práticas de subcontratação de motoristas evidencia uma falta de participação dos cooperados na gestão, bem como da própria gestão nas atividades do grupo, visto que o compartilhamento de informações é um dos pilares para uma gestão democrática.

*Relações de produção*

Quanto as relações de produção, foi identificado que, ao invés dos cooperados, motoristas auxiliares subcontratados (autônomos) eram os verdadeiros responsáveis pela prestação dos serviços. Desse modo, o valor econômico produzido não pertencia ao executor da tarefa, mas a um estranho a seu interesse. Tal contexto reforça mecanismos de falta de equidade na distribuição dos resultados provenientes do esforço coletivo (LUZIO-DOS-SANTOS, 2020), já que o valor repassado pela cooperativa ao cooperado (as sobras) era retidas em grande parte por este, repassando parte menor ao motorista, verdadeiro responsável pela execução do trabalho. Percebeu-se que a maioria dos membros não viam a cooperativa como uma oportunidade de trabalho, mas sim uma possibilidade de investimento ou fonte de renda extra. Na prática, a Beta atuava como uma grande empresa tradicional, tendo os cooperados apenas como "sócios" do negócio, situação em total discrepância com os fundamentos e valores norteadores do autêntico cooperativismo.

A Cooperativa Beta é uma organização pertencente ao modelo aqui definido como de "Cooperativismo de Cabresto", que, apesar de carregar o rótulo de "cooperativa" na sua fachada, na prática funciona como uma empresa de intermediação de mão de obra para empresas capitalistas. Isso significa que a relação cooperativa existia apenas para burlar a legislação trabalhista, e os cooperados eram, na realidade, empregados que cumpriam ordens. Singer (2008) chama essas organizações de "coopergatos" ou "cooperfraudes", já que, através de experiências fraudulentas, burlam as práticas e princípios que norteiam o autêntico cooperativismo. O autor também ressalta que, devido à legislação brasileira considerar as cooperativas como associações de trabalhadores autônomos (sem nenhuma responsabilidade sobre os direitos sociais dos cooperados como FGTS, férias, 13º salário), é prática usada com frequência por empresários para reduzir custos. Ainda que seja motivo de milhares de ações na Justiça do Trabalho.

## Cooperativismo Popular: Análise da Cooperativa Gama

Localizada no Assentamento Dorcelina Folador, no município de Arapongas, região Norte do Paraná, a Cooperativa Gama é uma conquista dos trabalhadores da Reforma Agrária, fundada dentro do setor de produção do Movimento Sem Terra (MST). Com uma nova configuração a partir de 2013, hoje a cooperativa possui duas agroindústrias: uma destinada ao beneficiamento de leite e produção de derivados, e outra para beneficiamento de frutas e verduras. Como uma organização associada ao MST, é preciso evidenciar o contexto sociopolítico no qual a cooperativa está inserida – pois, uma vez integrante do movimento, seus valores, princípios e objetivos se entrelaçam e se confundem com os do próprio Movimento Sem Terra, como a luta pela reforma agrária, por mudanças sociais e econômicas no país etc. E essa vinculação não é apenas funcional, mas também política e ideológica. Ela compreende aspectos que não necessariamente são visíveis ou que possam ser facilmente percebidos pelo cooperados, pois envolvem questões de natureza simbólica, como crenças, ideologias, conhecimentos etc. – aspectos estes que

influenciam a forma como o mundo é percebido e sentido pelos seus membros, e que impactam todo o *modus operandi* da organização (FARIA, 2017).

*Organização do trabalho*

Analisando a forma como o trabalho é organizado na cooperativa, verificou-se uma divisão entre trabalho e capital (SINGER, 2002) – porém, não de forma tão clara como a identificada na análise da organização do modelo concêntrico. Há sim a separação entre quem executa o trabalho e quem são os beneficiados pela atividade econômica; apresentar, porém, os fatos dessa forma tão simplista trariam uma visão reducionista do contexto analisado. Atualmente, há na cooperativa atividades que são desenvolvidas por cooperados e atividades desenvolvidas por trabalhadores assalariados. Confirmando a suposição de que as organizações do modelo popular têm introduzido o assalariamento em suas atividades, mesmo que de modo não integral. Contudo, reside uma particularidade na forma como a Gama realiza o assalariamento: a grande maioria dos que ali trabalham são filhos de assentados, ofuscando, desse modo, a divisão entre trabalho e capital. Já que, os cooperados acabam obtendo benefícios próximos, mesmo que indiretamente, do trabalho executado pelos trabalhadores assalariados. Dos atuais 72 postos de trabalho, apenas 3 são ocupados por pessoas não assentadas, descreve a Entrevistada E3.

Verificou-se nessa estrutura pouca assimetria e verticalização das relações. Apesar de divididas por especialidades, não há intermediários entre as Coordenações e a Coordenação Geral, o que exprime relações de poder mais horizontalizadas, típicas de cooperativas do modelo popular. A hierarquia existe mais como condição para divisão das tarefas do que necessariamente para exercício de poder. "Nós seguimos agricultores, somos agricultores e temos uma tarefa no momento. Isso não nos dá nenhum poder a mais. A gente tem uma tarefa e uma responsabilidade a mais, mas não no sentido de que isso cria poder, *status*, não", conta a Entrevistada E3. Essa horizontalidade na divisão do trabalho, bem como o modo em que se realiza o assalariamento, tem boas consequências nas relações entre empregados e cooperados. A Entrevistada E3 evidência, inclusive, uma relação quase que familiar, de amizade.

*Democracia, tomada de decisão e relações de poder*

Entre os compromissos assumidos, está o dever de participar ativamente da vida societária e empresarial da cooperativa. Para isso, é assegurado aos cooperados o direito de voz nas decisões, de votar e ser votado. Tais mecanismos asseguram espaços de participação e representação desses associados nas decisões, expressos de múltiplas formas. São eles: a Assembleia Geral (Ordinária e Extraordinária), a Diretoria e o Conselho Fiscal – esta é a estrutura legal –, além também da Coordenação Geral (ou Direção de Fato), das Pré-Assembleias e das Coordenações de Setores.

Além de toda essa estrutura legal, as decisões da Cooperativa Gama também ocorrem por meio de outros espaços como, a Coordenação Geral (ou Direção de Fato), as Pré-Assembleias e as Coordenações de Setores. A partir disso, observou-se que, apesar de haver centros onde o poder é exercício com maior expressividade, o núcleo é viscoso sem um centro consolidado, pois há uma dialogicidade com outros espaços de tomada de decisão, principalmente no que diz respeito a questões mais estratégicas. Tais características reafirmam o modelo popular em que se associa a organização em análise.

Segundo a Entrevista E3, a função da Diretoria de Fato é estar "por dentro de todos os assuntos que acontecem". E não se trata de um grupo fechado, de que ninguém possa participar, mas sim de um grupo responsável pela gestão diária da cooperativa, para encaminhar e resolver as questões que aparecem. Entende-se que, na atual estrutura, é difícil ter um "canal de constante participação, porque ela [cooperativa] ficou grande, entendeu? Então é difícil mobilizar todo mundo" (ENTREVISTADA E3). Um fato ressaltado pela Entrevistada E3 é que, apesar de algumas decisões demandarem um tempo de resposta mais rápido, quando há questões que possam ser discutidas com mais calma, com planejamento, quando há a possibilidade de discussão e de amadurecimento, esse processo é feito.

*Transparência e conhecimento*

Aponta-se aqui alguns dos principais desafios enfrentados hoje pela cooperativa: a capacitação/profissionalização e o compartilhamento de informações ao quadro social. Não obstante a proposta de ser uma alternativa ao modo dominante de produção, ela está inserida em um mercado altamente competitivo, o que faz com que muitas concessões sejam realizadas. "A gente precisa cumprir hoje as leis do mercado, né?", analisa a Entrevistada E3. "Nós estamos pisando no acelerador todos os dias. Aliás, nós tentamos tirar o pé, mas não dá, não dá! Porque o trator tá ali atrás e vai passar por cima", complementa. A fala da entrevista reflete, através das metáforas por ela empregadas, a pressão do mercado sobre as organizações populares.

Hoje parte da mão de obra qualificada vem da força de trabalho da juventude, que tem se capacitado para atingir as expectativas demandadas pelos postos de trabalho. Não há programas específicos de capacitação e formação internos, apenas algumas atividades vinculadas e desenvolvidas pelo próprio MST. Na área de produção, a Gama conta com dois técnicos de campo, que trabalham especificamente em atividades ligadas à produção, com atuação a partir de problemas concretos, e não em programas específicos de formação.

Outro desafio enfrentado pela cooperativa é como compartilhar, de forma qualificada, informações ao quadro social. Segundo Faria (2017), não basta que o acesso às informações seja concedido; é preciso que estas informações estejam dispostas de modo a dar condições mínimas para que os sujeitos interessados possam se apropriar delas, evitando que assuntos coletivos venham a se tornar corpos estranhos. Há muita dificuldade em disponibilizar as informações na lin-

guagem "do povo". "Como eu torno o balanço de uma cooperativa numa linguagem simples para que as pessoas entendam? Mas também não tão simples que omita dados, sabe?", exemplifica a Entrevistada E3. Nessa fala, apesar da tentativa, percebe-se a dificuldade da organização em compartilhar informações qualificadas ao quadro social, uma vez que, a princípio, todos deveriam ter pleno domínio das informações da organização da qual fazem parte, como meio de garantir poder na tomada de decisão.

*Relações de produção*

Atualmente, a cooperativa possui 1.164 cooperados, sendo constituída basicamente por assentados da Reforma Agrária (cerca de 98%). No contexto analisado, nota-se que a cooperativa é mais que um espaço físico, ela é também o local onde os associados podem, mediante cooperação, produzir e comercializar seus produtos e com isso obter trabalho e renda, fato comum à organizações do modelo popular. A Entrevistada E3 vai além: "A cooperativa é um elemento essencial no desenvolvimento dos assentamentos", pois, sem ela, dificilmente o pequeno agricultor conseguiria promover a subsistência, própria e da comunidade.

Em relação à comercialização, a principal área atuação da Gama são os mercados institucional e o tradicional. O primeiro refere-se às vendas realizadas para programas de governo, tanto estaduais e municipais, destinadas à alimentação escolar (Programa Nacional da Alimentação Escolar - PNAE), enquanto o segundo corresponde ao mercado privado. Outra característica da produção da Cooperativa Gama é sua tentativa de oposição aos valores dominantes da produção de alimentos no país, com uma proposta camponesa de valorização da agricultura familiar. Esse posicionamento corrobora com o indicado por Schneider (2001) de que as cooperativas devem empenhar-se em implementar processos que gerem benefícios reais para a maioria das pessoas de uma sociedade, numa interação respeitosa com o meio ambiente.

Por fim, considerando os dados levantados, conclui-se que a Cooperativa Gama faz parte do modelo aqui definido como "Cooperativismo Popular". No contexto analisado, a relação cooperativa originou-se da necessidade de trabalhadores à margem da economia de se organizarem na busca de meios para resolver seus problemas sociais e econômicos (de renda, de trabalho, de produção, comercialização etc.), ou seja, pequenos produtores rurais que se uniram para se fortalecer. Assim como as cooperativas do modelo concêntrico, observou-se na Cooperativa Gama um desvirtuamento dos princípios do cooperativismo original, contudo, em menor proporção. Um exemplo, é a incorporação do assalariamento, o que distorce as relações simétricas e horizontais preconizadas pelos fundamentos cooperativistas. Ainda assim, na prática, verificou-se que, em muitos casos, os assalariados são da família dos associados ou são os próprios associados.

## Cooperativismo Solidário: Análise da Cooperativa Delta

A quarta e última cooperativa analisada foi a Cooperativa Delta, situada na cidade de Paranacity, no Noroeste do estado do Paraná. Fruto da articulação de trabalhadores da Reforma Agrária, foi fundada com o objetivo de organizar coletivamente a produção de alimentos e a vida das famílias assentadas. Desse modo, assim como a Cooperativa Gama, a Cooperativa Delta também precisa ser analisada a partir do seu contexto sociopolítico – isto é, como uma organização que possui em sua organicidade vinculação com o MST, que "vê na cooperação e nas cooperativas uma questão estratégica para o desenvolvimento econômico e social das famílias" (PELOSI & LUZIO-DOS-SANTOS, 2015, p. 53).

### *Organização do trabalho*

Com cerca de 44 cooperados (ENTREVISTADO E4), todo o trabalhado é dividido por frentes, considerando a estrutura e a rotina coletiva da organização. O intuito foi dar sustentação aos postos de trabalho, de modo a garantir, além da viabilidade econômico-financeira da cooperativa, a produção para consumo interno das famílias que residem no assentamento.

Presume-se, em cooperativas do modelo solidário, a inexistência de trabalhadores assalariados, considerando a não separação entre capital e trabalho, conforme preconizado por Singer (2002). Porém, a realidade observada na cooperativa foi um pouco distinta. Constatou-se, no setor de cana, a existência de trabalhadores assalariados (registrados, temporários etc.). Segundo o Entrevistado E4, essa situação se deu devido à alta demanda de trabalho. "É muito serviço, aí só os assentados já não dão conta. Esse pessoal que é contratado, ele tá mais na atividade de cana mesmo, tipo carpir, cuidar, roçar, na parte de trabalho mais braçal, vamos dizer assim", complementa. Percebe-se aqui a configuração de uma relação assimétrica entre cooperados e assalariados, visto que os primeiros acabam se tornando os "patrões" dos demais trabalhadores – uma contradição dentro do conceito de cooperativa solidária.

### *Democracia, tomada de decisão e relações de poder*

Com relação aos processos de tomada de decisão e relações de poder, buscou-se identificar os espaços de participação política, econômica, social e administrativa dos cooperados no âmbito da cooperativa– afinal, é imperativo em cooperativas solidárias, que as decisões sejam predominantemente decorrentes do convencimento e do consenso coletivo (ROSSI, 2011). Foram identificadas seis instâncias de decisão: Assembleia Geral, Direção, Conselho Fiscal, Conselho Deliberativo, Núcleos de Família e Setores. Tal estrutura visa garantir a participação de todos os assentados, inclusive dos menores nas discussões.

Percebeu-se nas relações de poder desenvolvidas na Cooperativa Delta uma tentativa de exercício democrático, de modo a oportunizar aos cooperados acesso às discussões e decisões, contribuindo para a politização dos sujeitos, educando-

-os e conscientizando-os, tornando-os mais autoconfiantes, realizados e seguros (SINGER, 2002) – o que pode ser confirmado na fala do Entrevistado E4: "A ideia é que todo mundo tenha pleno conhecimento e tenha clareza daquilo que está se propondo, que está se discutindo, para ter uma decisão mais tranquila. Tem dificuldades? Isso funciona todas as vezes? Não, lógico. Mas essa é a tentativa de fazer".

*Transparência e conhecimento*

Uma das preocupações da Delta é com os processos de educação e a formação. Os cooperados/assentados são incentivados a participar de diversas atividades formativas, que vão desde cursos ligados às áreas produção e gestão até a atuação em Conselhos, Fóruns e outros espaços políticos. A intenção é buscar, além da formação técnico-profissional, a formação política-ideológica dos seus integrantes, não limitando a educação cooperativista a meros aspectos técnicos, mas estendendo-a pertinentemente à construção de uma identidade e compromisso com os valores e princípios do projeto cooperativista (NASCIMENTO, 2000).

Quanto à formação técnico-profissional, ela se dá através de cursos, profissionalização pós-médio, cursos de graduação etc. Tal questão tem se tornado uma necessidade constante na cooperativa, devido às exigências do seu campo de atuação, cada vez mais profissionalizado e competitivo. No que se refere à formação política-ideológica, ela se efetiva através de capacitações realizadas pelo Movimento Sem Terra, como também através do estímulo à participação dos cooperados/assentados em espaços de discussão e implementação de políticas públicas, como Conselhos Municipais, Fóruns etc. Além da característica técnica, a formação política-ideológica contém elementos intrínsecos, envolvendo assuntos políticos e filosóficos, utilizados para orientar a organização enquanto integrante do MST. Nota-se aqui a existência de um mecanismo de controle, onde são expressas relações simbólicas, que tem por função introduzir nos sujeitos elementos com os quais espera-se que eles estejam identificados e aos quais estejam submetidos (FARIA, 2017).

Em relação aos processos de transparência, alguns mecanismos são garantidos no próprio estatuto da cooperativa – como, por exemplo, a exigência sobre os organismos administrativos de informações a respeito das atividades locais. Isso pode se dar através do acesso aos relatórios, dos livros de registros contáveis e financeiros, atas de reuniões, entre outros. Contudo, apurou-se que, mesmo assim, sempre que possível, é priorizado o debate. Geralmente, o primeiro local onde as decisões são compartilhadas é a Assembleia Geral. Fora isso, os outros espaços políticos também auxiliam na divulgação e compartilhamento das informações, locais onde a informação circula e chega ao conhecimento de todos.

*Relações de produção*

Aos observar as relações de produção e o modo como elas são desenvolvidas, é preciso considerar como os respectivos processos foram construídos e como

foram estabelecidas na organização. Primeiramente, definiu-se que a escolha das culturas, a forma de plantio, colheita e comercialização da produção, tudo seria discutido de forma coletiva. Outro ponto a considerar é que tudo na cooperativa é comunitário, o trabalho, a terra, os maquinários. Ou seja, as bases organizativas da Cooperativa Delta, desde o início, partiram de uma construção mais simétrica e horizontalizada (PARRA, 2003; COLETIVIDADE..., 2005). Inclusive, a prática do debate continua presente, visto que foi assim que os processos foram estabelecidos. Isso traz, novamente, os executores do trabalho para as decisões, fato relevante nas cooperativas solidárias.

No entanto, a simetria e a horizontalidade dessas relações a longo prazo foram comprometidas, ainda que de forma parcial, já que se constatou a presença de trabalho assalariado nas atividades ligadas ao setor de cana. Ainda que esse dispositivo tenha sido discutido antes de sua implementação, a incorporação do assalariamento por si só já forja a verticalização de algumas relações, (re)produzindo na cooperativa a condição "patrão-empregado", semelhante a experiências heterogeridas (FARIA, 2009). Volta-se, então, ao dilema entre viabilidade econômica e preservação dos princípios cooperativos.

Percebe-se que, apesar do posicionamento ideológico, a cooperativa confronta-se com uma realidade dominada pelos preceitos capitalistas, onde, por mais que se imponha como alternativa, segue sujeita à lógica imperativa do mercado. Para Stahl e Schneider (2013), essa situação não é uma escolha, mas simplesmente uma questão de sobrevivência, que, no plano das interações externas e mercadológicas, pressionadas pela lógica dominante, força as cooperativas solidárias a operar segundo os interesses do sistema capitalista. Ou seja, apesar dos esforços e dos avanços inegáveis, a Cooperativa Delta esbarra em limites impostos pelo capital, o que a obriga a fazer concessões em nome da sobrevivência e viabilidade. O tamanho dessas concessões e seus impactos são questões que devem ser acompanhadas ao longo do tempo, para não cair em dogmatismos apressados e descolados da realidade.

Segundo as informações coletadas em campo, constatou-que que a Cooperativa Delta pertence ao modelo aqui definido como "Cooperativismo Solidário". Criada a partir da iniciativa de trabalhadores em situação de vulnerabilidade social, com o objetivo de gerar trabalho e renda de forma coletiva, sem a separação entre capital e trabalho, pois os trabalhadores são os próprios associados. Ainda assim, em momentos de pico, como na época de safra, há a contratação de mão de obra assalariada, o que se contrapõe aos princípios cooperativistas, mas parecem ser excepcionalidades, que não chegam a anular o domínio dos princípios, da cooperação, da solidariedade, da democracia e da autogestão.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo teve como objetivo compreender o cooperativismo brasileiro à luz da sua pluralidade organizacional. Considerando suas diferenças e particularidades, com destaque para as relações de poder, este estudo propôs uma nova forma de

categorização, com o intuito de abarcar o amplo "guarda-chuva" conceitual do cooperativismo brasileiro. Dessa forma, foram identificados e definidos quatro modelos de cooperativismo: concêntrico, de cabresto, popular e solidário.

