

# **REVISTA ORBIS LATINA**

**racionalidades. desenvolvimento & fronteiras**

*ISSN 2237-6976*



Volume 9, Número 2

*Julho - Dezembro*

2019



INDEXADORES E BASES BIBLIOGRÁFICAS:





REVISTA ORBIS LATINA  
ISSN: 2237 6976



Os artigos publicados na *Revista Orbis Latina* são de responsabilidade plena de seus autores. As opiniões e conclusões neles expressas não refletem necessariamente a interpretação do GIRA – Grupo de Pesquisa Interdisciplinar em Racionalidades, Desenvolvimento e Fronteiras e do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento (PPGPPD) da Universidade Federal da Integração Latino-Americana.

---

#### Conselho Editorial

Antonio Gonçalves de Oliveira (UTFPR)  
Claudia Lucia Bisaggio Soares (UNILA)  
Dirceu Basso (UNILA)  
Exzolvildres Queiroz Neto (UNILA)  
Gilcélia Aparecida Cordeiro (UNILA)  
Gilson Batista de Oliveira, **Editor** (UNILA)  
Janine Padilha Botton (UNILA)  
Lucas Lautert Dezordi (UP/PR)  
Luiz Alberto Esteves (UFPR)  
Mauro Cardoso Simões (UNICAMP)  
Regis Cunha Belém (UNILA)  
Rodrigo Bloot (UNILA)

---

#### Edição e Capa

Gilson Batista de Oliveira

---

#### *Revista Orbis Latina*

web site: <https://revistas.unila.edu.br/index.php/orbis> e ou <https://sites.google.com/site/orbislatina/>

**Volume 9, Número 2, Julho – Dezembro de 2019.**

Foz do Iguaçu – Paraná – Brasil

**Periodicidade Semestral.**

Multidisciplinar. Interdisciplinar. Planejamento Urbano e Regional.

**ISSN 2237-6976**

I. Conteúdo interdisciplinar com ênfase em racionalidades, desenvolvimento, fronteiras, planejamento urbano e regional.

II. Grupo de Pesquisa Interdisciplinar em Racionalidades, Desenvolvimento e Fronteiras – GIRA.

III. Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento – PPGPPD/UNILA.

---

#### Endereço para correspondência:

*Revista Orbis Latina* – Editor Prof. Dr. Gilson Batista de Oliveira

Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento (PPGPPD/UNILA)

Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA)

Avenida Tancredo Neves, nº 6731/Bloco 04, Espaço 03, Sala 10

CEP 85867-970 / PTI - Foz do Iguaçu/Paraná – Brasil

Tel.: +55(45)3529 2830 / E-mail: [orbislatina@gmail.com](mailto:orbislatina@gmail.com) e ou [gilson.oliveira@unila.edu.br](mailto:gilson.oliveira@unila.edu.br)



## APRESENTAÇÃO

A produção acadêmica precisa ser divulgada e debatida da forma mais ampla possível. Somente publicando suas pesquisas e resultados os pesquisadores cumprem sua função social. Aqui, cabe lembrar que a função social de um pesquisador é, em última instância, contribuir para o bem-estar da sociedade.

Para colaborar com a divulgação dos resultados das pesquisas realizadas nas instituições de ensino (universidades, institutos e centros de pesquisa), esse número da Revista Orbis Latina traz dezessete artigos que, direta ou indiretamente, tratam questões ligadas as temáticas do desenvolvimento ou políticas públicas:

- (1) Desenvolvimento, racionalidades e autonomia;
- (2) Valoração ambiental, indicadores e medidas;
- (3) Desenvolvimento Rural e Urbano;
- (4) Planejamento Regional e Urbano.

Nesse ponto, cabe lembrar que as políticas públicas e o desenvolvimento são temas de interesse direto do Programa de Pós-Graduação em Política Públicas e Desenvolvimento (PPGPPD) da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA).

Aproveite a leitura e ajude a divulgar as pesquisas aqui publicadas!

Prof. Dr. Gilson Batista de Oliveira ( Editor)



## SUMÁRIO

### ARTIGOS CIENTÍFICOS

<b>POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPAIS PARA O DESENVOLVIMENTO RURAL E AGRICULTURA FAMILIAR EM MUNICÍPIOS DA COSTA OESTE PARANAENSE</b> <i>Valdir Serafim Jr, Adriana Maria De Grandi e Fabiola Graciele Besen</i> .....	05
<b>BANCOS COMUNITÁRIOS DE DESENVOLVIMENTO E MOEDAS SOCIAIS: A EXPERIÊNCIA PIONEIRA DO BANCO DE PALMAS</b> <i>Elohá Cabreira Brito e Carolina Masiero Oliveira</i> .....	23
<b>A JUDICIALIZAÇÃO COMO INDICADOR DAS DESIGUALDADES NA SAÚDE</b> <i>Jefferson Holliver Motta e Sandra Maciel-Lima</i> .....	37
<b>ACCESS TO AN IMPROVED WATER SOURCE AND ITS MEASUREMENT: THE CASE OF MISIONES (ARGENTINA)</b> <i>Fernando Antonio Ignacio González</i> .....	53
<b>CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS FISCAIS EM OBRAS DE SANEAMENTO URBANO: ANÁLISE CONTEXTUALIZADA DE EFETIVIDADE PARA CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM</b> <i>Gecileno Luiz de Oliveira</i> .....	66
<b>USO E APROPRIAÇÃO DE TECNOLOGIAS DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO (TICS) COMO ESTRATÉGIA PARA O DESENVOLVIMENTO DE EMPREENDIMENTOS FAMILIARES RURAIS NO OESTE DO PARANÁ</b> <i>Thayse Ana Ferreira, Elenice da Silva Carvalho, Patrícia Maria Reckziegel da Rocha e Elza Hofer</i> .....	87
<b>PRODUÇÃO DE BIOGÁS COMO ALTERNATIVA ENERGÉTICA SUSTENTÁVEL: PERSPECTIVAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL COM AUTONOMIA</b> <i>Caroline Monique Tietz Soares, Armin Feiden, Marcos Aurélio Saquet e Adilson Francelino Alves</i> .....	102
<b>SENSEMAKING: ANÁLISE DAS PUBLICAÇÕES EM EVENTOS NACIONAIS</b> <i>Guilherme Primo Matias e Gabrielle Ribeiro Rodrigues da Silva</i> .....	111
<b>POLÍTICAS LINGUÍSTICAS E SEUS EFEITOS NA SOCIEDADE: RELAÇÕES DE PODER ENTRE O GUARANI E O ESPANHOL NO PARAGUAI</b> <i>Maria Lucivane de Oliveira Moraes e Miriam de Oliveira Almeida de Deus</i> .....	129
<b>O DILEMA DA QUALIDADE DA DEMOCRACIA BRASILEIRA</b> <i>Fábio Hoffmann e Paulo Roberto dos Santos Mendonça</i> .....	138
<b>CHINA, EXTRATIVISMO E DESINTEGRAÇÃO: AMÉRICA DO SUL (2000-2018)</b> <i>Jackson Francisco de Lima Xavier</i> .....	158
<b>EXPORTAÇÕES PARANAENSES DO COMPLEXO SOJA: UMA ANÁLISE A PARTIR DO MODELO GRAVITACIONAL</b> <i>Geisiane Michelle Zanquetta de Pintor, Eduardo de Pintor e Pery Francisco Assis Shikida</i> .....	171
<b>A IMPRENSA NACIONAL (BRASIL, ARGENTINA E PARAGUAI) E O NEXO TERRORISMO-TRÍPLICE FRONTEIRA EM 2018</b> <i>Micael Alvino Silva, Stela Guimarães de Moraes, Nadia Paez Duarte e Maria Mercadante</i> .....	192



<b>A IMPORTÂNCIA DO COMPLEXO PORTUÁRIO DE PARANAGUÁ PARA A ECONOMIA GRANELEIRA BRASILEIRA</b> <i>Issam Rabih Menem, Alyson Bergold Serafim e João Rodrigues Chiarelli</i> .....	208
<b>NOTAS INTRODUTÓRIAS: O PÓS-GUERRA FRIA E A INSERÇÃO INTERNACIONAL DA TRÍPLICE FRONTEIRA</b> <i>Micael Alvino Silva e Mamadou Alpha Diallo</i> .....	223
<b>CIDADES MÉDIAS E CENTRALIDADES: A INFLUÊNCIA DE PONTA GROSSA NO CENÁRIO PARANAENSE</b> <i>Gabriela Kratsch Sgarbossa</i> .....	232
<b>O IMPACTO DO TRABALHO NA VIDA DAS MÃES TRABALHADORAS</b> <i>Juliana Ribeiro Ferreira Shimabuku e Thamella Hellen Estefanuto Orsioli</i> .....	245
<b><u>ORIENTAÇÃO AOS COLABORADORES E NORMAS PARA PUBLICAÇÃO</u></b> .....	255



***POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPAIS PARA O DESENVOLVIMENTO RURAL E AGRICULTURA FAMILIAR EM MUNICÍPIOS DA COSTA OESTE PARANAENSE***

***MUNICIPAL PUBLIC POLICIES FOR RURAL DEVELOPMENT AND FAMILY AGRICULTURE IN MUNICIPALITIES OF THE WEST COAST OF PARANA***

Valdir Serafim Jr<sup>1</sup>  
Adriana Maria De Grandi<sup>2</sup>  
Fabiola Graciele Besen<sup>3</sup>

**Resumo**

A presente pesquisa visa identificar em relação à seis municípios da Região Costa Oeste do Paraná, com base em informações levantadas junto aos órgãos municipais de agricultura, agropecuária e meio ambiente, a sua composição administrativa e parcerias, a visão municipal relacionada as atividades ligadas à agricultura familiar e ao desenvolvimento rural, bem como as atuais políticas públicas municipais oferecidas aos agricultores relacionadas ao desenvolvimento rural. A pesquisa caracteriza-se como exploratória e descritiva quanto à tipologia, dedutiva em relação ao método e com abordagem qualitativa. Conclui-se que a dimensão política talvez apresente os maiores desafios dentro do desenvolvimento rural sustentável para a agricultura familiar, primeiramente pela necessidade do desenvolvimento de processos participativos, recaindo sobre os municípios a necessidade de organização de seus recursos humanos para a negociação, captação e aplicação de recursos. As secretarias devem planejar ações que perdurem além de seus mandatos políticos com a participação ativa dos agricultores familiares, com planejamento estratégico participativo, havendo a necessidade de mediações entre os vários projetos e interesses existentes na região Costa Oeste do Paraná.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento rural; Dimensão política; Processos participativos.

**Abstract**

The present research aims to identify, in relation to the six municipalities of the West Coast Region of Paraná, based on information gathered from the municipal agencies of agriculture, agriculture and the environment, its administrative composition and partnerships, the municipal vision related to activities related to agriculture And rural development, as well as the current municipal public policies offered to farmers related to rural development. The research is characterized as exploratory and descriptive regarding the typology, deductive in relation to the method and with a qualitative approach. It is concluded that the political dimension may present the greatest challenges within sustainable rural development for family agriculture, firstly due to the need to develop participatory processes, with the need for the organization of human resources for negotiation, capitation and implementation of resources. Secretariats should plan actions that continue beyond their political mandates with the active participation of family farmers, with participatory strategic planning, and there is a need for mediation between the various projects and interests in the region West Coast of Paraná.

**Keywords:** Rural development; Political dimension; participatory processes.

---

<sup>1</sup> Bacharel em Ciências Contábeis. Doutorando em Desenvolvimento Rural Sustentável pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná - Unioeste. Professor do Curso de Ciências Contábeis da Universidade Estadual do Oeste do Paraná – Unioeste – Campus de Foz do Iguaçu. jr\_valdir@hotmail.com

<sup>2</sup> Mestre e Doutora em Engenharia Agrícola. Professora do PPGDRS – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural Sustentável da Universidade Estadual do Oeste do Paraná – Unioeste – Campus de Marechal Candido Rondon adrianadegrandi@gmail.com

<sup>3</sup> Bacharel em Ciências Contábeis. Doutoranda em Desenvolvimento Rural Sustentável pela Unioeste. Professora do Curso de Ciências Contábeis da Unioeste – Campus de Foz do Iguaçu. fabiagracielebesen@gmail.com



## 1. INTRODUÇÃO

A agricultura familiar é sempre lembrada pela utilização de mão de obra da família e pela importância na produção de alimentos, principalmente de autoconsumo, focalizando mais o caráter social do que o econômico, contudo ela responde por uma grande parcela de produção agropecuária nas mais variadas atividades e se inter-relaciona com os seguimentos industriais e de serviços (GUILHOTO, et al, 2007)

Guilhoto, et al, (2007:13) relata sobre o poder econômico e a necessidade de atuação pública a favor da agricultura familiar: “Há que se considerar, também, o fato de as forças de mercado serem, sabidamente, concentradoras e centralizadoras do capital, realizando-se as necessárias ações públicas que assegurem ao segmento familiar um ambiente propício ao seu desenvolvimento econômico. Esta é a necessidade mais premente, consolidar e ampliar as políticas públicas voltadas ao fortalecimento econômico desse setor produtivo.

Para Long (2001), os programas e processos de intervenção (políticas públicas) devem ser “desmontados” para mostrar o que eles realmente são, ou seja: processos socialmente construídos, negociados e processados, e não meramente “um plano” a ser executado de cima para baixo. Nesse sentido identifica-se em relação às políticas públicas disponibilizadas pelos gestores públicos, que todos os atores interessados devem ter acesso a elas e contribuir na construção das mesmas.

A partir destas considerações, delimitou-se o problema de pesquisa: Quais os principais desafios para a municipalidade na construção de políticas públicas para a agricultura familiar que promovam o desenvolvimento rural sustentável nos municípios da Costa Oeste do Paraná?

O problema de pesquisa tem como objetivo geral identificar como se encontram organizados seis municípios da Costa Oeste Paranaense, representados pelos municípios de Itaipulândia, Medianeira, Missal, Santa Helena, São Miguel do Iguaçu e Santa Terezinha de Itaipu, levando junto as secretarias municipais de agricultura, agropecuária e meio ambiente informações que contribuam para a verificação dos principais desafios para a municipalidade na construção de políticas públicas para a agricultura familiar que promovam o desenvolvimento rural sustentável nos municípios da Costa Oeste.

Atendendo ao problema de pesquisa, foram estabelecidos os objetivos específicos para atingir o objetivo geral: a) identificar a composição dos órgãos municipais de agricultura e suas parcerias; b) identificar a visão da municipalidade quanto as atividades econômicas ligadas a agricultura familiar e desenvolvimento rural; e c) elencar as políticas públicas municipais ligadas ao desenvolvimento rural.

O estudo é apropriado, pois fornece elementos sobre as unidades de agricultura familiar dos municípios da Costa Oeste do Paraná, as quais estão inseridas no processo de desenvolvimento dessa região e essas informações podem ser utilizadas por entidades governamentais, para o desenvolvimento de ações e políticas públicas que promovam de alguma forma o desenvolvimento rural local e regional.





## 2. REFERENCIAL TEÓRICO

O desenvolvimento agrícola encontrou nos Estados Unidos e Europa, nas décadas de 1950 e 1960, um grande espaço de aplicação pela ação conjunta do Estado, indústrias agroalimentares e uma parte de agricultores empresariais. O setor agrícola foi inserido no sistema econômico com o intuito de transformar a agricultura tradicional, considerada atrasada, em um setor moderno e participante no desenvolvimento econômico nacional (ALMEIDA, 1997).

Segundo Almeida (1997), este processo de desenvolvimento acarretou em um grande avanço tecnológico, porém seu reflexo na agricultura foi uma busca constante em aumentos de produção e produtividade e a agricultura em si ficou em segundo plano pela entrada de vários operadores econômicos neste processo, caso das indústrias químicas, que travaram a agricultura através de seus processos tecnológicos, utilizando a agricultura como base natural de produção.

Para Beck (1998), os avanços modernos produzem uma riqueza social acompanhada da geração de riscos sociais; na agricultura particularmente a imagem do produtor que estava ligada à produção de alimentos, agora está relacionada também a um mundo de agrotóxicos. Os aumentos de produção foram acompanhados pelo aumento dos insumos, os quais ameaçam a vida de animais e plantas, devendo a ciência contribuir com estudos em diversas áreas para formulação de alternativas não somente ligadas à alta produtividade, mas relacionadas às políticas que possam impedir a supremacia do perigo.

De acordo com Dal Soglio e Kubo (2009), a capacidade humana de descobrimento, criação e transformação fornece à espécie o título de maior predador dos recursos naturais do planeta, que associado à instituição de padrões de relações sociais, econômicas, culturais, políticas e ambientais gerou um modelo econômico desigual e excludente. O pensamento científico predomina sobre os conhecimentos adquiridos nas experiências cotidianas e tradicionais, a natureza é controlada, explorada e expropriada pelo homem através de tecnologias modernas, criando novos estilos de vida e pautando a agricultura na produção e exploração dos recursos naturais.

Em sua pesquisa, Guivant (2001) discute a teoria da sociedade do risco de Beck (1998), relatando que o seu argumento central está relacionado ao deslocamento da sociedade industrial com característica de produção e distribuição de bens para a sociedade do risco, na qual a distribuição dos riscos não corresponde as diferenças sociais, econômicas e geográficas. O desenvolvimento científico e tecnológico não teria condições de prever e controlar riscos que colaboram para a geração de consequências graves para a saúde humana e para o meio ambiente, ignorados no longo prazo, porém quando descobertos poderão não oferecer possibilidade de retorno.

Em sua pesquisa “Agricultura Sustentável I: Conceitos”, Costa (2010) apresenta duas linhas de interpretação de sustentabilidade: a economicista e a termodinâmica. Do ponto de vista economicista, o crescimento sustentável está relacionado ao crescimento econômico, e tenta-se associar a natureza com o capital, considerando que as bases da crise ambiental estão na ideia que a natureza é um bem livre e sem custos, sem realmente haver medição monetária





desses danos. Assim, nessa abordagem, a natureza é considerada como um bem econômico e seu valor é determinado pela sua procura ou pelo bem-estar por ele proporcionado ou não.

Para Costa (2010), dentro da abordagem economicista, existem duas teorias sobre sustentabilidade: a sustentabilidade forte e a sustentabilidade fraca. A sustentabilidade forte gera um comportamento onde se considera que os bens e serviços naturais são insubstituíveis, assim sua utilização deve dar condições para sua reprodução ou regeneração. Na sustentabilidade fraca, o poder economicista se considera capaz de substituir os recursos utilizados na medida que eles se esgotam, não demonstrando preocupação com o ambiente e seus recursos naturais.

De acordo com Costa (2010), do ponto de vista da interpretação termodinâmica, o padrão de desenvolvimento econômico é causador da crise ambiental, fortemente pautado pelo alto desenvolvimento industrial e na exploração de recursos naturais não renováveis, sobretudo em relação às fontes energéticas e esse crescimento, com base no desenvolvimento econômico, conduzirá a uma situação de escassez absoluta de recursos naturais.

Vários desafios estão relacionados à conservação e aproveitamento racional da natureza, como a escolha de estratégias corretas, planejamentos de sustentabilidade múltiplas da terra e de seus recursos renováveis e planos de ocupação da terra, pois o uso produtivo não deve destruir a biodiversidade ou prejudicar o meio ambiente, por isso deve ser compreendido que as atividades econômicas estão ligadas ao ambiente natural. A ciência moderna deve ser utilizada para a criação de projetos sustentáveis e estes são dependentes da habilidade humana para o seu sucesso (SACHS, 2009).

Costabeber e Caporal (2003) relatam que a construção do DRS – Desenvolvimento Rural Sustentável deve apoiar-se em seis dimensões relacionadas entre si, em primeiro nível as dimensões ecológica, econômica e social; em segundo nível a dimensão cultural e política e em terceiro nível a ética.

Na dimensão política destacam-se pontos importantes para definição de índices e monitoramento de conceitos sustentáveis atingidos em determinados momentos, sendo eles: processos participativos e democráticos desenvolvidos no processo agrícola e de desenvolvimento rural, redes de organização, participação em grupos de diálogo e de integração com a sociedade maior, através de representação em conselhos políticos e profissionais (COSTABEBER e CAPORAL, 2003).

Segundo Avila, et al, (2013, p.74), duas questões são importantes quando se trata de políticas públicas: “a primeira refere-se aos atores envolvidos nos diferentes momentos, desde a concepções e formulação até o monitoramento. A segunda questão está orientada para a implementação efetiva das políticas e as externalidades geradas nesse processo.

A Constituição Brasileira de 1988 estabelece um compromisso claro com o desenvolvimento, a distribuição da riqueza, o combate à pobreza e às desigualdades sociais, os direitos sociais e a proteção do meio ambiente, por um lado, e com a democracia participativa, de outro (SMANIO, 2013).

A partir disso as políticas públicas devem atender aos interesses da maioria da população, deve existir a participação entre os envolvidos, seja na sua concepção ou para validação ou avaliação de políticas já existentes, principalmente quando está relacionada a



níveis locais, dependendo desse envolvimento para a identificação de limites, possibilidades e dificuldades.

A política pública é tida, pelo senso comum, como procedimento linear em que fases perfeitamente distintas sucedem-se, partindo da formação, passando pela implementação, finalizando com a avaliação (BUCCI, 2006).

Influências da sociedade civil podem gerar demandas para criação de políticas públicas que serão interpretadas pelo Estado para sua formulação e implementação e geralmente surgem para a manutenção de setores considerados vulneráveis ou para criação de oportunidades de desenvolvimento social.

A política agrícola, historicamente, vem se subordinando aos interesses mais amplos da política econômica, entendida não apenas como políticas macroeconômicas, quer monetária, fiscal ou cambial, mas também como políticas gerais voltadas à industrialização, às medidas previdenciárias e aos instrumentos gerais para interferir na produção e na distribuição de renda (FEIJÓ, 2010).

As formações de políticas públicas estão relacionadas a vários tipos de movimentações sociais, dentro de um campo social heterogêneo, pautado por interesse e por disputas diversas. " O campo social diz respeito ao espaço que permeia a história de vida e as práticas dos gestores e atores e compõe-se dos diversos atores que entram e saem dessa esfera. Há o domínio político, mas há influência do domínio das relações sociais e dos atores envolvidos" (KRUEL, 2010, p.10).

Os municípios tornaram-se os principais atores sociais na promoção do desenvolvimento rural sustentável, determinando na elaboração de suas políticas no seu ambiente microeconômico, o quê, para quem, quando e como serão destinados os recursos para a agricultura, apresentando em suas leis orgânicas suas diretrizes para planejamento e execução.

Outro imperativo importante é a implementação das políticas públicas. Ela é um processo complexo e decisivo para o sucesso das políticas públicas. A diversidade de atores envolvidos nesse processo é que caracteriza essa complexidade (AVILA, et al, 2013).