Sobre as relações de poder, ao observar essas relações nos diferentes modelos definidos, percebeu-se, com exceção do modelo de cabresto, a tentativa de manutenção dos elementos balizadores do cooperativismo. Entretanto, considerando o contexto atual de mercado, de competitividade, necessidade de sobrevivência, até que ponto é possível conservar a identidade cooperativista sem fazer concessões? Observou-se que muitas já foram feitas, a exemplo da incorporação do assalariamento, da verticalização das relações de trabalho, entre outras rupturas. Considerando, de fato, a situação econômica, política e social em que estamos inseridos, realmente é possível preservar os ideais dos pioneiros de Rochdale dadas as contingências mercantis? E quais tipos de concessões são aceitáveis e quais colocam o cooperativismo em risco de cooptação pelo mercado? Será que estamos lutando contra essa corrente ou, ao invés disso, estamos auxiliando sua reprodução? (LUZIO-DOS-SANTOS, 2020).

Assim, além buscar compreender as diferentes faces do movimento cooperativista brasileiro, este estudo captou os modelos cooperativos que se apresentam como resistência à lógica dominante, em contraste com os que favorecem sua reprodução. Percebeu-se uma forte distinção entre as cooperativas analisadas. Na Cooperativa Alfa, os membros se unem por questões contingenciais e interesses individuais (competitivos, portanto), sem crítica ao modelo capitalista. Em contraposição, as cooperativas Gama e Delta são atravessadas por forte ideologia emancipatória e laços de pertencimento coletivo, construídos a partir do movimento social – MST. Enquanto a Alfa procura simplesmente se adaptar ao sistema, a Gama e a Delta oferecem resistência e desafiam o sistema, ambicionam um outro paradigma socioeconômico, com relações de produção e sociabilidade distintas das hoje postas. Diferentemente, ainda, a Beta, que se apresenta como uma experiência fraudulenta, onde, apesar do rótulo "cooperativa", na prática, atuava-se como uma empresa tradicional de intermediação de mão de obra para empresas capitalistas, burlando os princípios balizadores do projeto cooperativista.

Importante destacar que não se pretendeu aqui fazer um puro e simples catálogo de modelos fechados e definitivos, muito menos definir fronteiras ou levantar muros conceituais sobre o cooperativismo no Brasil. A intenção foi propor outra forma de categorização, com uma proposta mais aberta e porosa, em que as divisões ocorrem apenas para auxiliar a compreensão das diferenças, com consciência de que as fronteiras são permeáveis e se apresentam sob nuances e matrizes gradativas, o que impede o fechamento ou aderência definitiva e completa de cada um dos modelos; reconhecendo a heterogeneidade do movimento cooperativista brasileiro; e tomando o cooperativismo como um projeto ainda inacabado, mas com potencial de projeto civilizatório alternativo.

Por fim, cabe ressaltar a importância desta pesquisa para o cooperativismo no Brasil como um todo. Não apenas como o facilitador de um novo discurso para o campo, mas também pelos esforços empreendidos para ampliação dos debates sobre o fenômeno cooperativista no país – o que tem papel potencializador para o surgimento de novos espaços e desenvolvimento de novos estudos, tanto teóricos como experimentais, sobre o cooperativismo e demais questões que permeiam essa temática.

## Referências


ACI - INTERNATIONAL COOPERATIVE ALLIANCE. *Cooperative identity, values & principles*. Bruxelas, 2020. Disponível em: https://bit.ly/2AOAsz6. Acesso em: 20 mar. 2020.

BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. Tradução de Luís Antero Reto, Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2011.

BRASIL DE FATO. Cuidado com as falsas cooperativas., São Paulo, 14 dez. 2016. Nossos Direitos. Disponível em: https://bit.ly/3AInt1o. Acesso em: 27 jul. 2020.

CANÇADO, A. C. et al. Os princípios cooperativistas e a identidade do movimento cooperativista em xeque. *Revista de Gestão e Organizações Cooperativas*, Santa Maria, v. 01, n. 02, pp. 63-72. 2014.

COSTA, L. de S. O Cooperativismo: uma reflexão teórica. *Revista Ciências Sociais em Perspectiva*, Cascavel, v. 6, n. 11, p. 55-64. 2007. Disponível em: https://bit.ly/3TexYAI. Acesso em: 05 jan. 2020.

EIDELWEIN, K. *Economia Solidária:* a produção dos sujeitos (des)necessários. Jundiaí: Paco Editorial, 2011.

FAVACHO, Ana Sabrina Silva. *Gestão de Cooperativas: fatores que influenciam no resultado [...]***.** 2012. 93 f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade da Amazônia, Belém, 2012. Disponível em: https://bit.ly/3R6NFrU. Acesso em: 30 mar. 2020.

FARIA, J. H. de. *Gestão participativa*: relações de poder e de trabalho nas organizações. São Paulo: Atlas, 2009.

FARIA, J. H. de. *Poder, controle e gestão*. Curitiba: Juruá, 2017.

FOLHA DE LONDRINA. Coletividade facilita gerenciamento., Londrina, 26 ago. 2005. Folha Rural. Disponível em: https://bit.ly/3wQwpj1. Acesso em: 26 set. 2020.

HATCH, J. A. *Doing qualitative research in education settings*. Albany: State University of New York Press, 2002.

HUNT, E. K. & SHERMAN, Howard J. *História do Pensamento Econômico*. 26. ed. Petrópolis: Vozes, 2013.

LEAL, K. S. & RODRIGUES, M de S. Economia solidária: conceitos e princípios norteadores. *Revista de Humanidades e Inovação*, Palmas, v. 5, n. 11, p. 209-219, 2018.

LUZIO-DOS-SANTOS, L. M. *Ética e Democracia Econômica***:** caminhos para a socialização da economia. Ideias e Letras, 2020.

MANSANO, S. R. V. O método qualitativo nos estudos sociais aplicados: dimensões éticas e políticas. *Revista Economia & Gestão*, Belo Horizonte, v. 14, n. 34, p. 119-136, jan./mar. 2014.

NAMORADO, R. *O mistério do Cooperativismo***:** da cooperação ao movimento cooperativo. Coimbra: Almedina, 2013.

NAMORADO, R. *O Essencial sobre Cooperativas***.** 2. ed. Lisboa: Imprensa Nacional, 2018. *E-book*. Não paginado.

NASCIMENTO, F. R. do. *Cooperativismo como alternativa de mudança***.** Rio de Janeiro: Forense, 2000.

OCB - ORGANIZAÇÃO DAS COOPERATIVAS BRASILEIRAS. *Fundamentos do Cooperativismo*. Brasília: Sistema OCB, 2017. Disponível em: https://bit.ly/3QORMJn. Acesso em: 30 set. 2019.

OCB - ORGANIZAÇÃO DAS COOPERATIVAS BRASILEIRAS. *Cooperativismo em números.* Brasília, 2019a. Disponível em: https://bit.ly/3CLqxLJ. Acesso em: 19 mar. 2020.

OCB - ORGANIZAÇÃO DAS COOPERATIVAS BRASILEIRAS. *Anuário do Cooperativismo Brasileiro*. Brasília: Sistema OCB, 2019b. Disponível em: https://bit.ly/3AGRTkt. Acesso em: 30 nov. 2019.

OLIVEIRA, B. A. M. O Capital Social nas Cooperativas Populares e suas Relações com a Economia Solidária. *In:* CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA, 7., 2005, Belo Horizonte. *Anais [...]*. Porto Alegre: Sociedade Brasileira de Sociologia, 2005. p. 1-36. Disponível em: https://bit.ly/3cgUqse. Acesso em: 27 abr. 2020.

PARRA, L. Assentamento modelo completa 10 anos. *Folha de Londrina*, Londrina. 25 jul. 2003. Folha Rural. Disponível em: https://bit.ly/3dUORjv. Acesso em: 26 set. 2020.

PELOSI, E. M. & LUZIO-DOS-SANTOS, L. M. Economia Solidária: a construção de novas formas de produção e sociabilidade – uma perspectiva complexa. *ORG & DEMO*, Marília, v. 16, n. 02, p. 45-64, jul./dez. 2015. Disponí https://bit.ly/3R9JrzO. Acesso em: 28 set. 2020.

PINHO, D. B. *O Cooperativismo no Brasil***:** da vertente pioneira à vertente solidária. São Paulo: Saraiva, 2004.

REISDORFER, V. C, *Introdução ao Cooperativismo*. Santa Maria: UFSM, 2014.

RIBEIRO, C. & CASTANHO, I. Governança de quarta geração. *Gazeta do Povo*, Curitiba, 10 jun. 2014. Agricultura. Disponível em: https://bit.ly/3R5sE0C. Acesso em: 01 set. 2020.

ROCHA, V. J. da Breves palavras do marco jurídico do cooperativismo brasileiro. *Revista Avaliação de Políticas Públicas*, Fortaleza, v. 01, n. 09, p. 121-125, jan./jun. 2012.

ROSSI, A. Do C. S. *Cooperativismo à luz dos Princípios Constitucionais*. Curitiba: Juruá Editora, 2011.

SCHNEIDER, José Odelso. Cooperativismo e a promoção do desenvolvimento sustentável. *Extensão Rural*, Santa Maria, n. 8, p. 65-85, jan./dez. 2001. Disponível em: https://bit.ly/3ceHxix. Acesso em: 15 mar. 2020.

SINGER, P. *Uma Utopia Militante***:** repensando o socialismo. Petrópolis: Vozes, 1998.

SINGER, P. *Introdução à Economia Solidária*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2002.

SINGER, Paul. Economia solidária. [Entrevista concedida a] Paulo de Salles Oliveira. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 22, n. 62, p. 289-314, jan./abr. 2008.

SOUZA, A. S. de. *Cooperativismo:* uma alternativa econômica. Rio de Janeiro: CECRERJ, 1990.

STAHL, R. L. & SCHNEIDER, J. O. As interfaces entre cooperativismo e economia solidária. *Ciências Sociais Unisinos*, São Leopoldo, v. 49, n. 02, p. 197-206, mai./ago. 2013.

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11

# *A Meta 11 de Aichi da Convenção sobre Diversidade Biológica* (CDB): avanços e retrocessos em políticas públicas de proteção da natureza no Brasil, à luz da cobertura jornalística

## *The Aichi Target 11 of the Convention on Biological Diversity (CBD): Advances and setbacks in public policies for nature protection in Brazil, a vision of the journalistic coverage*


**ELIZABETH OLIVEIRA**
Universidade Federal do Rio de Janeiro. Pós-doutoranda no CBAE-FCC-UFRJ.
RJ – Brasil.
orcid.org/0000-0003-0895-3108
elizabetholiverbr@gmail.com

**MARTA DE AZEVEDO IRVING**
Universidade Federal do Rio de Janeiro. Professora Titular do Programa EICOS/ IP/UFRJ e do PPED/IE/UFRJ. Coordenadora da Cátedra Bertha Becker de Meio Ambiente do CBAE/ FCC/UFRJ.
RJ – Brasil.
orcid.org/0000-0003-2677-818X
marta.irving@mls.com.br

**MARCELO AUGUSTO GURGEL DE LIMA**
Universidade Estadual de Goiás (UEG). Professor substituto do curso de Turismo e Patrimônio.
GO – Brasil.
orcid.org/0000-0002-8935-2162
marceloglima@gmail.com

**GRACIELLA FAICO FERREIRA**
Universidade Federal do Rio de Janeiro. Pós-doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Psicossociologia de Comunidades e Ecologia Social (EICOS/ IP/UFRJ).
RJ – Brasil.
orcid.org/0000-0001-9075-5180
graciellafaico@hotmail.com



Resumo

No âmbito da *Convenção sobre Diversidade Biológica*, em 2010 foi pactuado o *Plano Estratégico para a Biodiversidade 2011-2020,* no qual se inserem as *20 Metas de Aichi,* que estabelecem diretrizes com esse objetivo. Partindo desses antecedentes, o objetivo do artigo foi mapear e descrever, criticamente, avanços e retrocessos em políticas públicas no Brasil, com relação à *Meta 11,* dirigida às áreas protegidas, por meio da cobertura jornalística, entre 2017 e 2018, período paradigmático, em termos de transição política e inflexão da pauta socioambiental. Para tal, a pesquisa de cunho qualitativo partiu de levantamento bibliográfico e documental, além do mapeamento em 42 mídias digitais brasileiras. Alguns avanços foram alcançados, mas foram mais significativos os retrocessos dessa agenda no período, sendo evidentes os inúmeros riscos e incertezas com relação a essa pauta estratégica, no contexto de um país de megadiversidade biológica como o Brasil.



Palavras-chave: *Convenção sobre Diversidade Biológica*, políticas públicas, *Metas de Aichi*, cobertura jornalística.



Abstract

Within the scope of the Convention on Biological Diversity (CBD), in 2010 a *Strategic Plan for Biodiversity 2011-2020* was adopted, including the 20 Aichi Targets, which establish its guidelines. With this objective, this article critically maps and describes advances and setbacks in public policies in Brazil in the pursuit of Aichi Target 11, that protected areas be increased and improved. A review is made of journalistic coverage from 2017 to 2018, a paradigmatic period in terms of political transition marked by a major inflection in the Brazilian socio-environmental agenda. From this, qualitative analysis based on the bibliographic and documentary review and mapping of the 42 Brazilian digital media. While some minor advances were made at the time, the overall setbacks in the conservation agenda over the period were most significant, when numerous risks and uncertainties regarding this strategic agenda becoming increasingly evident in the context of a country of biological megadiversity such as Brazil.



Keywords: Convention on Biological Diversity, public policies, Aichi Targets, journalistic coverage.



CC BY



http://dx.doi.org/10.51861/ded.dmvdd.3.254
Recebido em: 23 de março de 2022. Aprovado em: 30 de maio de 2022.

## INTRODUÇÃO

A manutenção do equilíbrio ecológico e a garantia da sobrevivência humana, em escala planetária, dependem diretamente da integridade da diversidade biológica e, cada vez mais, a compreensão dessa interdependência tende a ser vital para o futuro da sociedade global (SCBD, 2020a). Esse patrimônio natural tem importância fundamental para a vida no planeta, seja por seu valor intrínseco, mas também pelos denominados serviços ecossistêmicos prestados à sociedade, como a regulação climática, a proteção do solo e das reservas de água doce, o fornecimento de alimentos e fármacos, dentre outros benefícios diretos e indiretos de sua utilização. Assim, os riscos à biodiversidade representam um grande problema para a humanidade, tendo em vista o sentido de irreversibilidade associado ao processo de extinção de uma espécie (JOLY *et al.*, 2011).

Nesse contexto, não podem ser desconsiderados os valores intangíveis relacionados à biodiversidade, sobretudo, para povos indígenas, pescadores artesanais, ribeirinhos, comunidades extrativistas e outros grupos sociais, cujos modos de vida e processos de reprodução cultural, ao longo de gerações, dela dependem. Sob essa perspectiva, há de se ressaltar, o significado de sacralidade da natureza para esses e inúmeros outros grupos humanos, que dela dependem não apenas para a sua sobrevivência, mas para o seu próprio sentido de existência (FERNANDES-PINTO & IRVING, 2017).

Sendo assim, e considerando que a erosão progressiva da biodiversidade afeta o equilíbrio ecológico global e tem repercussões diretas e indiretas nos padrões de qualidade de vida humana, movimentos formados por organizações não governamentais, pela academia e por outros segmentos sociais atentos a esse problema, como a própria mídia, passaram a se organizar, nas últimas décadas, reivindicando medidas para o enfrentamento do contexto preocupante do declínio de espécies e dos seus *habitats*, já reconhecido como um problema de alcance global desde a década de 1990 (HANNIGAN, 2009).

Frente à intensificação das reivindicações sociais por soluções para o enfrentamento desse sério desafio global, no início da década de 1990 foi pactuada a *Convenção sobre Diversidade Biológica* – CDB (UN, 1992). Considerada como o principal tratado internacional dirigido à agenda em foco, a CDB passou a inspirar a formulação de inúmeras políticas públicas nacionais, desde a sua entrada em vigor, em 1993 (BENSUSAN, 2014; PRATES; IRVING, 2015). Seus três objetivos envolvem a conservação e o uso sustentável da diversidade biológica, além da repartição justa e equitativa dos benefícios gerados pelo uso dos recursos genéticos. Não se pode desconsiderar nessa reflexão que, em função da complexidade relacionada à implementação desse dispositivo global, perpassado por interesses econômicos, políticos e geopolíticos conflitantes, o processo para a sua consolidação tem sido marcado, historicamente, por recorrentes disputas e controvérsias entre os países signatários (ALBAGLI, 1998).

No âmbito da CDB, as áreas protegidas são consideradas como caminhos estratégicos para o cumprimento dos objetivos pactuados. Esses espaços naturais formalmente protegidos são reconhecidos, globalmente, por seu papel, no sentido de resguardar espécies e ecossistemas únicos, bem como as relações ecológicas que sustentam as inúmeras formas de vida. Entretanto, as APs têm sido alvos permanentes de controvérsias em políticas públicas, tendo em vista os diversos interesses em jogo, não sendo diferente essa situação no caso brasileiro.

Nesse sentido, Bensusan (2014), Diegues (1996**)** e Irving, (2010**),** dentre outros pesquisadores envolvidos nessa reflexão reafirmam esse argumento, ao mencionarem que o processo de criação, implementação e gestão de parques, reservas e outras áreas protegidas envolve inúmeros embates e tensões, uma vez que a sua existência interfere nas formas de uso da natureza e nas dinâmicas sociais locais, seja em ambientes terrestres ou marinhos e costeiros. Assim, os modos de vida e os processos de reprodução cultural de grupos sociais que dependem diretamente da natureza e contribuem, ao longo de gerações, para a sua conservação, tendem a ser afetados, muitas vezes gerando resistências, que estão na origem de muitos conflitos observados nessa dinâmica.

Assim, nessa arena pulsante de interesses conflitantes, não se pode desconsiderar a existência de grupos com interesses políticos e econômicos divergentes nos processos de gestão de áreas protegidas (IRVING, 2010; NEVES, 2012). É importante mencionar, ainda, nesse contexto, que, essas disputas têm se intensificado, mais recentemente no Brasil, em função da emergência de antigos argumentos e narrativas que advogam que ações de cunho socioambiental constituem obstáculos ao processo de desenvolvimento. Na contramão dessa lógica equivocada, inúmeros documentos de referência dirigidos ao delineamento de tendências globais relacionadas à temática em foco, como o *Global Biodiversity Outlook* 5 (SCBD, 2020a); o *Global Environment Outlook* 6:*Healthy Planet*, *Healthy People* (UNEP, 2019); e o *The Global Risks Report* 2021 (WEF, 2021) têm reconhecido que a proteção da natureza representa uma condição essencial para o futuro da humanidade, em bases sustentáveis, sobretudo, em cenários de agravamento da crise climática. Para tal, evocam a necessidade urgente de uma transição ecológica, na qual sejam incorporadas, gradativamente, novas diretrizes aos processos de produção e consumo, que no contexto vigente, tendem a pressionar, de maneira preocupante, os ecossistemas e as próprias bases de reprodução de todas as formas de vida.

Nesta perspectiva, cabe ressaltar que, na condição de liderança potencial do grupo de 17 países considerados megadiversos (por deterem, conjuntamente, 75% da diversidade biológica planetária), o Brasil abriga pelo menos 13% da biodiversidade global, o que pode representar 1,8 milhão de espécies, das quais, apenas são conhecidas entre 170 mil e 210 mil, segundo estimado por Lewinsohn e Prado (2005, 2006). Esses dados reafirmam, também, a necessidade de pesquisas nesse campo, para que o país, que ratificou a CDB, em 1998, possa manter, no cenário internacional, a sua liderança nesse debate, reconhecida desde a *Conferência das*

*Nações Unidas Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento* (CNUMAD), também conhecida como *Rio-92*, quando a CDB foi pactuada. Importante enfatizar, também, que no lastro da CDB, o Brasil vinha se destacando, no plano internacional, pelo seu protagonismo nas discussões diplomáticas que resultaram em importantes acordos com esse objetivo (TESCARI & VARGAS, 2007).

Nesse sentido, merece destaque a participação do Brasil na 10ª Conferência das Partes da CDB, realizada em Nagoya (capital da província japonesa de Aichi, no Japão), em 2010. Nessa ocasião foi pactuado o *Plano Estratégico para a Biodiversidade 2011-2020* (SCBD, 2010a), ao qual se vinculam as *20 Metas de Aichi*. Nesse evento, em particular, a delegação brasileira teve papel significativo na construção desse pacto que passou a orientar os países signatários, para o enfrentamento da perda de biodiversidade global, a partir de então (MACHADO *et al*, 2012).

Mas, para além da capacidade de diálogo e negociação, a diplomacia brasileira vinha, nos últimos anos, adquirindo importante reconhecimento nos fóruns internacionais, pela tradução, na cena internacional, dos esforços do país dirigidos à construção de políticas públicas, com o objetivo de conservação e uso sustentável da biodiversidade (IPEA, 2016; LAGO, 2006; MEDEIROS, 2006; PRATES & IRVING, 2015; SCARANO *et al*., 2018).

No entanto, apesar desse reconhecido avanço em políticas públicas de proteção da natureza, o contexto de um país de dimensões continentais e historicamente marcado por um grave passivo de desigualdades sociais e por um processo de desenvolvimento orientado pelo uso ilimitado da natureza, tem dificultado, consideravelmente, os esforços dirigidos à conservação da biodiversidade, frente ao poder crescente de inúmeros interesses econômicos e políticos contrários a esse processo. Além disso, são recorrentes as contradições no âmbito de políticas públicas nacionais, cujas diretrizes, muitas vezes, são conflitantes (UICN, WWF-Brasil, IPÊ, 2011; VINHA e MAY, 2012; 2013; 2014). Essa contradição se expressa, claramente, nas tentativas de desmonte dos dispositivos dirigidos à pauta socioambiental nos últimos anos, com ênfase no arcabouço destinado à gestão de áreas protegidas, em função dos interesses envolvidos na expansão da fronteira agropecuária e na implementação de obras de infraestrutura energética, viária, entre outras (SEIXAS, *et al*., 2020, WWF-Brasil, 2017; 2018).

Tendo esses antecedentes como inspiração e, reconhecendo a importância desse tema para o desenvolvimento do país, em bases sustentáveis, o objetivo deste artigo foi mapear e descrever, criticamente, avanços, retrocessos, resistências e caminhos possíveis para a superação dos desafios identificados em políticas públicas de proteção da natureza, no Brasil, com relação à *Meta 11 de Aichi*, dirigida especificamente às áreas protegidas, por meio da análise da cobertura jornalística, entre 2017 e 2018. O recorte temporal adotado para a pesquisa se justifica pelo fato de ter sido esse um período paradigmático, em termos de transição política e também momento de inflexão, no que se refere à pauta socioambiental, no plano de políticas públicas.

Importante destacar, ainda, que, no momento, estão também em discussão as próprias *Metas de Aichi*, no âmbito da *Décima Quinta Conferência das Partes da* CDB (COP-15), que vem sendo conduzida em duas etapas: um encontro virtual já realizado em outubro de 2021, e um evento presencial, previsto para dezembro de 2022, em Montreal, Canadá. Nessa COP que vem sendo adiada, desde outubro de 2020, em decorrência das medidas restritivas impostas pela *Pandemia da Covid-19*, os países membros terão que definir os próximos passos para se buscar conter a perda de biodiversidade, que segue, globalmente, em ritmo acelerado, apesar dos esforços empreendidos internacionalmente, desde a sua pactuação (SCBD, 2020a). Para tal, um primeiro esboço da chamada *Estrutura Global de Biodiversidade Pós-2020* (SCBD, 2020b) servirá de base para as negociações de um novo acordo, para as décadas compreendidas entre 2030 e 2050. Esses encaminhamentos serão essenciais para que sejam alcançadas as diretrizes previstas no documento *Visão 2050*, conforme enfatizado no *Quinto Panorama Global da Biodiversidade* - GBO-5 (SCBD, 2020a). Nele, foram sintetizados avanços e fracassos observados, globalmente, em relação ao cumprimento das *20 Metas de Aichi*, não alcançadas, integralmente, por nenhum dos países signatários da CDB, tendo sido apenas seis delas cumpridas parcialmente, dentre as quais, a *Meta 11*, foco desse artigo. Na publicação, se reconhece também os esforços brasileiros com esse objetivo, por ter o país alcançado alguns avanços dirigidos à prevenção e ao combate ao desmatamento na Amazônia, entre 2004 e 2012, com a redução desse processo em 84%, no periodo mencionado, embora, nos últimos anos, esse movimento não tenha se sustentado, por inumeras razões.

Nesse contexto, não se pode negligenciar a conjuntura de turbulência política no país, a partir de 2016, ano que representou um verdadeiro "divisor de águas", no plano nacional, com efeitos evidentes no encaminhamento das políticas de proteção da natureza, com ênfase naqueles relacionados aos compromissos assumidos pelo país, no âmbito das *Metas de Aichi*, dentre as quais, a *Meta 11*, foco do presente artigo.

Mas ainda assim, cabe destacar que, considerando os antecedentes apresentados e o objetivo da pesquisa, este artigo está estruturado em quatro seções principais, a partir desta introdução. Na segunda seção, se busca apresentar resumidamente a trajetória metodológica da pesquisa. Na terceira seção, se discute o *Plano Estratégico para a Biodiversidade 2011-2020* (SCBD, 2010a) e as *Metas de Aichi*, além de se problematizar como o Brasil vem se posicionando, nesse contexto, no que se refere especificamente à *Meta 11*. Os resultados da pesquisa compõem a quarta seção do artigo. Nela são sintetizadas as reflexões derivadas da investigação realizada e são delineadas algumas recomendações para se pensar possíveis caminhos para políticas públicas, no âmbito da CDB, no caso brasileiro.

## PERCURSO METODOLÓGICO

Considerando o atual contexto político de acesso limitado aos instrumentos e à dinâmica da gestão pública e a necessidade de mapeamento e análise de eventuais avanços e retrocessos em políticas públicas no Brasil, com relação à *Meta 11 de Aichi*, para se pensar caminhos para a conservação da biodiversidade nos próximos anos, o percurso metodológico adotado envolveu quatro etapas principais: a) pesquisa bibliográfica; b) pesquisa documental; c) mapeamento de matérias jornalísticas em mídias digitais brasileiras sobre a agenda pesquisada, entre março de 2017 e março de 2018[1] (conforme APÊNDICE A); e d) análise dos dados obtidos, por meio da técnica de Análise de Conteúdo (BARDIN, 2016), tendo como suporte o *software* alemão ATLAS.*ti*.

Esta pesquisa descritiva, de viés qualitativo, construída sob uma perspectiva interdisciplinar, teve como ponto de partida, o levantamento bibliográfico, com enfoque na agenda da conservação e de uso sustentável da biodiversidade, a partir dos compromissos brasileiros assumidos no contexto do *Plano Estratégico para a Biodiversidade* 2011-2020 (SCBD, 2010a). No recorte adotado, o foco de análise foi direcionado à *Meta 11 de Aichi*, referente ao compromisso de ampliação de áreas protegidas, no plano global. Esse processo foi conduzido, sobretudo, na base *online* de periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), tendo como recorte temporal, artigos publicados entre 2010, ano de pactuação das 20 *Metas de Aichi*, e 2018, ano de conclusão da pesquisa. Para tal, as buscas foram orientadas pelo uso dos seguintes termos-chave de busca, em português: áreas protegidas, unidades de conservação, *Convenção sobre Diversidade Biológica* e *Metas de Aichi*.

Para a análise documental, os dispositivos de políticas públicas foram mapeados, sobretudo, nos *websites* da CDB, do Ministério do Meio Ambiente (MMA) e do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), para apoiar a contextualização do tema, com relação à agenda em foco, no caso brasileiro, tendo como recorte temporal o período mencionado anteriormente.

No que se refere ao levantamento das matérias jornalísticas, foi realizado um mapeamento via internet, pelo buscador *Google*, com o intuito de se buscar identificar como foi expressa a agenda pesquisada na cobertura jornalística de mídias digitais brasileiras. Para tal, as buscas foram orientadas, também, pelo uso dos termos-chave, em português, anteriormente mencionados, entre março de 2017 e março de 2018, período crítico de transição política, conforme discutido.

Para acompanhar os desdobramentos da agenda em foco, foram analisadas 110 matérias jornalísticas, veiculadas por 42 mídias digitais brasileiras (APÊNDICE A). Nesse universo se inserem 17 veículos de comunicação de massa, oito de produção independente, dez portais de Organizações Não Governamentais, quatro sites de

1 Período de realização de uma pesquisa de pós-doutorado, sobre desdobramentos dos compromissos assumidos pelo governo brasileiro, como signatário da CDB.

universidades e outras instituições acadêmicas, além de três sites de instituições governamentais.

Para selecionar o universo de mídias pesquisadas foram adotados alguns procedimentos metodológicos. Durante o período informado anteriormente, foram selecionadas, mensalmente, as matérias para análise, após acesso ao filtro *Notícias* no buscador *Google*, por meio das palavras-chave mencionadas. Nessa busca, foram consideradas, para a análise proposta, as matérias que continham pelo menos um dos três eixos orientadores da pesquisa: a) principais avanços; b) principais retrocessos; e c) resistências e caminhos para a superação dos desafios identificados relacionados aos compromissos assumidos pelo Brasil, no âmbito da *Meta 11 de Aichi*.

Para a interpretação dos dados obtidos se utilizou a Análise de Conteúdo (BARDIN, 2016), por meio dos três eixos analíticos orientadores da pesquisa, mencionados anteriormente, que foram definidos *a priori*.

## O PLANO ESTRATÉGICO PARA A BIODIVERSIDADE 2011-2020 E *AS METAS DE AICHI*: O POSICIONAMENTO BRASILEIRO E A META 11.

Como anteriormente contextualizado, para fazer frente ao processo de perda gradual de biodiversidade, no plano internacional, foi pactuado, em 2010, durante a COP-10, realizada em Nagoya, o *Plano Estratégico para a Biodiversidade* 2011-2020 (SCBD, 2010a), ao qual se vinculam as 20 *Metas de Aichi*. Na ocasião, os países signatários da CDB, renovaram o seu compromisso com relação a esse dispositivo porque se reconheceu, globalmente, o fracasso com relação aos objetivos e metas estabelecidos anteriormente, no âmbito do *Plano Estratégico para a Biodiversidade* 2001-2010 (SCBD, 2000), como reiteradamente discutido no *Terceiro Panorama Global da Biodiversidade* – GBO-3 (SCBD, 2010b). Com o reconhecimento global sobre a gravidade do problema e, no sentido de ampliar a visibilidade internacional da CDB, o período 2011-2020 foi também designado como a *Década das Nações Unidas para a Biodiversidade*.

Considerando a preocupação com o avanço do processo de perda de biodiversidade, no plano global, a *Meta 11* foi pactuada entre as 20 *Metas de Aichi*, com o compromisso global de conservação de, pelo menos, 17% de áreas terrestres e de águas continentais e de 10% de áreas marinhas e costeiras, até 2020, sob a forma de áreas protegidas. Mas como sobre a CDB incidem inúmeros interesses conflitantes, são ilimitadas as controvérsias envolvidas no processo, o que tende a estar na origem de uma dinâmica recorrente de avanços e recuos frente ao modelo socioeconômico vigente.

Não por acaso, o levantamento sobre o contexto mundial de áreas protegidas, sistematizado no *Quarto Panorama Global da Biodiversidade*– GBO-4 (SCBD, 2014), já sinalizava que o alcance dessa e de outras *Metas de Aichi* poderia estar em risco, justamente pelas inúmeras pressões sobre a biodiversidade, no plano global. Essas

têm sido recorrentes, sobretudo, como resultado dos padrões de produção e consumo e do fomento a atividades econômicas incompatíveis com a conservação e o uso sustentável da diversidade biológica, como aquelas dirigidas à expansão em larga escala da fronteira agropecuária e à exploração de combustíveis fósseis, dentre os quais, o petróleo e o carvão, também na origem do aquecimento global.

Importante mencionar que nessa arena global, o Brasil tem sido reconhecido como estratégico não somente em termos de sua condição de megadiversidade biológica, mas também, pelas crescentes pressões sobre esse patrimônio natural, de valor inquestionável para o processo de desenvolvimento, em bases sustentáveis. Assim, o país enfrenta uma missão desafiadora para a implementação de políticas públicas dirigidas à conservação e ao uso sustentável da biodiversidade, ainda que importantes ações com esse objetivo tenham sido desenvolvidas, nas últimas décadas, para responder aos compromissos assumidos no âmbito da CDB (MACHADO *et al.*, 2012; WWF-Brasil, 2018).

Nessa trajetória permeada por avanços e retrocessos, diversas ações de políticas públicas vinham sendo estabelecidas pelo governo brasileiro, desde a década de 1990, principalmente, a partir do *Programa Nacional da Diversidade Biológica* (Pronabio), criado em 1994, até a instituição da *Política Nacional de Biodiversidade* (PNB) (BRASIL, 2002), reconhecida como o resultado mais direto desse compromisso (MEDEIROS, 2006). Mas cabe enfatizar, nessa breve retrospectiva, a importância central do *Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza* - SNUC (BRASIL, 2000), principal marco do arcabouço legal orientador para os processos de criação, implementação e gestão de unidades de conservação no Brasil e, também, a criação, em 2003, da *Comissão Nacional de Biodiversidade* (Conabio). Esse colegiado foi estabelecido com a missão de promover a implementação da PNB visando assegurar o cumprimento dos compromissos nacionais no âmbito da CDB. Além desses dispositivos de políticas públicas, o *Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas* – PNAP (BRASIL, 2006) foi instituído, também na mesma década, buscando fortalecer esse processo, em nível nacional, com base no compromisso de governança democrática.

Nesse contexto cabe destacar ainda, que, em relação às diretrizes do *Plano Estratégico para a Biodiversidade 2011-2020* (SCBD, 2010a), o governo brasileiro, além de ter estabelecido, em 2013, as denominadas *Metas Nacionais de Biodiversidade* havia também se comprometido, em 2017, com a publicação da segunda versão da *Estratégia e Plano de Ação Nacionais para a Biodiversidade* - EPANB 2016 (MMA, 2017). Essas iniciativas, em seu conjunto, constituem os principais dispositivos de políticas públicas dirigidos à implementação da CDB, no caso brasileiro (WWF-Brasil, 2018).

No que se refere, especificamente, à *Meta 11 de Aichi*, cabe ressaltar o fato de o Brasil ter assumido internacionalmente, compromissos bem mais ambiciosos do que os expressos nesse pacto. Dentre as *Metas Brasileiras para 2020*, no caso

específico da *Meta Nacional 11*[2] foi firmado pelo país o compromisso de que: "*Até 2020, serão conservadas, por meio de sistemas de unidades de conservação previstas na Lei do SNUC e outras categorias de áreas oficialmente protegidas, como APPs, reservas legais e terras indígenas com vegetação nativa, pelo menos 30% da Amazônia, 17% de cada um dos demais biomas terrestres e 10% de áreas marinhas (...)*" (MMA, 2016, p. 160).

Nesta retrospectiva, vale destacar, ainda, que, até 2010, quando foram pactuadas as 20 *Metas de Aichi*, as áreas terrestres abrangidas por UCs, no Brasil, já correspondiam a 16%, enquanto as áreas marinhas e costeiras totalizavam apenas 1,5% do território nacional, segundo o *Quinto Relatório Nacional do Brasil para a Convenção sobre Diversidade Biológica* (MMA, 2016). De acordo com essa fonte, a abrangência do processo no âmbito do SNUC também era desigual nos diferentes biomas, sendo desse total conservado 26,1% na Amazônia; 9,3% na Mata Atlântica; 8,3% no Cerrado; 7,5% na Caatinga; 4,6% no Pantanal; 2,7% e no Pampa.

Cabe ressaltar que, embora o país tenha até mesmo superado, em termos percentuais, a *Meta 11 de Aichi*, no caso específico das áreas protegidas marinhas, que passaram de 1,5% para 26,36%, entre 2011 e 2018, nem todos os biomas foram contemplados da mesma maneira, em termos de áreas protegidas terrestres.

Importante também enfatizar que, no *Sexto Relatório para a Convenção sobre Diversidade Biológica* (MMA, 2020), com dados sistematizados de unidades de conservação terrestres no Brasil, até 2018, o percentual de proteção do SNUC para os diferentes biomas do país era assim distribuído: Amazônia (28,08%); Mata Atlântica (9,50%); Caatinga (8,83%); Cerrado (8,26%); Pantanal (4,55%); Pampa (3,14%). Esses dados confirmam que, com exceção da Amazônia, o país não havia alcançado, até então, a *Meta 11 de Aichi* em nenhum dos demais biomas brasileiros. Além disso, no mesmo ano, não havia sequer cumprido as próprias *Metas Nacionais* de áreas protegidas, mencionadas anteriormente.

## RESULTADOS E DISCUSSÕES

Um primeiro ponto de reflexão sobre a pesquisa realizada, por meio da análise das matérias jornalísticas mapeadas, se refere à importância do papel desempenhado pelos veículos de comunicação, na disseminação de informações qualificadas para o monitoramento das ações governamentais pela própria sociedade, no âmbito da agenda de conservação e uso sustentável da biodiversidade, como advogam Dovers *et al*., (2015); Hamú *et al*., (2004); Hesselink *et al*., (2007); Oliveira e Irving (2011); Oliveira *et al*., (2018).

2 Em razão da amplitude e da complexidade desse compromisso brasileiro, se optou, neste artigo, pela análise dirigida à Meta 11 relacionada, diretamente, ao SNUC. Nesse contexto, as questões dirigidas à implementação do Código Florestal, assim como à demarcação de Terras Indígenas, são mencionadas apenas tangencialmente na análise proposta por terem sido apreendidas na pesquisa.

Tendo esse argumento como ancoragem, e partindo da metodologia previamente descrita, a análise dos resultados obtidos na pesquisa envolvendo a cobertura jornalística no período de março de 2017 a março de 2018, será apresentada a seguir, segundo os três eixos analíticos previamente estabelecidos no plano metodológico: a) avanços, b) retrocessos observados e c) resistências e caminhos para a superação dos desafios identificados relacionados aos compromissos assumidos pelo Brasil, no âmbito da *Meta 11 de Aichi*.

## Avanços em políticas públicas de proteção da natureza

Sem dúvida, o processo de ampliação de áreas protegidas marinhas, como parte dos compromissos assumidos pelo Brasil, no âmbito das *Metas de Aichi*, foi o tema de maior impacto na cobertura jornalística analisada. Diversas matérias mapeadas mencionaram esse resultado como o principal avanço com relação às políticas públicas de proteção da natureza no país, no período em foco (Ref. 88, 89, 91, 99, 104, 105 e 110).