Segundo Ávila, et al, (2013):

Quando há integração de forças no âmbito da gestão pública, as políticas públicas têm como resultado mais sinergia e escopo. A sinergia e a coordenação das políticas, por sua vez, são resultantes da ação pública. Significa dizer que não há um plano deliberado para que os efeitos sejam alcançados (AVILA, et al, p.75).

Assim, entende-se que os formuladores das políticas públicas devem dialogar com os vários atores sociais envolvidos para definir e ofertar as políticas (AVILA, et al, 2013).

Nesse sentido, a heterogeneidade na agricultura não se resume a adotar um modelo agrícola proposto pelo Estado, mas a considerar um amplo cenário de transformações, reações, modificações e alternativas geradas no meio rural (LONG e PLOEG, 2011). Por essa razão, Long e Ploeg (2011), defendem que, em relação aos projetos específicos das agências estatais, o enfoque deve ser dado às práticas de intervenção criadas pela interação entre os atores, ao invés de simplesmente aos modelos de intervenção ideais construídos por um grupo.



### **3. METODOLOGIA DA PESQUISA**

Esta pesquisa caracteriza-se como um estudo exploratório descritivo das informações extraídas do banco de dados e relatórios do “Pronaf Sustentável na BP3”, trabalho conduzido e desenvolvido pela ADEOP – Agência de Desenvolvimento do Extremo Oeste do Paraná, qualificada como OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, junto ao Ministério da Justiça, inserida no Parque Tecnológico de Itaipu – PTI em conjunto com a Itaipu Binacional.

Durante o ano de 2016, este estudo investigou os seis municípios da Costa Oeste Paranaense, os quais apresentam grande concentração de agricultores familiares tradicionais ou assentados de reforma agrária, fazem parte do estudo os municípios de Itaipulândia, Missal, Santa Helena, Santa Terezinha de Itaipu, São Miguel do Iguaçu e Medianeira, sendo o principal motivo desse agrupamento a proximidade geográfica, características climáticas e tipos de solo similares, semelhanças no IDH e sistemas produtivos.

Esta pesquisa caracterizou-se como um estudo exploratório descritivo das informações levantadas junto as secretarias de agricultura, agropecuária e meio ambiente dos municípios objetos do estudo, durante o ano de 2016, baseou-se no método dedutivo, pois através do levantamento das informações, estabeleceu-se uma relação de causa e efeito.

Para Gil (2010), as pesquisas exploratórias proporcionam uma maior intimidade com o problema, tem objetivo de deixá-lo claro, além de apresentar menor rigidez de planejamento pela característica de apresentar uma visão mais ampla sobre determinado fato.

Sob o contexto descritivo, Gil (2010) expõe que o principal objetivo das pesquisas descritivas é relatar características de determinada população, amostra ou fenômeno, ou ainda estabelecer relações entre variáveis; utiliza-se técnicas padronizadas de coletas de dados como questionários e observação sistêmica.

O método de pesquisa será o dedutivo, considerando que as informações essenciais necessárias para o desenvolvimento do estudo encontram-se explícitas nos diagnósticos efetuados pela ADEOP nas unidades familiares, devendo ser analisados para as respectivas conclusões.

Os dados primários foram coletados através de entrevista e como instrumento de coleta padronizado, para que se pudesse levantar informações e comportamentos que contribuíssem para as conclusões sobre o tema de estudo.

Quanto a abordagem, a pesquisa qualificou-se como qualitativa, pois mensurou de forma mais profunda as características dos municípios em relação as suas políticas para o desenvolvimento rural, bem como a relevância destas em relação a agricultura familiar da região Costa Oeste do Paraná.

### **4. RESULTADOS E DISCUSSÕES**

Os municípios estudados fazem parte do eixo Foz do Iguaçu x Guaíra, Foz do Iguaçu x Cascavel, estão situados geograficamente entre o lago da represa de Itaipu e o Parque Nacional do Iguaçu. Conforme a Tabela 1, que traz a caracterização dos municípios quanto a



sua colonização, identifica-se a predominância de alemães e italianos, oriundos dos estados do Rio Grande do Sul e Santa Catarina, sendo que, no município de Santa Terezinha de Itaipu, relata-se também a presença de colonizadores do norte do Paraná.

Quanto aos índices de urbanização, a maior concentração encontra-se nos municípios que fazem parte do eixo Foz do Iguaçu x Cascavel, ligados pela rodovia federal BR 277. A maior taxa de urbanização está no município de STI - Santa Terezinha de Itaipu com 90,38%, seguido por MED - Medianeira, 89,41% e SMI - São Miguel do Iguaçu com 63,97%. Os demais municípios apresentam grau de urbanização similares, estão situados no eixo Foz do Iguaçu x Guaíra, ligados pela rodovia estadual PR 495, e o maior índice de urbanização está no município de SH - Santa Helena com 53,76%, seguido por ITP - Itaipulândia 52,53% e MIS - Missal com 51,75%. Em relação à qualidade de vida humana, características sociais, culturais e políticas, o IDH dos municípios apresenta valores comparados a médio desenvolvimento.

Tabela 1 - Caracterização dos municípios

Município	Área Km2	Colonização predominante	Emancipação	População censitária 2010	População censitária urbana	População censitária rural	Urbano %	IDH 2010
ITP	332,317	Alemã, Italiana (RS, SC)	1992 (SMI)	9.026,00	4.741,00	4.285,00	52,53	0,738
MED	325,167	Alemã, Italiana (RS, SC)	1960	41.817,00	37.390,00	4.427,00	89,41	0,763
MIS	323,042	Alemã, Italiana (RS, SC)	1981 (MED)	10.474,00	5.420,00	5.054,00	51,75	0,711
SH	759,123	Alemã, Italiana (RS, SC)	1967	23.413,00	12.586,00	10.827,00	53,76	0,744
STI	267,491	Alemã, Italiana (RS, SC, PR)	1982 (FI)	20.841,00	18.837,00	2.004,00	90,38	0,738
SMI	848,669	Alemã, italiana (RS, SC)	1961 (MED)	25.769,00	16.485,00	9.284,00	63,97	0,704

Fonte: IPARDES, 2016, adaptado pelos autores.

Segundo Haesbaert (2005), uma região é formada a partir do seu espaço, das relações sociais ali estabelecidas, da interação entre a sociedade e natureza, além da influência das empresas e do Estado, que também vão modificando essa região.

No caso dos municípios da pesquisa, outro aspecto a ser considerado deve-se ao fato da região estar localizada na faixa de fronteira com o Paraguai e a Argentina, diferenciando-a das demais regiões (CASAGRANDE e SOUZA, 2005).

Além desses aspectos, os eixos dos quais os municípios fazem parte influenciam diretamente no seu desenvolvimento. Para Nasser (2000), os eixos representam cortes espaciais que dão destaque a sub-regiões onde o conjunto de ações de desenvolvimento integrado permite a difusão desse dinamismo para outras regiões ou para o país, e as potencialidades dessas regiões são orientadas para indicar capacidades de setores produtivos e vantagens de localização antes não conhecidas.

O desenvolvimento desses eixos contribui para o êxodo rural, pelas oportunidades de trabalho no meio urbano, mais atraentes aos jovens que percebem perspectivas de melhoria nas condições de vida que não encontram facilmente na agricultura familiar tradicional.

Segundo Caramaro e Abramovay (2014), as regiões sul e sudeste vivenciam hoje um processo de migração bem menor do que ocorreu em seus processos históricos, questionando



se nas condições atuais apresentadas pelo meio rural, existe a capacidade de contribuir para uma integração econômica e emancipação social de sua população. A ideia conservadora de “fixar o homem no campo” fica desamparada quando se verifica que o meio rural cada vez mais se relaciona com as cidades, restando saber se a relação será participativa e construtiva ou promoverá a fragmentação do tecido social existente no meio rural.

Na pesquisa efetuada, conforme dados da Tabela 2, foram dimensionados os sistemas produtivos das 625 unidades familiares dos municípios em estudo, podendo verificar três atividades predominantes, sendo a cultura da soja, presente em 50,7% das unidades, a cultura do milho safrinha presente em 49,6% das unidades e a atividade leiteira presente em 49,1% das unidades. Os demais sistemas têm as seguintes participações em ordem decrescente: fumo 12,8%, mandioca 11,2%, milho verão 7,4%, suinocultura 5,9%, avicultura de corte 5,1%, olericultura 5,1%, piscicultura 1,4%, fruticultura 1%. As atividades produtivas relacionadas ao amendoim, apicultura, arroz, aves de postura, bovinos de corte, cana de açúcar e trigo apresentaram índices inferiores a 1%.

Tabela 2 - Sistemas produtivos das unidades familiares

ATIVIDADES	ATIVIDADES GERAL		UNIDADES
	N	Porcentagem	625 U.F.
Soja	317	24,9%	50,7%
Milho Safrinha	310	24,4%	49,6%
Bovinocultura leiteira	307	24,1%	49,1%
Fumo	80	6,3%	12,8%
Mandioca	70	5,5%	11,2%
Milho verão	46	3,6%	7,4%
Suinocultura	37	2,9%	5,9%
Avicultura de corte	32	2,5%	5,1%
Olericultura	32	2,5%	5,1%
Bovinocultura de corte	10	0,8%	1,6%
Piscicultura	9	0,7%	1,4%
Fruticultura	6	0,5%	1,0%
Cana de açúcar	5	0,4%	0,8%
Avicultura de postura	3	0,2%	0,5%
Amendoim	2	0,2%	0,3%
Arroz	2	0,2%	0,3%
Trigo	2	0,2%	0,3%
Apicultura	1	0,1%	0,2%
	<b>1.271</b>	<b>100,0%</b>	

Fonte: ADEOP, 2012, adaptado pelos autores.

A diversidade revela-se pelo conjunto de iniciativas individuais ou familiares para novas possibilidades em situação de privação ou dificuldades, geralmente por falta de opções ou por erros ou equívocos causados pelas especializações, já a diversificação, tem relação com o fortalecimento dos meios de vida, envolve processos sociais e econômicos, estimula a capacidade de reconstrução em períodos de crise, choques ou fragilidades (SCHNEIDER, 2010).

Verificou-se a diversidade produtiva dessas unidades nos modelos modernos, não apresentando mais as características iniciais de produção para subsistência, onde o processo





de especialização em determinadas culturas têm relação específica com os mercados regionais.

Os municípios apresentam características socioeconômicas, sistemas produtivos, localização geográfica e acesso a mercados similares, e no Quadro 1, identificou-se como estão organizados os órgãos municipais de agricultura, sendo exclusivos nos municípios de Medianeira e São Miguel do Iguacu. Nos demais, o órgão é em conjunto com o meio ambiente. Os secretários têm formação técnica, engenharia agrônoma e técnico agrícola, com exceção do município de Medianeira em que o secretário tem formação técnica em contabilidade. Dentre as funções informadas pelas secretarias, pode-se verificar que a fiscalização e educação ambiental são predominantes.

Quadro 1 - Órgão municipal de agricultura

MUNICÍPIO	ÓRGÃO MUNICIPAL DE AGRICULTURA						
	TIPO	NOME	FORMAÇÃO DO SECRETÁRIO	FUNÇÕES	CMDR	CMDR Caráter	CMDR Agenda
ITP	Conjunto	Agricultura e meio ambiente	Técnico Agrícola	Fiscalização; Educação ambiental.	Sim	Consultivo	Anuais
MED	Exclusivo	Agricultura sustentável de abastecimento	Técnico em Contabilidade	Monitoramento de recursos naturais.	Não	x	X
MIS	Conjunto	Agricultura e meio ambiente	Técnico Agrícola	Fiscalização; Educação ambiental; Capacitações.	Sim	Consultivo	Mensais
SH	Conjunto	Agricultura, Abastecimento e Meio Ambiente	Engenheiro Agrônomo	Fiscalização; Educação ambiental; Capacitações; Monitoramento de recursos naturais; Licenciamentos ambientais.	Sim	Consultivo	Trimestrais
SMI	Exclusivo	Agricultura	Técnico Agrícola	Monitoramento de recursos naturais.	Sim	Consultivo	Trimestrais
STI	Conjunto	Agropecuária e meio ambiente	Técnico Agrícola	Fiscalização; Educação ambiental; Monitoramento de recursos naturais.	Sim	Deliberativo	Semestrais

Fonte: dados da pesquisa, adaptado pelos autores.

Em relação a processos participativos, os municípios apresentam Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural – CMDR, com exceção do município de Medianeira. A presença desses conselhos promove a participação social dos atores em assuntos pertinentes à avaliação e definição de políticas públicas. Porém observou-se, na maioria, agendas de reuniões longas, podendo comprometer ações de desenvolvimento em parceria com o estado, sociedade civil ou empresas privadas.

Segundo Marques e Flexor (2008), os conselhos municipais fazem parte de transformações nos debates sobre questões rurais, debates locais sobre desenvolvimento e agricultura sob uma ótica de multifuncionalidade, devendo verificar a que ponto os conselhos conseguem captar e processar as necessidades e interesses que estejam além da visão produtivista do desenvolvimento rural.

As responsabilidades das partes envolvidas devem ser claramente identificadas, pois além de aprovações, avaliações e acompanhamento de planos municipais de desenvolvimento rural, os conselhos deveriam verificar as destinações de recursos e controle de gastos, e em sua formação, não privilegiar somente membros considerados como capacitados em planejar



o desenvolvimento rural do município, com uma visão técnica que favorece o produtivismo, mas sim uma inclusão de agricultores familiares capazes de responder a preceitos técnicos e às demandas de mercado, moderando, dessa forma, a inclinação produtivista (MARQUES e FLEXOR, 2008).

A Tabela 3 aponta como as secretarias estão compostas em relação aos seus recursos humanos e, com exceção do município de São Miguel do Iguazu, os demais concentram os funcionários nas atividades administrativas operacionais. Em relação à quantidade de pessoas, existe uma variação considerável nessas atividades, porém identificou-se que algumas secretarias de agricultura utilizam recursos operacionais da secretaria de infraestrutura e obras. Quanto aos recursos humanos com habilidades técnicas voltadas à agricultura, verificou-se que todas as secretarias têm pessoas com formação nas Engenharias Agrícolas, Agrônomas e Ambientais, esta última quando a secretaria é em conjunto com o meio ambiente.

Tabela 3 - Recursos humanos das secretarias de agricultura

MUNICÍPIOS	RECURSOS HUMANOS DA SECRETARIA				
	TOTAL	DIRETORES	ADM/OP	TECNICOS	ÁREAS TÉCNICAS
ITP	23 100%	1 4,4%	17 73,9%	5 21,7%	1 – Engenheiro Agrícola; 1 – Engenheiro Agrônomo; 1 – Engenheiro Ambiental; 1 – Médico Veterinário; 1 – Administrador em Agronegócios.
MED	26 100%	1 3,9%	22 84,6%	3 11,5%	1 – Engenheiro Agrônomo; 1 – Médico Veterinário; 1 – Técnico Agrícola.
MIS	12 100%	3 25%	6 50%	3 25%	1 – Engenheiro Agrônomo; 1 – Engenheiro Ambiental; 1 – Técnico Agrícola.
SH	47 100%	4 8,5%	35 74,5%	8 17%	1 – Engenheiro Agrônomo; 1 – Médico Veterinário; 1 – Engenheiro ambiental; 4 – Técnicos Agrícolas; 1 – Biólogo
SMI	9 100%	1 11,1%	3 33,3%	5 55,6%	2 – Engenheiros Agrônomos; 2 – Médicos Veterinários; 1 – Técnico Agrícola.
STI	37 100%	2 5,4%	29 78,4%	6 16,2%	1 – Engenheiro Agrônomo; 1 – Engenheiro Ambiental; 1 – Médico Veterinário; 2 – Técnicos Agrícolas; 1 – Técnico Ambiental.

Fonte: dados da pesquisa adaptado pelos autores.

Verificou-se a presença de médicos veterinários em praticamente todas as secretarias municipais. Primeiramente pode-se vincular a necessidade destes profissionais pela questão sanitária e segurança alimentar, atuando nas áreas de saúde pública veterinária, higiene, saúde e sanidade animal, ressaltando a grande presença da atividade leiteira nas unidades familiares estudadas.

Assim pode-se afirmar que as secretarias de agriculturas municipais têm como primeiro desafio a organização de recursos humanos para um bom planejamento de ações que visem o desenvolvimento do meio rural, ações estas que devem ser programadas para que perdurem além de mandatos políticos, pois a questão temporal é fator muitas vezes impactante para uma boa formulação de políticas públicas e aplicação de recursos.





Pode-se utilizar a conceituação para esse planejamento, relacionando-o ao setor público, de acordo com Lucena (2012):

Planejamento de recursos humanos compreende o processo gerencial de identificação e análise das necessidades organizacionais de recursos humanos e o consequente desenvolvimento de políticas, programas, sistemas e atividades que satisfaçam essas necessidades, a curto, médio e longo prazos, tendo em vista assegurar a realização das estratégias do negócio, dos objetivos da empresa e de sua continuidade sob condições de mudança (LUCENA, 2012, p. 85).

Para Lucena (2012), as integrações às atividades com os objetivos devem estar relacionadas com a preocupação de fazer chegar os produtos e serviços aos segmentos escolhidos; obter o máximo de retorno; assegurar através da “organização” a existência e funcionamento das estruturas, incluindo os recursos financeiros, tecnológicos e humanos.

As secretarias municipais de agricultura têm como função a coordenação das políticas agrícolas, planejando, apoiando e desenvolvendo ações que contribuam para o desenvolvimento agropecuário e para a proteção do meio ambiente.

Pela autonomia política adquirida pelos municípios pela constituição de 1988, elaborando sua própria lei orgânica e escolhendo diretamente seus governantes, aumentaram suas competências em diversas áreas, porém a participação dos municípios na receita tributária global não supera os 20%. Assim existe a necessidade de negociação e captação de recursos em diversos programas federais e estaduais, pois se assume responsabilidade e encargos de várias esferas, portanto a autonomia de realização de políticas próprias ainda é baixa (TEIXEIRA, 2002).

O Quadro 2 elenca as parcerias citadas pelas secretarias municipais, apresentando parcerias no âmbito federal e estadual, além da iniciativa privada, com caráter fiscalizadores, normalizadores, assistenciais e educacionais, representados pelas seguintes entidades:

- ADAPAR – Agência de Defesa Agropecuária do Paraná (Normatização, padronização e fiscalização para prevenção e preservação, contribuindo na sanidade da produção agropecuária);
- EMATER – Instituto Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural (Promoção do Desenvolvimento Rural Sustentável pela coordenação e articulação de Assistência Técnica e Extensão Rural);
- FUNASA – Fundação Nacional de Saúde (Inclusão social por meio de ações de saneamento para a prevenção e controle de doenças);
- INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Implementar a política de reforma agrária e realizar o ordenamento fundiário nacional, contribuindo para o desenvolvimento rural sustentável);
- ITAIPU Binacional, programa Cultivando Água Boa (Contempla diversas ações socioambientais relacionadas com a conservação dos recursos naturais e da biodiversidade, promovendo a qualidade de vida das comunidades da BP3);
- SENAR – Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Educação profissional, assistência técnica e atividades de promoção social).



As parcerias apresentadas são na maioria técnicas, tendo como parceria financeira somente a Itaipu Binacional em pontos específicos dentro do programa Cultivando Água Boa.

Quadro 2 - Parcerias das secretarias de agricultura

PARCERIAS	MUNICIPIOS					
	ITP	MED	MIS	SH	SMI	STI
ADAPAR	X	X	X	X	X	X
ASSOCIAÇÕES E SINDICATOS				X	X	
COOPERATIVAS	X					
EMATER	X	X	X	X	X	X
FUNASA		X	X		X	X
INCRA	X	X	X			X
ITAIPU BINACIONAL	X	X	X	X	X	X
SENAR - PR	X					

Fonte: dados da pesquisa, adaptado pelos autores.

As formas de organização dos agricultores familiares representam fatores de potencialidades para seu desenvolvimento. O Quadro 3 aponta as atuais parcerias com que as secretarias municipais de agricultura costumam promover ações socioculturais com esses agricultores. Prevaecem as ações conjuntas com as cooperativas, seguida pelas associações e sindicatos e somente um município apresentou ações com órgãos governamentais.

Para Denardi, et al, (2000), a organização da sociedade civil potencializa o desenvolvimento local, podendo utilizar essas organizações para mobilizações relacionadas a atividades específicas, formulação de propostas e análise de reivindicações ao poder público, contribuindo para a democratização das instituições, além de melhorar a autoestima e autoconfiança, beneficiando a capacidade de trabalho e intervenção dos cidadãos.

Verifica-se, dessa maneira, a importância da visão de desenvolvimento da agricultura familiar pelas secretarias municipais de agricultura, pois estes agricultores dependem de uma gestão pública de qualidade, com planejamento estratégico participativo para garantir uma eficiência administrativa voltada a um desenvolvimento integrado e sustentável.

Quadro 3 - Ações socioculturais em conjunto das secretarias de agricultura

AÇÕES SOCIOCULTURAIS	MUNICIPIOS					
	ITP	MED	MIS	SH	SMI	STI
ASSOCIAÇÕES	X		X	X	X	
COOPERATIVAS	X	X	X		X	X
SINDICATOS			X	X	X	X
ÓRGÃOS GOVERNAMENTAIS	X					

Fonte: dados da pesquisa, adaptado pelos autores.

No Quadro 4, foram identificadas as atividades econômicas por ordem de importância relacionadas à agricultura familiar dentro da visão das secretarias municipais de agricultura. Observa-se que elas espelham os sistemas produtivos predominantes dos



municípios estudados. Identificou-se que as atividades mais importantes estão voltadas para as cooperativas, agroindústrias e as integradoras, tendo como característica principal a produção “*commodities*” representada pela soja e pelo milho safrinha, demonstrando que a modernização da agricultura empregou às pequenas propriedades uma tendência dominante em relação aos modos de produção e que os municípios acompanharam essa tendência. Essa é uma característica que pode comprometer a criação e manutenção de políticas públicas voltadas aos agricultores familiares que não se enquadrem nos modelos predominantes.

Teixeira (2002) contribui para esse entendimento quando relata sobre os processos de elaboração e implantação das políticas públicas:

As políticas públicas traduzem, no seu processo de elaboração e implantação e, sobretudo, em seus resultados, formas de exercício do poder político, envolvendo a distribuição e redistribuição de poder, o papel do conflito social nos processos de decisão, a repartição de custos e benefícios sociais. Como o poder é uma relação social que envolve vários atores com projetos e interesses diferenciados e até contraditórios, há necessidade de mediações sociais e institucionais, para que se possa obter um mínimo de consenso e, assim, as políticas públicas possam ser legitimadas e obter eficácia (TEIXEIRA, 2002, p. 2).