O papel do movimento ambientalista na estratégia para a ampliação das áreas protegidas marinhas representou, também, um ponto de destaque na cobertura analisada. Nesse contexto, um dos fatos mencionados foi que em fevereiro de 2017, uma comitiva de ambientalistas havia sido recebida pelo Ministério do Meio Ambiente, em Brasília, estando em pauta, naquela ocasião, a discussão sobre essa iniciativa, como ilustrado por algumas matérias com esse enfoque (Ref. 89, 109) que, em seu conjunto, traduziu o papel da sociedade no processo.

Nesse sentido, o engajamento e a contribuição da academia representaram, também, um diferencial na condução dessa pauta pela perspectiva da cobertura jornalística mapeada. Cabe destacar, nesse contexto, uma carta aberta[3] assinada por mais de cem cientistas do país enviada, ao Palácio do Planalto, em março de 2018, com a proposta de criação de áreas protegidas marinhas, em arquipélagos no Espírito Santo e em Pernambuco. Nesse documento, foi enfatizado o fato de um processo de consulta pública realizado nas cidades de Recife e Vitória, em fevereiro de 2018, ter envolvido organizações representativas da sociedade civil, além de pesquisadores que, na ocasião, manifestaram um importante apoio à criação das áreas protegidas marinhas nos dois estados. A ampla disponibilidade de dados científicos para embasar a proteção desses ambientes marinhos de alta relevância ecológica foi reafirmada pelos signatários do documento. A importância dessa iniciativa, para atender aos compromissos referentes à *Meta 11 de Aichi*, foi também um outro argumento apresentado na produção jornalística mapeada (Ref.99) que traduziu essa dinâmica já em período de turbulência política.

Tendo em vista o contexto discutido, foi também mencionado na cobertura jornalística, o fato de o governo brasileiro ter formalizado, em 2018, a criação de

3 Carta disponível em: https://www.oeco.org.br/wp-content/uploads/2018/03/Carta-Aberta-dos-Cientistas-ao-PR.pdf

unidades de conservação marinhas envolvendo os arquipélagos de São Pedro e São Paulo (PE) e Trindade e Martim Vaz (ES), que, juntas, totalizaram 92 milhões de hectares ampliando, assim, a extensão abrangida por áreas protegidas marinhas no país, de 1,5% para mais de 25% naquele ano. Esse tema foi destaque em várias matérias analisadas (Ref. 88, 89, 91, 99, 100, 106, 108 e 110) no período da pesquisa. Nessas produções jornalísticas foi enfatizado, ainda, o papel de liderança assumido pelo Brasil, no cenário global, envolvendo a estratégia para a conservação e o uso sustentável da biodiversidade nas zonas costeira e marinha, em contraste ao que vem sendo observado recentemente.

Mas, nessa agenda, apesar de a criação das áreas protegidas marinhas ter sido reconhecida como uma conquista histórica, controvérsias foram também veiculadas no contexto da cobertura midiática analisada. Em uma das matérias mapeadas (Ref. 109), por exemplo, pesquisadores de diversas áreas do conhecimento enfatizavam o fato de o desenho final dessas unidades de conservação ter excluído algumas áreas vulneráveis, de elevada biodiversidade. Nessa matéria está claramente expressa a surpresa de especialistas da academia que haviam participado do processo, uma vez que tal exclusão de áreas vulneráveis do sistema de proteção teria sido o resultado de pressões posteriores ao debate oficial, sofridas pelo governo federal, envolvendo interesses pesqueiros nos dois arquipélagos em questão. Em contrapartida, na cobertura se apresentou o argumento da própria esfera governamental federal, nesse caso, que teria buscado compatibilizar as questões de proteção da natureza àquelas de defesa nacional.

Além do processo de instituição de áreas protegidas marinhas, de grande extensão, mereceu destaque, nesta retrospectiva, a menção à superação da meta de conservação de 60 milhões de hectares relativa ao *Programa Áreas Protegidas da Amazônia* (ARPA)[4], em dezembro de 2017, quando foram celebrados os 15 anos de implementação dessa iniciativa, considerada como a maior estratégia global para a gestão de áreas protegidas. Em uma das matérias analisadas (Ref. 83), se ressaltou a contribuição direta do Programa ARPA para o cumprimento dos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, no âmbito da CDB, por meio dos quais o país se propôs a proteger 30% da Amazônia, até 2020.

Além disso, foi enfatizado, em uma outra matéria analisada (Ref. 86), a liberação de 60 milhões de dólares no âmbito do *Projeto Paisagens Sustentáveis da Amazônia*[5], iniciativa que, dentre outras ações, busca fortalecer a criação de novas unidades de conservação e, a consolidação das existentes, além de propor mecanismos para a sustentabilidade financeira dessas áreas protegidas, em longo prazo.

Sendo assim, essas matérias e os argumentos nelas expressos parecem delinear algumas pistas centrais para o aprofundamento desse debate sobre as políticas

4 Informações sobre o Programa Arpa disponíveis em: <http://arpa.mma.gov.br/>

5 Informações sobre o projeto Paisagens Sustentáveis da Amazônia disponíveis em: <https://www.mma.gov.br/biodiversidade/projetos-sobre-a-biodiveridade/projeto-gef-paisagens-sustent%C3%A1veis.html>

públicas de proteção da natureza. Em primeiro lugar, os processos de negociação sobre a conservação e o uso sustentável da biodiversidade envolvem inúmeros conflitos e campos de disputa (NEVES, 2012; SEIXAS *et al.*, 2020).

Além disso, considerando que, historicamente, essa agenda é marcada, permanentemente, por jogos de força e de poder (ALBAGLI, 1998), parece claro, nesse caso, que até mesmo, as importantes conquistas alcançadas nesse período são permeadas por tensões, controvérsias e frustrações que estão na base das incertezas que caracterizam o processo, em termos de pactos estabelecidos internacionalmente, assim como na dinâmica de políticas públicas de proteção da natureza, no caso brasileiro.

## Retrocessos em políticas públicas de proteção da natureza

Ainda que esta não tenha sido uma pesquisa de viés quantitativo, é importante que se considere que, das 110 matérias mapeadas no processo, 89 discorreram sobre os inúmeros retrocessos relacionados à agenda de conservação e uso sustentável da biodiversidade. Nesse contexto, o aumento do desmatamento foi a temática central discutida na cobertura jornalística analisada, tendo em vista a aceleração dessa tendência, sobretudo na região Amazônica no período analisado, embora outros biomas também tenham sido mencionados como alvos do processo.

Em linhas gerais, se mencionou, sistematicamente, no período analisado, o aumento do desmatamento como resultado da pressão para a recategorização de unidades de conservação e da ocupação ilegal de terras públicas. Riscos à biodiversidade, provocados por projetos de elevado impacto socioambiental no entorno de áreas protegidas, dentre os quais, os de mineração, foram também destacados como graves ameaças à integridade dos sistemas ecológicos.

Os principais retrocessos nessa pauta, reconhecidos na pesquisa realizada, foram também associados às tentativas deliberadas de desmonte do arcabouço legal e dos instrumentos de políticas públicas vigentes, dirigidos à agenda em foco. Os inúmeros interesses econômicos e políticos em disputa foram enfatizados como impulsionadores de pressão sobre a biodiversidade, sendo as áreas protegidas alvos centrais desse processo.

Medidas inteiramente contrárias às diretrizes do arcabouço legal brasileiro vigente para a conservação e uso sustentável da biodiversidade e, sobretudo, aos compromissos assumidos pelo país no âmbito das *Metas de Aichi*, receberam, também, uma ênfase importante no contexto das matérias pesquisadas. Nesse caso, desde a tentativa de aprovação de um Projeto de Lei (PL) autorizando a caça em parques nacionais (Ref. 1), até um PL propondo a extinção de unidades de conservação criadas em antigas áreas privadas, cujos proprietários não haviam sido indenizados no período de cinco anos (Ref. 24), tramitaram no Congresso Nacional, segundo a cobertura jornalística, representando riscos frequentes à integridade das UCs e à própria existência do SNUC (BRASIL, 2000). Nesse sentido, cabe ressaltar que, nesse mesmo período, o dossiê *Unidades de Conservação sob risco*:

*Ofensiva contra áreas protegidas abrange uma área quase do tamanho de Portugal* (WWF-Brasil, 2017) já alertava que interesses diversos de parlamentares e do próprio governo, impulsionados por produtores rurais e pela indústria da mineração, trariam graves prejuízos ao processo de proteção da natureza no país. Assim, a cobertura jornalística parece ter traduzido com clareza algumas das preocupações das Organizações não Governamentais que discutem e atuam nessa pauta no país.

Diante desse contexto, até mesmo importantes e reconhecidas conquistas, como aquelas já discutidas para a ampliação das UCs marinhas e aquelas alcançadas pelo Programa ARPA em 15 anos de existência, foram abordadas, ironicamente, sob a lente dos riscos e ameaças (Ref.24) pela cobertura jornalística.

Nas matérias analisadas se discutiu, também, que se por um lado, as ações de combate ao desmatamento e à implementação de unidades de conservação, representavam, historicamente, os principais argumentos para o prestígio ao Brasil, no cenário diplomático global, nas últimas décadas, esse protagonismo estaria em xeque, frente aos riscos de desmantelamento das salvaguardas existentes, no plano de políticas públicas associadas à agenda socioambiental brasileira (Ref. 20, 53, 54, 68).

Nesse sentido, nas matérias mapeadas foi enfatizado que, entre agosto de 2015 e julho de 2016, o desmatamento da Amazônia havia alcançado um crescimento recorde de cerca de 30%. Nesse período, aproximadamente 8 mil quilômetros quadrados já haviam sido eliminados do bioma.

A transformação do contexto político e institucional, após uma década de ação efetiva, foi também interpretada pela cobertura jornalística, como causa dos inúmeros retrocessos na legislação ambiental, com a tendência clara de agravamento do processo no futuro (Ref. 46). Nesse contexto, foram também resgatadas as opiniões de alguns especialistas que reafirmavam ter sido o próprio governo agente e protagonista no processo (Ref. 68).

Uma das decisões governamentais que parecem ter contribuído para fortalecer esse argumento ganhou também destaque na cobertura jornalística, em abril de 2017. Naquele momento, o governo federal havia anunciado um corte superior a R$ 42,1 bilhões no orçamento público, medida essa interpretada como deflagradora para o enfraquecimento dos órgãos ambientais, já debilitados em sua capacidade de atuação. Essa decisão foi divulgada logo após o congelamento dos gastos primários, por 20 anos, assegurado pela Emenda Constitucional 95 (em março de 2017), corte orçamentário que atingiu fortemente o Ministério do Meio Ambiente (Ref. 35), uma das pastas que vem sendo, desde então, objeto frequente dessa ação governamental. Essa medida comprometeria, ainda mais, as ações dirigidas ao combate ao desmatamento e ao processo de gestão das UCs federais. Nesse caso, também, o enfraquecimento das estratégias de fiscalização pelos órgãos ambientais passou a ser interpretado, na cobertura jornalística, como causa potencial de riscos para a agenda socioambiental, sobretudo, na Amazônia. Nesse sentido, foram mencio-

nadas as dificuldades recorrentemente enfrentadas pelo Ibama, a partir de então, para realizar as operações de fiscalização em campo, justamente em um período em que se acelerava o processo de desmatamento na região.

Diante das limitações orçamentárias anteriormente mencionadas, a estratégia adotada pelo governo federal teria sido o acesso aos recursos do Fundo Amazônia[6], para custear o aluguel de carros e helicópteros destinados ao monitoramento da região. No entanto, frente a esse panorama de agravamento das ilegalidades, foi também enfatizado na cobertura jornalística do período analisado, o pagamento de apenas 30% das multas aplicadas pelo órgão ambiental aos infratores (Ref. 46), uma clara referência ao desmonte da política ambiental no período.

Mas para além da Amazônia, outros biomas brasileiros passaram também a ser fortemente impactados pelo desmatamento, segundo a cobertura jornalística do período analisado. Dados inéditos, nesse caso, foram divulgados, a partir do *Projeto de Mapeamento Anual da Cobertura e Uso do Solo no Brasil* (MapBiomas), que ilustrou, em 2017, as principais transformações ocorridas no país, de 2000 a 2016, o que também inspirou o debate na cobertura jornalística analisada. Nesse período, o Pantanal perdeu 14 mil quilômetros quadrados, com a vegetação natural reduzida de 86% para 73%, em razão da plantação de pastagens e intensificação da pecuária (Ref. 12, 80). No caso do Pampa, especificamente, esse bioma foi reduzido em 38%, com relação à cobertura original, enquanto a área de agricultura cresceu 30% (Ref.22).

O Cerrado, por sua vez, perdeu 50% de sua vegetação original no período em questão, e pode desaparecer ainda neste século, caso perdure o modelo de exploração econômica vigente. Assim, esse foi um outro importante bioma mencionado, nas matérias jornalísticas, na interface entre desmatamento e a expansão da fronteira agrícola, com base nos dados divulgados pelo MapBiomas, em 2017. Nesse sentido, o incêndio ocorrido no Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros (GO), em outubro de 2017, representou um alerta, associado à perda de biodiversidade e aos riscos ao bem-estar da sociedade em geral (Ref. 81). Nesse contexto, foi enfatizado ainda, que, entre 2000 e 2015, a perda de vegetação nativa do Cerrado havia atingido 11%, o que correspondia, naquele período, a 236 mil quilômetros quadrados (Ref. 82).

O limitado esforço governamental para o estabelecimento de unidades de conservação dirigidas às áreas nativas do Cerrado foi também mencionado, na cobertura jornalística, como um problema grave a ser enfrentado pelo país, nos próximos anos, uma vez que essas são responsáveis pela proteção de 8% do bioma. Um alerta da cobertura mapeada foi também dirigido ao fato de a maior parte do desmatamento desse bioma ocorrer em terras privadas (Ref. 82), em descumprimento às próprias diretrizes do Código Florestal (BRASIL, 2012), o que parece também ilustrar, uma vez mais, os conflitos e os jogos de força com relação às políticas públicas de proteção da natureza no país.

6 Sobre o Fundo Amazônia: http://www.fundoamazonia.gov.br/pt/home/

Outra tendência de agravamento do cenário pesquisado, segundo as matérias mapeadas, envolveu, no período, a alta do desmatamento ilegal em áreas protegidas. Diante desse cenário, o *Instituto do Homem e do Meio Ambiente da Amazônia* (Imazon) passou a divulgar, trimestralmente, um relatório sintético, com as principais ameaças e pressões identificadas no contexto de áreas protegidas, o que passou a ser monitorado, pela instituição, a partir de então, tanto no caso das UCs como das Terras Indígenas na região (Ref. 85). Esse contexto, ilustra, uma vez mais, a tendência de desmobilização da agenda socioambiental e desmonte das políticas públicas de proteção da natureza, mas também, o engajamento da sociedade civil na tentativa de se contrapor a esse movimento.

A deficiência do processo de fiscalização, foi reconhecida, no plano da cobertura analisada, como fator-chave para que as unidades de conservação federais e estaduais tivessem se tornado alvos permanentes de desmatamento na Amazônia. Segundo uma das matérias mapeadas (Ref. 90), essa questão foi enfatizada em um estudo internacional publicado, em 2018, que havia avaliado a situação de 62 UCs em Rondônia, um dos três estados com maiores índices históricos de desmatamento na região. Nesse estudo, se concluiu que as alterações nos limites dessas áreas protegidas estavam diretamente correlacionadas aos altos índices de desmatamento em 2010 e em 2014. Dentre outros dados mencionados, o destaque da cobertura foi atribuído às perdas envolvendo dez UCs do Estado, que alcançaram cerca de 8 mil quilômetros quadrados, no período, para as obras das usinas hidrelétricas de Jirau e Santo Antônio, no mesmo Estado da Federação.

O avanço do processo de desmatamento nas áreas protegidas, em outros biomas, foi também observado no contexto analisado. Na Caatinga, por exemplo, foi enfatizado em uma das matérias analisadas (R. 41), um trabalho de monitoramento de 14 unidades de conservação que havia registrado que, 22% dessas UCs, haviam sofrido algum tipo de degradação ambiental nos 15 anos precedentes. Nesse contexto, o desmatamento e a caça predatória foram mencionados como os principais fatores de pressão, agravados pela deficiência nos processos de gestão dessas UCs.

Na cobertura jornalística, a pressão dirigida às áreas protegidas, envolveu, ainda, alguns riscos provocados por projetos de mineração propostos para regiões de importância central para a conservação da biodiversidade, cujos impactos poderiam atingir não apenas as Unidades de Conservação, mas também as Terras Indígenas (Ref. 3, 26, 72).

Esse processo parece ter sido ainda agravado pela dinâmica em curso, desde então, no próprio Congresso Nacional. Dessa forma, propostas para a ampliação de UCs haviam sido travadas frente à oposição da bancada ruralista, grupo político de grande poder de influência, que esteve no cerne de inúmeras controvérsias captadas nesta análise. Um exemplo nesse sentido envolveu o processo de ampliação do Parque Nacional Chapada dos Veadeiros permeado por inúmeras tensões (Ref. 4). O mesmo grupo político teria sido, também, o articulador de propostas que colocavam em risco os processos de demarcação de Terras Indígenas e outros

territórios de populações tradicionais (Ref. 71). Nesse caso, parece clara, uma vez mais, a convergência de interesses contrários à agenda socioambiental brasileira.

Nesta perspectiva, a ocupação ilegal de terras públicas para a legalização de titularidade *a posteriori*, processo denominado popularmente de grilagem, foi também recorrentemente mencionado na cobertura jornalística, por sua forte vinculação com o desmatamento na Amazônia, tendo sido enfatizado, em várias matérias analisadas, o risco de agravamento dessa tendência envolvendo, inclusive, alterações de limites de UCs. Como principal ilustração dessa tendência, o controverso processo de tramitação, no Congresso Nacional, das Medidas Provisórias (MPs) 756 (BRASIL, 2016a) e 758 (BRASIL, 2016b) teve forte repercussão na cobertura jornalística, conforme será detalhado a seguir. Os interesses políticos e econômicos envolvidos nas mudanças que se tentou implementar, nesse processo, foram reconhecidos, como sem precedentes, na história recente do país, pelas inúmeras matérias mapeadas (Ref. 5, 15, 23, 24, 27, 30, 31, 37, 38, 39, 44, 47, 49, 51, 52, 54, 55, 56, 58, 61, 68).

Em se considerando a região Amazônica, em particular, sob a alegação de resolução de conflitos fundiários, a MP 756 (BRASIL, 2016a) modificaria os limites do Parque Nacional do Rio Novo, localizado entre os municípios de Itaituba e Novo Progresso, e da Floresta Nacional (Flona) do Jamanxim, localizada no município de Novo Progresso (Pará), sendo parte de sua área desmembrada para a criação da Área de Proteção Ambiental (APA) do Jamanxim, no mesmo Estado da Federação.

Por meio da MP 758 (BRASIL, 2016b) seriam alterados os limites do Parque Nacional de Jamanxim, localizado nos municípios de Itaituba e Trairão, e da Área de Proteção Ambiental (APA) do Tapajós, localizada nos municípios de Itaituba, Jacareacanga, Novo Progresso e Trairão, no Pará. As justificativas para tal movimento envolveram a construção, já em curso, da Estrada de Ferro 170, denominada de Ferrogrão, motivo pelo qual essa Medida Provisória passou a ser popularmente conhecida como *MP Ferrogrão*.