Quadro 4 - Visão municipal das atividades econômicas ligadas à agricultura familiar

IMPORTANCIA	MUNICIPIOS					
	ITP	MED	MIS	SH	SMI	STI
1º	BOVINO LEITEIRA	LAVOURA DE SOJA	LAVOURA DE SOJA	LAVOURA DE SOJA	LAVOURA DE SOJA	LAVOURA DE SOJA
2º	LAVOURA DE FUMO	AVICULTURA	LAVOURA DE MILHO	LAVOURA DE MILHO	LAVOURA DE MILHO	LAVOURA DE MILHO
3º	SUINOCULTURA	LAVOURA DE MILHO	BOVINO LEITEIRA	BOVINO LEITEIRA	AVICULTURA	BOVINO LEITEIRA
4º	AVICULTURA	SUINOCULTURA	AVICULTURA	AVICULTURA	SUINOCULTURA	AVICULTURA
5º	LAVOURA DE SOJA	BOVINO LEITEIRA	SUINOCULTURA	SUINOCULTURA	BOVINO LEITEIRA	OLERICULTURA
6º	LAVOURA DE MILHO	BOVINO CORTE	LAVOURA DE FUMO	BOVINO CORTE	BOVINO CORTE	BOVINO CORTE
7º	OLERICULTURA	OLERICULTURA	MANDIOCA	OLERICULTURA	PISCICULTURA	MANDIOCA
8º	PISCICULTURA	LAVOURA DE FUMO	BOVINO CORTE	LAVOURA DE FUMO	OLERICULTURA	PISCICULTURA
9º	BOVINO CORTE	X	OLERICULTURA	MANDIOCA	LAVOURA DE FUMO	SUINOCULTURA
10º	MANDIOCA	X	PISCICULTURA	APICULTURA	APICULTURA	FRUTICULTURA
11º	FRUTICULTURA	X	APICULTURA	FRUTICULTURA	FRUTICULTURA	APICULTURA
12º	APICULTURA	X	FRUTICULTURA	PSICULTURA	X	X

Fonte: dados da pesquisa, adaptado pelos autores.

A formação de políticas públicas está relacionada com as percepções do Estado e da sociedade civil, neste caso o grupo de agricultores familiares estudados, para que, assim, possam ser construídos programas e ações que possam suprir carências e demandas.

O processo dinâmico em que as políticas públicas se encontram, é composto por negociações, pressões, mobilizações, alianças e coalizões de interesses, podendo ou não refletir os interesses de setores majoritários da sociedade civil. Por essa diversidade de



interesses, é necessário para um consenso mínimo que sejam realizados vários debates, confrontos e negociações, mesmo sabendo que alguns conteúdos já estão claros dentro de um processo de estruturação das políticas públicas como: sustentabilidade, democratização, eficácia, transparência, participação e qualidade de vida (TEIXEIRA, 2002).

No Quadro 5 estão identificadas as questões mais importantes para o desenvolvimento rural que necessitam de mais atenção segundo as secretarias municipais de agricultura. A maioria dos municípios apontam como questões com maior grau de importância as capacitações e assistência técnica rural e os mercados voltados para a agricultura familiar, porém, em dois municípios, a percepção se diferenciou dos demais, sendo Medianeira e São Miguel do Iguçu, que apontaram como função da secretaria somente o monitoramento de recursos naturais, e no município de Medianeira não existe CMDR – Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural.

As questões apresentadas como de maior importância por estes dois municípios relacionam-se com a política pública estrutural, voltada à manutenção e conservação das vias de acesso, seguidas pelas questões relacionadas ao monitoramento de recursos naturais.

Verificou-se a necessidade de diálogo participativo e estratégico entres os agricultores familiares, municipalidade e outras entidades envolvidas no desenvolvimento rural, sendo que o CMDR pode cumprir esse papel para que sejam levados em consideração pontos importantes para o desenvolvimento rural sustentável e não somente interesses corporativos e setoriais.

Quadro 5 - Visão municipal sobre questões importantes no desenvolvimento rural

IMPORTÂNCIA	MUNICÍPIOS					
	ITP	MED	MIS	SH	SMI	STI
1º	Capacitações e Ater	Manutenção e conservação de vias	Capacitações e Ater	Capacitações e Ater	Manutenção e conservação de vias	Capacitações e Ater
2º	Mercado produtos AF	Uso ilegal de agrotóxicos	Mercado produtos AF	Adequações RL e APP	Descarte lixo rural	Mercado produtos AF
3º	Licenciamentos Ambientais	Contaminação dos rios	Manutenção e conservação de vias	Mercado produtos AF	Uso ilegal de agrotóxicos	Contaminação dos rios
4º	Adequações RL e APP	Licenciamentos Ambientais	Contaminação do solo	Uso ilegal de agrotóxicos	Mercado produtos AF	Adequações RL e APP
5º	x	Capacitações e Ater	Licenciamentos Ambientais	Desmatamento ilegal	Desmatamento ilegal	Contaminação do solo
6º	x	Contaminação do solo	Contaminação dos rios	Mercado para piscicultura	Contaminação dos rios	Licenciamentos Ambientais

Fonte: dados da pesquisa, adaptado pelos autores.

Os municípios exercem importante papel nas análises e implantações de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento rural, pois somente diante das especificidades locais e regionais pode-se desenhar políticas que contemplem condições de melhorias de vida no meio rural, segurança alimentar, proteção do meio ambiente, desenvolvimento da agricultura familiar e promoção de integração social e produtiva.

A lei de política agrícola (8.171 de 17.01.91), do ponto de vista formal, define os princípios fundamentais, objetivos e competências institucionais, prevê recursos, estabelece ações e instrumentos. A lei enfatiza a questão econômica (produtividade, incremento à produção, regularidade de abastecimento), enquanto a Constituição tem por referência a função social da propriedade. Equiparar estas duas dimensões,



em nossa estrutura agrária, significa uma opção pelo produtivismo e pela tecnificação, independente de seus impactos sociais e ambientais (TEIXEIRA, 2002, p. 10).

Através do Quadro 6 pode-se identificar que grande parte dos municípios apresentou uma preocupação com a manutenção e conservação de vias de acesso às propriedades rurais. Essa variável é de grande significância para os agricultores familiares, pois pode comprometer a viabilidade das atividades dessas unidades, tanto pelo recebimento de seus insumos, materiais e clientes, com também pela dificuldade de escoamento da sua produção agropecuária, além de que uma boa funcionalidade das vias de acesso contribui para a integração social desses agricultores, contribuindo para uma melhoria na qualidade de vida dessas unidades.

Já as políticas voltadas à atividade leiteira, mencionadas nos municípios de Itaipulândia, Santa Helena, São Miguel do Iguazu e Santa Terezinha de Itaipu, pelos subsídios em melhoria genética e produção de silagem, contribuem para a manutenção dessa atividade de grande importância na formação de renda da agricultura familiar e muito presente nos municípios estudados.

Quadro 6 - Políticas públicas municipais ligadas ao desenvolvimento rural

POLÍTICAS	MUNICÍPIOS		
	ITP	MED	MIS
1	FORNECIMENTO DE CALCÁRIO	MANUTENÇÃO E CONSERVAÇÃO DE VIAS DE ACESSO	COMODATO DE EQUIPAMENTOS PARA ASSOCIAÇÕES E GRUPOS
2	INCENTIVO A SUINOCULTURA E AVICULTURA	MORADIA RURAL	CONSERVAÇÃO DO SOLO
3	MANUTENÇÃO E CONSERVAÇÃO DE VIAS DE ACESSO		MANUTENÇÃO E CONSERVAÇÃO DE VIAS DE ACESSO
4	SUBSIDIO PARA INSEMINAÇÃO ARTIFICIAL		MORADIA RURAL
5	SUBSIDIO PARA ISCA FORMICIDA		SUBSIDIO PARA AGROINDÚSTRIAS
6	SUBSIDIO PARA PRODUÇÃO DE SILAGEM		
POLÍTICAS	SH	SMI	STI
1	FOMENTO A AVICULTURA	CONSERVAÇÃO DO SOLO	FORNECIMENTO DE CALCÁRIO
2	FOMENTO A SUINOCULTURA	MANUTENÇÃO E CONSERVAÇÃO DE VIAS DE ACESSO	MECANIZAÇÃO RURAL
3	FOMENTO A BOVINOCULTURA LEITEIRA	SANEAMENTO RURAL	MORADIA RURAL
4	SUBSIDIO PARA INSEMINAÇÃO ARTIFICIAL	SUBSIDIO PARA INSEMINAÇÃO ARTIFICIAL	SANEAMENTO RURAL
5	PROGRAMA DE CONSTRUÇÃO DE AÇUDES		SUBSIDIO PARA AGROINDÚSTRIAS
6	PROGRAMA COLETA SELETIVA URBANO RURAL		SUBSIDIO PARA INSEMINAÇÃO ARTIFICIAL
7			SUBSIDIO PARA PRODUÇÃO DE SILAGEM

Fonte: dados da pesquisa, adaptado pelos autores.

Itaipulândia e Santa Helena, apresentaram como política pública o incentivo à avicultura e suinocultura, também atividades relativamente comuns na região estudada, devido à grande presença de empresas integradoras instaladas que buscam a expansão e



manutenção de suas atividades e percebem nos agricultores familiares parceiros potenciais pela grande necessidade de mão de obra nestas atividades.

Os municípios de Medianeira, Missal e Santa Terezinha de Itaipu elencaram dentre as suas políticas, a Moradia Rural, visando a melhoria da qualidade de vida dos pequenos agricultores, através de parcerias governamentais pelo Programa Nacional de Habitação Rural – PNHR. Também são encontradas políticas nos municípios de São Miguel do Iguazu e Santa Terezinha de Itaipu em parceria com a FUNASA – Fundação Nacional de Saúde, que promove a inclusão social pelas ações de saneamento para a prevenção e controle de doenças.

Nos municípios de Missal e Santa Terezinha de Itaipu, foi relacionada a política de incentivo às agroindústrias familiares, uma excelente alternativa de complemento de renda das unidades familiares, porém com grande necessidade de planejamento de negócio, tanto em relação à inclusão mercadológica destes produtos, quanto ao cumprimento das exigências higiênicas e sanitárias dos órgãos fiscalizadores.

Em relação às atividades produtivas, os municípios apresentaram políticas variadas vinculadas à análise e conservação do solo, representadas pelo fornecimento de calcário, horas máquinas para a mecanização rural, comodatos de equipamentos para associações e grupos e subsídio para aquisição de iscas formicidas.

Não foram elencadas pelas secretarias municipais de agricultura políticas voltadas ao potencial eco turístico regional, políticas relacionadas aos integrantes das unidades familiares dentro de suas características sociais (jovem, idoso, homem, mulher), políticas voltadas à manutenção e conservação de saberes locais e aspectos culturais, políticas de capacitação e assistência técnica e não se identificou políticas relacionadas a sistemas produtivos orgânicos ou agroecológicos.

Mesmo não mencionadas pelas secretarias, torna-se importante um novo estudo relacionando às políticas efetuadas por parceiros dos municípios, verificando as ações desenvolvidas e se estas contribuem para a satisfação das necessidades sociais destes agricultores dentro do contexto da sustentabilidade.

## **5. CONCLUSÕES**

A dimensão política talvez apresente os maiores desafios dentro do desenvolvimento rural sustentável para a agricultura familiar, primeiramente pela necessidade do desenvolvimento de processos participativos, recaindo sobre os municípios a necessidade de organização de seus recursos humanos para a negociação, captação e aplicação de recursos. As secretarias devem planejar ações que perdurem além de seus mandatos políticos com a participação ativa dos agricultores familiares, com planejamento estratégico participativo, havendo a necessidade de mediações entre os vários projetos e interesses existentes na região Costa Oeste do Paraná. Um dos motivos mais importantes para a criação de diferentes políticas públicas decorre do fato de que nem todos os agricultores familiares terão condições de acompanhar ou se manter dentro dos modelos produtivos predominantes, e a solução é buscar alternativas através de estudos para a utilização de potencialidades regionais ou sistemas produtivos voltados às pequenas propriedades e agricultura familiar.





A partir das dimensões do desenvolvimento rural sustentável relacionadas na pesquisa, identificou-se a necessidade de criar políticas públicas que atendam todos os agricultores em vários aspectos, pois as políticas públicas atuais priorizam o capital fixo e o desenvolvimento econômico e industrial.

Há a necessidade também de um estudo sobre a formação de capital social desses agricultores que possa medir as potencialidades de auto-organização, atividades colaborativas para solução de problemas comuns e capacidade de diálogo com os vários integrantes da sociedade em geral, buscando em suas características endógenas, potencialidades que contribuam para o desenvolvimento rural sustentável e que não estão sendo utilizadas pelos municípios para a criação e manutenção das políticas públicas.

### REFERÊNCIAS

ADEOP – Agência de Desenvolvimento do Extremo Oeste do Paraná. **Pronaf Sustentável na BP3**. Paraná, 2012.

ALMEIDA, J. **Da ideologia do progresso à ideia de desenvolvimento (rural) sustentável**. In: Almeida, Jalcione; Navarro, Zander (Org.). *Reconstruindo a agricultura: ideias e ideais na perspectiva de um desenvolvimento rural sustentável*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, p. 33-55, 1997.

AVILA, M. L., et al. **Sinergia e coordenação em políticas públicas: o caso do PAA e PNAE**. *Sociedade e Desenvolvimento Rural*, Brasília, v.7, n. 3, p. 68-81, jul. 2013.

BECK, U. **La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad**. Buenos Aires: PAIDÓS. 1998.

BUCCI, M. **Políticas Públicas - Reflexões sobre o Conceito Jurídico**, 1ª edição. São Paulo: Saraiva, 2006.

CARAMARO, A.A.; ABRAMOVAY, R. **Êxodo rural, envelhecimento e masculinização no Brasil: panorama dos últimos cinquenta anos**. *Revista Brasileira de Estudos de População*, v. 15, n. 2, p. 45-65, 2014.

CASAGRANDE, A.E. SOUZA, E.B.C de. **A relação campo-cidade na região costa oeste do Paraná**. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, Curitiba, v.36, n129, p.135-152, jul/dez.2005.

COSTA, A.A.V.M.R. "Agricultura sustentável I: Conceitos." *Revista de Ciências Agrárias* 33.2, p.61-74, 2010.

COSTABEBER, J.A.; CAPORAL, F.R. **Possibilidades e alternativas do desenvolvimento rural sustentável. Agricultura familiar e desenvolvimento rural sustentável no Mercosul**. Santa Maria: Editora da UFSM/Pallotti, p. 157-194, 2003.

DAL SOGLIO, F.; KUBO, R.R. **Agricultura e sustentabilidade**. PLAGEDER, 2009.

DENARDI, R.A., et al. **Fatores que afetam o desenvolvimento local em pequenos municípios do Estado do Paraná**. Curitiba: Emater-PR, 2000.

FEIJÓ, R.L.C. **Economia Agrícola e Desenvolvimento Rural**. LTC, 2010.





- GIL, A.C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- GUILHOTO, J., et al. **PIB da agricultura familiar: Brasil-Estados**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2007.
- GUIVANT, J.S. **A teoria da sociedade de risco de Ulrich Beck: entre o diagnóstico e a profecia**. *Estudos Sociedade e Agricultura*, v. 16, p. 95-112, 2001.
- HAESBAERT, R. **Região: Trajetos e perspectivas**. In: JORNADA DE ECONOMIA REGIONAL COMPARADA, 2005, Porto Alegre, RS. Anais. Porto Alegre: FEE-RS, 2005.
- IPARDES - Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social - **CADERNOS ESTATÍSTICOS MUNICIPAIS – PR**. Em: [http://www.ipardes.gov.br/index.php?pg\\_conteudo=1&cod\\_conteudo=30](http://www.ipardes.gov.br/index.php?pg_conteudo=1&cod_conteudo=30). Acesso em: julho de 2016.
- KRUEL, A. J. **Contribuições da abordagem orientada ao ator às pesquisas em representações sociais: reflexões a partir do estudo dos compromissos dos gestores públicos municipais**. XXXIV ENANPAD. Rio de Janeiro, 2010.
- LONG, N. **Development sociology: actor perspectives**. London and New York: Routledge, 2001. 293 p.
- LONG, N.; PLOEG, J. D. Van Der. **Heterogeneidade, ator e estrutura: para a reconstrução do conceito de estrutura**. In: Os atores do desenvolvimento rural: perspectivas teóricas e práticas sociais / Organizadores Sergio Schneider e Marcio Gazolla. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2011.
- LUCENA, M.D.S. **Planejamento de recursos humanos**. Atlas, 2012.
- MARQUES, P.E.M.; FLEXOR, G. **Conselhos municipais e políticas públicas de desenvolvimento rural: questões em torno do debate sobre os papéis sociais e ambientais da agricultura**. Revista eletrônica Sociedade e Desenvolvimento Rural-INAGRO, p. 45-66, 2008.
- NASSER, B. **Economia Regional, Desigualdade Regional no Brasil e o estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento**. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, v. 7, n. 14, p. 145-178, Dezembro, 2000.
- SACHS, I. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável: idéias sustentáveis**. Organização: Paula Yone Stroh. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.
- SCHNEIDER, S. **Reflexões Sobre Diversidade e Diversificação na Agricultura, Formas Familiares e Desenvolvimento Rural**. RURIS-Revista do Centro de Estudos Rurais-UNICAMP, v. 4, n. 1, 2010.
- SMANIO, G. **O Direito e as políticas públicas no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2013.
- TEIXEIRA, E.C. **O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade**. Salvador: AATR, 2002.

*Recebido em 24/04/2019  
Aprovado em 22/05/2019*



***BANCOS COMUNITÁRIOS DE DESENVOLVIMENTO E MOEDAS SOCIAIS: A  
EXPERIÊNCIA PIONEIRA DO BANCO DE PALMAS***

***COMMUNITY DEVELOPMENT BANKS AND SOCIAL COINS: THE PIONEER  
EXPERIENCE OF THE PALMAS BANK***

Elohá Cabreira Brito<sup>1</sup>  
Carolina Masiero Oliveira<sup>2</sup>

**Resumo**

O crescimento e desenvolvimento econômico são importantes para todo os países, sendo um dos objetivos da maioria dos governos. Contudo, nem sempre as políticas de desenvolvimento têm a abrangência necessária a atingir a todos, legando parcela significativa da população à margem deste processo. Neste contexto, os Bancos Comunitários surgem como uma alternativa ao proporcionar desenvolvimento local sem o envolvimento direto do Estado, inclusive sem custos a este. Possibilitam o desenvolvimento local e solidário da região em que se instalam através da oferta de créditos de baixo custo, os Bancos Comunitários têm por finalidade a melhoria da qualidade de vida da população que usufrui do benefício. Os serviços prestados por estes auxiliam no processo de organização da comunidade, fomento da economia local e estabilização do consumo. Tendo em vista importância destas iniciativas para o desenvolvimento regional o presente artigo busca abordar a importância do crédito alternativo proposto pelos Bancos Comunitários de Desenvolvimento, através de suas Moedas Sociais, no processo de desenvolvimento econômico regional/local. Para tanto o artigo está estruturado em cinco seções, incluindo a introdução e as considerações finais. Na segunda seção discute-se as definições de moeda e seu papel na sociedade, bem como o papel do crédito para o desenvolvimento. Na terceira seção são caracterizadas as moedas sociais e os bancos comunitários de desenvolvimento pautados na Economia Solidária. A quarta seção aborda a experiência pioneira do Banco de Palmas no processo de criação de uma moeda solidária, bem como na viabilização do estímulo à economia local. As considerações finais apresentam o sucesso da iniciativa pioneira do Banco de Palmas e a importância da propagação desta para a contribuição do desenvolvimento regional principalmente em comunidades mais carentes.

**Palavras-chave:** Economia Solidária; Moeda Social; Banco Comunitário de Desenvolvimento.

**Abstract**

Economic growth and economic development are important for all countries and one of the goals of most governments. However, development policies do not always have the necessary scope to reach all, leaving a significant part of the population outside this process. In this context the Community Banks appear as an alternative to provide local development without the direct involvement of the State, even without costs to it. These enable the local and solidarity development of the region in which they settle by the offer of low-cost credits, the Community Banks aim to improve the quality of life of the population that benefits. The services provided by these assist in the process of community organization, promotion of the local economy and stabilization of consumption. In view of the importance of these initiatives for regional development, this article seeks to address the importance of alternative credit proposed by the Community Development Banks, through their Social Currencies, in the process of regional/local economic development. For this the article is structured in five sections, including the introduction and the final considerations. The second section discusses definitions of money and its role in society, as well as the role of credit for development. In the third section are characterized the social currencies and community development banks based on the Solidarity Economy. The fourth section discusses the pioneering experience of Palmas Bank in the process of creating a solidarity currency, as well as the viability of stimulating the local economy. The final considerations show the success of the pioneering initiative of the Palmas Bank and the importance of the spread of this to the contribution of regional development mainly in poor communities.

**Keywords:** Solidarity economy; Social Currency; Community Development Bank.

<sup>1</sup> Doutoranda do Programa de Pós-graduação em Economia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Possui graduação em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual de Maringá (2010), mestrado em Economia Aplicada pela Universidade Estadual de Maringá (2012). Atua principalmente nas áreas: Crescimento e Desenvolvimento Econômico, Políticas Monetária, Fiscal e Industrial, Economia do Trabalho, Pobreza e Políticas Sociais. E-mail: eloha.cabreira@gmail.com

<sup>2</sup> Graduanda do curso de Ciências Econômicas da Universidade Estadual (UEM). E-mail: carol.masiero@hotmail.com



## 1 INTRODUÇÃO

A evolução do sistema capitalista contribuiu para o aprofundamento acelerado das desigualdades sociais, um dos problemas inerentes do próprio sistema. Para minimizar a desigualdade o governo passou a intervir mais fortemente na economia, por meio políticas públicas e da implementação de um Estado de Bem Estar Social. Contudo, a capacidade de intervenção é limitada, especialmente em um país com a dimensão territorial como o Brasil e com restrições orçamentárias, não conseguindo atingir todas as regiões que necessitam de incentivos para o desenvolvimento local, a superação da pobreza e de desigualdades sociais. Neste contexto, surgiram iniciativas locais visando estimular o desenvolvimento de regiões que ficaram à margem da ajuda e estímulos governamentais, os Bancos Comunitários de Desenvolvimento, que fornecem crédito à comunidade local para ser dispendido nos empreendimentos da região.

O propósito dessa pesquisa consiste em propiciar o entendimento da importância do crédito alternativo proposto pelos Bancos Comunitários de Desenvolvimento, através de suas Moedas Sociais, no processo de desenvolvimento econômico regional/local. Objetiva-se destacar o potencial dos Bancos Comunitários para o crescimento da região em que se inserem, apresentando-os como um meio de impulsionar o desenvolvimento local, bem como a experiência pioneira do Banco de Palmas nesta empreitada.