No contexto pesquisado, essas propostas foram interpretadas como tentativas deliberadas para o enfraquecimento do SNUC (BRASIL, 2000), com riscos graves de abertura de precedentes para novas ocupações ilegais de terras públicas, tornando a Amazônia ainda mais vulnerável aos crimes ambientais, inclusive nos limites das UCs. Além disso, foi recorrentemente ressaltada na cobertura jornalística, a gravidade dessas iniciativas no âmbito da agenda da conservação da biodiversidade.

A disputa política envolvendo inúmeras controvérsias no processo de tramitação dessas MPs, no Congresso Nacional, no primeiro semestre de 2017, teve ampla repercussão na cobertura analisada. Importante mencionar, nesse caso, que as MPs foram alvos de inúmeras emendas aprovadas na Câmara dos Deputados e no Senado, que modificaram as proposições do Executivo e que comprometeram, ainda mais, os seus objetivos já amplamente questionados. Um exemplo, nesse sentido,

foi a proposta de redução de 10,4 mil hectares do Parque Nacional de São Joaquim (SC), no âmbito da MP 756[7](BRASIL, 2016a).

O histórico de viés político, associado à tentativa de regularização de terras públicas invadidas, a partir de alteração de limites de UCs, foi também mencionado em uma matéria mapeada (Ref. 47) que destacou uma pesquisa de referência sobre essa temática. Nessa cobertura jornalística, foi enfatizado que no levantamento realizado foram analisados os 93 processos de Redução, Reclassificação ou Desclassificação de áreas protegidas (PADDD, na sigla em inglês), ocorridos entre 1981 e 2012, no Brasil. Nesse período, 5,3 milhões de hectares de áreas protegidas passaram por alterações no país, o que parece ilustrar o alcance e a magnitude do processo.

Frente a esse cenário conturbado e incerto no plano político, a forte pressão de organizações ambientalistas sobre a esfera federal foi mencionada, também, nas matérias analisadas, como uma salvaguarda à dinâmica em curso. Assim, foi recorrentemente enfatizado, esse movimento da sociedade civil que ocorreu, tanto nos bastidores das votações do Congresso Nacional, como nas campanhas públicas pelo veto presidencial, logo após a aprovação das MPs pelo legislativo (Ref. 39).

Com esse direcionamento, a visita do então presidente Michel Temer à Noruega, em junho de 2017, foi entendida como um movimento oportuno para ampliar a pressão popular pelo veto presidencial a essas MPs, considerando a visibilidade que o aumento do desmatamento da Amazônia havia alcançado internacionalmente, naquele momento, além dos riscos previstos para o país, caso tais MPs não fossem vetadas. Importante mencionar, ainda, que, até então, a condução da política ambiental brasileira já vinha sendo considerada como equivocada pela Noruega, um dos principais financiadores de ações de combate ao desmatamento na Amazônia (Ref. 38). Nesse contexto, se reconheceu que, embora o Brasil tivesse alcançado progressos em termos de gestão ambiental, nas últimas décadas, as tendências mais recentes pareciam efetivamente preocupantes, na perspectiva de algumas parcerias internacionais. E como os recursos repassados pela Noruega ao governo brasileiro, se baseiam em resultados alcançados, as autoridades norueguesas já manifestavam, naquele momento, preocupação com o desmatamento provocado por atividades ilegais na região[8]. Assim, em 2017, um alerta já parecia ter sido lançado ao país com relação ao Fundo Amazônia.

E, diante do contexto das inúmeras turbulências políticas e das pressões da sociedade civil, em favor da agenda socioambiental, conforme discutido na cobertura jornalística, às vésperas de sua viagem à Europa, o então presidente da República optou pelo veto às MPs (veto integral para a MP 756 e parcial para a MP 758), em discussão no Congresso Nacional, naquele momento. Entretanto, aquele desfecho

7 Trâmites e riscos relacionados a essa Medida Provisória foram analisados por Molinaro e Leal (2018).

8 Carta disponível em: http://www.observatoriodoclima.eco.br/wp-content/uploads/2017/06/Letter-Helgesen-to-minister-environment-Brazil-June-2017.pdf

parece ter causado desconfiança aos movimentos sociais, em razão de negociações que estariam ocorrendo nos bastidores políticos, sentimento esse expresso em uma nota de protesto, assinada por inúmeras organizações ambientalistas, à época. Nesse documento, segundo relatado em uma das matérias analisadas (Ref. 39), foi traduzido o alerta que estaria em curso um processo de negociação entre representações governamentais e integrantes da bancada ruralista, para que um novo Projeto de Lei pudesse ser enviado ao Congresso pelo Executivo, substituindo o contexto do veto integral às MPs mencionadas, com o intuito de atender aos mesmos interesses políticos.

Assim, e em meio a inúmeras tensões, devido à possibilidade de envio desse novo PL ao Congresso, a visita presidencial à Noruega teve como tema central o futuro do Fundo Amazônia[9]. Naquele encontro, entre os líderes dos dois países, o governo norueguês, que já havia doado mais de R$ 2,8 bilhões para o financiamento de projetos na região amazônica até o momento, teria também sinalizado um possível corte de cerca de R$ 200 milhões nos repasses ao país, gerando um claro constrangimento diplomático para o governo brasileiro (Ref. 44), situação essa que parece ter se agravado desde então.

O fato é que, após a conclusão dessa missão presidencial à Noruega, o MMA havia definido que o caso de recategorização de UCs, no Pará, seria decidido com base em parecer técnico do ICMBio. E apenas se o órgão decidisse pela redução dos limites das UCs, o MMA enviaria o Projeto de Lei ao Congresso (Ref. 44). Esse posicionamento causou grande inquietação nos movimentos favoráveis à recategorização dessas UCs, inclusive com protestos que provocaram o bloqueio da BR-163, rodovia federal que margeia a Floresta Nacional do Jamanxim, além de diversos ataques a veículos do Ibama que foram incendiados na região (Ref. 51).

E mesmo diante de toda a polêmica causada pelo veto integral à MP 756 (2016a), o governo federal enviou ao Congresso, em julho de 2017, o Projeto de Lei nº 8.107/2017[10]. Esse desfecho foi interpretado, na cobertura jornalística, como resultado da eficiente mobilização da bancada ruralista. Esse novo texto do PL foi considerado como ainda mais problemático do que o da MP anteriormente vetada, já que previa uma área ainda maior da Floresta Nacional (Flona) do Jamanxim, a ser transformada em APA, uma categoria de manejo mais flexível em termos de gestão de recursos naturais. Com a eliminação de 349.085 hectares, a Flona ficaria apenas com 953.613 hectares, ao invés de1,3 milhão de hectares de seus limites originais. Importante assinalar, nesse contexto, que o texto original da referida MP propunha a redução de 304 mil hectares dos limites da UC, além do acréscimo de 438 mil hectares ao Parque Nacional de Rio Novo (Ref. 51).

9 O Fundo Amazônia teve os seus recursos paralisados devido a impasses envolvendo o governo brasileiro e doadores internacionais.

10 PL disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=28B14D5228ADC2C36FFA98A96CEFF88A.proposicoesWebExterno2?codteor=1579401&filename=PL+8107/2017

No texto do referido Projeto de Lei, dentre outros argumentos, foi justificada a recorrência de conflitos fundiários, além de inúmeras atividades ilegais, na região, dentre as quais, a extração de madeira e o garimpo, vinculados à grilagem de terras, na área da Flona do Jamanxim. Tal contexto, deflagrador de criminalidade e violência praticada, inclusive contra os agentes públicos, passou a exigir medidas governamentais para o seu enfrentamento.

Mas ainda segundo a cobertura jornalística analisada, essa justificativa governamental não foi positivamente recebida pelas representações da sociedade civil (Ref. 55). E, diante desse novo panorama e do impasse dele advindo, as organizações ambientalistas divulgaram uma nota técnica[11], alertando para os riscos socioambientais e econômicos envolvidos na proposta do referido PL, encaminhado pelo Executivo. No pedido de rejeição da proposta pelo Congresso, foi alertado, pelos movimentos sociais, que o PL implicaria no acirramento de conflitos, e no aumento do desmatamento, inviabilizando, dessa forma, a sustentabilidade do desenvolvimento da região paraense em disputa. Essa leitura caracterizou o claro dissenso com relação às previsões ministeriais de que o PL seria exatamente o caminho para solucionar esse problema.

Assim, pela perspectiva das organizações ambientalistas, amplamente repercutida na cobertura jornalística analisada, o PL beneficiaria apenas grandes proprietários de terra, uma vez que a área média reivindicada pelos ocupantes da Flona, para processo de regularização fundiária, seria de 1.700 hectares, diante dos 75 hectares reconhecidos como padrão em lotes de agricultura familiar, na região. E como nessa área que se pretendia legalizar, havia o registro de 312 embargos ambientais (decorrentes de operações anteriores de fiscalização pelo Ibama), a titulação de terras, nesse cenário, evidenciaria, claramente, o movimento para o desmonte de políticas públicas, em combate ao desmatamento na região e, a desmoralização das próprias agências governamentais com essa competência.

Importante mencionar, também, que a argumentação das organizações ambientalistas encontra respaldo em pesquisa anterior de Araújo *et al.*, (2017), na qual se discutiu que, entre 2012 e 2015, a Flona do Jamanxim foi a UC mais desmatada da região, tendo alcançado cerca de 12% de conversão da sua extensão original, até meados de 2017. Na mencionada publicação se afirmou, ainda, que o PL provocaria a ampliação do desmatamento na região, além do acirramento de conflitos agrários, ao invés de solucionar tais problemas. Essa disputa ilustra com clareza e, pedagogicamente, os embates observados a partir desse momento de inflexão política.

Diante desse contexto preocupante, um outro tema abordado na cobertura jornalística foi o *Código Florestal* (BRASIL, 2012), principalmente em relação aos riscos socioambientais associados ao aumento do desmatamento. Nesse contexto, foi argumentado, em uma das matérias mapeadas, que a revisão desse dispositivo da

11 Nota técnica disponível em: https://www.socioambiental.org/sites/blog.socioambiental.org/files/nsa/arquivos/nota_conjunta_ongs_pl_jamanxim_final_26jul2017.pdf

legislação, ocorrida em 2012, teria contribuído para o aumento do desmatamento na Amazônia (Ref. 59). Da mesma forma, se discutiu que a referida revisão teria sido o marco para o início de um processo de desmonte do arcabouço ambiental brasileiro, tendo sido esse o primeiro grande êxito da bancada ruralista, para a defesa dos seus interesses na flexibilização de leis consideradas como impeditivas para a expansão das atividades agropecuárias no Brasil (Ref. 56, 68). Esse movimento, como se pode apreender, tem também consequências evidentes com relação ao cumprimento da *Meta de Aichi 11*, foco deste artigo.

Outra faceta abordada nesse debate se referiu a um sério impasse jurídico à época (Ref. 67, 77). Isso porque entre novembro de 2017 e fevereiro de 2018, um marco jurídico importante teve origem no Supremo Tribunal Federal (STF), quando foram julgadas quatro Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) contra grande parte dos artigos do Código Florestal em sua versão revisada em 2012. Naquele contexto, a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) em correspondência, enviada à Presidência do STF, recomendou atenção aos estudos científicos já disponíveis para embasar as decisões que seriam tomadas, sobretudo, quanto às questões relacionadas à anistia aos proprietários rurais que haviam desmatado áreas que deveriam ser protegidas em suas propriedades (Ref. 70).

Mas apesar desse processo de mobilização do movimento social e da academia, em particular, a anistia aos proprietários rurais foi confirmada pelo STF, o que teve grande repercussão na cobertura analisada. À época se estimou que tal medida havia liberado os proprietários rurais de recuperarem 41 milhões de hectares desmatados ilegalmente (Ref. 92), sendo o perdão às multas e sanções da ordem de R$ 8,4 bilhões (Ref. 93). Por todas essas razões, o desfecho desse caso gerou sérias frustrações aos especialistas envolvidos, que consideraram essa decisão judicial como uma clara sinalização de retrocesso nesse arcabouço legal vigente, além de um estímulo à impunidade (Ref. 95, 97, 98).

Algumas matérias analisadas (Ref. 95, 96, 105) também tiveram como enfoque os inúmeros impasses para a implementação dos dispositivos legais do denominado Novo Código Florestal, dentre os quais, o Cadastro Ambiental Rural (CAR), uma base de dados que objetiva apoiar a sistematização das informações sobre os imóveis rurais brasileiros, para que seja possível um diagnóstico realista sobre as áreas florestais das propriedades em não conformidade com a legislação vigente e que, por essa razão, deveriam ser recuperadas, sendo esse monitoramento, realizado por meio do Programa de Regularização Ambiental (PRA). Mas já naquele momento, o cadastramento rural enfrentava resistência dos setores envolvidos e continha apenas informações declaradas pelos próprios proprietários rurais, não validadas em campo, tendo como resultado diversas informações fraudulentas, fontes da desconfiança entre os demais atores envolvidos no processo (Ref. 95, 96, 105).

Da mesma forma, como apreendido pela cobertura analisada, os proprietários rurais passaram a reivindicar, a partir desse momento, de maneira recorrente, o

adiamento dos prazos para o cadastramento dos imóveis no CAR e no PRA, bandeira claramente defendida pela bancada ruralista no Congresso Nacional, onde movimentos em diversas frentes continuaram a ser empreendidos, desde então, no sentido de inviabilizar a implementação das diretrizes contidas nesse dispositivo legal.

Nesse contexto, segundo a cobertura jornalística mapeada, uma possível solução para os problemas enfrentados, seria um posicionamento claro do mercado consumidor, sobretudo, dos países importadores de *commodities* produzidas na Amazônia. Nesse sentido, foi enfatizado, em uma das matérias analisadas (Ref. 68), a necessidade de avanços no processo de transparência envolvendo a origem de alimentos como carne e grãos. Essa iniciativa foi interpretada como uma forma de eliminar do mercado os produtos associados ao desmatamento, dentre outras atividades ilegais. Essa tendência que, tem se ampliado globalmente, foi também destacada, em uma outra matéria analisada (Ref. 48), segundo a qual, o governo francês havia anunciado, na ocasião, a intencionalidade de ampliar, gradativamente, os mecanismos de eliminação do denominado "desmatamento importado". Dessa forma, buscaria banir, da sua pauta de importações, produtos que, por ventura pudessem contribuir para o desmatamento de florestas no Brasil e no mundo.

Mas em que medida esse tipo de iniciativa poderia repercutir, efetivamente, em um processo de controle dos modos de produção agropecuária, dentre outras cadeias produtivas, de grande importância para a economia brasileira, mas ao mesmo tempo tão questionadas, globalmente, pelos seus elevados impactos socioambientais, sobretudo, em relação à conservação e uso sustentável da biodiversidade?

Por outro lado, como resgatar no plano dos Poderes Executivo e Legislativo, o comprometimento com políticas públicas de proteção da natureza, sobretudo, no âmbito daquelas diretamente vinculadas à CDB? E quais as reais implicações desse contexto político para o cumprimento, pelo país, dos pactos que deverão ser firmados no âmbito dessa Convenção para as décadas de 2030 e 2050, quando se pretende ampliar ainda mais o sistema global de áreas protegidas? Essa questão merece uma reflexão profunda da sociedade brasileira.

Considerando as inúmeras controvérsias apreendidas até aqui pela pesquisa, entre alguns poucos avanços e inúmeros e significativos retrocessos, no plano das políticas públicas dirigidas à proteção da natureza, com foco nas áreas protegidas, o papel desempenhado pelos movimentos sociais parece ter importância central para o real equacionamento de problemas identificados. Vale também ressaltar, a relevância da cobertura jornalística para a difusão e discussão da agenda socioambiental brasileira. Mas que recomendações emergem para as políticas públicas de proteção da natureza e, em especial, para o cumprimento da *Meta 11 de Aichi*? Quais os caminhos delineados pela cobertura jornalística para o seu alcance? Esse é o eixo analítico que se pretende abordar a seguir.

## Resistências e caminhos para a superação dos desafios reconhecidos no âmbito de políticas públicas de proteção da natureza e para o cumprimento da *Meta 11 de Aichi*

As principais resistências e caminhos para a superação os desafios reconhecidos no âmbito de políticas públicas de proteção da natureza e para o cumprimento da *Meta 11 de Aichi*, apreendidos, na cobertura jornalística analisada, resultaram da preocupação de inúmeros atores sociais, frente aos riscos de fragilização do arcabouço legal brasileiro, como anteriormente discutido.

Nesse sentido, um enfoque prioritário das matérias analisadas, foi dirigido ao reconhecimento da importância do papel da sociedade civil com relação às políticas públicas de proteção da natureza, no Brasil (Ref. 9, 11, 24, 25, 29, 30, 32, 34, 35, 42, 55, 87, 94, 99, 104).

Com esse reconhecimento, considerando especialmente os riscos à biodiversidade, conforme anteriormente discutido nas matérias analisadas, um foco da cobertura foi dirigido à recomendação de ambientalistas e pesquisadores de referência para que o governo brasileiro fortaleça o processo de criação e ampliação das unidades de conservação, tendo em vista a importância ecológica e socioeconômica de algumas dessas áreas, sobretudo, em biomas ainda pouco contemplados com esse objetivo, como a Caatinga e o Cerrado (Ref. 9, 41, 60, 99, 104, 105).

Além disso, foram recorrentemente enfatizados na cobertura jornalística, os compromissos assumidos pelo Brasil, no âmbito da CDB, com ênfase na *Meta 11 de Aichi*. Mas, houve, também, destaque ao papel central das áreas protegidas para o equilíbrio climático na cobertura analisada, o que parece indicar, a convergência progressiva, dessas duas agendas, também, pela leitura jornalística.

Em relação à Amazônia, bioma brasileiro com maior extensão em áreas protegidas, as principais recomendações apreendidas pela pesquisa se referiram à necessidade de fortalecimento dos processos de gestão das unidades de conservação, afetados, em grande medida, pela carência de recursos humanos e financeiros, no contexto das instituições governamentais com essa competência. Nesse sentido, se destacou a importância de que esses espaços legalmente protegidos sejam dotados de instrumentos de gestão, como o Plano de Manejo e o Conselho Gestor, tendo em vista as lacunas observadas em diversos contextos, embora esses dispositivos estejam claramente previstos no SNUC (BRASIL, 2000).

Mas segundo algumas matérias analisadas, essa lacuna parece ter se agravado, nos últimos anos, frente à carência de recursos humanos e financeiros e às dificuldades logísticas decorrentes da dimensão continental do país, além de questões próprias à região Amazônica, dentre as quais, as dinâmicas de conflitos socioambientais em localidades remotas, nas quais as ações de fiscalização, dentre outras iniciativas governamentais, tendem a ser dificultadas. No caso de algumas localidades específicas da região, com limitadas as áreas protegidas implementadas, como parte do Estado do Maranhão, cientistas de referência nesse debate recomendaram,

ainda, a criação de unidades de conservação para conter o quadro crescente de degradação ambiental e a intensificação das tensões sociais (Ref. 57). Recomendações nesse sentido foram também dirigidas ao Estado de Mato Grosso (Ref. 60).

Algumas matérias sugerem, ainda, que sejam asseguradas salvaguardas para a manutenção de limites de UCs existentes na Amazônia, conforme advogam alguns movimentos contrários aos processos de recategorização, já associados ao aumento de desmatamento e de violência, na região (Ref. 29, 55). Com esse direcionamento, organizações ambientalistas, cientistas, juristas, intelectuais e outros interlocutores de inúmeros segmentos sociais promoveram campanhas e outras ações de articulação, pelo veto às Medidas Provisórias 756 (BRASIL, 2016a) e 758 (BRASIL, 2016b), conforme anteriormente abordado. Isso porque essas MPs alcançaram ampla repercussão midiática, uma vez que propunham a diminuição dos limites de algumas UCs, localizadas em áreas com reconhecidos conflitos fundiários, no Estado do Pará, em contradição direta à *Meta 11 de Aichi*.