Tendo em vista o interesse dos Governos no crescimento e desenvolvimento econômico, mas sua limitada atuação nesta área, seja por deficiências orçamentárias ou por políticas pouco abrangentes, estudar alternativas às políticas públicas para alcançar o desenvolvimento é de extrema importância. Os Bancos Comunitários surgem como uma opção para proporcionar desenvolvimento local sem o envolvimento direto do Estado, inclusive sem custos a este.

O assunto abordado no presente estudo é ainda pouco difundido no âmbito nacional, sendo assim justificável o tema escolhido para avançar na pesquisa sobre a economia solidária, no que envolve os Bancos Comunitários e Moedas Sociais.

O artigo está estruturado em 3 seções, além desta introdução e das considerações finais. Na primeira seção discute-se as definições de moeda, seu papel na sociedade e o papel do crédito para o desenvolvimento. Na segunda seção são caracterizadas as moedas sociais e os bancos comunitários de desenvolvimento pautados na Economia Solidária. A terceira seção aborda a experiência pioneira do Banco de Palmas no processo de criação de uma moeda solidária, bem como na viabilização do estímulo à economia local.

## 2 MOEDA E DESENVOLVIMENTO

A moeda é uma criação social que se originou há muito tempo na história dos seres humanos, há vestígios de sua existência na maior parte das sociedades, não importando sua constituição ou organização, sendo elas associadas ou não ao Estado (THÉRET, 2008).



O surgimento da moeda ocorreu a partir do desenvolvimento de fórmulas para efetuar as trocas dos produtos e bens nas sociedades humanas. Em alguns casos as trocas se fundamentavam em padrões monetários de valor material, utilizando-se produtos de origem mineral, animal e até mesmo vegetal. Em outros casos os grupos baseavam suas relações comerciais através da troca de objetos, que possuíam valor simbólico e cultural, não necessariamente tinham uma utilidade prática, como por exemplo, conchas e adornos. Em determinado momento essa constante troca de mercadorias estimulou a criação de feiras, muitas delas alcançaram grande importância econômica e social em diversas regiões, como por exemplo, as feiras realizadas no Oriente Médio ou na Europa Mediterrânea. Esse tipo de comércio surgiu muito antes da formação do sistema capitalista ou da origem das moedas nacionais (BÚRIGO, 2001).

Todavia, foi a partir da consolidação dos Estados Nacionais e do estabelecimento da produção capitalista que a moeda começou a absorver novas funções e percepções. Com essa mudança na estrutura social e econômica a moeda se tornou sinônimo de riqueza e de poder. Autores como Marx e Weber discutiram a importância do dinheiro na sociedade devido a essa mudança. Marx, por exemplo, analisou como o dinheiro se transforma em capital e os conceitos por ele criados, como o valor de uso e valor de troca das mercadorias comercializadas no sistema capitalista (BÚRIGO, 2001).

Os pensamentos heterodoxos da economia, como as visões da Marx e Keynes, que abordam os aspectos monetários, consideram a moeda como peça fundamental na conexão e coordenação econômica. No entanto, para a corrente ortodoxa a moeda é única e exclusivamente um facilitador das trocas nas relações comerciais, não afetando os fatores reais da economia como nível de emprego e produção (VAL; LINHARES, 2008).

Os ortodoxos defensores da Lei de Say<sup>3</sup> aceitam que é a moeda quem garante o equilíbrio no mercado de bens e fatores, e adotam a teoria da neutralidade da moeda. Por outro lado, os heterodoxos, aqueles que se contrapõem a Lei de Say, defendem que há razões para os agentes reterem moeda fora do fluxo circular de renda, fato conhecido como entesouramento, o que explica as alterações nas variáveis reais devido à moeda, ou seja, a não neutralidade da moeda. Essa corrente de pensadores também reconhece a instabilidade da demanda de moeda (VAL; LINHARES, 2008).

A moeda, de acordo com Marx, tem a função de servir como meio de troca para as mercadorias, além disso, a própria moeda é uma unidade de troca que facilita as permutas no sistema capitalista, assim como foi em outros sistemas. O papel-moeda em si não possui valor, é um símbolo de valor que representa uma quantidade de ouro ou qualquer outra mercadoria, expressando o seu valor. O dinheiro quando assume sua função social de meio de pagamento abre a oportunidade para o surgimento do crédito, onde são emitidos e circulados certificados das dívidas das mercadorias vendidas repassando a terceiros o direito de se exigir o pagamento dessas dívidas certificadas (MARX, 2016).

Keynes, destaca a não neutralidade da moeda na economia. Ao considera-la um ativo capaz de induzir as tomadas de decisões, as quais resultam em efeitos de alto impacto no nível da atividade econômica (VAL; LINHARES, 2008).

---

<sup>3</sup> Toda oferta cria sua própria demanda, e toda demanda de moeda é estritamente direcionada para o fluxo circular de renda, não havendo retenção da moeda.



Segundo Lavinias e Ferraz (2010), o financiamento, através de créditos, como suporte à atividade econômica tem uma função estratégica e fundamental no desenvolvimento de um país. O crédito atua como um catalisador do processo de crescimento econômico. As famílias quando possuem acesso ao crédito, combinado a um caminho promissor de renda e emprego, aumentam o consumo de bens e serviços, o que aquece a demanda e, melhorando o bem-estar das próprias famílias, que recebem o crédito.

Keynes (1988), destaca que esse aumento da demanda estimula a produção, o investimento, gerando emprego e renda, bem como elevação da demanda.

[...] de um lado o volume de emprego (e por conseqüência o da produção e da renda real) é fixado pelo empresário sob o motivo de procurar maximizar seus lucros presentes e futuros (sendo a previsão correspondente ao custo de uso determinada segundo a maneira como ele concebe a utilização do equipamento para que este lhe proporcione, no curso de sua duração, um rendimento máximo); de outro lado o volume de emprego que lhe proporcionará este máximo de lucros depende da função da demanda agregada determinada pelas suas previsões de venda que, nas diferentes hipóteses, devem resultar, respectivamente, do consumo e do investimento (KEYNES, 1988, p. 66).

A importância do investimento para o crescimento econômico deriva do seu efeito multiplicador, ou seja, o investimento realizado impacta na economia em um volume maior que o investido, o produto cresce mais que o volume do investimento inicial. Quando uma empresa aumenta o volume produzido elevará a demanda de insumos, tendendo a elevar o volume de empregados, conseqüentemente esta amplia a renda e poder de consumo das famílias dos empregados e também dos empresários (fornecedores). A demanda agregada eleva-se e com as expectativas positivas, os empresários tendem a elevar a produção, gerando crescimento econômico (KEYNES, 1988).

Contudo, um dos motivadores do investimento é a demanda efetiva, e o crédito pode atuar favoravelmente tanto ao estimular o consumo, quanto ao possibilitar os investimentos produtivos.

O crédito, quando analisado na visão da não neutralidade da moeda, potencializa o processo de acumulação descrito por Marx, pois reduz o tempo de produção e circulação das mercadorias, ao dar o impulso inicial, antecipando a produção sem que necessariamente haja lastro em poupança prévia (VAL; LINHARES, 2008).

De acordo com Marx (2016), o próprio desenvolvimento do processo de circulação de mercadorias do sistema capitalista contribuiu para a dissociação entre a aquisição a mercadoria e seu pagamento, ou seja, para o dinheiro adquirir a função de meio e pagamento e para o surgimento do crédito.

O dinheiro de crédito decorre diretamente da função do dinheiro como meio de pagamento, circulando certificados das dívidas relativas às mercadorias vendidas, com o fim de transferir a outros o direito de exigir o pagamento delas. À medida que se amplia o sistema de crédito, desenvolve-se a função de meio de pagamento exercida pelo dinheiro (MARX, 2016, p. 166).





Antes do crédito, era preciso vender primeiro para poder comprar, depois de seu surgimento e disseminação é possível comprar meios de produção, produzir, vender as mercadorias e depois pagar o valor da compra inicial dos meios de produção (MARX, 2016)

Barone e Sader (2008), estudaram diferentes formas de créditos voltados para o consumo das famílias, entre elas a microfinanças se destacam. Microfinanças é a oferta de serviços financeiros, como o crédito para consumo, para a população de baixa renda, que usualmente não possuem acesso a empréstimos ou financiamentos através do sistema financeiro tradicional. São pequenos empréstimos destinados a população mais pobre que geralmente não possuem garantias de pagamentos.

Levando em consideração a teoria da demanda econômica, como apontada por Keynes, o acesso ao crédito para consumo incentiva a população a consumir, conseqüentemente expande a demanda por bens e serviços e assim requer uma maior produção por parte das firmas, gerando novos empregos no setor. Para o crédito atingir o patamar de desenvolver novos empregos que beneficiem a classe de mais baixa renda da população, através do consumo, deve-se levar algumas coisas em consideração. A população de mais baixa renda não possui alto nível de escolaridade, assim não seriam tão beneficiadas com o aumento de emprego nas firmas, impulsionados pelo aumento da demanda. É necessário então incluir políticas públicas capacitar essa parcela da população, além da concessão de crédito (BARONE; SADER, 2008).

Segundo Jayme Jr (2005), existe uma enorme concentração de crédito nas regiões mais desenvolvidas, que apresentam uma menor incerteza e uma preferência pela liquidez. O setor de crédito é um espelho da economia real das regiões, o que contribui imensamente para os rumos das desigualdades regionais.

Nas regiões periféricas as redes bancárias são menos desenvolvidas, o que explica sua menor capacidade de ofertar crédito, do que as das regiões de centros econômicos. Além disso, nas regiões periféricas a renda da população é menor, o que dificulta o acesso aos bancos, e há um volume de depósitos menor em relação à renda, pois a população prefere a retenção do papel-moeda (JAYME JR, 2005).

Para autores Pós-Keynesianos como Paul Davidson, Hyman Minsky e Jan Kregel, as diferenças nas estruturas das diversas regiões de um país geram um círculo vicioso, que amplia as desigualdades, em vez de reduzi-las. Na periferia, locais mais atrasados, com maior incerteza, tem menor disponibilidade de crédito. A falta de investimento nessas regiões aumenta mais ainda a incerteza, o que desestimula os investimentos, assim segue o círculo vicioso descrito. Nas áreas mais desenvolvidas o ocorre o contrário, há abundância de crédito que impulsionam os investimentos (FIGUEIREDO, 2006).

Schumpeter (1997, p. 75), define desenvolvimento como mudanças da vida econômica que não são impostas por fatores externos, mas sim fatores que surgem da própria iniciativa:

O desenvolvimento, no sentido em que o tomamos, é um fenômeno distinto, inteiramente estranho ao que pode ser observado no fluxo circular ou na tendência para o equilíbrio. É uma mudança espontânea e descontínua nos canais do fluxo, perturbação do equilíbrio, que altera e desloca para sempre o estado de equilíbrio previamente existente. Nossa teoria do desenvolvimento não é nada mais que um modo de tratar esse fenômeno e os processos a ele inerentes.



Santos (2002) sugere um conceito de desenvolvimento local no qual o desenvolvimento é tratado de baixo para cima, neste a sociedade civil constitui o principal alicerce para o processo de construção coletiva. De acordo com tal conceito, a comunidade tem a capacidade de decidir sobre seu desenvolvimento. Esse novo processo de construção coletiva tem um potencial na esfera econômica, podendo chegar à esfera política e produzir um ciclo de crescimento que contrarie as lógicas de exclusão, antes definidas para a população de menor renda.

Assim, o modelo que orientou as relações sociais mudou, e o foco atual encontra-se no desenvolvimento local entendido como necessário para a construção histórica e social do desenvolvimento do território. Este consiste em um projeto endógeno que resulta da mobilização dos recursos e agentes locais, em harmonia com a natureza e a sustentabilidade (FÉLIX et al., 2009).

Isto posto, a criação e difusão da cultura de bancos de desenvolvimento comunitários, poderia impulsionar o desenvolvimento regional ao criar ou ampliar o acesso ao crédito a população de baixa renda com o intuito de estimular o consumo e, conseqüentemente, a atividade econômica da região, esperando com isso ampliar os negócios locais, o emprego e a renda destas comunidades.

### **3 OS BANCOS COMUNITÁRIOS DE DESENVOLVIMENTO E MOEDAS SOCIAIS**

A economia solidária envolve um novo tipo de relacionamento entre a economia e sociedade, criando um laço sociopolítico e econômico para essas experiências (FRANÇA FILHO, 2002).

Os Bancos Comunitários são criados sob as bases da economia solidária, pois abordam uma economia com intuito de melhorar o bem-estar social e humano da comunidade em que está inserido (SILVA JUNIOR, 2007).

As finanças solidárias se enquadram em um cenário de empreendimentos solidários em que as entidades apóiam e fomentam a economia solidária através de atividades e serviços financeiros. Esses empreendimentos dinamizam a economia através da auto-organização política e dessas entidades de apoio e fomento econômico (GARCIA, 2012).

Segundo Silva Junior (2007), a criação de um Banco comunitário é inicializada através da sensibilização sobre a economia solidária e o desenvolvimento territorial para moradores e lideranças comunitárias, bem como os futuros gerentes e agentes de crédito da instituição.

França Filho (2002), entende que as ações que envolvem a economia solidária e Bancos Sociais de Desenvolvimento surgem a partir da exclusão social ou abandono por parte do sistema financeiro tradicional, que não atende a parcela da população de baixa renda. Assim a própria comunidade vê nascer iniciativas locais com um caráter de funcionamento novo, onde a preocupação é fomentar mecanismos que gerem empregos, aumentem a coesão social e a atividade econômica local.

Bancos comunitários não são instituições que visam o lucro através da concessão de suas linhas de crédito, eles têm como objetivo os ganhos sociais do investimento.





Silva Júnior (2007), acredita que o objetivo dos bancos comunitários consiste em restaurar laços sociais que são desconstruídos na realidade de vida das pessoas carentes que são atendidas, pois cria-se uma diferente relação com o dinheiro e abre-se novas formas de organização econômica local. Assim, os Bancos Comunitários conseguem alcançar o desenvolvimento socioeconômico local.

Os Bancos Comunitários são um tipo de empreendimento que fornece microfinanças de uma maneira incomum, pois é baseado em diferentes fontes de financiamento. As formas de atuação desses Bancos incluem a inserção moedas sociais, créditos para os produtores locais, empréstimos com juros subsidiados, aproximando a oferta e a demanda local (FRANÇA FILHO, 2002).

Para França Filho (2002), o motor da atividade econômica em comunidades que atuam com Banco Comunitário é a criação de oferta de microfinanciamentos para a população, uma vez que a lógica da rentabilidade por parte dos bancos não é o agente principal, e sim o atendimento das reais demandas dos grupos locais. Assim é refletida a tentativa da autogeração de riqueza, onde a própria população procura mitigar para seus próprios problemas sociais.

Microfinanças é definida pelo Banco Central do Brasil como um serviço financeiro focada na população de baixa renda, excluída do Sistema Financeiro tradicional, em que há concessão de empréstimos de baixo valor, sem determinação prévia da destinação do mesmo. Esse serviço se mostra adequado e sustentável, pois se baseia em produtos, processos e gestão diferenciado, buscando atender essa parcela da população (SOARES; SOBRINHO, 2008).

Essa forma de crédito se baseia em laços diretos com os empreendedores locais, onde é executada a transação da operação, atendendo as necessidades financeiras de pessoas físicas e jurídicas de pequeno porte (SOARES; SOBRINHO, 2008).

Silva Júnior (2007), explana que os Bancos Comunitários de Desenvolvimento criam produtos para atender a demanda do seu público, ofertando o que é necessário para o desenvolvimento socioeconômico do território.

Os Bancos Comunitários geram e ampliam a renda no território em que estão inseridos, sendo aportados pela própria comunidade, através de quatro pilares: (i) fundo de crédito solidário, (ii) criação de moeda social circulante no território, (iii) feiras de produtores da região e (iv) capacitação dos moradores em Economia Solidária. Dessa forma, os Bancos Comunitários se tornam um projeto de apoio às economias de comunidades carentes com o fornecimento de microfinanciamentos, sendo baseados pela economia solidária com o objetivo de fornecer desenvolvimento socioeconômico para o território (SILVA JUNIOR, 2007).

Segundo a Rede Brasileira de Bancos Comunitários (2006) um banco comunitário de desenvolvimento se distingue das intuições de crédito convencionais por alguns motivos:

1. A coordenação de um Banco social, bem como a sua gestão de recursos, é efetuada pela comunidade, que se organiza para atingir seus propósitos;
2. As linhas de créditos não têm como objetivo o lucro para a instituição, as linhas de microcrédito para a produção e população tem como propósito a geração de renda e criação de novas oportunidades de trabalho, através de linhas com juros justos que possibilitam esses objetivos;



3. É criada uma relação de comunidade para a concessão e cobrança dos empréstimos, o que cria um controle social e não apenas econômico.

As experiências de bancos comunitários de desenvolvimento e suas moedas sociais surgem da busca pela dinamização do processo de desenvolvimento local, onde se promove um desenvolvimento sustentável socialmente justo e economicamente equilibrado (SOARES, 2006).

Segundo Soares (2006), as experiências que envolvem a criação de moedas sociais compartilham de alguns princípios, mesmo que cada moeda social e sua utilização possuam regras específicas. Esses princípios compartilhados são:

1. Democracia participativa: a gestão da moeda social é feita pela própria comunidade, com transparência administrativa e responsabilidades partilhadas.
2. Continuidade: a certeza de que a moeda será aceita em continuidade nas operações de troca.
3. Confiança: com o reconhecimento, a moeda tem seu papel como um meio de troca reforçado.
4. A moeda é um meio de circulação e não uma forma de se obter lucro: não há juros ou prêmio pela retenção de moedas sociais.
5. Atividade econômica tem intuito de prover bem-estar social: não existe a intenção de se obter lucro.

A criação da moeda social por esses Bancos é um instrumento alternativo de incentivo para o consumo local a partir do momento que é reconhecida por produtores, consumidores e comerciantes, contribuindo para a dinamização das relações da economia local (SILVA JUNIOR, 2007).

Para Soares (2006), a aceitação da moeda social como um meio de troca acontece quando a população confia nela. Sendo assim as moedas sociais são um meio de troca paralelo e, como um "equivalente universal de troca", a moeda social deve ser capaz de cumprir as seguintes funções:

1. Medida de valor: facilita o aceite dos valores relativos das mercadorias;
2. Meio de pagamento: permite que haja intercambio entre os agentes da economia;
3. Reserva de valor: quando bem administrada o valor da moeda social varia muito pouco no tempo.

Em suma, Soares (2006, p. 165) diferencia a moeda nacional das moedas sociais, "em essência a dinâmica da moeda social, além de descentralizada e autônoma, propõe não permitir a usura, e com isso impossibilitar que o dinheiro se transforme em capital financeiro".

Soares (2006), aponta que a moeda nacional/contemporânea tem em seu uso econômico um instrumento para acumulação de capital, enquanto as moedas sociais têm em seu uso um instrumento de desenvolvimento ao facilitar o intercambio de mercadorias, sendo um instrumento de cooperação. O uso social das moedas nacional/contemporâneas tem como pode de centralizar e potencializar o poder por parte daquele que a possui, já as moedas



sociais permitem ser um instrumento de liberdade e exercício de autonomia por parte da comunidade, pois sua gestão é participativa e autônoma.

#### **4 A EXPERIÊNCIA DO BANCO DE PALMAS**

O Conjunto Palmeiras surgiu em 1973 em razão do remanejamento de residentes em áreas de risco. Consiste em um bairro-favela situado na periferia de Fortaleza (CE) com cerca de 32 mil habitantes, majoritariamente analfabetos e dependentes da economia informal (FOGUEL, 2013).

Felix et. al. (2009) destacam que desde o final da década de 1970, a comunidade se uniu buscando melhorias no bairro como rede de água e esgoto, telefonia, energia elétrica, etc. Em 1981 as famílias passaram a se organizar através da Associação dos Moradores do Conjunto Palmeiras (Asmoconp).

Até 1997, em que pesassem os avanços na infraestrutura local do bairro, as condições mais gerais de vida continuavam, amplamente, influenciadas por conjuntura política e econômica superior. Um dado alarmante – contudo até óbvio devido ao quadro socioeconômico do Conjunto Palmeiras – proveniente de uma pesquisa realizada pela Asmoconp naquele ano, apontara que não moravam mais lá em torno de 20% das famílias que participaram das campanhas de mobilização e de pressão para a construção do bairro durante mais de duas décadas. O motivo principal fora a dificuldade econômica de arcar com os custos da melhoria urbana. No caso da água canalizada, isto implicara pagamento da conta mensal de consumo do serviço; no caso do asfaltamento das ruas, implicara acréscimos no imposto predial, que também deveriam ser quitados. A mesma pesquisa constatou que: 1) em 90% das residências, a renda familiar estava abaixo de dois salários mínimos; 2) 80% da população economicamente ativa estava desempregada; e 3) os pequenos produtores não tinham como empreender devido à falta de acesso ao crédito e às dificuldades na comercialização de seus produtos. Durante aquele ano, a Asmoconp realizou inúmeras reuniões e seminários com os seus habitantes – entre eles o “Habitando o Inabitável II” – para discutir a condição de pobreza econômica local e suas alternativas de enfrentamento. Mais uma vez, a comunidade se mobilizou na busca de soluções para as suas dificuldades. Nesta perspectiva de luta por alternativas de geração de ocupação e de renda, a Asmoconp criou o Banco Palmas, em janeiro de 1998, e implantou uma rede de solidariedade socioeconômica entre produtores e consumidores locais (FELIX et. al., 2009, p. 26).

Com esse projeto a comunidade buscou gerar trabalho e renda que estimularia a produção e o consumo local. O Banco de Palmas foi pioneiro na implementação de práticas de economia solidária em seu território. Sua constituição foi realizada antes mesmo da legislação cabível sobre o assunto ser versada. Segundo Oliveira (2017, p. 1) a história do primeiro Banco Comunitário do país:



[...] começou por meio de muita luta e mobilização de uma comunidade carente, que precisou se virar economicamente, já que eram negligenciados pelo governo local. Dessa vontade de fazer crescer com as próprias pernas, surgiu a famosa Moeda Social Circulante Local, O Palmas, tão conhecida e divulgada pelos arredores do Brasil. Mas essa iniciativa não nasceu de um dia para o outro, ela foi fruto de muita experimentação, diálogo e uma série de parcerias, que hoje se concretizou em um dos produtos financeiros, oferecido pelo Banco Palmas, de maior impacto e visibilidade.