Foi também amplamente discutido, na cobertura analisada, que as MPs mencionadas e outras medidas semelhantes do Executivo e do Legislativo, em tramitação no Congresso Nacional, estariam sendo propostas na contramão das iniciativas dirigidas à conservação da biodiversidade e, ao enfrentamento do desmatamento ilegal, como aquelas apoiadas pelo Programa Áreas Protegidas da Amazônia (ARPA). Além disso, se argumentou que tal posicionamento estaria comprometendo a credibilidade internacional e a liderança anteriormente conquistadas pelo Brasil, condição essa essencial ao desenvolvimento econômico no país, em bases sustentáveis (Ref. 24, 34, 64, 68). Com essa intenção, se alertou, ainda, para a necessidade de interrupção desse processo de desmonte da agenda socioambiental brasileira, tipificado por inúmeros Projetos de Lei (PLs) e Medidas Provisórias (MPs).

Uma mobilização inédita, nesse sentido, partiu de seis ex-ministros do Meio Ambiente, titulares da pasta entre 1991 e 2016, que, em carta aberta[12], publicada em junho de 2017, se posicionaram contrariamente às tentativas de fragilização das políticas públicas, em curso (Ref. 34).Nessa carta, foi recomendado às lideranças políticas brasileiras que vetassem as MPs mencionadas, pelos riscos socioambientais que seriam decorrentes da perda de proteção florestal, dentre os quais, o aumento da violência no campo e o aumento da vulnerabilidade de povos indígenas na Amazônia.

Diante desse panorama, segundo a cobertura jornalística, além dos movimentos sociais, os próprios órgãos governamentais como o ICMBio recomendaram veto às Medidas Provisórias mencionadas (Ref. 23)[13]. O Ministério Público Federal

12 Carta disponível em: http://www.valor.com.br/opiniao/4993622/uma-carta-aberta-liderancas-do-seculo-xxi

13 Nota disponível em: http://www.icmbio.gov.br/portal/ultimas-noticias/20-geral/8940-icmbio-e-sbio-recomendam-vetos-a-artigos-dos-plcs-aprovados-pelo-senado

(MPF) se posicionou da mesma forma e, em nota técnica[14] dirigida ao Congresso Nacional, alertou sobre a inconstitucionalidade e os altos riscos socioambientais associados a essas MPs. Nesse documento, foram ressaltados os compromissos brasileiros assumidos no âmbito da CDB, com ênfase nas *Metas de Aichi*. Esse posicionamento foi parte de um conjunto de ações deflagradas pelo MPF, quando lançou uma campanha de mobilização nacional, denominada *#RetrocessoAmbientalNão*, com enfoque em alguns eixos temáticos, dentre os quais, as unidades de conservação (Ref. 21).

Cabe ressaltar, ainda, que, em 2016, o MPF já havia recomendado em documento enviado ao ICMBio[15]a não recategorização da Flona de Jamanxim, a partir da justificativa governamental de resolver conflitos fundiários. Nessa manifestação foi enfatizado que tal medida teria efeito contrário ao previsto, beneficiando grileiros de terras estabelecidos na região após a criação da UC, em 2006. No documento mencionado, foi alertado que, em decorrência da divulgação de notícias sobre uma eventual desafetação da Flona, um processo de desestabilização social já havia se estabelecido na região, com sérias consequências socioambientais.

Frente a esse cenário de tensões e claras ameaças à agenda de conservação da biodiversidade e à integridade das áreas protegidas, em particular, organizações da sociedade civil também se posicionaram sobre a questão, por meio de documentos públicos, pelos quais recomendaram às lideranças políticas, a defesa das salvaguardas socioambientais. Segundo uma das matérias analisadas (Ref. 17), um dos manifestos contra os retrocessos em políticas públicas de proteção da natureza contou com a adesão de 83 organizações da sociedade, naquele momento[16].

Com o lançamento de uma carta aberta, a campanha *Nenhum hectare a menos*[17] representou uma outra clara expressão da pressão social repercutida na cobertura analisada e, nesse contexto, se recomendou o fortalecimento de estratégias para a proteção da natureza e a defesa dos direitos de povos e populações tradicionais. Nesse documento foi ressaltado ainda que, na década anterior, o Brasil já havia alcançado crescimento econômico recorde, ao mesmo tempo em que havia sido bem-sucedido na redução do desmatamento ilegal, na ampliação das unidades de conservação e na demarcação de Terras Indígenas. Nesse contexto, o veto às MPs mencionadas foi a principal recomendação abordada na cobertura jornalística (Ref. 7).

14 Nota técnica disponível em: http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/nota-tecnica-uc.pdf/

15 Recomendação disponível em: http://www.mpf.mp.br/pa/sala-de-imprensa/documentos/2016/recomendacao_25_ic-10-2014-29_limite-flona-jamanxim.pdf

16 Carta disponível em: https://www.sosma.org.br/wp-content/uploads/2017/05/Texto-conjunto_com-83-assinaturas_FINAL.docx.pdf

17 Carta disponível em: https://www.oc.eco.br/nenhum-hectare-a-menos/

Um outro posicionamento do movimento ambientalista, apreendido em uma das matérias analisadas (Ref. 42), reafirmou a importância do *Programa Bolsa Verde*[18], recomendando, a partir de uma carta aberta, a não extinção dessa iniciativa, pelo governo brasileiro, conforme já vinha sendo cogitado naquele momento. Nesse contexto, se argumentou que o referido programa vinha remunerando populações economicamente desfavorecidas e promovendo a conservação de áreas florestais significativas, em localidades remotas, sobretudo da Amazônia. Foi enfatizado, ainda, o papel dessa iniciativa para o cumprimento dos compromissos assumidos pelo Brasil, no âmbito da CDB, dentre os quais, as *Metas de Aichi.*[19]

Em defesa do sistema de áreas protegidas, em uma das matérias analisadas (Ref. 64) foi mencionado, ainda, o lançamento de uma nota técnico-jurídica[20], por organizações ambientalistas, sobre as *Ações Diretas de Inconstitucionalidade* (ADIs) 4717 e 3646. Ambas incidiam sobre os atos de criação, recategorização, ampliação, redução e desafetação de 328 Unidades de Conservação (UCs) federais brasileiras, além de centenas de UCs estaduais, cujo futuro seria decidido naquele momento, pelo Supremo Tribunal Federal (STF). Nesse contexto, havia um claro receio referente aos riscos de insegurança jurídica que tais ações poderiam provocar, sem considerar o risco de anulação de grande parte das UCs brasileiras, inviabilizando, assim, o próprio SNUC (BRASIL, 2000). Por essa razão, nesse documento foi reafirmada a importância das UCs para a proteção de recursos naturais e culturais nacionais, assim como a relevância desse patrimônio para o cumprimento de acordos internacionais assumidos pelo país, dentre os quais, as próprias *Metas de Aichi* (Ref. 64).

Em outra matéria analisada (Ref. 2) foi discutida, ainda, a importância de se fortalecer uma agenda de desenvolvimento, com base nos alertas da sociedade civil e da comunidade científica. Nesse contexto, se recomendou, também, a destinação de terras públicas para fins de conservação e uso sustentável da biodiversidade. Sob essa perspectiva, foi ressaltado que essas terras devolutas, sem destinação definida no país, totalizavam 86 milhões de hectares, sendo a maior parte delas concentrada na Amazônia, à mercê de processos permanentes de disputa para a ocupação ilegal e para o desenvolvimento de atividades econômicas não sustentáveis, com evidentes e potenciais impactos socioambientais.

Além disso, considerando o papel central das unidades de conservação para a proteção da biodiversidade e o bem-estar humano, se recomendou, ainda, que o poder público priorizasse investimentos para que essas pudessem cumprir os seus principais objetivos (Ref. 17, 57). Da mesma forma, na cobertura analisada se destacou a relevância de uma maior sensibilização da sociedade com relação às áreas

18 Carta disponível em: https://www.conservation.org/brasil/noticias/2019/10/18/carta-aberta-ao-governo-brasileiro-em-defesa-do-programa-bolsa-verde

19 Vale mencionar que apesar dessas manifestações, essa iniciativa foi extinta pelo governo federal, em 2018.

20 Nota disponível em: https://www.socioambiental.org/sites/blog.socioambiental.org/files/nsa/arquivos/nota_adis_4717_e_3646_-_versao_final_-_pdf-2.pdf

protegidas, considerando, também, o seu potencial com relação às oportunidades de desfrute da natureza pelas práticas de turismo e lazer (Ref. 87).

Nesse debate, foram lançadas, ainda, nas matérias analisadas, algumas reflexões sobre o papel desempenhado pelo Brasil como anfitrião da *Rio-92*, conferência que resultou em importantes pactos, dentre os quais, a própria CDB (MMA, 2000). E foi enfatizado que, também, por essa razão, a sociedade brasileira não poderia estar à margem do processo (Ref. 17, 23).

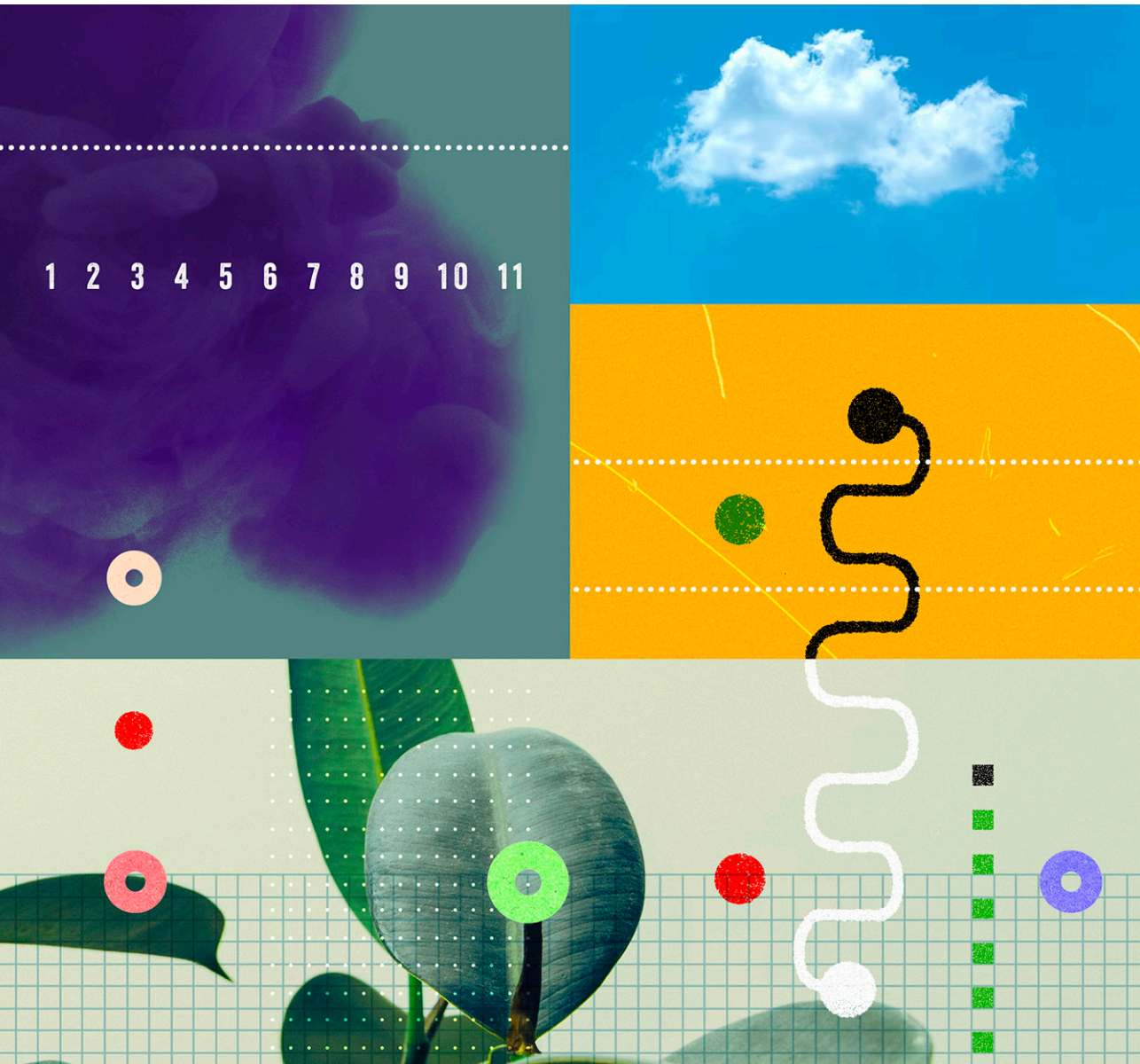
Nesse sentido, pesquisadores de referência na temática da conservação da biodiversidade, no Brasil, tiveram também voz nas matérias analisadas (Ref. 79, 94, 98) reafirmando a importância do desenvolvimento científico para orientar os processos de tomadas de decisão associados à agenda da biodiversidade. Nesse contexto, alguns posicionamentos da academia enfatizaram a necessidade de maiores investimentos em ciência, tecnologia e inovação, assim como maiores oportunidades de diálogo entre a academia, a gestão pública e a sociedade em geral, para a construção de soluções compartilhadas. Sob esse enfoque, uma das principais recomendações dos pesquisadores consultados foi dirigida ao fortalecimento de um modelo de bioeconomia, sintonizado com as características de um país tropical que não pode continuar eliminando as suas florestas para expandir monoculturas e atividades pecuárias (Ref. 98).

Algumas outras recomendações para políticas públicas emergem, também, do universo analisado, como a intensificação de ações dirigidas aos planos de restauração dos ecossistemas degradados e, o desenvolvimento de agricultura sustentável, alternativas essas que poderiam contribuir para que o país zerasse o desmatamento e alcançasse as metas de conservação da biodiversidade e equilíbrio climático, com as quais se comprometeu nacional e internacionalmente (Ref. 68, 98). No contexto analisado, se advogou ainda, ser possível zerar o desmatamento com ganhos de produtividade agrícola (Ref. 98). Isso porque, entre 2005 e 2014, o desmatamento na Amazônia brasileira caiu em cerca de 80% e, nesse mesmo período, houve o crescimento da produção agropecuária na região, o que confirma a tese de que não é preciso desmatar para produzir melhor. Para tal, foi reiterada a necessidade de maiores investimentos em tecnologia, além de priorização das ações de fiscalização e de medidas de combate e prevenção ao desmatamento e às queimadas ilegais.

Impasses nos processos de demarcação de Terras Indígenas (TIs) e para a implementação do *Código Florestal* (BRASIL, 2012) perpassaram, também, a cobertura mapeada e inspiram novos caminhos no plano de políticas públicas. Com esse direcionamento, em algumas das matérias analisadas (Ref. 11, 54, 60, 68), foram propostas recomendações para a demarcação de TIs e outros territórios de populações tradicionais, conforme determina a Constituição Federal (BRASIL, 1988). Nesse contexto, foi discutida a relevância de esforços dirigidos à proteção dos direitos desses povos, tendo em vista os inúmeros entraves políticos a essa agenda, no âmbito dos poderes Executivo e Legislativo e, as recorrentes denúncias

de violações de direitos e riscos de agravamento de conflitos, com repercussão internacional (Ref. 35).

Assim, embora inúmeros retrocessos em políticas públicas tenham sido registrados na pesquisa, caminhos possíveis emergem também no sentido de equacionar alguns dos problemas identificados, por meio de uma grande diversidade de atores sociais que buscaram se expressar, via cobertura jornalística. Mas a questão que se coloca é em que medida as decisões políticas estariam em favor das medidas propostas e qual o significado desse momento de inflexão política nas tendências delineadas subsequentemente. Teria sido esse o movimento crítico para o desmonte de políticas públicas de proteção da natureza como se observou a seguir? Essas são questões levantadas que merecem respostas em pesquisas posteriores.



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando que no âmbito da CDB, o *Plano Estratégico para a Biodiversidade* 2011-2020, no qual se inserem as 20 *Metas de Aichi*, representou o dispositivo estratégico para a agenda em foco, para aquela década, este artigo buscou mapear e descrever, criticamente, pela perspectiva da cobertura jornalística, alguns dos principais avanços, retrocessos e caminhos possíveis para as políticas de proteção da natureza no Brasil, à luz da *Meta 11 de Aichi*. Para tal, se adotou o recorte temporal de março de 2017 a março de 2018, período de transição política paradigmática no Brasil e, também, momento de inflexão no âmbito da agenda socioambiental brasileira. Com esse objetivo e, conforme anteriormente discutido, a cobertura jornalística analisada traduziu, de maneira clara, o grave contexto de retrocessos com relação a essa agenda, sobretudo, no período analisado. Mas nesse cenário de turbulências políticas e riscos de toda ordem à agenda socioambiental brasileira, cabe destacar o papel das organizações da sociedade civil que buscaram se posicionar, sistematicamente, contra o movimento de desmonte das políticas públicas de proteção da natureza, liderado pelos poderes Executivo e Legislativo. Ao mesmo tempo, em que tiveram o papel de alertar a sociedade brasileira para os sérios riscos à agenda socioambiental, traduziram uma multiplicidade de vozes que buscaram, por intermédio das mídias mapeadas nesta pesquisa, apresentar soluções possíveis para os problemas enfrentados.

No contexto analisado cabe ainda destacar que, embora o país tenha até mesmo superado, em termos percentuais, a *Meta 11 de Aichi*, no caso específico das áreas protegidas marinhas, que passaram de 1,5% para 26,36% na década estabelecida para esse compromisso, conforme as informações oficiais, com forte mobilização da sociedade para tal, nem todos os biomas foram contemplados da mesma maneira, como anteriormente discutido.

Mas a questão que permanece sem resposta é em que medida, o compromisso assumido pelo Brasil com relação à *Meta 11 de Aichi* foi a causa ou a consequência desse processo deliberado de desmonte da agenda socioambiental brasileira.

Embora não existam respostas precisas para essa questão complexa, parece fundamental que se reflita sobre o tema em foco, tendo em vista o cenário político-institucional que se traduz nesse debate.

Além disso, não se pode negligenciar as tendências dos pactos previstos, no âmbito da CDB para as décadas compreendidas entre 2020 e 2030, quando se espera, inclusive, ampliar o sistema global de áreas protegidas. Nesse sentido, o papel a ser desempenhado pelo Brasil parece ainda representar uma incógnita. Mas seria um equívoco histórico a opção por um caminho obsoleto de desenvolvimento pelo modelo vigente, diante das ilimitadas possibilidades de um país de megadiversidade biológica e cultural, que poderia assumir a sua liderança na direção de *Civilização Verde*, como advoga a *Convenção sobre Diversidade Biológica.*

Os resultados obtidos por meio dessa imersão possibilitaram captar as inúmeras nuances envolvidas nesse debate, de grande complexidade, também no contexto atual. Nessa arena permanente de controvérsias e contradições que caracteriza a agenda socioambiental brasileira foram ilustrados os jogos de força que envolvem uma gama de atores sociais, com interesses e poder de influência distintos sobre a agenda em foco. Nesse caleidoscópio de disputas, a cobertura jornalística teve papel essencial, ora informando, ora problematizando, ora assumindo posições políticas.