Nascimento (2011) destaca que a concessão dos microcréditos para a produção e o consumo local realizada pelo Banco de Palmas, além de cobrar juros muito baixos, não exigia consultas cadastrais, comprovação de renda ou fiador. Assim, quando um morador buscava um serviço no Banco, um analista de crédito visitava a família e os vizinhos deste para colher depoimentos que serviriam como aval para o futuro cliente. A aceitação deste como cliente o incluía em toda uma rede de solidariedade.

Como os vizinhos e família serviam de aval ao morador, eles consistiam em um mecanismo de pressão moral sobre o agente para que com isso se mantivesse uma inadimplência baixa buscando manter a sustentabilidade da iniciativa. A baixa inadimplência registrada, entre 1% a 3%, conforme apontado por Nascimento (2011), indica a eficiência desse mecanismo moral.

A primeira experiência de moeda social que o Banco Palmas e o Conjunto Palmeiras vivenciaram foi o Palmacard. Este consistia em uma moeda em formato de cartão de crédito que permitia o consumo de produtos, mercadorias e serviços no próprio bairro. A aceitação desta por parte do comerciante era vantajosa por permitir a fidelização do cliente, e a vantagem do usuário devia-se ao aumento dos prazos e flexibilidade no pagamento de suas contas, bem como os descontos que os produtores concediam aos pagamentos realizados por meio do Palmacard (OLIVEIRA, 2017).

Esse sistema teve 200 comércios cadastrados e 3 mil famílias no sistema, movimentando cerca de 60 mil reais/mês. Mas foi encerrado em virtude da dificuldade de controle do crédito - toda a transação era anotada no verso do cartão de modo que os comerciantes precisavam controlar se cada cliente ainda tinha limite para o consumo a cada compra - com o aumento do número de participantes. O Banco de Palmas foi inovando nos serviços oferecidos a comunidade até que em 2002 implementou a moeda solidária Palmas (OLIVEIRA, 2017).

Caminha e Figueiredo (2011) destacam que para a implementação da Palmas foi utilizado um recurso financeiro recebido em doação da Organização Intereclesiástica para a Cooperação ao Desenvolvimento (ICCO), visando a construção de uma nova sede para a Asmoconp. A quantia recebida foi convertida em moeda social usada para o pagamento da mão de obra da construção e para compra da matéria-prima. Os reais foram emprestados para os comerciantes na forma de crédito, que deveriam pagar ao Banco os empréstimos em Palmas, o que incentivava os comerciantes locais a receberem na moeda social. Estes, inclusive, vendiam com desconto para quem pagasse em palmas, e depois poderiam converter a moeda social em Real, ou quitar seus empréstimos, na taxa de câmbio de P\$ 1,00 para R\$ 1,00 no Banco Comunitário.



Com efeito, para ser possível o crescimento da economia local, com circulação monetária e maior acesso a linhas de crédito, foi necessária a aquisição de mais recursos. Segundo Otaciana Barros, supervisora dos caixas do Banco Palmas, para conseguir recursos públicos, a saída foi criar uma Organização de Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), denominada Instituto Palmas, uma vez que o Banco Palmas como projeto da Asmoconp encontraria barreiras para a aquisição de recursos junto ao Poder Público (CAMINHA; FIGUEIREDO, 2011, p. 120).

Os empréstimos do Banco de Palmas destinado aos consumidores residentes do bairro eram limitados a P\$ 100,00 (cem palmas), sem cobrança de juros, já o crédito para os produtores cadastrados tinha como limite R\$ 5.000,00.

Jaqueline Dutra, gerente financeira do Banco Palmas, afirmou que a área de abrangência da moeda palma já ultrapassa os limites territoriais do bairro, sendo amplamente aceita, inclusive, em bairros vizinhos. Isso é possível porque os comerciantes oferecem descontos quando o pagamento é realizado em palmas. No transporte alternativo, por exemplo, a passagem custa R\$ 1,60 ou P\$ 1,50 (uma palma e cinquenta centavos). É importante lembrar que o valor da palma é indexado ao real, ou seja, P\$ 1 (uma palma) é igual a R\$ 1 (um real). Os descontos são possíveis pelo fato de não haver nenhuma tributação sobre as operações realizadas com palma e devido à cooperação dos comerciantes (CAMINHA; FIGUEIREDO, 2011, p. 121).

Esse sistema foi se esgotando ao cumprir sua finalidade de fomentar a economia local, embora tal moeda não tenha se extinguido completamente, sua circulação reduziu-se em comparação com os anos iniciais de sua implementação. Chegou a 100 mil Palmas (valor) em circulação, com 30 mil cédulas impressas (OLIVEIRA, 2017).

Contudo, a moeda social evoluiu com o passar do tempo, surgindo em 2013 o E-dinheiro, um aplicativo de celular, disponível no sistema operacional Android e IOS no qual o usuário faz uma recarga no seu banco comunitário que vincula automaticamente ao número de registro do cliente o valor do crédito permitindo que este faça pagamentos, transferências, depósitos, cobranças, checagem de extrato e até mesmo resgate (OLIVEIRA, 2017).

Assim como os clientes, os produtores também têm um número de celular cadastrado, para que possam receber suas vendas.

O E-dinheiro foi desenvolvido através de uma parceria do Banco de Palmas com uma rede de Bancos Comunitários e uma empresa privada que firmaram um acordo de exclusividade do uso do software pela rede de bancos comunitários por pelo menos 20 anos (OLIVEIRA, 2017).

A taxa de administração do E-dinheiro é 2% referente a valor total da compra, descontada do comerciante, destinada a manutenção do sistema operacional e como receita do Banco Comunitário, revertida em benefício tanto da comunidade e do próprio banco (OLIVEIRA, 2017).





Esse sistema, implementado em 2015, ainda se encontra em vigor, apresentando 20 bancos comunitários em utilização da moeda, com 2 mil usuários na plataforma e 120 comércios cadastrados (OLIVEIRA, 2017).

Para tentar dimensionar os impactos do Banco de Palmas na vida dos seus clientes, Neiva et. al. (2013) realizaram uma pesquisa domiciliar com 201 clientes do Banco de Palmas que executaram operações creditícias entre 06/2011 e 07/2012, em 17 comunidades da região de abrangência do Banco. A pesquisa apontou que a maioria dos clientes estavam abaixo da linha da miséria, e a concessão de crédito ajudou a estabilizar o consumo, a elevar a sensação de segurança financeira destes, além de auxiliar a organização do orçamento familiar. Outra importante contribuição do Banco de Palmas foi no fomento da economia local, 29% dos clientes iniciaram um negócio próprio a partir da concessão de crédito do Banco Comunitário, além disso, houve significativo aumento do faturamento e da renda, juntamente com a fixação de postos de trabalho.

Assim, o Banco Palmas, iniciativa pioneira de Banco Comunitário no Brasil cumpriu e vem cumprindo sua função de estimular a economia local através da concessão de crédito a moradores que não teriam acesso ao sistema bancário tradicional, contribuindo para que a renda gerada na comunidade permaneça nesta ao fidelizar o cliente da comunidade na rede de comércio local.

Seu sucesso pode ser percebido pelo surgimento de novos Bancos comunitários em diversas localidades do território nacional, bem como pela evolução dos sistemas de concessão que possibilita o atendimento da demanda crescente.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O artigo abordou a importância de iniciativas de desenvolvimento local tendo em vista a falta de acesso de determinadas regiões a políticas de desenvolvimento por parte do governo, e a importância deste para a vida das pessoas de determinada região.

Embora o crescimento e desenvolvimento sejam desejáveis por parte do governo este nem sempre consegue fomentá-los de modo homogêneo, neste sentido destaca-se a importância de iniciativas autônomas por parte da comunidade que busquem o incentivo ao crescimento da economia local, a geração de emprego e renda.

Neste sentido destacam-se os Bancos Comunitários e as moedas solidárias, que visam atender determinada comunidade limitando a circulação de uma moeda paralela ao real, em dado território com o intuito de estímulo econômico e social regional.

Uma experiência pioneira no assunto foi o Banco de Palmas, que surgiu no bairro-favela Palmeiras, na periferia de Fortaleza, através da associação de moradores visando dinamizar o comércio do bairro ao fornecer crédito a moradores que não possuíam o acesso por bancos comerciais. A criação da moeda solidária Palmas teve como finalidade fidelizar o consumo dos clientes do banco na rede de produção e comércio local.

A evolução das moedas solidárias, a regulamentação dos Bancos Comunitários por parte do governo, a expansão da área de atuação do Banco de Palmas e surgimento de outros Bancos Comunitários no Brasil demonstram o sucesso desta iniciativa no auxílio do consumo,



incentivo ao empreendedorismo na comunidade, crescimento da economia local e garantia de cidadania a pessoas que se encontravam a margem do processo de crescimento e desenvolvimento tradicional.

Estas experiências que fazem parte da economia solidária, devem ser compartilhadas e propagadas visando a inclusão cada vez maior das pessoas no processo de desenvolvimento econômico, garantindo seus direitos de cidadania e dignidade humana.

### REFERÊNCIAS

BARONE, F. M.; SADER, E. Acesso ao crédito no Brasil: evolução e perspectivas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 6, p. 1249-1267, 2008.

BÚRIGO, F. L. **Moeda social e a circulação das riquezas na economia solidária**. Florianópolis, fev. 2001. Disponível em: <http://www.ifil.org/rcs/biblioteca/burigo.htm>. Acesso em: 22.05.2017.

CAMINHA, U.; FIGUEIREDO, M. Atividade financeira e moeda: análise da experiência do Conjunto Palmeiras em Fortaleza-CE. **Revista Direito GV**, v. 7, n. 1, p. 99-129, 2011.

FELIX, W. J. S.; QUIRINO, R. H. R.; GRANGEIRO, R. R.; SILVA JR., J. T. A Relação entre Tecnologia Social e o Desenvolvimento Local Participativo: a Apaeb e o Instituto Palmas como Expressão destes Vínculos. **Revista ADM.MADE**, v.13, n.2, p.16-33, mai./ago. 2009

FIGUEIREDO, A. T. L. **O papel da moeda nas teorias do desenvolvimento desigual**: Uma abordagem pós-keynesiana. Texto para Discussão n. 293, Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, 2006.

FOGUEL, F. H. S. Bancos comunitários de desenvolvimento e redes de colaboração solidária: a experiência do banco palmas. **Revista Connection Line**, n. 10, p. 149-180, 2013.

FRANÇA FILHO, G. C. Terceiro setor, economia social, economia solidária e economia popular: traçando fronteiras conceituais. **Bahia Análise & Dados**, Salvador, v. 12, n. 1, p. 9-19, jun. 2002.

GARCIA, D. B. A contextualização teórica de Bancos Comunitários de Desenvolvimento. **Temas de Administração Pública**, v. 4, n. 7, 2012.

JAYME JR, F. G.; CROCCO, M. Política fiscal, disponibilidade de crédito e financiamento de políticas regionais no Brasil. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 33, 6 a 9/12/2005, Natal. **Anais [...]**. Natal: ANPEC, 2005. Disponível em: <http://www.anpec.org.br/encontro2005/artigos/A05A123.pdf>. Acesso em: 30 Jul. 2017

KEYNES, J. M. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. São Paulo: Nova Cultural, 1988. (Os economistas).

LAVINAS, L.; FERRAZ, C. Inclusão financeira, crédito e desenvolvimento: que papel uma renda básica pode jogar nesse processo? In: CONGRESSO INTERNACIONAL DA REDE MUNDIAL DE RENDA BÁSICA, 13, 30/06 a 2/07/2010, São Paulo. **Anais [...]**. São Paulo:





Instituto de Economia da UFRJ e Universidade Federal Fluminense (UFF), 2010. Disponível em:

<http://www.sinteseeventos.com.br/bien/pt/papers/InclusaoFinanceiraCreditoeDesenvolvimento.pdf>. Acesso em: 30 Jul. 2017

MARX, K. O dinheiro ou a circulação das mercadorias. In: \_\_\_\_\_. **O Capital**: crítica da economia política. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016. Cap. 03, p. 119-172. 1v.

NASCIMENTO, A. M. **Moeda palma e o desenvolvimento sustentável do conjunto palmeiras através da economia solidária**. 2011. Dissertação (Mestrado em Economia) – Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2011.

NEIVA, A. C.; BRZ, J. O. B.; NAKAGAWA, C. T.; MASCARENHAS, T. S. Banco de Palmas: resultados para o desenvolvimento comunitário e inclusão financeira e bancária. In: Núcleo de Economia Solidária – NESOL-USP. **Banco Palmas 15 anos: resistindo e inovando**. São Paulo: A9 Editora, 2013. p. 105-178. 1v.

OLIVEIRA, B. M. A. **A (r)evolução das Moedas Sociais: Do Palmacard ao E-dinheiro**. 2017. Disponível em: < <http://www.institutobancopalmas.org/a-revolucao-das-moedas-sociais-do-palmacard-ao-e-dinheiro/>>. Acesso em: 30 Jul. 2017

REDE BRASILEIRA DE BANCOS COMUNITÁRIOS. **Banco comunitário**: serviços solidários em rede. Fortaleza: Instituto Banco Palmas, 2006.

SANTOS, B. S.(org.). **Produzir para viver**: os caminhos da produção não capitalista. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2002. 3v.

SCHUMPETER, J. **A Teoria do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Nova Cultural, 1997. (Os economistas).

SILVA JUNIOR; J. T. Bancos comunitários e desenvolvimento territorial: analisando as singularidades destas experiências de microfinanças solidárias. **Cadernos Gestão Social**, v. 1, n. 1, p. 34-51, 2007.

SOARES, C. L. B. **Moeda social**: uma análise interdisciplinar de suas potencialidades no Brasil contemporâneo. 2006. Tese (Doutorado em Ciência) – Programa Interdisciplinar em Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2006.

SOARES, M. M.; SOBRINHO, M.; MICROFINANÇAS, A. D. **O papel do Banco Central do Brasil e a importância do cooperativismo de crédito**. Brasília: BCB, 2008.

THÉRET, B. et al. Os três estados da moeda: Abordagem interdisciplinar do fato monetário. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 17, n. 1, p. 1-28, 2008.

VAL, V. C.; LINHARES, L. O papel da moeda em Marx e Keynes. **Leituras de Economia Política**, Campinas, v. 11, n. 14, p. 81-107, 2008.

*Recebido em 07/03/2019  
Aprovado em 22/05/2019*



## A JUDICIALIZAÇÃO COMO INDICADOR DAS DESIGUALDADES NA SAÚDE

### *JUDICIALIZATION AS AN INDICATOR OF INEQUALITIES IN HEALTH*

Jefferson Holliver Motta<sup>1</sup>

Sandra Maciel-Lima<sup>2</sup>

#### **Resumo**

O presente trabalho busca refletir sobre a crescente judicialização e suas possíveis interferências no avanço das desigualdades sociais e na saúde e, assim, buscar formas de entender a relação existente entre as demandas judiciais e a interferência junto ao orçamento público destinado a questões relativas à saúde. Para tanto, utilizar-se-á da pesquisa bibliográfica e documental. A garantia ao direito a saúde e a redução das desigualdades sociais são deveres Constitucionais do Estado. O crescimento das demandas judiciais pode onerar o já justo orçamento público para Saúde, impondo escolhas individuais em detrimento de questões coletivas, contribuindo para aumento das desigualdades da saúde. Dessa forma saber de maneira mais concreta se essas decisões judiciais realmente interferem no pactuação e distribuição dos recursos já destinados aos programas definidos pelas políticas de saúde, pode direcionar melhor os planejamentos futuros. Ao tornar esses dados visíveis para toda a sociedade existe a possibilidade desta provocação gerar novas discussões e um maior engajamento de todos os cidadãos e dos poderes públicos de maneira geral para resolução deste problema.

**Palavras-chave:** Direito à Saúde; Desigualdade; Acesso à Saúde; Indicadores.

#### **Abstract**

The present work seeks to reflect on the increasing judicialization and its possible interferences in the advancement of social inequalities and health and, thus, to find ways to understand the relation between the judicial demands and the interference with the public budget destined to questions related to health. In order to do so, it will use bibliographical and documentary research. The guarantee to the Right to Health and the reduction of Social inequalities are Constitutional duties of the State. The growth of judicial demands can burden the already fair public budget for Health, imposing individual choices over collective issues, contributing to increase Health inequalities. In this way, to know more concretely if these judicial decisions really interfere in the agreement and distribution of the resources already allocated to programs defined by health policies, may better target future planning. By making, this data visible to the whole society there is the possibility of this provocation to generate new discussions and a greater engagement of all citizens and of the public Powers in general to solve this problem.

**Keywords:** Right to Health; Inequality; Health Access; Indicators.

---

<sup>1</sup> Mestrando do programa de Mestrado em Direito - Linha: "Jurisdição e Processo na Contemporaneidade" - da UNINTER (PPGD-UNINTER) – Centro Universitário Internacional; Orientadora: Dr<sup>a</sup> Andreza Cristina Baggio. (Obs: O autor recebe benefício de bolsa de estudo integral no formato de bolsa atividade, para cursar o mestrado, ofertada pela instituição UNINTER). Advogado. E-mail: [jhmotta@gmail.com](mailto:jhmotta@gmail.com)

<sup>2</sup> Docente e pesquisadora do Mestrado em Direito Empresarial e Cidadania do Centro Universitário Curitiba – UNICURITIBA. E-mail: [maciellima.sandra@gmail.com](mailto:maciellima.sandra@gmail.com)



## INTRODUÇÃO

O presente artigo tem por objetivo refletir sobre a crescente judicialização e suas possíveis interferências no avanço das desigualdades sociais e na saúde e, assim, buscar formas de entender a relação existente entre as demandas judiciais e a interferência junto ao orçamento público destinado a questões relativas à saúde. Para tanto, utilizar-se-á da pesquisa bibliográfica e documental.

O conflito de direitos e deveres do estado frequentemente é colocado em discussão, o que torna a temática abordada atual e constantemente geradora de polêmicas.

Desde que a saúde se transformou em um direito fundamental e um dever do Estado (Art. 196 da Constituição Federal de 1988), a dimensão jurídica da cidadania passou a ser progressivamente incorporada ao setor que antes se orientava apenas por pressupostos técnico-científicos e administrativos, na forma de organização e oferta dos serviços. O fato de a Constituição assegurar a integralidade e universalidade do atendimento, mesmo que com prioridade para as atividades preventivas (art. 198), tornou-se o principal argumento para que as necessidades insatisfeitas dos usuários do Sistema Único de Saúde (SUS) se transformassem em demandas judiciais (FLEURY, 2012).

A justificativa utilizada é atribuída ao Estado brasileiro que investe pouco no sistema de saúde, entretanto não cabe afirmar que mesmo o Estado dobrando ou triplicando seus gastos com saúde, poderia, de certa forma, fornecer a toda a população o melhor e mais moderno tratamento possível disponível.

Nesse contexto de custos altos e crescentes e de recursos limitados o dever do Estado é alocar os recursos disponíveis de forma equitativa à população. Essa tarefa é sem dúvida das mais inglórias que existem, não apenas pela tragicidade das escolhas, mas também pela escassez atual de critérios claros, consensuais e objetivos para realizá-la.

Essas demandas, por vezes respaldadas no cerne do texto Constitucional, o qual norteia os demais direitos fundamentais existentes em nosso ordenamento, disciplinado em seu art. 1º, inciso III, o princípio da dignidade da pessoa humana (BRASIL, 1988). Sendo este um dos argumentos, conjuntamente, com o direito à vida; que fortalecem ainda mais o fenômeno da judicialização.

As questões orçamentárias do Estado não acompanham a evolução crescente de novos medicamentos e protocolos de atendimento, mesmo com orçamento aprovado utilizando-se os medicamentos já pactuados, por vezes os Municípios encontram dificuldades em cumprir com seu dever, por conta de outro fenômeno que assola a sociedade, o crescente desequilíbrio econômico, que atinge as famílias e o Estado, com variada oscilação de preços dos insumos. Esta situação de aumento de preços gera enormes dificuldades para o Município programar suas ações. Aumentos que, por sua vez, não são previstos pela Programação Pactuada e Integrada (PPI), e nem poderiam, dificultando ainda mais o que foi programado (MOTTA, SILVA e MACIEL-LIMA, 2016).

É a partir dessas inconstâncias encontradas na gestão de saúde que se questiona até que ponto a judicialização da saúde não estaria contribuindo para a criação de um SUS de duas portas: uma para aqueles que vão ao Judiciário e outra para o resto da população, interferindo desta forma no avanço das desigualdades sociais?



Esse fenômeno da judicialização tem rebatido nas políticas sociais, incidindo diretamente sobre as formas de gestão social.

Assim como, essa aparente disparidade de tratamento e de gestão do atual SUS, além de combustível para ampliação do volume das demandas judiciais pode contribuir para um maior distanciamento dos diversos atores envolvidos. Portanto, justifica-se o presente estudo pela relevância do tema proposto em relação à crescente judicialização das políticas públicas para efetivação do direito à saúde.

## **1 DESIGUALDADE SOCIAL**

É interessante iniciar uma análise negativa do conceito de desigualdade, ou seja, falar em igualdade antes de se discutir a desigualdade.

Mas dessa forma inúmeros questionamentos se apresentam, como igualdade para quem? Igualdade para que? Igualdade de que? O que difere do outro? O que iguala? O que influencia simples e cotidianas escolhas? O que chamar na verdade de desigualdades? Boaventura Souza Santos (apud CANDAU, 2016, s/p.), não responde essas questões, mas apresenta uma ideia interessante a respeito do tema, afirmando que "temos direito a reivindicar a igualdade sempre que a diferença nos inferioriza e temos direito de reivindicar a diferença sempre que a igualdade nos descaracteriza".

A humanidade é extremamente diversa. Não só nas características pessoais, individuais, mas fundamentalmente, diversa no modo por meio do qual cada indivíduo vê, enxerga o outro e a si próprio. Por meio desta percepção do outro e de si próprio fundamenta-se a ideia de divisão social, que pode ser por meio às diferenças substanciais, protegidas e padronizadas que existem entre as pessoas, que existem por meio da sociedade e influenciam as suas perspectivas presentes e futuras. Influenciam suas chances de vida.

Algumas características gerais das divisões sociais se referem a diferenças culturais perpetuadas e sustentadas por crenças dominantes, pela organização das instituições sociais e por interações individuais; identidades compartilhadas por uma categoria e contrastantes em relação aos membros de outra categoria; e ainda, acesso desigual aos recursos (materiais e simbólicos) gerando diferentes chances de vida e estilos de vida (SANTOS, 2016).

Uma desigualdade social é o resultado de uma distribuição desigual, no sentido matemático da expressão, entre os membros de uma sociedade, dos recursos desta distribuição desigual que se deve às estruturas dessa sociedade e que faz nascer um sentimento, legítimo ou não, de injustiça entre os seus membros (BIHR; PFEFFERKORN, 2008).

Não se restringem essas desigualdades à sua formalidade, mas a sua materialidade, uma garantia formal de todos os requisitos que garantam uma vida digna, em que cada ser deve participar e contribuir com seu potencial e receber o que de fato necessita. De certa forma, igualdade e desigualdade se fundamentam nas diferenças.

Por isso, buscar a igualdade de algo é aceitar a desigualdade de outras coisas que não abrangem esse algo. Isto é, deve-se reconhecer o alcance limitado do igualitarismo e também o fato de que exigir igualdade num espaço pode fazer com que se seja anti-igualitário em



algum outro espaço, cuja importância comparativa na avaliação global tem de ser apreciada criticamente (SANTOS, 2010).

Desigualdade, pobreza e enfermidade constituem um típico movimento de retroalimentação. É bem conhecida a associação entre pobreza e outros elementos promotores de sofrimento e opressão, tais como doença, índices de analfabetismo, violência, saneamento básico precário, maior dificuldade de acesso a serviços de saúde em todos os níveis de atenção; os quais, quando utilizados, geralmente são de pior qualidade, albergando profissionais que possuem menor capacitação ou estão mais desmotivados (baixos salários, precarização do trabalho...); desemprego e alimentação de baixa qualidade, somente para citar alguns (COTTA et al, 2007).

É possível então, denominar desigualdade social como sendo uma condição de acesso desproporcional aos recursos, materiais ou simbólicos, fruto das divisões sociais (SANTOS, 2010). Essa condição desfavorável aos recursos pode ser transportada para discussões relacionadas à saúde. As desigualdades em saúde surgem, em sua grande maioria, por essas dificuldades e por fatores diversos ao se distribuir tais recursos.

O próprio Sistema Único de Saúde foi concebido em um contexto desfavorável de crises fiscais e reformas econômicas, de expansão e consolidação do setor privado, em um contexto social historicamente desigual. Assim, apesar da instituição legal de um sistema único, público, universal e gratuito, o contexto estrutural desfavorável marcado pelas desigualdades sociais, além das restrições orçamentárias para a expansão do novo sistema de saúde, resultou na migração de grupos sociais, especialmente as categorias profissionais mais organizadas e os setores mais bem remunerados da sociedade, para o sistema privado. Tal situação é consequência, aliado a outros aspectos da difícil síntese entre universalidade e equidade, problema que tem perpassado todo processo de construção/implantação do SUS (COTTA et al, 2007).

Porém, conciliar e, ou, confundir desigualdade em saúde com o estado de saúde de um determinado grupo ou determinados indivíduos é incorrer em equívoco. A desigualdade em saúde remete às vantagens e desvantagens de alguns destes agentes em relação a outros; é o acesso desigual aos recursos presentes na sociedade.

Outro fator importante que correlaciona recursos sociais e desigualdade é o seu modo de distribuição e a maneira que são utilizados: a possibilidade de escolha dentre tais recursos e meios sociais não é a mesma para os diferentes estratos da sociedade e, uma vez que os governantes estão sempre fazendo escolhas, eles tem em seu poder um leque diferenciado, que pode variar dependendo, por exemplo, da raça, gênero, etnia ou posição social do indivíduo, potencializando o impacto de desigualdade (SANTOS, 2010).

## **2 A JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE**

Nesse contexto de necessidades constantemente negligenciadas pelos governantes, é que a busca pela tutela jurisdicional é vista como uma das ferramentas encontradas pelos cidadãos para sair em defesa de seus direitos, que deveriam ser garantidos pelo Estado.





No Brasil inteiro, pacientes recorrem à Justiça para ter acesso a medicamentos e tratamentos. Embora as ações judiciais garantam o acesso a milhares de pessoas, pelo menos temporariamente, essa judicialização do direito à saúde gera realidades sociomédicas extremamente complexas, além de enormes desafios administrativos e fiscais que se apresentam com potencial de aumentar as desigualdades na prestação de serviços de saúde.

O litígio pelo direito à saúde tornou-se uma rota alternativa para brasileiros terem acesso aos serviços de saúde, abrangendo tratamentos especializados realizados ou não no país, acesso a medicamentos que estão ou não nas listas governamentais e que estão ou não disponibilizados no mercado.

Os Estados brasileiros veem o número de ações judiciais bem-sucedidas nos tribunais, chegando a dezenas de milhares, um processo que tem redefinido as funções e responsabilidades do Estado, alterando as práticas administrativas e excedendo os orçamentos da saúde (BIEHL; PETRYNA, 2016).

Dessa forma levantam-se questionamentos, tais como, o sistema judiciário é um local efetivo para a implementação dos direitos socioeconômicos? Que práticas de cidadania e governança são cristalizadas nessa luta pelo acesso a medicamentos e pela responsabilidade administrativa?

A intervenção do Poder Judiciário na questão do fornecimento de medicamentos e serviços de saúde, sem observância às normas consolidadas que disciplinam o acesso à saúde, compromete o esforço do Poder Executivo e a organização legal do Sistema Único de Saúde.

Mas se o Estado não cumpre seu dever de garantir o acesso ao direito fundamental à saúde, garantindo as tecnologias para os cuidados demandados, como considerar o fenômeno da judicialização como viés redefinidor das políticas orçamentárias?

A judicialização da saúde no Brasil foi vista até agora como uma interferência indevida sobre a capacidade de planejamento e ação do Executivo e também como uma ameaça à ação dos gestores locais, fruto do hiperativismo judicial<sup>3</sup>. Contudo o que legitima a ação de vários Poderes no campo da saúde é decorrente da própria natureza dos direitos sociais, que envolvem a equiparação frente às desigualdades, o respeito, o reconhecimento das diferenças e a progressividade nas fontes de financiamento e na redistribuição dos recursos.

As obrigações estatais de respeito aos direitos e garantias de sua satisfação somam-se à proteção contra a ação de terceiros que torna vulnerável o seu exercício. A prática tem

---

<sup>3</sup> Hiperativismo judicial é um superlativo de ativismo judicial, que se caracteriza por um aumento da atividade do Poder Judiciário. No Brasil, a temática relativa ao ativismo judicial só ganhou expressão com a entrada em vigor da Constituição de 1988, pois esta atribuiu uma série de prerrogativas ao magistrado, impulsionando-o, inevitavelmente, a uma atuação mais presente na sociedade e, em consequência, com maior repercussão midiática; se, por um lado, a crescente judicialização das relações sociais é resultado do aumento de questões políticas que passaram a ser discutidas também em juízo, vemos, por outro lado, a pressão dos diversos processos de globalização culminar na complexização das relações sociais e na necessidade de se recorrer ao Judiciário para a resolução de conflitos que outrora eram resolvidos nas demais esferas da sociedade. Diante disso, o ativismo judicial nasce em um cenário de alto complexização social e consequente fragmentação das tradicionais estruturas "a-jurídicas" (como morais e religiosas, por exemplo) de resolução das controvérsias, de modo que podemos distinguir dois pressupostos fenomenológicos fundamentais ao ativismo judicial: reificação e judicialização; esta em uma perspectiva político-institucional, aquela em uma perspectiva sociológica (TEIXEIRA, 2012, p. 40).





indicado que, ao invés de combater a judicialização, deve-se buscar evitar que ela se transforme em fonte adicional de iniquidade.

O fato de o SUS ter sido implantado em condições financeiras adversas, até hoje não superadas, certamente impede a distribuição igualitária de serviços de qualidade, de forma que a população se sinta segura no usufruto deste direito. Esta contradição entre o texto legal e a realidade institucional é responsável pela chamada judicialização das políticas públicas de saúde (FLEURY, 2012).

Muito embora o art. 196 da Constituição represente a vitória do movimento sanitarista ao criar o SUS e, assim, nesta evolução do processo democrático, a fim de evitar retrocessos, o judiciário deve agir de forma a proteger os pactos políticos desencadeados e em especial a Constituição Federal de 1988.

### **3 O ALCANCE DAS DECISÕES JUDICIAIS**

Embora não seja competência do judiciário responder as questões relativas a gestão e financiamento do sistema de saúde, quando este é provocado pelo cidadão por meio de uma pretensão judicial, é dever do judiciário então, assumir as rédeas dessa demanda e apresentar formas de solucionar o litígio, a fim de preservar as garantias Constitucionais de cada indivíduo, mesmo que para isso, de alguma forma extrapole os limites estabelecidos entre os três Poderes em prol do bem comum.

Esse instrumento, o da judicialização, que gera a possibilidade de interferência entre os poderes é característico de democracias consolidadas, decorre de condicionantes e peculiaridades vivenciadas na ordem política, econômica e social e gera consequências visíveis na democracia brasileira. Assim a judicialização das políticas Públicas e partidárias, surge em um contexto de maior inserção quantitativa e qualitativa do Poder Judiciário na arena política - ampliação da importância e da efetiva participação do Poder Judiciário na vida social, política e econômica de toda a sociedade (VERBICARO, 2008).

Esse aumento constante da participação do Judiciário em diversas questões, não só da Saúde, se deve também, ao maior espaço conquistado pelo Supremo Tribunal Federal nas mais variadas discussões que tornaram-se pujantes no país.

Estes fatos justificam o crescente número de ações, gerando inúmeras teorias e, uma delas se caracteriza pela alegação de que grande parte das ações para acesso a saúde são iniciadas por pessoas de convênios médicos particulares de clínicas privadas e, segundo esta tese, as ações se concentram nas áreas ricas e em tratamento de altos custos, assim a judicialização elevaria as desigualdades na saúde. Tal hipótese é perfeitamente possível mas carece ser testada.

Essas diversas teorias conjuntamente com as inconstâncias encontradas na gestão de saúde, levantam questionamentos acerca do papel do instrumento da judicialização, ou seja, se essas demandas não estariam contribuindo para o avanço das desigualdades sociais.

É fato que a vida do ser humano não pode ser mensurada em valores monetários, mas as políticas públicas sim; e essas crescentes demandas judiciais podem estar onerando o já justo orçamento público para saúde, impondo escolhas individuais em detrimento de questões



coletivas, podendo se caracterizar como vetor de aumento das desigualdades dentro do ambiente do SUS.

Nesse sentido, faz-se necessário o levantamento de dados e a elaboração de indicadores capazes de medir ou mesmo avaliar a relação entre judicialização e desigualdade social. Para isso contamos com bases de dados disponíveis e que fornecem dados secundários, como por exemplo, a base de dados do Departamento de informática do Sistema Único de Saúde (Datusus). A partir dos dados fornecidos é possível fazer relações e gerar novas informações (MORENO, 2015).

A busca por um caminho de certa forma correto para a resolução dessas demandas que buscam a igualdade material no direito a saúde, remete a atenção aos conflitos gerados entre os direitos sociais, as questões culturais e econômicas de todo um povo. Sendo que deste embate não surge um vencedor ou perdedor, esse constante conflito gera inúmeras variáveis no dia-a-dia político e social, como já mencionado, gera descontrole orçamentário, constrangimento na esfera judiciária e inúmeras dúvidas sobre a real contribuição ou não desse fenômeno que é a judicialização.

Segundo relatório da Comissão Jurídica do Ministério da Saúde, em 2003 a União Federal gastou R\$ 171 mil em compras para cumprir condenações para distribuição de remédios ou equipamentos. Já em 2011, o gastou subiu para R\$ 243 milhões. Em oito anos, o gasto com este tipo de despesa aumentou mais de 1.400 vezes e continua crescendo. Segundo o Ministério da Saúde, para 2012 o gasto teria chegado a R\$ 356 milhões. Isto para não mencionar que a União Federal apenas é condenada em parte das ações. Em inúmeras outras a condenação é para Municípios e Estados, os quais trabalham com orçamentos muito mais reduzidos (GOUVÊA, 2013).

O Ministério da Saúde relata em seu portal que, “muitas decisões que chegam ao Ministério da Saúde solicitam tratamento de doenças que já contam com opção terapêutica no SUS” e o Ex-Ministro da Saúde Marcelo Castro declarou que em “uma revisão feita recentemente em 51 estudos sobre judicialização mostrou que a maioria das ações judiciais teriam sido evitadas caso tivessem sido observadas as opções terapêuticas disponíveis no Sistema Único de Saúde” (COSTA, 2015, s/p.).

O Ex-Ministro ainda alertou que “o caráter imediatista do cumprimento das decisões judiciais pode levar ao desperdício de recurso público uma vez que a aquisição dos medicamentos e insumos não é feita de maneira planejada e nem por meio de processo criterioso. Precisamos nos organizar de modo a não sobrecarregar um orçamento já subfinanciado” (COSTA, 2015, s/p.).

A partir das análises e declarações apresentadas, indubitavelmente surge o questionamento dos motivos que contribuem para a crescente judicialização, tendo em vista que boas partes dos tratamentos estão contemplados pelo SUS.

O que reforça a importância de analisar de maneira mais concreta os dados existentes e não só de maneira isolada. A resposta a essa busca por serviços e insumos contemplados pelo SUS, perpassa por questões como acesso ao serviço de saúde, a existência de profissionais que efetuem o atendimento e as orientações necessárias ao cidadão em sua área de abrangência, a própria disponibilidade dos recursos de maneira efetiva por parte do governo



responsável que pode ser prejudicada pela má gestão dos recursos alocados ou a simples falta de planejamento.

A identificação da importância de tais fatores dentro da problemática geral pode ser o caminho para melhor compreender e sanar as dificuldades existentes, bem como o crescente aumento dos gastos relacionados a temática da judicialização.

Desde 2010, houve um aumento de 500% nos gastos do Ministério da Saúde com ações judiciais para aquisição de medicamentos, equipamentos, insumos, realização de cirurgias e depósitos judiciais. Naquele ano, o valor consumido foi de R\$ 139,6 milhões. Apenas em 2014, o gasto chegou a R\$ 838,4 milhões. Em todo o período, a soma ultrapassa R\$ 2,1 bilhões (COSTA, 2015, s/p.).

As despesas do Ministério da Saúde geradas pela chamada judicialização vêm crescendo em ritmo cada vez maior, entre 2012 e 2014, o governo federal pagou R\$ 1,76 bilhão na compra de medicamentos para pacientes que cobraram tratamento pela justiça. Nos últimos três anos, o valor pago com essas ações judiciais saltou de R\$ 367 milhões em 2012 para R\$ 844 milhões em 2014, um aumento de 129%. Dados confirmados pelo Ministério da Saúde que complementa, que esses valores em gastos com ações judiciais na esfera federal são direcionados para aquisição de medicamentos, equipamentos, insumos, realização de cirurgias e depósitos judiciais e acrescenta que 52% desse valor – R\$ 442 milhões – são referentes à compra de somente 20 tipos medicamentos, e conclui que “a judicialização da saúde desorganiza qualquer planejamento público ou privado no setor” (BRUNO, 2015).

Já em um estudo descritivo de processos judiciais, realizado por Machado et al (2011), com demandas de medicamentos interpostos em face do Estado de Minas Gerais de julho de 2005 a junho de 2006, demonstrou que “aproximadamente 56% dos medicamentos não estavam incluídos em programas do SUS, e a maioria não é classificada como medicamento essencial” (MACHADO et al, 2011, p. 594).

Neste estudo foram analisados 827 processos foram triados da Procuradoria Geral do Estado de Minas Gerais em Belo Horizonte e nas regionais de Juiz de Fora, Uberlândia, Divinópolis e Passos, que resultaram em 1.777 pedidos de medicamentos, dos quais:

(...) grande parte é oriunda do sistema privado de saúde e procurou serviços particulares de advocacia. Em Santa Catarina, entre 2003 e 2004, 56% dos atendimentos foram feitos em serviços privados de saúde e 59% das ações foram conduzidas por escritórios de advocacia. No Município de São Paulo, SP, os serviços particulares de advocacia também predominaram entre solicitantes: 54% em 2005 e 74% em 2006 (MACHADO et al, 2011, p.593).

O estudo conclui que os resultados sugerem que os pacientes que recorrem ao Poder Judiciário podem ter melhores condições socioeconômicas, considerando que podem arcar com as despesas processuais e podem ter maior conhecimento de seus direitos. Essa hipótese corrobora estudos que constataram maior proporção de processos oriundos de pacientes com menor grau de exclusão social. Dessa forma, a judicialização da saúde poderia agravar a iniquidade no acesso à saúde de um sistema já marcado por desigualdades socioeconômicas (MACHADO et al, 2011).



Em estudo organizado por Wang et al, constatou-se que:

(...) no Brasil há um aumento considerável do número de decisões judiciais obrigando o Poder Público a fornecer medicamentos, insumos, equipamentos e cirurgias. Os juízes tendem a desconsiderar o impacto orçamentário de suas decisões e entendem que todos os entes da federação podem ser igualmente responsabilizados pelo fornecimento de qualquer item pedido pelo paciente (WANG et al, 2014, p. 1191).

Os pesquisadores demonstram que “uma parcela significativa dos recursos da política de assistência farmacêutica e de distribuição de outros materiais em saúde está sendo determinada e realocada judicialmente” (WANG et al, 2014, p. 1200).

O estudo ainda analisou o impacto dessas decisões para a gestão orçamentária da política de saúde no Município de São Paulo por meio de uma estimativa de gastos com a judicialização para o ano de 2011, de acordo com as estimativas o gasto do Município com judicialização da saúde é o equivalente a 6% do que o Município gastou com sua política de assistência farmacêutica e 10% do total gasto com fornecimento de medicamentos e material hospitalar, ambulatorial e odontológico. Além do mais, cerca de 55% desse gasto são destinados ao fornecimento de medicamentos de responsabilidade de estados ou União, e por volta de 45% para tratamentos não contemplados pelo Sistema Único de Saúde (WANG et al, 2014).

O estudo concluiu que os dados apontam para os seguintes impactos da judicialização:

(...) a criação de um acesso desigual ao SUS, favorecendo sobremaneira aqueles que acionam o Judiciário; um desequilíbrio na distribuição de competências dentro do sistema, que potencialmente sobrecarrega o Município; e a dificuldade para o planejamento e a gestão do orçamento público dada à imprevisibilidade do gasto imposto pelas ações judiciais (WANG et al, 2014, p. 1203).

Já em um estudo feito com 3.007 processos contra a Secretaria de Saúde do Estado de São Paulo nos quais a distribuição de remédios foi concedida em 2006 identificou-se que 74% dos casos foram utilizados advogados privados; 3% dos remédios concedidos não eram licenciados no Brasil; e a maior parte dos pedidos foi feito com receitas e laudos de médicos privados. Destaca-se, portanto, o fato de que os mais ricos, com acesso à medicina de ponta, são os que solicitam os medicamentos e tratamentos mais caros e que, em muitos casos, são experimentais e de eficácia duvidosa. Nessa perspectiva, pode-se deduzir que os mais pobres continuam convivendo com as doenças negligenciadas e sem tratamento médico (GOUVÊA, 2013).

De certa forma a judicialização, na visão destes estudos, inverte o sentido das políticas públicas, o que muitas vezes interfere na gestão dos recursos já pactuados, evidenciando um grave gargalo na transferência desses recursos, que se destaca no maior aporte para classes mais abastadas, em detrimento de outras, sendo perfeitamente plausível destacar com uma das



razões dessa situação o maior acesso ao conhecimento, dessa forma identificando seus direitos e buscando a tutela jurisdicional para fazer valer seu pedido.

O uso de ações judiciais para conseguir um medicamento ou tratamento de saúde é a uma das formas encontradas por esses atores de garantir seu acesso às benesses da saúde pública, o que é totalmente legítimo, a fim de garantir seu direito fundamental.

Assim, não se deve criticar a judicialização ou mesmo seu uso pela população e, sim levantar a necessidade de se discutir mais abertamente este assunto na tentativa de encontrar soluções que equacionem o problema e, não simplesmente alegar que a forma de distribuição desordenada dos recursos fora do planejamento previamente aprovado é o que interfere na gestão desses recursos.

Dessa forma, não sendo possível atribuir culpa ao cenário econômico desfavorável da atualidade ou como bem definiu Grosman (2008), em um cenário de escassez de recursos.

O que não exime o Poder Público de sua responsabilidade de fazer valer o preceituado na Constituição, não é só uma questão de recursos ou crescente demanda judicial e sim uma questão de gestão na busca de políticas públicas que tenham eficácia na efetivação desses direitos.

Nesse sentido, Grosman (2008) conceitua três paradigmas de forte influência na implementação de direitos que deveriam ser superados pelos governantes, são eles: o paradigma do Abuso, da Inclusão e o da Escassez. Ao se discutir o paradigma do Abuso e da Inclusão observa-se que não se trata de uma questão orçamentária ou de recursos e sim basicamente de gestão.

O primeiro paradigma, o do Abuso se dá, por exemplo, quando existem alocações de recursos pelo governo para construção de hospitais, criando uma infraestrutura física simplesmente para se apresentar como mais uma obra inaugurada no período de um mandato, sem que se tenha uma previsão futura de aporte de recursos, previsão de concursos públicos para preenchimento de quadro de funcionários e de licitações para compra de insumos, para que a unidade seja mantida em funcionamento, apresenta-se assim, uma postura inconsequente e irresponsável dos governantes (GROSMAN, 2008).

As consequências desses atos são as inúmeras unidades hospitalares existentes em funcionamento precário, inadequados e desumanos. Tratando os doentes de maneira degradante, até mesmo como uma forma de tortura, ferindo claramente o disposto no artigo 5º, inciso III da Constituição Federal; “art. 5º [...] III - ninguém será submetido à tortura nem a tratamento desumano ou degradante” (BRASIL, 1988).

O segundo paradigma, o da Inclusão, é apresentado quando o Poder Público elege critérios discriminatórios para alocar recursos em uma determinada região, em detrimento de outras, sem a devida justificativa, criando formas de exclusão (GROSMAN, 2008).

A fim de evitar a ocorrência frequente de alocações discriminatórias de recursos nas questões orçamentárias da Saúde, foi editada em 1990 a Lei Orgânica da Saúde - Lei n.8.142/1990 – (BRASIL, 1990), que define a participação social no SUS realizada por meio dos Conselhos de Saúde, com a participação dos três níveis de governo e da sociedade civil, tendo como parte de suas tarefas definirem as estratégias de saúde e fiscalizar a execução das políticas públicas de saúde.





Dessa forma, os governantes têm os recursos administrativos ao alcance para elaborar a inclusão de forma equânime de todos os entes federativos na divisão dos recursos destinados a saúde.

O terceiro paradigma proposto, o da Escassez, apresenta o grande problema a ser enfrentado; as situações em que o direito à vida e à saúde de um cidadão pode-se contrapor ao direito do outro igualmente à vida e à saúde (GROSMAN, 2008).