Foi possível, ainda, apreender que, apesar dos inúmeros obstáculos inerentes ao processo histórico de desenvolvimento do Brasil, caracterizado por um expressivo passivo socioambiental, avanços importantes na agenda em foco, vinham sendo obtidos, nas últimas décadas. Nesse sentido, o país vinha ocupando, até recentemente, um importante papel no plano de liderança global, em termos de políticas públicas dirigidas à conservação e ao uso sustentável da biodiversidade, especialmente, no que se refere às áreas protegidas, eixo focal da *Meta 11 de Aichi*. Entretanto, nos últimos anos desta que foi considerada como a *Década das Nações Unidas para a Biodiversidade*, por todas as razões discutidas, esse não parece mais ser o caso, uma vez que a própria agenda socioambiental está em risco.

Ainda assim, vale enfatizar, nesse panorama de muitos embates e tensões, um resultado expressivo das políticas públicas de proteção da natureza, no período analisado: a expansão das áreas protegidas marinhas do país, de 1,5% para 26,36%, dado esse confirmado pelo Ministério do Meio Ambiente, no âmbito do *Sexto Relatório para a Convenção sobre Diversidade Biológica*, no qual foram sistematizados os resultados os alcançados pelo Brasil, em relação às *Metas de Aichi*, até 2018.

Além disso, embora o país tenha até mesmo ultrapassado, a *Meta 11 de Aichi*, no que se refere, especificamente, às áreas protegidas marinhas, os dados oficiais mais recentes demonstram que nem todos os biomas foram contemplados da mesma maneira, em termos de áreas protegidas terrestres. Com exceção da Amazônia, que alcançou 28,08% em áreas protegidas, biomas como a Mata Atlântica, a Caatinga, o Cerrado, o Pantanal e o Pampa permanecem com extensões territoriais protegidas aquém do projetado, no âmbito da *Meta 11 de Aichi.* Nesse sentido, cabe destacar que, nenhum bioma brasileiro atingiu os percentuais pré-estabelecidos, segundo as próprias Metas Nacionais para as áreas protegidas terrestres, de 30% para a Amazônia e 17% para os demais biomas.

Sendo assim, embora se tenha registrado na cobertura jornalística analisada, o claro avanço em termos de ampliação de áreas protegidas marinhas, foram também marcantes os retrocessos registrados, no que se refere às políticas públicas de proteção da natureza, no recorte temporal da pesquisa, principalmente, com relação ao desmatamento na Amazônia, resultante de inúmeras causas, como a pressão pela recategorização de unidades de conservação e, a grilagem de terras públicas. Esse movimento se associa, ainda, a uma forte pressão de alguns setores da sociedade brasileira, contrários à conservação e ao uso sustentável da biodi-

versidade, no sentido do desmonte deliberado de políticas públicas vinculadas à agenda socioambiental.

Mas é importante mencionar que, paralelamente às ações contrárias à legislação vigente, lideradas por alguns segmentos e, com forte aderência no Congresso Nacional, a cobertura jornalística analisada trouxe à cena principal da arena política, os movimentos sociais e a própria academia, reivindicando o cumprimento do arcabouço legal dirigido à agenda socioambiental. E, nesse caso, algumas de suas vitórias, nos embates políticos, enfatizadas nas matérias pesquisadas, tiveram também repercussão internacional, o que parece indicar que, mesmo no cenário adverso de fortalecimento de setores retrógrados da sociedade brasileira, claramente empoderados no Legislativo e no Executivo, nos últimos anos, a potência do movimento social, em sua articulação com a mídia e a academia representa, ainda, uma esperança para a agenda da biodiversidade.

Nesse sentido, é importante enfatizar, uma vez mais, o papel da mídia na difusão dessa agenda. A pesquisa realizada ilustrou, com clareza, a importância da cobertura jornalística e, também, reafirmou que muitos dos embates e interesses em jogo, nos bastidores das políticas públicas de proteção da natureza, provavelmente não teriam alcançado a sociedade brasileira, sem a sua participação direta.

Cabe mencionar, também, que essa foi apenas uma pesquisa exploratória, circunscrita em um período limitado de análise e que, por essa razão, precisaria se desdobrar em novas investigações acadêmicas que possam apreender o que vem acontecendo, desde então, e como essas tendências vêm sendo decodificadas pela cobertura jornalística.

Além disso, novas pactuações estão em curso, no âmbito da 15ª Conferência das Partes da CDB, para o período 2030-2050. E nesse contexto em que a conservação da biodiversidade vem sendo decodificada como uma agenda cada vez mais essencial para a própria sobrevivência humana, resta saber como o país definirá as suas prioridades políticas nos anos que virão. Como principal país na condição de megadiversidade biológica optará por fortalecer a sua liderança global, no âmbito da CDB ou escolherá o caminho mais fácil dos acordos político-partidários e oportunistas de curto prazo para alimentar os ciclos eleitorais?

Nesse contexto, cabe questionar, também, qual será o papel do Brasil na cena internacional diante das inúmeras incertezas que caracterizam especificamente o atual contexto político-institucional do país. Conseguirá o país recuperar o seu protagonismo no âmbito da CDB ou optará pelo ostracismo, abdicando de seu papel estratégico na cena internacional? Parece óbvio que a condição de megadiversidade biológica e cultural exigiria do país uma mudança paradigmática profunda em seu modelo de desenvolvimento, a partir da premissa da conservação da biodiversidade entendida não mais como obstáculo ao desenvolvimento, mas como diferencial e caminho privilegiado para a construção de uma "Civilização Ecológica", como advoga a CDB.

Considerando esse panorama, uma questão emergencial se refere a qual será o papel atribuído ao Brasil nos pactos em negociação no âmbito da COP 15 da CDB. Por todas as razões discutidas, permanece indefinido o posicionamento do país nessa agenda. Isso porque decisões no presente terão consequências óbvias no futuro. Assim, cabe ao país, líder em megadiversidade biológica e cultural global, decidir com urgência, qual será o modelo de desenvolvimento que pretende adotar e qual o legado que pretende deixar para as atuais e futuras gerações.

AGRADECIMENTOS – O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) - Código de Financiamento 001, por meio de bolsa de doutorado; do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), por meio de bolsa de produtividade; e da Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ), por meio de bolsa de pós-doutorado.

## Referências

ALBAGLI, S. *Geopolítica da biodiversidade*. Brasília: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, 1998.

ARAÚJO, E. *et al. Unidades de conservação mais desmatadas da Amazônia Legal 2012-2015*. Belém, PA: Imazon, 2017.

BARDIN, L. *Análise de Conteúdo*. São Paulo: Edições 70, 2016.

BENSUSAN, N. Diversidade e unidade: um dilema constante. Uma breve história da ideia de conservar a natureza em áreas protegidas e seus dilemas. In: BENSUSAN, N. & PRATES, A. P. L. (Orgs.). *A diversidade cabe na unidade?* Áreas protegidas no Brasil. Brasília: IEB, 2014, pp. 30-81.

BRASIL–*Medida provisória nº 756*. Altera os limites do Parque Nacional do Rio Novo, da Floresta Nacional do Jamanxim e cria a Área de Proteção Ambiental do Jamanxim. Brasília, DF, 2016a.

BRASIL–*Medida provisória nº 758*. Altera os limites do Parque Nacional do Jamanxim e da Área de Proteção Ambiental do Tapajós. Brasília, DF, 2016b.

BRASIL– PNB. *Decreto nº 4.339*, de 22 de agosto de 2002.Institui princípios e diretrizes para a implementação da Política Nacional da Biodiversidade. Brasília, DF, 2002.

BRASIL – SNUC. *Lei nº 9.985*, de 18 de julho de 2000. Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação e dá outras providências. Brasília, DF, 2000.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL – *Código Florestal*. Lei nº 12.651, de 25 de Maio de 2012. Estabelece normas para proteção da vegetação nativa em áreas de preservação permanente, reserva legal, uso restrito, exploração florestal e assuntos relacionados. Brasília, DF, 2012.

DIEGUES, A. C. *O mito moderno da natureza intocada*. São Paulo: NUPAUB/USP, 1996.

DOVERS, S. *et al*. Engagement and participation in protected area management: who, why, how and when? In: WORBOYS, G. L. *et al*. (Eds.). *Protected Area Governance and Management*. Canberra: ANU Press, 2015, pp. 413–440.

FERNANDES-PINTO, E. & IRVING, M. A. Sítios naturais sagrados: valores ancestrais e novos desafios para as políticas de proteção da natureza. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, v. 40, pp. 275-296, 2017.

HAMÚ, D.; AUCHINCLOSS, E. & GOLDSTEIN, W. (Eds.). *Communicating Protected Areas*. Gland, Switzerland and Cambridge, UK: Commission on Education and Communication, IUCN, 2004.

HANNIGAN, J. *Sociologia ambiental*. Petrópolis: Vozes, 2009.

HESSELINK, F. J. *et al*. *Comunicación, Educación y Conciencia Pública*. Una caja de herramientas para personas que coordinan las estrategias y planes de acción nacionales sobre diversidad biológica. Montreal: SCDB; UICN, 2007.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Meio Ambiente na Agenda Internacional: implementação no Brasil das convenções do Rio sobre biodiversidade, clima e desertificação. *Texto para discussão*. Brasília: IPEA, 2016.

IRVING, M. A. Áreas protegidas e inclusão social: uma equação possível em políticas públicas de proteção da natureza no Brasil? *Sinais Sociais*, v.4 n.12, pp.122-147, 2010.

JOLY, C. A. *et al*. Diagnóstico da pesquisa em biodiversidade no Brasil. *Revista USP*, n.89, p.114-133, 2011.

LAGO, A. C. *Estocolmo, Rio, Joanesburgo*: O Brasil e as três conferências ambientais das Nações Unidas. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2006.

LEWINSOHN, T. M. & PRADO, P. I. How Many Species Are There in Brazil? *Conservation Biology*, v.19, n.3, pp. 619-624, 2005.

LEWINSOHN, T. M. & PRADO, P. I. Síntese do conhecimento atual da biodiversidade brasileira. In: LEWINSOHN, T. M. (Ed.). *Avaliação do estado do conhecimento da biodiversidade brasileira*. Brasília: MMA, 2006, pp. 21-109.

MACHADO, F. S. *et al*. Metas brasileiras de biodiversidade para 2020: exemplo de construção participativa no marco da Convenção de Diversidade Biológica (CDB/ONU). *Bahia Análise & Dados*, v.22, n.3, pp. 469-484, 2012.

MEDEIROS, R. Desafios à gestão sustentável da biodiversidade no Brasil. *Floresta e Ambiente*, v.13, n.2, pp. 01-10, 2006.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *Sixth National Report for the Convention on Biological Diversity*. Brasília: MMA, 2020.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *Estratégia e Plano de Ação Nacionais para a Biodiversidade* – EPANB 2016-2020. Brasília: MMA, 2017.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. 5º *Relatório Nacional para a Convenção sobre Diversidade Biológica*. Brasília: MMA, 2016.

MOLINARO, C. A. & LEAL, A. A. F. *O caso da floresta nacional do Jamanxim*: uma análise jurídica da medida provisória 756/2016 e do projeto de Lei de conversão nº 5/2017. Revista de Direito Econômico e Socioambiental, v.9, n.1, pp. 244-268, 2018.

NEVES, E. M. S. C. Política ambiental, municípios e cooperação intergovernamental no Brasil. *Estudos Avançados*, v.26, n.74, p.137-150, 2012.

OLIVEIRA, E.; IRVING, M. A. & PUNZO, L.F. Comunicação e a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB): uma leitura sobre o Parque Estadual da Ilha Grande (Rio de Janeiro, Brasil) e o Parque Natural da Maremma (Toscana, Itália). *Revista Desenvolvimento e Meio Ambiente*, v.46, pp. 61-83, 2018.

OLIVEIRA, E. & IRVING, M. A. Convenção sobre Diversidade Biológica pós Nagoya: desafios para a mídia em um país de megadiversidade. *Revista Razón y Palabra*, n.75, 2011.

PRATES, A. P. L. & IRVING, M. A. Conservação da Biodiversidade e Políticas Públicas para as áreas protegidas no Brasil: desafios e tendências da origem da CDB às Metas de Aichi. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v.5, n.1, 2015.

SCARANO, F. R. *et al.* (Eds.). *Potência Ambiental da Biodiversidade: um caminho inovador para o Brasil*: Sumário para Tomadores de Decisão, 1ª Ed.Rio de Janeiro: PBMC/COPPE-UFRJ, 2018.

SECRETARIAT OF THE UN CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY (SCBD). *Zero Draft of the Post-2020 Global Biodiversity Framework*. Montreal, 2020b.

SECRETARIAT OF THE UN CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY (SCBD). *Global Biodiversity Outlook* 5. Montreal, 2020a.

SECRETARIAT OF THE UN CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY (SCBD). *Global Biodiversity Outlook 4*. Montreal, 2014.

SECRETARIAT OF THE UN CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY (SCBD). *Strategic Plan for Biodiversity 2011–2020 and the Aichi Targets*: Living in Harmony with Nature. Montreal, 2010a.

SECRETARIAT OF THE UN CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY (SCBD). *Global Biodiversity Outlook 3*. Montreal, 2010b.

SECRETARIAT OF THE UN CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY (SCBD). *Connecting Biodiversity and Climate Change Mitigation and Adaptation*: Report of the Second Ad Hoc Technical Expert Group on Biodiversity and Climate Change. Montreal, 2009.

SEIXAS, C. S. *et al*. Governança ambiental no Brasil: rumo aos objetivos do desenvolvimento sustentável (ODS)? *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v.25, n.81, p.1-21, 2020.

TESCARI, A.S.; VARGAS, E.V. Biodiversidade como recurso estratégico: Uma reflexão do ângulo da política externa. *Centro Brasileiro de Relações Internacionais* (CEBRI), v.2, Ano 6, 2007.

UICN; WWF-BRASIL; IPÊ. *Biodiversidade Brasileira: análise de situação e oportunidades*, documento-base. Brasília, DF, 2011.

UN. *Convention on Biological Diversity*. 1992.

UNEP. *Global Environment Outlook 6*: Healthy Planet, Healthy People. Nairobi, 2019.

VINHA, V.; MAY, P.H. A biodiversidade e a governança verde no Brasil: soluções inovadoras na gestão dos recursos para a conservação e equidade. *Desenvolvimento em Debate*, v.3, n.1, p.89-109, 2012-2013-2014.

WEF. WORLD ECONOMIC FORUM. *The Global Risks Report 2021*, 16th edition. Geneve, 2021.

WWF-Brasil. *O Brasil caminha para um futuro em harmonia com a natureza? A situação do país em relação às metas da Convenção sobre Diversidade Biológica* (CDB). Brasília: WWF-Brasil, 2018.

WWF-Brasil. *Unidades de Conservação sob risco: ofensiva contra áreas protegidas abrange uma área quase do tamanho de Portugal*. Brasília: WWF-Brasil, 2017.

WWF-Brasil; IUCN; IPÊ. *Metas de Aichi*. Situação atual do Brasil. Brasília, 2011.

# APÊNDICE A

APÊNDICE A – Matriz de matérias selecionadas para análise

| Ref. | Título da Matéria | Veículo | Data de publicação | Link |
|---|---|---|---|---|
| 1 | Projeto de lei da fauna pode liberar até caça com cães dentro do parque nacional | Época | 28/03/2017 | https://glo.bo/2zrMIrG |
| 2 | O grande disputa | O Globo | 29/03/2017 | https://bit.ly/2WkL3x3 |
| 3 | Mineradoras de olho nas Unidades de Conservação no Sul do Amazonas | O Eco | 03/04/2017 | https://bit.ly/2WHnkpK |
| 4 | Governo de Goiás trava ampliação de parque no cerrado | Folha de S. Paulo | 08/04/2017 | https://bit.ly/35P19lt |
| 5 | Parlamentares querem reduzir proteção de florestas, em votação nesta terça | ISA | 10/04/2017 | https://bit.ly/2xOvhAV |
| 6 | MMA publica nota contra alterações no relatório que recorta Jamanxim | O Eco | 12/04/2017 | https://bit.ly/2LdDp19 |
| 7 | Nenhum hectare a menos! | Observatório do Clima | 13/04/2017 | https://bit.ly/2YNcst1 |
| 8 | Governo cria comitê para combater desmatamento | O Eco | 17/04/2017 | https://bit.ly/3cl0lHv |
| 9 | Cientistas pedem proteção imediata ao Cerrado | O Estado de S. Paulo | 17/04/2017 | https://bit.ly/3cjtNhb |
| 10 | Governo Temer trava demarcações de áreas quilombolas | BBC Brasil | 18/04/2017 | https://bbc.in/2zszGK8 |
| 11 | Nosso Tesouro | O Globo | 26/04/2017 | https://bit.ly/35LiuM5 |
| 12 | Pantanal perde 13% das matas em 15 anos | Observatório do Clima | 28/04/2017 | https://bit.ly/2YOS372 |
| 13 | Em 15 anos, Brasil perdeu 20% de seus manguezais | O Eco | 28/04/2017 | https://bit.ly/2YMDAs1 |
| 14 | Cortes no Ministério do Meio Ambiente afetam direitos sociais e ambientais | Carta Maior | 29/04/2017 | https://bit.ly/2zocpJs |
| 15 | Câmara deverá aprovar essa semana MPs que recortam UCs na Amazônia | O Eco | 03/05/2017 | https://bit.ly/3bg8o7i |
| 16 | Câmara vota redução de parques nacionais em área equivalente ao dobro da cidade de São Paulo | Congresso em Foco | 06/05/2017 | https://bit.ly/3cp83AE |
| 17 | Pela proteção da agenda ambiental | Fundação SOS Mata Atlântica | 09/05/2017 | https://bit.ly/35W7rjz |
| 18 | ICMBio avalia mudanças no projeto da Lei de Licenciamento | ICMBio | 10/05/2017 | https://bit.ly/35LxABf |
| 19 | Câmara pode decidir hoje destino de um milhão de hectares de florestas protegidas | ISA | 10/05/2017 | https://bit.ly/2zszPNG |

APÊNDICE A (cont.) – Matriz de matérias selecionadas para análise

| Ref. | Título da Matéria | Veículo | Data de publicação | Link |
|---|---|---|---|---|
| 20 | Retrocesso ambiental: urgência em desmatar | El País | 14/05/2017 | https://bit.ly/3bhiLaV |
| 21 | MPF lança mobilização nacional #RetrocessoAmbientalNão | Ecodebate | 12/05/2017 | https://bit.ly/2zocs86 |
| 22 | Pampa perdeu 38% de sua paisagem natural em 17 anos | Época | 13/05/2017 | https://glo.bo/2LfNomo |
| 23 | Três unidades de conservação perderam 597 mil hectares | Observatório do Clima | 17/05/2017 | https://bit.ly/35JUoBz |
| 24 | Dossiê denuncia perigoso retrocesso na legislação ambiental brasileira | DW Brasil | 17/05/2017 | https://bit.ly/2LaPkwC |
| 25 | Basta | Folha de S. Paulo | 18/05/2017 | https://bit.ly/3bg8GuU |
| 26 | Mais uma UC na Amazônia sob Risco - Mineração ameaça Flona Saracá-Taquera, no Pará | Comissão Pró-Índio de São Paulo | 22/05/2017 | https://bit.ly/2WJ4qyv |
| 27 | Congresso abre portas para ampliar desmatamento na Amazônia | El País | 24/05/2017 | https://bit.ly/3cm6d3a |
| 28 | Nota sobre os PLCs aprovados no Senado | ICMBio | 25/05/2017 | https://bit.ly/2Lb82Ep |
| 29 | Carta aberta: Pedido de veto às Medidas Provisórias 756 e 758 que reduzem a proteção florestal no Brasil | Coalizão Brasil Clima | 25/05/2017 | https://bit.ly/2WkLCqF |
| 30 | O desmanche das áreas protegidas brasileiras | Época | 26/05/2017 | https://glo.bo/3duEk9j |
| 31 | "No Brasil, proteção ambiental ainda é vista como custo" | DW Brasil | 31/05/2017 | https://bit.ly/2yGn8it |
| 32 | 25 anos da RIO 92 - Trabalho sério sonho e realidade | Revista ECO-21 | Junho de 2017 | https://bit.ly/2LaMyHA |
| 33 | Brasil à venda: mortes à vista | ISA | 01/06/2017 | https://bit.ly/3dsQWOj |
| 34 | Uma carta aberta às lideranças do século XXI | Valor Econômico | 06/06/2017 | https://bit.ly/2SLUXFC |
| 35 | ONU afirma que direitos ambientais estão sob ataque no Brasil | O Eco | 08/06/2017 | https://bit.ly/2SMLHAX |
| 36 | Brasil é líder em assassinatos de ativistas ambientais, diz ONU | DW Brasil | 08/06/2017 | https://bit.ly/3dwP3QM |
| 37 | MP nas mãos de Temer beneficia de prefeito a latifundiários na Amazônia | Folha de S. Paulo | 12/06/2017 | https://bit.ly/2yvW31v |