Nos diplomas legais, é o reconhecimento como sujeitos de direitos que possibilita a conciliação entre direitos econômicos, sociais e culturais. O envolvimento do Poder Judiciário na execução das políticas públicas trouxe uma série de implicações com o reconhecimento dos direitos de grupos sociais, pela opção de requerer judicialmente a resolução da privação material a que estão submetidos. Daí a tendência à invasão no Poder Judiciário por aqueles que, sem condições para recorrer aos serviços no mercado, não conseguem garantir seus direitos pelo acesso às políticas do governo. Neste sentido, o processo de judicialização merece destaque entre os assistentes sociais visto incidir diretamente sobre as formas de gestão da questão social (SIERRA, 2011).

Assim, os recursos empregados no sistema parecem insuficientes, gerando um grande descontentamento coletivo, a população enxerga um grande abismo entre o que está descrito em lei com o que ocorre na realidade do dia-a-dia, essa visão empírica é corroborada por Sierra, que afirma que:

O tema da judicialização da política é polêmico e se expressa em pelo menos dois sentidos nas ciências sociais: ora sendo compreendido como um movimento que representa a continuidade da utilização do direito como fetiche, nada mais que uma racionalização ideológica, que legitima a exploração capitalista; ora sendo percebido como uma conquista da sociedade na defesa da cidadania nas democracias contemporâneas (SIERRA, 2011, p. 258).

Muita embora a visão da judicialização seja apresentada nessa dicotomia conceitual, Fleury sai em defesa deste fenômeno, e afirma que:

A judicialização da saúde no Brasil foi vista até agora como uma interferência indevida sobre a capacidade de planejamento e ação do Executivo e também como uma ameaça à ação dos gestores locais, fruto do hiperativismo da procuradoria. No entanto, creio que esta fase está sendo superada e defendo que a judicialização é, hoje, a maior aliada ao SUS (FLEURY, 2012, p. 160).

Esse é um dos grandes problemas que o paradigma da escassez traz, além dos diferentes entendimentos acerca da judicialização, as dificuldades enfrentadas pelo Judiciário em sopesar direitos de tamanha importância.

Diante desse cenário o Superior Tribunal Federal (STF) resolveu promover uma série de audiências públicas sobre a saúde, nas quais foram ouvidos profissionais do SUS, advogados, entes governamentais, Organizações não Governamentais (ONGs), defensores públicos e demais atores, com intuito de discutir as mais variadas necessidades e criar parâmetros, para que os magistrados não fiquem reféns de situações de insegurança, nas quais só aqueles que têm o conhecimento de seus direitos provoquem a tutela jurisdicional e obtenham as respostas





de garantias de seus direitos por ordem de chegada e, sim que se consiga a defesa dos direitos de uma forma mais segura, por outros parâmetros por exemplo.

Após inúmeras discussões o Relator Ministro Gilmar Mendes, buscou definir alguns critérios que poderiam ser usados como parâmetros para auxiliar os magistrados nos julgamentos de futuras ações envolvendo a temática.

Segundo o Ministro Gilmar Mendes (BRASIL, 2009, s/p.), deve ser considerada a existência, ou não, de política estatal que abranja a prestação de saúde pleiteada pela parte.

Se a prestação de saúde pleiteada não estiver entre as políticas do SUS, é imprescindível distinguir se a não prestação decorre de uma omissão legislativa ou administrativa, de uma decisão administrativa de não fornecê-la ou de uma vedação legal à sua dispensação.

Existência de motivação para o não fornecimento de determinado medicamento ou tratamento pelo SUS. Necessidade de revisão periódica dos protocolos existentes e de elaboração de novos protocolos de tratamento (BRASIL, 2009).

A perspectiva ao elencar esses parâmetros era de que eles pudessem fundamentar as decisões futuras envolvendo a temática da saúde, como se fosse uma espécie de *checklist*. Mas, passados alguns anos dessas audiências, visualiza-se tais parâmetros ignorados pela própria Corte, ou seja, o STF decide conforme seus próprios critérios.

Essas decisões, que não consideram a existência no SUS de outro tratamento que supra a necessidade do caso, por exemplo, acaba por fazer o sequestro de recursos alocados em outros locais, como educação, assistência social e etc., para cumprir a determinação judicial, prejudicando uma parcela da população muito maior.

Estes recursos são gastos sem planejamento, em compras sem licitação, já que respondem a ordens judiciais. Um número expressivo dos medicamentos objeto dessas ações não faz parte da lista de medicamentos para distribuição pelo SUS e não é incomum que alguns não sejam sequer aprovados pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) para comercialização no Brasil.

Sendo esta falta de planejamento outra provável causa do aumento das desigualdades.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Toda a discussão acerca da judicialização e sua contribuição para o aumento da desigualdade na saúde se dá em torno de conceitos sociológicos, e sensações empíricas do cotidiano das instituições.

E de acordo com os dados apresentados neste estudo fica claro que é perfeitamente possível quantificar e transformar essas informações em dados matemáticos concretos. Encarar a judicialização como vetor, é possível visto que a etimologia do termo nos dá essa possibilidade.

A construção de uma equação que utilize esta variável se torna a cada dia muito mais importante, pela simples razão de que as políticas públicas trabalham com números, e



entender o real alcance dos resultados destas ações pode interferir diretamente no planejamento destas políticas.

Assim, poderíamos confrontar as teses levantadas, como a exemplificada neste estudo, que versa sobre a destruição de medicamentos e pedidos de tratamentos aos que mais tem recursos para buscar um advogado. Deixando os mais pobres, que normalmente estão no interior do país, que apresentam dificuldades em ler e escrever, com acesso limitado a jornais e ao próprio judiciário, sofrerem e morrerem no silêncio.

Entretanto, analisar um único fator isolado não responde de forma satisfatória essa problemática, as desigualdades não são acrescidas por único dado e sim a soma de vários fatores, como gestão inadequada dos recursos, a dificuldade de acesso aos meios que propiciem uma vida mais digna.

Dessa forma saber de maneira mais concreta se essas decisões judiciais realmente interferem no pactuação e distribuição dos recursos já destinados aos programas definidos pelas políticas de saúde, pode direcionar melhor os planejamentos futuros.

A busca pela erradicação das desigualdades na saúde e as desigualdades sociais, passam por um processo de profissionalização da gestão pública, o que leva a fortalecer a ideia de se utilizar a judicialização como dado essencial para auxiliar nas tomadas de decisões.

Os recursos públicos da saúde deveriam ser aplicados onde eles têm maior potencial de melhorar a vida de um maior número de pessoas. Principalmente por tratar-se de recursos que tem características de poder e controle social, voltados a garantir a dignidade mínima do cidadão; sendo estes os que mais contribuem para a desigualdade, pois estes podem ser restritos e vetados a alguns grupos.

É possível perceber que a criação do SUS foi realizada de certa maneira pressionada pela conjuntura que vivia o país na época, e com o passar do tempo, não consegue atender de maneira efetiva todas as suas responsabilidades, fazendo com que a população busque outras formas de ter suas demandas atendidas.

Assim, as buscas por um caminho para resolução das demandas existentes relacionadas à Saúde tomam proporções imensuráveis. Essa busca constante da igualdade material no Direito a Saúde, infere maior atenção aos conflitos que vem sendo gerados entre os direitos sociais estabelecidos na Constituição de 1988, somando-se a isso as questões culturais e econômicas de todo o povo.

Sendo que deste embate não surge um vencedor ou perdedor, esse constante conflito gera inúmeras variáveis no dia-a-dia político e social, gera descontrole orçamentário, constrangimento na esfera judiciária e inúmeras dúvidas sobre a real contribuição ou não da judicialização. E são essas variáveis que se destacam que chamam a atenção e se transformam no objeto observado por este trabalho.

Nesta atual era tecnológica volta-se o olhar para dados palpáveis, números visíveis. Enquanto este assunto for discutido somente pela visão sociológica não teremos uma evolução prática e sim o crescimento de inúmeras hipóteses dos motivos sem sua verificação exata.



Ao tornar esses dados visíveis para toda a sociedade existe a possibilidade de esta provocação gerar novas discussões e um maior engajamento de todos os cidadãos e dos Poderes públicos de maneira geral para resolução deste problema.

Nenhuma área de estudo pode mensurar o valor da vida, entretanto pode-se estipular valores que auxiliem os debates das políticas públicas em seus desafios de uma melhor gestão do curto orçamento público direcionado à saúde.

## REFERÊNCIAS

BIEHL, João; PETRYNA, Adriana. Tratamentos jurídicos: os mercados terapêuticos e a judicialização do direito à Saúde. **Hist. cienc. Saúde-Manguinhos**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 1, p. 173-192, mar. 2016. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-59702016000100011> Acesso em: 30 maio 2016.

BIHR, Alain. PFEFFERKORN, Roland. **Le Système des Inégalités**. Paris, La Découverte, 2008. Disponível em: <https://goo.gl/z10QMh> Acesso em: 15 maio 2016.

BRASIL. **Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990**. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8080.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8080.htm) Acesso em: 10 mar. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Audiência Pública nº 4**. Convocada em 5 de março de 2009. Sr. Ministro Gilmar Mendes (Presidente do Supremo Tribunal Federal). Disponível em: <http://migre.me/uOGrb> Acesso em: 27 mar. 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. (1988) Brasília, DF, Senado, 1998.

BRASIL. **Lei n. 8.142, de 28 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área de saúde e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18142.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18142.htm) Acesso em: 27 mar. 2016.

CANDAU, Vera Maria. **Multiculturalismo e Direitos Humanos**. Disponível em: <http://dhnet.org.br/direitos/militantes/veracandau/multiculturalismo.html> Acesso em: 15 maio 2016.

COSTA, Amanda. Judicialização. Em cinco anos, mais de R\$ 2,1 bilhões foram gastos com ações judiciais. **PORTAL da SAÚDE**. Brasília. 15/10/2015. Cidadão – Agência Saúde. Disponível em: <https://www.unasus.gov.br/noticia/em-cinco-anos-mais-de-r-21-bilhoes-foram-gastos-com-acoes-judiciais> Acesso em: 27 mar. 2016.

COTTA, Rosângela Minardi Mitre et al. Pobreza, injustiça, e desigualdade social: repensando a formação de profissionais de Saúde. **Rev. bras. educ. med. [online]**. 2007, v.31, n.3, p.



278-286. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0100-55022007000300010&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-55022007000300010&lng=pt&nrm=iso) Acesso em: 15 maio 2016.

FLEURY, Sonia; Judicialização pode salvar o SUS. **Saúde em Debate**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 93, p. 159-162, abr./jun. 2012. Disponível em: [https://peep.ebape.fgv.br/sites/peep.ebape.fgv.br/files/A\\_judicializacao\\_pode\\_salvar\\_o\\_SUS\\_Saude\\_em\\_Debate.pdf](https://peep.ebape.fgv.br/sites/peep.ebape.fgv.br/files/A_judicializacao_pode_salvar_o_SUS_Saude_em_Debate.pdf) Acesso em 27 mar. 2016.

GOUVÊA, Carlos Portugal. Judicialização da Saúde. **Jornal Carta Forense**. São Paulo, 03/09/2013. Disponível: <http://www.carteforense.com.br/conteudo/entrevistas/judicializacao-da-saude/11957> Acesso em: 26 out. 2016.

GROSMAN, Lucas. **Escassez e igualdade: los derechos sociales en la Constitución**. Buenos Aires: Libreria, 2008.

LEAL, Ana Carolina de Araújo. **A Assistência Farmacêutica no Sistema Único de Saúde: análise da atuação do Poder Judiciário na concretização do direito a medicamentos**. 78f. Monografia (Graduação em Direito). Faculdade de Direito de Curitiba. Centro Universitário Curitiba. Curitiba, 2016.

MACHADO, Marina Amaral de Ávila et al. Judicialização do acesso a medicamentos no Estado de Minas Gerais, Brasil. **Rev. Saúde Pública [online]**. 2011, v.45, n.3, pp.590-598. Epub Apr 01, 2011. ISSN 0034-8910. Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-89102011000300018&lng=pt&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-89102011000300018&lng=pt&tlng=pt) Acesso em: 27 mar. 2016.

MORENO, Arlinda. Olá, base de dados, poderia me dar uma indicação? In: MATTOS, Ruben Araújo de; BAPTISTA, Tatiana Vargas de Faria (Orgs.) **Caminhos para análise das Políticas de Saúde**. Porto Alegre: Rede Unida, 2015. p. 416-426.

MOTTA, Jefferson Holliver, SILVA, Marília da Cunha, MACIEL-LIMA, Sandra. Descentralização do Sistema Único de Saúde: as dificuldades de o município programar. **Revista Jurídica do Unicuriúba**. v. 39, n. 2, p. 393-409, 2015. Disponível em: <http://revista.unicuriúba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/1543/1057> Acesso em: 10 mar. 2016.

SANTOS, Juliana Anacleto dos. **Desigualdade Social e o Conceito de Gênero**. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <http://www.ufjf.br/virtu/files/2010/05/artigo-3a7.pdf> Acesso em: 15 maio 2016.

SIERRA, Vânia Morales. A judicialização da política no Brasil e a atuação do assistente social na justiça. **R. Katál.**, Florianópolis, v. 14, n. 2, p. 256-264, jul./dez. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rk/v14n2/13.pdf> Acesso em 26 out. 2015.



TEIXEIRA, Anderson Vichinkeski. Ativismo judicial: nos limites entre racionalidade jurídica e decisão política. **Rev. direito GV [online]**. 2012, v.8, n.1, p. 37-57 Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1808-24322012000100002&lng=pt&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1808-24322012000100002&lng=pt&tlng=pt) Acesso em: 01 jun. 2016.

VAZ JÚNIOR, Jayme. A Álgebra Geométrica do espaço Euclideano e a Teoria de Pauli. **Revista Brasileira de Ensino de Física**, v. 19, no. 2, junho, 1997. Disponível: [http://professor.ufabc.edu.br/~roldao.rocha/wordpress/wp-content/uploads/v19\\_234.pdf](http://professor.ufabc.edu.br/~roldao.rocha/wordpress/wp-content/uploads/v19_234.pdf) Acesso em: 26 out. 2015.

VERBICARO, Loiane Prado. Um estudo sobre as condições facilitadoras da judicialização da política no Brasil. **Rev. direito GV [online]**. 2008, v.4, n.2, pp.389-406. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1808-24322008000200003&lng=pt&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1808-24322008000200003&lng=pt&tlng=pt) Acesso em: 23/08/2016

WANG, Daniel Wei L. et al. Os impactos da judicialização da Saúde no município de São Paulo: gasto público e organização federativa. **Rev. Adm. Pública** v.48, n.5 Rio de Janeiro Set./Oct. 2014. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122014000500006&lng=pt&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122014000500006&lng=pt&tlng=pt) Acesso em: 1 mar. 2016.

Recebido em 23/06/2019

Aprovado em 05/07/2019



**ACCESS TO AN IMPROVED WATER SOURCE AND ITS MEASUREMENT:  
THE CASE OF MISIONES (ARGENTINA)**

**ACESSO A UMA FONTE MELHOR DE ÁGUA TRATADA E SUA MEDIÇÃO:  
O CASO DA PROVÍNCIA DE MISIONES (ARGENTINA)**

Fernando Antonio Ignacio González<sup>1</sup>

**Abstract**

This aim of this work is to analyze the situation of the Province of Misiones (Argentina) in terms of the access to improved water of its inhabitants, while discussing different existing theoretical proposals to quantify the phenomenon. Data from the Permanent Household Survey, Annual Survey of Urban Households, National Household Expenditure Survey and Research Project on Contemporary Argentine Society are used. It is observed that Misiones has a higher percentage of people who do not have access to an improved water source, between 2011-2018. Worst indicators are also observed in terms of affordability, even though there are no significant differences in quality of supply. High levels of inequality are observed among those who manage to access improved water and those who do not.

**Keywords:** Improved water; Misiones; Sustainable development goals.

**Resumo**

O objetivo deste trabalho é analisar a situação da Província de Misiones (Argentina) em termos de acesso à água tratada de seus habitantes, discutindo diferentes propostas teóricas existentes para quantificar o fenômeno. Dados do Inquérito Permanente Domiciliário, Pesquisa Anual de Domicílios Urbanos, Pesquisa Nacional de Despesas Domésticas e Projeto de Pesquisa sobre a Sociedade Contemporânea Argentina são usados como fontes de pesquisa. Observa-se que a Província de Misiones tem uma porcentagem maior de pessoas que não têm acesso a uma fonte de água tratada, entre 2011-2018. Os piores indicadores também são observados em termos de acessibilidade, embora não existam diferenças significativas na qualidade da oferta. Altos níveis de desigualdade são observados entre aqueles que conseguem acessar água tratada e aqueles que não conseguem.

**Palavras-chave:** Água tratada; Misiones; Metas de desenvolvimento sustentável.

---

<sup>1</sup> Doctorando en Economía (Departamento de Economía, Universidad Nacional del Sur) y becario doctoral en Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales del Sur CONICET/UNS – faigonzalez@iies-conicet.gob.ar





## 1 Introduction

A safe, accessible and affordable water supply is essential for human health (Hunter *et al.*, 2010). The Sustainable Development Goals (SDG), recognizing its importance, admit that ensuring availability and sustainable management of water and sanitation is one of the fundamental aspects to be achieved by all countries by 2030 (SDG 6, United Nations, 2015).

At present, however, about 2.1 billion people worldwide can not access to a source of drinking water (free of contamination) within the household, which deepens in rural areas, (World Health Organization [WHO], 2017a). At the same time, it is recognized that in Latin America and the Caribbean, in 2015, 35% of people can not manage to access a water service managed without risks, understanding it as water provided from an improved source<sup>2</sup>, accessible at home, available when required and free of fecal and chemical contamination (United Nations [UN], 2018). This situation is associated with higher levels of infant mortality, gastrointestinal infections, hepatitis and cholera (Haseena *et al.*, 2017), as well as a higher prevalence of low weight, short stature and rickets (Fenn, 2012; Arnold *et al.*, 2009; Langford, 2011). In the same way, the adverse effects of malnutrition will be deepened in children, especially in the first 3-5 years of life, given the persistence of these even when adequate nutrition can be accessed in later stages of development (Charmarbagwala *et al.*, 2004).

In this sense, the empirical evidence suggests that malnutrition in children is mainly explained by an insufficient intake of nutrients and infectious diseases such as diarrhea or cholera (Dangour *et al.*, 2013). Regarding this, access to safe water contributes to improving the nutritional status from a reduction in the prevalence of diseases (Ngure *et al.*, 2014). In turn, the WHO (2005) recognizes that improved water consumption in household is associated with increases in adult productivity and higher rates of school attendance in children. Accordingly, Sachs (2001) points out that, within a large group of developing countries, those with higher levels of access to improved water experience higher gross domestic product (GDP) growth rates, even when controlled by the level of GDP per capita.

The case of Argentina, in particular, stands out in the Latin American context due to its high proportion of urban population, 91%, according to the National Population, Household and Housing Census carried out in 2010 (NPHHC, 2010), accompanied by a high proportion of people, 84 %, which accesses to <ñpan improved water source, such as piped water in household (NPHHC, 2010). The foregoing, however, hides broad existing territorial disparities. The Province of Misiones, located in the Northeast region (NEA), gives an example of this: in 2010, 71% of its population accessed the same source of improved water (NPHHC, 2010), making it the jurisdiction with the lowest coverage of the service in the country. This situation, where Misiones presents the lowest access levels, is repeated when examining the previous censuses -60% in 2001, 41% in 1991 and 23% in 1980- (National Institute of Statistics and Censuses [NIEC], 2016).

In this context, the research aims to analyze the evolution of access to improved water in the Province of Misiones during the period following the last population census, 2011-

---

<sup>2</sup> Improved sources include: piped water, boreholes or tubewells, protected dug wells, protected springs, rainwater, and packaged or delivered water (UN, 2018). However, WHO asserts that bottled or delivered water constitutes unimproved sources (WHO, 2012) although this is not applicable in the context of the SDGs.



2018. At the same time, an attempt is made to provide a theoretical discussion on the different measures proposed in the literature about which indicators to use in measuring access to improved water. Therefore, section 2 presents a comparative analysis of the different indicators detected for the measurement of access to improved water. Section 3 covers a brief contextualization of Misiones and main results. Finally, section 4 includes main conclusions.

## **2 Access to improved water**

Numerous metrics have been used in the measurement, monitoring and planning of water service at household level. Recently, the classification proposed by UN, which considers the source from which the water comes (improved-unimproved), has been widely disseminated. Such classification is based on the type of service, according to Kayser et al. (2013), considering the underlying infrastructure. Deepening, indicator 6.1.1 of the SDGs is defined as the proportion of the population that uses safe water supply services managed without risks (UN, 2018), that is, an indicator that combines the source of water (improved-unimproved) with aspects of availability (accessible on premises when needed) and quality (free of fecal and chemical contamination) (WHO, 2017a).

Related to the above, the issue of the availability of water in households has been studied considering 2 major aspects: time needed to reach the water source and return home (Sorenson, et al., 2011; WHO, 2017a) and the number of hours per day -or days per year- in which access to water is effectively available (Lloyd and Bratram, 1991). Deepening the time spent in the search of the resource, UN (2018) sets a threshold of 30 minutes per trip in the collection of water, to distinguish between a basic service (up to 30 minutes per trip) and limited (more than 30 minutes), in both cases when it comes from an improved source. In terms of the number of hours or days with effective water availability, which is especially relevant because of the possibility of using contaminated sources due to the lack of regular supply (Subbaraman et al., 2013), Lloyd and Batram (1991) propose a classification of the service, considering a period of one year: without interruptions, annual availability with daily interruptions, seasonal interruptions, and compound discontinuity (daily and seasonal). In this sense, estimates have found that 55% of urban households in Kenya have water all the time (Central Bureau of Statistics of Kenya, 2004) or that 74.8% of all households with access to improved water report always having the resource in India (Johns Hopkins University, 2019).

At the same time, linked to the quality of water in households, which has extensive implications on health status in children and adults (Langford, 2011, Haseena et al., 2017), some indicators have been proposed to assess the presence of fecal matter, especially *E. coli*, or chemical contamination, particularly with arsenic or fluoride (UN, 2018). In this sense, the WHO (2017b) defined a relative risk scale depending on the amount of *E. coli* detected -in number of colony forming units per 100 ml-: low risk (<1), intermediate (1-10), high (11-100), very high (> 100). Alternatively, it is suggested to consider the count of thermotolerant coliform bacteria that, like *E. coli*, should present undetectable amounts in 100 ml samples to present a low risk. Finally, in terms of chemical contamination WHO (2017b) suggests establishing tests to detect the presence of particular pollutants according to each case and establishing tolerable thresholds of these, distinguishing between those that pose a risk to



health due to their continuous intake in long periods and those that involve risk even in occasional intakes.

On the other hand, one aspect detected as relevant in the analysis of access to an improved water source is the daily amount available in household for each person. In this way, the WHO (2017b) states that 7.5 liters per person per day are sufficient, in most environments, to provide adequate hydration and cooking of food. Alternative estimates suggest other magnitudes: 20 liters (Well, 1998) or 50 liters (Gleick, 1996). In this way, scales of service level are defined according to the quantity, average, consumed daily per person: without access (<5 liters), basic access (20 liters), intermediate (50 liters) and optimal (more than 100) liters (Howard and Bartram, 2003; WHO, 2017b).