APÊNDICE A (cont.) – Matriz de matérias selecionadas para análise

| Ref. | Título da Matéria | Veículo | Data de publicação | Link |
|---|---|---|---|---|
| 38 | Política ambiental do Brasil "está indo na direção errada", diz Noruega | DW Brasil | 19/06/2017 | https://bit.ly/2SPk0rc |
| 39 | Veto não resolve destino das áreas protegidas na Amazônia, dizem ONGs | O Eco | 19/06/2017 | https://bit.ly/2YPAzr0 |
| 40 | STF suspende aprovação da MP da regularização fundiária pelo Senado | Rede Brasil Atual | 21/06/2017 | https://bit.ly/2WlZ5yx |
| 41 | Aproximadamente 22% das Unidades de Conservação da Caatinga sofreram degradação ambiental em 15 anos | IHU-Unisinos | 21/06/2017 | https://bit.ly/2YNbKvP |
| 42 | Carta aberta ao governo brasileiro em defesa do Programa Bolsa Verde | Conservação Internacional-Brasil | 22/06/2017 | https://bit.ly/35N6fP2 |
| 43 | Na presença de Temer, Noruega corta recursos para Amazônia | UOL | 22/06/2017 | https://bit.ly/2yKkOqy |
| 44 | Ministro diz que redução de floresta protegida no Pará depende de parecer | ISA | 23/06/2017 | https://bit.ly/2WfGzYs |
| 45 | O Ragnarök de Michel Temer | Observatório do Clima | 24/06/2017 | https://bit.ly/2WInBbQ |
| 46 | Brasil destrói 128 campos de futebol de floresta por hora | Exame | 29/06/2017 | https://bit.ly/2znsMWQ |
| 47 | Redução de floresta do Jamanxim seria a maior da história | Observatório do Clima | 30/06/2017 | https://bit.ly/2SPrUB4 |
| 48 | França vai vetar importação de produtos ligados ao desmatamento da Amazônia | RFI – Brasil | 06/07/2017 | https://bit.ly/35P1Taf |
| 49 | Temer pode legalizar mais de 2.000 lotes irregulares em terras públicas na Amazônia | El País | 08/07/2017 | https://bit.ly/2WiJKPa |
| 50 | Brasil é o país mais perigoso do mundo para ambientalistas | DW Brasil | 13/07/2017 | https://bit.ly/2YPoRge |
| 51 | Governo propõe ao Congresso cortar 350 mil hectares de floresta no Pará | Observatório do Clima | 13/07/2017 | https://bit.ly/2WEIZ1D |
| 52 | Grileiros ganham meio bilhão com redução de Jamanxim | O Eco | 14/07/2017 | https://bit.ly/35LwnKh |
| 53 | Brasil vai de referência contra o desmatamento a patinho feio das políticas ambientais | Rede Brasil Atual | 18/07/2017 | https://bit.ly/3fyqyUV |

APÊNDICE A (cont.) – Matriz de matérias selecionadas para análise

| Ref. | Título da Matéria | Veículo | Data de publicação | Link |
|---|---|---|---|---|
| 54 | Meio Ambiente: "As ações do governo mancham a imagem do Brasil" | IHU-Unisinos | 26/07/2017 | https://bit.ly/2WDYUNW |
| 55 | Ambientalistas pedem que Congresso rejeite nova proposta de Temer que reduz floresta no Pará | ISA | 27/07/2017 | https://bit.ly/3duPRFD |
| 56 | 9 retrocessos ambientais do governo Michel Temer | Catraca Livre | 02/08/2017 | https://bit.ly/2AedKTG |
| 57 | Desmatamento na floresta amazônica maranhense é de 75%, denunciam pesquisadores | ISA | 04/08/2017 | https://bit.ly/35Pbe22 |
| 58 | O que é grilagem e o que ela tem a ver com o desmatamento na Amazônia | Observatório do Clima | 06/08/2017 | https://bit.ly/35JuttE |
| 59 | O último século das florestas? | Jornal da Unicamp | 07/08/2017 | https://bit.ly/2LfZ4pu |
| 60 | As diferentes facetas da violência no campo em Mato Grosso | Envolverde/ Carta Capital | 07/08/2017 | https://bit.ly/3clcPPn |
| 61 | Kathia Vasconcellos Monteiro: o meio ambiente como moeda de troca | GaúchaZH | 08/08/2017 | https://bit.ly/2xSfK3c |
| 62 | AGU tenta transformar exceção de demarcação em regra | ISA | 11/08/2017 | https://bit.ly/3clcSe1 |
| 63 | Entrevista com Bráulio Dias: É preciso uma política pública para o uso do fogo | MMA | 11/08/2017 | https://bit.ly/2yGO1mn |
| 64 | Futuro das Unidades de Conservação nas mãos do Supremo | ISA | 15/08/2017 | https://bit.ly/3chkSwA |
| 65 | Governo libera reserva na Amazônia para exploração | DW Brasil | 23/08/2017 | https://bit.ly/2zrxeDH |
| 66 | Operação Casada | O Globo | 30/08/2017 | https://bit.ly/3bcdoty |
| 67 | Os desafios da regularização ambiental depois do CAR | ISA | 04/09/2017 | https://bit.ly/2WE0tvf |
| 68 | Propostas do governo 'estimulam o desmatador', diz procurador da República | O Globo | 04/09/2017 | https://glo.bo/3fCsSu7 |
| 69 | Após pressão de organizações, Janot pede inconstitucionalidade da Lei da Grilagem | Greenpeace | 04/09/2017 | https://bit.ly/2Lgn77C |
| 70 | SBPC escreve à ministra Carmem Lúcia: o Meio Ambiente está nas mãos do STF | Portal SBPCNet | 08/09/2017 | https://bit.ly/3dwc85W |

APÊNDICE A (cont.) – Matriz de matérias selecionadas para análise

| Ref. | Título da Matéria | Veículo | Data de publicação | Link |
|---|---|---|---|---|
| 71 | Bancada ruralista já propôs 25 Projetos de Lei que ameaçam demarcação de terras indígenas e quilombolas | De Olho nos Ruralistas | 11/09/2017 | https://bit.ly/2WfJksF |
| 72 | Projetos de lei querem mineração em "1 Renca" em áreas protegidas do Brasil | IPAM | 13/09/2017 | https://bit.ly/3bg0sCL |
| 73 | STF inicia o mais importante julgamento sobre meio ambiente da história | ISA | 14/09/2017 | https://bit.ly/2Lfjajr |
| 74 | Ação pede declaração de constitucionalidade de dispositivo do novo Código Florestal | Notícias STF | 29/09/2017 | https://bit.ly/3fxR0yb |
| 75 | A Amazônia não é nossa | El País | 02/10/2017 | https://bit.ly/3bf9akZ |
| 76 | Ruralistas querem extinguir áreas protegidas quando governo não indenizar proprietários | ISA | 09/10/2017 | https://bit.ly/35NhPK0 |
| 77 | Código Florestal faz cinco anos em meio a ameaças e incertezas | Gazeta do Povo | 22/10/2017 | https://bit.ly/3fJ47wC |
| 78 | Brasil zera desmatamento com 10 Baruscos por ano, revela estudo | Observatório do Clima | 30/10/2017 | https://bit.ly/2LgUIym |
| 79 | Ciência que dialogue com desafios | Boletim Interfaces* | Outubro | https://bit.ly/2YPN0Dc |
| 80 | Desmatamento do Pantanal já consumiu 18% do bioma | O Eco | 08/11/2017 | https://bit.ly/2WE0EGV |
| 81 | Com metade da área devastada, cerrado pode desaparecer ainda neste século | Correio Braziliense | 19/11/2017 | https://bit.ly/2SMYbsj |
| 82 | Em 15 anos, Cerrado perde 11% de cobertura vegetal nativa por causa do desmatamento. Entrevista especial com Tiago Reis | IHU-Unisinos | 26/11/2017 | https://bit.ly/2xMFsG7 |
| 83 | Programa ARPA supera meta de 60 milhões de hectares | WWF-Brasil | 01/12/2017 | https://bit.ly/3fAMI9i |
| 84 | Brasil e EUA discutem práticas sobre áreas protegidas | ICMBio | 07/12/2017 | https://bit.ly/2Lb1cyG |
| 85 | Ameaça e pressão de desmatamento em Áreas Protegidas: SAD de agosto a outubro de 2017 | Imazon | 19/12/2017 | https://bit.ly/2WDCI6o |

APÊNDICE A (cont.) – Matriz de matérias selecionadas para análise

| Ref. | Título da Matéria | Veículo | Data de publicação | Link |
|---|---|---|---|---|
| 86 | Projeto libera 60 milhões de dólares para a Amazônia | O Eco | 20/12/2017 | https://bit.ly/2SNHQ6I |
| 87 | Seis metas para um 2018 cheio de natureza | ICMBio | 09/01/2018 | https://bit.ly/3ckqiHg |
| 88 | Brasil abre caminho para criar grandes mosaicos de áreas protegidas marinhas | O Eco | 24/01/2018 | https://bit.ly/35JuY70 |
| 89 | É a hora do mar | O Eco | 31/01/2018 | https://bit.ly/2xL2nBE |
| 90 | Áreas de conservação desmatadas na Amazônia estão perdendo proteção do governo, aponta estudo nos EUA | BBC Brasil | 20/02/2018 | https://bbc.in/2SQOxF9 |
| 91 | Brasil está prestes a assumir a posição de "líder na proteção marinha", diz especialista | O Eco | 25/02/2018 | https://bit.ly/3durdoD |
| 92 | O que já foi decidido e o que ainda está em jogo no julgamento do Código Florestal? | ISA | 27/02/2018 | https://bit.ly/3bf9AYB |
| 93 | Código Florestal: com anistia a desmatadores, STF perdoa multas que somam R$ 8,4 bilhões | De Olho nos Ruralistas | 28/02/2018 | https://bit.ly/2AedEeO |
| 94 | "Já temos conhecimento para tomar decisões muito melhores" | Boletim Interfaces* | 28/02/2018 | https://bit.ly/2WjWvc9 |
| 95 | Código Florestal: agora é aplicar a lei | O Globo | 01/03/2018 | https://glo.bo/3fBeoKX |
| 96 | Decisão do STF sobre o novo Código Florestal enfraquece a Cota de Reserva Ambiental | O Eco | 01/03/2018 | https://bit.ly/3cjgdub |
| 97 | Retrocesso ambiental consolidado | ISA | 01/03/2018 | https://bit.ly/2LgtqYU |
| 98 | Carlos Nobre: "A Amazônia não está longe de virar uma savana" | IstoÉ | 02/03/2018 | https://bit.ly/2SPEAIa |
| 99 | Cientistas assinam carta em favor da criação de unidades de conservação marinha | O Eco | 05/03/2018 | https://bit.ly/2WGih8X |
| 100 | Brasil criará duas unidades de conservação marinha, diz ministro do Meio Ambiente | G1 | 05/03/2018 | https://glo.bo/2A6n7Vg |
| 101 | Os números de um Brasil que "cospe no prato" do meio ambiente | Exame | 06/03/2018 | https://bit.ly/35SqAmo |

APÊNDICE A (cont.) – Matriz de matérias selecionadas para análise

| Ref. | Título da Matéria | Veículo | Data de publicação | Link |
|---|---|---|---|---|
| 102 | Governo mantém recursos para fiscalizar desmatamento, mas corta para áreas protegidas | Época | 06/03/2018 | https://glo.bo/2LkAeo5 |
| 103 | Boqueirão da Onça terá mosaicos de UCs | ICMBio | 06/03/2018 | https://bit.ly/2Wj7v9S |
| 104 | "O oceano nos mantém vivos e nós devemos retribuir esse favor", diz Sylvia Earle | O Eco | 07/03/2018 | https://bit.ly/3cvg3A9 |
| 105 | Brasil burla meta de Áreas Protegidas e põe em risco seu patrimônio ambiental | O Eco | 14/03/2018 | https://bit.ly/2LdStMf |
| 106 | Brasil cria quatro novas unidades marinhas | ICMBio | 19/03/2018 | https://bit.ly/2WKERx6 |
| 107 | Madeireiros esquentam esquema de venda de Ipê roubado | Folha de S.Paulo | 20/03/2018 | https://bit.ly/3bp149y |
| 108 | Brasil amplia em 16 vezes sua proteção marinha e ganha maior sítio de áreas úmidas do mundo | ISA | 21/03/2018 | https://bit.ly/3bdv6Ne |
| 109 | Governo excluiu aos '45 do 2º tempo' áreas mais vulneráveis de reservas marinhas, dizem pesquisadores | BBC Brasil | 22/03/2018 | https://bbc.in/2SQBoMk |
| 110 | Um passo à frente na proteção do mar | Valor Econômico | 26/03/2018 | https://bit.ly/2zs2YsI |

Elaborado pelos autores (2021). Os links foram encurtados com o auxílio do programa Bit.Ly
* Boletim Interfaces (Plataforma Brasileira de Biodiversidade e Serviços Ecossistêmicos - BPBES).

# Normas editoriais

- A equipe editorial da revista *Desenvolvimento em Debate* se compromete a manter elevada conduta ética durante todo o processo em relação à publicação e seus colaboradores; rigor com a qualidade dos artigos científicos a serem publicados; selecionar revisores capacitados e ecléticos com educação ética e respeito profissional aos autores e ser imparcial nos processos decisórios, procurando fazer críticas sempre construtivas e profissionais. Para tal fim, a revista adota o código de conduta do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (http://www.cnpq.br/web/guest/diretrizes). A revista não publica análises de conjuntura, balances bibliográficos ou artigos sobre temas específicos, de realidades locais, desconectados de debates mais gerais das Ciências Sociais.
- A revista publica artigos originais de pesquisa, ensaios e resenhas relacionados com a temática do desenvolvimento socioeconômico. Ênfase é dada a trabalhos que analizam o papel do Estado e das instituições no desenvolvimento, políticas públicas setoriais e estratégias de desenvolvimento, o papel da geopolítica na dinâmica econômica e sustentabilidade ambiental, como também a pesquisas acerca de casos nacionais ou em perspectiva comparada, sobretudo de países da América Latina.
- O envio de um artigo implica que não tenha sido publicado previamente total ou parcialmente e que não tenha sido submetido simultaneamente a outro periódico.
- Os textos submetidos para publicação podem ser em português, espanhol ou inglês e devem ser inéditos. Ocasionalmente, por seu mérito acadêmico, a revista publica traduções de artigos originais em linguas que não sejam o português.
- Pelo menos um dos autores deve ter a titulação mínima de mestre. O primeiro autor não pode ter titulação menor a mestre.

- A revista adota o processo de avaliação por pareceristas anônimos. Os artigos passam por um processo de avaliação com três etapas. Na primeira, de caráter formal, avalia se o texto respeita as normas editoriais. Na segunda, decide se o artigo se adequa ou não ao escopo da *Desenvolvimento em Debate*. Em caso de ser negativo, comunica aos autores o motivo da rejeição. Em caso de ser positivo, o artigo é enviado a pareceristas externos. A publicação está condicionada à aprovação por parte de dois avaliadores externos à revista. Em caso de discrepância entre os resultados, o texto será enviado a um terceiro árbitro, cuja decisão definirá sua publicação. Os resultados do processo de arbitragem acadêmica serão inapeláveis em todos os casos.
- O tempo aproximado para uma decisão por parte do comitê editorial varia entre dois e três meses. É de dois meses no caso das avaliaçâo formal e do comitê editorial e de até seis mês no caso de artigos enviados a pareceristas externos.
- A revista não cobra taxa para submissão e avaliação de artigos.
- O corpo editorial pode aceitar artigos para publicação, com ou sem recomendação de alterações. Nõ caso de serem necesárias alterações, a versão final do artigo deve ser enviada no prazo de um mês posterior ao envio da avaliação dos pareceristas externos.

## NORMAS PARA A SUBMISSÃO DE ARTIGOS

- Os artigos vem ser submetidos pelo site da revista: https://bit.ly/3xnh4Vw
- Os artigos submetidos devem ter entre 7.000 e 12.000 palavras (incluindo as notas de fim, resumos, bibliografia e legendas), em fonte Times New Roman, tamanho 12, com espaço 1,5 e parágrafo justificado.
- Os manuscritos devem incluir um resumo em português e em inglês, explicitando objetivos do artigo, metodologia epregado e as principais conclusões. O resumo deve ter entre 100 e 150 palavras e deve ser acompanhado de entre 3 a 5 palabras chave.
- Devem ser submetidos no mesmo processo dois arquivos. Um contendo os dados dos autores e outro com o manuscrito sem identificação (documento suplementar) de modo de evitar qualquer informação que revele a autoria do artigo.
- O artigo suplementar deve conter: nome, filiação institucional, identificação de ORCID e correio eletrônico - de preferência institucional - de cada autor.
- As notas de fim deverão ser evitadas ao máximo e, quando existirem, restringirem-se a conteúdo e estarem enumeradas automaticamente em algarismos arábicos em ordem crescente e listadas no final do texto.

- As citações diretas com mais de três linhas devem estar destacadas do texto, recuadas 4cm à esquerda e com espaçamento simples entre linhas. O texto deverá ser digitado em Word For Windows e não deverá ter numeração de páginas.
- As figuras devem incluir um título auto-explicativo, na língua do texto, numerado em algarismo arábico, alinhado na margem esquerda e posicionado logo acima da figura. A fonte deve estar logo abaixo da figura. Aqui incluem-se, gráficos, fotografias (nítidas e com contraste), desenhos, etc.
- As tabelas devem ser incluidas como documento suplementar no formato original. O título deve ser auto-explicativo, na língua do texto, alinhado na margem esquerda e posicionado acima da tabela. A fonte deve estar logo abaixo da tabela.
- As Referências bibliográfias no texto devem ser citadas de forma corrida, segundo as normas da ABNT. Recomenda-se evitar citação de resumos simples, somente citando resumos expandidos de Congressos ou de outro evento científico de mesma natureza.

DESENVOLVIMENTO
em DEBATE

***Desenvolvimento em Debate*** é uma publicação seriada semestral editada pelo **Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (INCT-PPED)** com o objetivo de divulgar trabalhos científicos originais da área de conhecimento interativa entre as Ciências Humanas, Sociais e Ambientais.

https://inctpped.ie.ufrj.br

https://inctpped.ie.ufrj.br/desenvolvimentoemdebate/index.html

INCT/PPED Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento

CNPq Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

FAPERJ Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro

**Instituições parceiras do INCT/PPED: UFRJ | UFF | UFRRJ | UERJ | UNILA | UNICAMP**

ISSN 2176-9257

9 772176 925005