More recently, the use of inequality measures in the analysis of access to improved water has been proposed (Hoekstra, 2014, Mekonnen et al., 2015). This was driven by the recognition of access to improved water as a human right, something that, in turn, implies non-discrimination and equitable access to the resource (UN, 2010). Equity can be analyzed by comparing between countries, or within each of them, between regions or population subgroups (WHO, 2017a). In this sense, some works propose comparing the proportion of people with access to water in household, discriminating by socioeconomic level of households in the same region (Aleixo et al., 2016), contrasting between income deciles and urban/rural spheres (Pan American Health Organization, 2001), compare the water footprint between regions and countries (Mekonnen et al., 2015), use the Erreygers concentration index (Mulenga et al., 2017), among others.

Finally, another aspect analyzed in access to an improved water source is affordability. The goal 6.1 of the SDGs establishes "By 2030, achieve universal and equitable access to safe and affordable drinking water for all" (UN, 2018). At the same time, WHO (2017b) argues that the affordability of water service is relevant due to the possibility that households choosing unimproved water sources, with a lower cost. Even more, a high cost could cause a reduction in quantities consumed below the minimum thresholds considered acceptable. At this point, the lack of consensus in the definition of a critical threshold or an universally accepted indicator to quantify affordability is recognized (Kayser et al., 2013), although it is accepted that payment for the service should not constitute a barrier to access to water supply or to deprive the household of satisfying other basic needs (UN, 2018). Hutton (2012) argues that a widely used indicator is the proportion that, over the monthly or annual household income, represents the payment for the water supply. In this sense, the World Bank (2008) suggests a threshold of 5% of disposable income to assess affordability, while Smets (2012) uses a threshold of 3% of income when evaluating the same phenomenon in Argentina.

In summary, when evaluating access to water supply at household level, there have been considered measures such as: water source (improved-not improved), availability (time consumed in arriving at the source and returning home or hours/days of effective supply availability), quality (fecal or chemical contamination), quantity, equity (between countries / regions or population subgroups) and affordability. This classification does not intend to achieve completeness, although it does provide an overview of frequently used measures.



### 3 The Province of Misiones

Located in the NEA region, the Province of Misiones has a population of 1,101,593 inhabitants and an area of 29,801 km<sup>2</sup> (NPHHC, 2010). The city of Posadas - its capital - concentrates 29% of the people. The rural population, amounts to 26% of the provincial total and represents 8% of the rural population of Argentina, which is higher than its contribution to the national urban population, which amounts to 2%.

At the same time, Misiones presents a subtropical climate with high temperatures (20° C on average) and abundant rainfall throughout the year (annual average of 1700 mm) (Perez Chilavert, 2016). In this way, Misiones holds the highest levels of annual rainfall in Argentina (National Institute of Agricultural Technology, 2015). Accordingly, it has abundant surface water resources that cover more than 800 water courses -between streams and rivers- (Ministry of Agriculture, Livestock and Fisheries, 2009). The Paraná River, which defines the border between the province and the Republic of Paraguay; the Uruguay River, which delimits the border with the Federative Republic of Brazil and; the Iguazú River that houses the Iguazú Falls and flows into the Paraná river. Together, they represent nearly 1,000 km of international borders bounded by rivers. Finally, the territory of Misiones is located entirely on the surface that runs through the Guaraní Aquifer, which covers a space of 1,200,000 km<sup>2</sup> between Brazil, Argentina, Paraguay and Uruguay and involves a reserve of fresh water of 40,000 km<sup>3</sup>, which is found at an average depth of 250 meters (World Bank, 2006). This makes the Guaraní Aquifer the second largest reservoir of fresh water in the world.

In spite of the above, Misiones has historically presented the lowest levels of access to improved water in household, among all Argentine provinces. This situation can be observed when analyzing the 1980, 1991, 2001 or 2010 population censuses (NIEC, 2016).

Table 1: Proportion of people with access to piped water

Region	1980 Census	1991 Census	2001 Census	2010 Census
Misiones	23,10%	41,70%	60%	71,70%
Argentina	60,90%	72,20%	80,30%	84,10%

Source: own elaboration based on NIEC (2016)

It is detected that, on average, Misiones has a 20-year lag in the coverage of water supply in households: by 2001 it managed to reach the levels of coverage that Argentina had in 1980. The same happens in 2010 when comparing Argentina's coverage in 1991. In this context, knowing what happened since the completion of the last population census (2010) is relevant and it is possible when analyzing other data sources, which will be described below.

### 4 Data sources used

Household surveys carried out, and periodically published, by the National Institute of Statistics and Censuses (NIEC) are used. In first place, the Permanent Household Survey (PHS), published on a quarterly basis, provides information on the type of water source in urban households in 31 urban agglomerates of Argentina. In the case of Misiones, the city of



Posadas is included. Disadvantageously, the PHS does not allow obtaining information from small urban areas or rural areas. Therefore, the analysis is complemented with the Annual Survey of Urban Households (ASUH) published by NIEC between 2010-2014 with an annual frequency and that collects information from urban areas of Misiones of more than 2000 inhabitants. In this way, the geographic coverage is extended, from Posadas, to encompass urban areas of the provincial interior.

In turn, data on household expenditures are collected from the National Household Expenditure Survey (NHES) conducted between 2012/2013 by NIEC and which had a national geographic coverage. On the other hand, data on the quality of water source are provided by the Research Project on Contemporary Argentine Society (RPCAS)<sup>3</sup>.

## 5 Results

First, when considering access to an improved water source, the following results are observed:

Table 2: Lack of access to improved water in Posadas and Argentina, 2011-2017

Year	Posadas	Argentina
2011	2,37	0,79
2012	2,65	0,55
2013	1,55	0,45
2014	1,18	0,58
2015	1,33	0,46
2016	2	0,46
2017	0,55	0,52

Source: own elaboration based on PHS

It is detected that, in general, the Argentine population has a high access to an improved water source considering widely accepted international standards. At the same time, between 2011-2017, the proportion of people without access to improved water tends to decrease. However, Posadas presents a worse situation in relation to all the urban agglomerates of Argentina: between 2011-2017, the percentage of people without access in Posadas triples the national average, reaching a difference of 5 times in 2012. Interestingly, towards 2017, similar levels of lack of access are detected - around 0.5% - and that represents, for Posadas, that some 1964 people can not access an improved water source.

Related to the above, when using the ASUH and including the urban localities of the interior of Misiones and Argentina, the following is detected.

---

<sup>3</sup> Databases published by NIEC can be consulted in: <https://www.indec.gob.ar/bases-de-datos.asp>. While RPCAS data are in: <http://pisac.mincyt.gob.ar/>





Table 3: Lack of access to improved water in Misiones and Argentina, 2010-2014<sup>4</sup>

Año	Misiones	Argentina
2010	5,8	1,93
2011	4,66	1,1
2012	5,86	1,22
2013	5,41	0,89
2014	5,58	1,01

Source: own elaboration based on ASUH

By expanding the geographical coverage, higher levels of lack of access to improved water are detected. At the same time, the gap between Misiones and Argentina remains more stable, where, between 2010-2014, Misiones presents a proportion of people without access 4.4 times higher than the Argentine average.

On the other hand, when considering the affordability of access to improved water and using the NHES, which was carried out in 2012-2013, the following is observed:

Table N ° 4: Average amount spent on water supply at household level, 2012-2013

Region	Lack of access to improved water	Expenditure in \$ <sup>a</sup>	Average income <sup>b</sup>	Threshold 3% <sup>c</sup>	Expenditure/Income <sup>d</sup>
Misiones	5,21	65,8	3060	36,9	2,15
Argentina	0,14	34,6	4090	13,5	0,84

Source: own elaboration based on NHES

<sup>a</sup>Average expenditure on water supply, expressed in current 2013 pesos

<sup>b</sup>Average declared income, expressed in current 2013 pesos

<sup>c</sup>Percentage of people who allocate to the payment of water a proportion greater than or equal to 3% of their declared income

<sup>d</sup>Average percentage that, over declared income, represents the expenditure on household water supply

In this way, the fact that Misiones has a greater proportion of people without access to an improved water supply at household level is maintained. In turn, the average spending in Misiones is higher than the Argentine average (90% higher) and the income is significantly lower. This leads to a greater proportion of people who, according to the 3% threshold suggested by Smets (2012), does not have, in theory, conditions of affordability of the water supply (36.9%). This proportion is almost 3 times that observed at the national level. Moreover, in recent years (2016-2017) there has been a process of updating public utility rates - electricity, water and gas (Ministry of Energy and Mining of the Nation, 2017), which could have contributed to increase the relative expenditure in the water supply.

On the other hand, when analyzing the quality of water supply in households, no estimates of public use have been detected for the case of Misiones. Advantageously, the

<sup>4</sup> In 2014, the publication of the ASUH was discontinued by NIEC.





RPCAS survey allows, superficially, to address the issue. In this sense, one of the questions in the questionnaire inquires about the turbidity or low pressure / cut of the water supply.

Table 5: Problems related to water supply, foodplains and contamination, 2015

Region	%			
	Lack of access to improved water	Households turbidity problems <sup>a</sup>	Foodplains <sup>b</sup>	Contaminated rivers/streams <sup>c</sup>
Misiones	2,84	1,56	1,6	1,82
Argentina	1,4	1,67	1,68	1,86

Source: own elaboration based on RPCAS

<sup>a</sup> Percentage of households that report experiencing problems of turbidity or low pressure / cut in the water supply, in the 12 months prior to the survey.

<sup>b</sup> Percentage of households that report experiencing problems of flooded land or streets, in the 12 months prior to the survey.

<sup>c</sup> Percentage of households that declare experiencing contamination problems of rivers or streams in their neighborhood, in the 12 months prior to the survey.

In this case, again, levels of lack of access to an improved water source are higher in Misiones than the national average. However, when analyzing problems related to water supply, the results do not differ significantly: a fraction between 1.5-1.9% of the population declares to have experienced problems of turbidity, flooding or contamination.

Finally, when analyzing the equity in access to improved water it is possible to delimit some indicators that account for the nature of the existing disparities. Based on the household surveys used previously- PHS and ASUH- and considering the educational level attained by the head of household, average income and location of the household in an emergency villa or precarious settlement, the inequalities present among those households who access an improved water source and those who do not are exploratory analyzed.

Table N ° 6: Inequality in access to improved water, year 2014

Condition	Head of household with complete high school <sup>a</sup>		Average income <sup>b</sup>		Location on precarious settlement	
	PHS	ASUH	PHS	ASUH	PHS	ASUH
	Improved water access	52,49	47,18	10683	10902	0,98
Without access	20,56	15,98	6738	5998	10,83	14,04

Source: own elaboration based on PHS and ASUH

<sup>a</sup> Percentage of households with head of household that has full secondary school or more

<sup>b</sup> Average declared income in the household, expressed in current 2014 pesos

Both household surveys tend to produce concordant results: those households that do not manage to access an improved water source, simultaneously experience other deficiencies - and to a greater extent than those that do - such as a lower educational level, lower household income and they are more likely to be located in emergency villas. The proportion



of heads of household with, at least, full secondary school is 2 to 3 times higher among those who have improved water in their homes, while their income is between 58-81% higher.

## **6 Discussions and Conclusions**

It was noted that access to an improved water source has broad implications for health, especially in children, economic growth and productivity. In turn, in recent years, the international community has manifested a growing consensus on the importance of ensuring availability and sustainable management of water. The Sustainable Development Goals (SDG) ratify it.

At the same time, the measurement of access to an improved water source has been addressed from multiple dimensions in the literature analyzed. Repeatedly, the type of service, defined from the underlying infrastructure, was considered, determining if the water came from an improved or unimproved source. The United Nations and the World Health Organization adhere to this classification (UN, 2018; WHO, 2017a), which has the advantage of allowing global comparisons given its wide availability in databases. However, other factors evaluated in the access to an improved water source were detected: availability (in hours per day or time needed to reach the water source), quantity, quality (presence of fecal or chemical contamination in water), equity (between regions or population subgroups) and affordability (cost of service in relation to household income).

In particular, the Province of Misiones presented, in the last 40 years, lower levels of access to water at household level (1980, 1991, 2001 and 2010 Census). In each moment of time, Misiones achieved the current levels of coverage in Argentina with a lag of 20 years. Then, from the completion of the last census (2010) - 2011 to 2018- Misiones continued to show higher levels of lack of access to an improved water source. The Permanent Household Survey (PHS), however, suggests a certain reduction in disparities in access in 2017. The foregoing should be contrasted with the fact that only data from Posadas (capital of the province) are included. By extending the geographical coverage to urban agglomerations in the interior of Misiones, using the Annual Survey of Urban Households (ASUH), greater disparities were found in access, especially in last years of the series.

On the other hand, when examining other indicators, it was observed that Misiones presents worse conditions of affordability in the water supply, considering a threshold of 3% of the household income. However, no significant differences were detected in the quality of water supply, episodes of flooding or contamination of surface water courses. In terms of equity, wide educational, income and location disparities were found between those who access an improved water source and those who do not.

Finally, it should be highlighted that more information is needed on the subject: expanding coverage, including rural areas, is essential for proper public policy planning regarding water. At the same time, the survey of urban areas in the interior is important. In the future, and in accordance with the Sustainable Development Goals, policy actions should be addressed in order to achieve greater territorial equity in access to basic services.



## References

- ALEIXO, B.; REZENDE, S.; PENA, J.; ZAPARA, G.; HELLER, L. (2016). **Human Right in Perspective: Inequalities in Access to Water in a Rural Community of the Brazilian Northeast**. *Ambiente & Sociedade*, 19(1), 63-84.
- ARNOLD, B.; ARANA, B.; MAUSEZAHN, D.; HUBBARD, A.; COLFORD, J. (2009). **Evaluation of a pre-existing, 3-year household water treatment and handwashing intervention in rural Guatemala**. *International Journal of Epidemiology*, vol. 38(6), pp. 1651–1661.
- WORLD BANK (2006). **The Guarani Aquifer Initiative for Transboundary Groundwater Management**. Available in: [http://siteresources.worldbank.org/INTWRD/Resources/GWMATE\\_English\\_CP9.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTWRD/Resources/GWMATE_English_CP9.pdf)
- WORLD BANK (2008). **Overhauling the engine of growth: infrastructure in Africa. The Africa Infrastructure Country Diagnostic (AICD)**. Available in: [http://siteresources.worldbank.org/EXTPRAL/Resources/africa\\_country\\_diagnostic.pdf](http://siteresources.worldbank.org/EXTPRAL/Resources/africa_country_diagnostic.pdf)
- CHARMARBAGWALA R.; RANGER M.; WADDINGTON H.; WHITE H. (2004). **The Determinants of child health and nutrition: a meta analysis**. Washington, World Bank Group. Available in: <http://documents.worldbank.org/curated/en/505081468327413982/The-determinants-of-child-health-and-nutrition-a-meta-analysis>
- DANGOUR, D.; WATSON, L.; CUMMING, O.; BOISSON, S.; CHE, Y.; VELLEMAN, Y.; CAVILL, S.; ALLEN, E.; UAUY, R. (2013). **Interventions to improve water quality and supply, sanitation and hygiene practices, and their effects on the nutritional status of children (Review)**. *Cochrane Database of Systematic Reviews* 2013, vol. 8. Available in: [http://www.who.int/elena/titles/review\\_summaries/water-quality-children/en/](http://www.who.int/elena/titles/review_summaries/water-quality-children/en/)
- FENN B.; BULTI A.; NDUNA T.; DUFFIELD A.; WATSON F. (2012). **An evaluation of an operations research project to reduce childhood stunting in a food-insecure area in Ethiopia**. *Public Health Nutrition*, vol. 15(9), pp. 1746–1754.
- GLEICK, P. (1996). **Basic water requirements for human activities: meeting basic needs**. *Water International*, 21, 83-92.
- HASEENA M.; MALIK M.; JAVED A.; ARSHAD S.; ASIF N.; ZULFIQAR S.; HANIF J. (2017). **Water pollution and human health**. *Environmental Risk Assessment and Remediation*, vol. 1(3), pp. 16-19.
- HOEKSTRA, A. (2014). **Sustainable, efficient and equitable water use: The three pillars under wise freshwater allocation**. *WIREs Water*, 1, 31–40.



HOWARD, G.; BARTRAM, J. (2003). **Domestic Water Quantity, Service Level and Health.** Geneva, World Health Organization. Available in: [https://www.who.int/water\\_sanitation\\_health/diseases/WSH03.02.pdf](https://www.who.int/water_sanitation_health/diseases/WSH03.02.pdf)

HUNTER P.; MACDONALD A.; CARTER R. (2010). **Water Supply and Health.** PLoS Medicine, vol. 7(11), pp. 1-9.

HUTTON, G. (2012). **Monitoring “Affordability” of water and sanitation services after 2015: Review of global indicator options.** Working paper, International Household Survey Network. Available in: <http://catalog.ihnsn.org/index.php/citations/25040>

NIEC (2016). **Serie Viviendas particulares ocupadas con disponibilidad de agua de red, por provincia.** Available in: <https://www.indec.gov.ar/indicadores-sociodemograficos.asp#top>

NATIONAL INSTITUTE OF AGRICULTURAL TECHNOLOGY (2015). **Visor GeoINTA.** Available in: <http://visor.geointa.inta.gob.ar/>

KAYSER, G.; MORIARTY, P.; FONSECA, C.; BARTRAM, J. (2013). **Domestic Water Service Delivery Indicators and Frameworks for Monitoring, Evaluation, Policy and Planning: A Review.** International Journal of Environmental Research and Public Health, 10, 4812-4835.

LANGFORD R.; LUNN P.; PANTER-BRICK C. (2011). **Hand-washing, subclinical infections, and growth: a longitudinal evaluation of an intervention in Nepali slums.** American Journal of Human Biology, vol. 23(5), pp.621–629.

LLOYD, B.; BRATRAM, J. (1991). **Surveillance solutions to microbiological problems in water quality control in developing countries.** Proceedings of the IAWPRC International Symposium, 24(2), 61-75.

MINISTRY OF AGRICULTURE, LIVESTOCK AND FISHERIES (2009). **Estrategia Provincial para el Sector Agroalimentario, Provincia de Misiones.** Available in: [http://www.prosap.gov.ar/webDocs/EPESA\\_MisionesyResolucion\\_2009.pdf](http://www.prosap.gov.ar/webDocs/EPESA_MisionesyResolucion_2009.pdf)

MINISTRY OF ENERGY AND MINING (2017). **Precio Mayorista de la Energía, Cargos de Transporte y Tarifas de Distribución de Electricidad.** Available in: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/conferencia\\_de\\_prensa\\_1ro\\_dic\\_2017\\_para\\_periodistas.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/conferencia_de_prensa_1ro_dic_2017_para_periodistas.pdf)

MEKONNEN, M.; PAHLOW, M.; ALDAYA, M.; ZARATE, E.; HOEKSTRA, A. (2015). **Sustainability, Efficiency and Equitability of Water Consumption and Pollution in Latin America and the Caribbean.** Sustainability, 7, 2086-2112.



MULENGA, J.; BWALYA, B.; KALIBA-CHISIMBA, K. (2017). **Determinants and inequalities in access to improved water sources and sanitation among the Zambian households**. *International Journal of Development and Sustainability*, 6(8), 746-762.

NGURE, F.; REID, B.; HUMPHREY, J.; MBUYA, M.; PELTO, G.; STOLTZFUS, R. (2014). **Water, sanitation, and hygiene (WASH), environmental enteropathy, nutrition, and early child development: making the links**. *Annals of the New York Academy of Sciences*. Available in: <https://nyaspubs.onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/nyas.12330>

CENTRAL BUREAU OF STATISTICS OF KENYA (2004). **Kenya Demographic and Health Survey 2003**. Available in: [https://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/Pnacy934.pdf](https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/Pnacy934.pdf)

UNITED NATIONS (2010). **The human right to water and sanitation. Resolution of the General Assembly 64/292**. Available in: [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/64/292](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/64/292)

UNITED NATIONS (2015). **Report of the Secretary-General on the work of the Organization**. Available in: <https://undocs.org/es/A/70/1>

UNITED NATIONS (2018). **Sustainable Development Goal 6. Synthesis Report on Water and Sanitation**. Available in: [http://www.unwater.org/publication\\_categories/sdg-6-synthesis-report-2018-on-water-and-sanitation/](http://www.unwater.org/publication_categories/sdg-6-synthesis-report-2018-on-water-and-sanitation/)

WORLD HEALTH ORGANIZATION (2005). **MAKING WATER A PART OF ECONOMIC DEVELOPMENT: THE ECONOMIC BENEFITS OF IMPROVED WATER MANAGEMENT AND SERVICES**. AVAILABLE IN: <HTTP://WWW.SIWI.ORG/PUBLICATIONS/MAKING-WATER-A-PART-OF-ECONOMIC-DEVELOPMENT-THE-ECONOMIC-BENEFITS-OF-IMPROVED-WATER-MANAGEMENT-AND-SERVICES/>

WORLD HEALTH ORGANIZATION (2012). **Progress on Drinking Water and Sanitation**. Available in: [https://www.who.int/water\\_sanitation\\_health/publications/jmp\\_report-2012/en/](https://www.who.int/water_sanitation_health/publications/jmp_report-2012/en/)

WORLD HEALTH ORGANIZATION (2017a). **Progress on Drinking Water, Sanitation and Hygiene**. Ginebra, Available in: <http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/258617/9789241512893-eng.pdf?sequence=1>





WORLD HEALTH ORGANIZATION (2017B). **GUIDELINES FOR DRINKING-WATER QUALITY, 4TH EDITION.** AVAILABLE IN: [HTTPS://WWW.WHO.INT/WATER\\_SANITATION\\_HEALTH/PUBLICATIONS/DRINKING-WATER-QUALITY-GUIDELINES-4-INCLUDING-1ST-ADDENDUM/EN/](https://www.who.int/water_sanitation_health/publications/drinking-water-quality-guidelines-4-including-1st-addendum/en/)

PAN AMERICAN HEALTH ORGANIZATION (2001). **DESIGUALDADES EN EL ACCESO, USO Y GASTO CON EL AGUA POTABLE EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: BRASIL.** SERIE DE INFORMES TÉCNICOS N° 2. AVAILABLE IN: [HTTP://WWW.BVSDE.PAHO.ORG/BVSACG/E/FULLTEXT/BRASIL/BRASIL.PDF](http://www.bvsde.paho.org/bvsacg/e/fulltext/brasil/brasil.pdf)

PEREZ CHILAVERT, A. (2016). **INFORME ESTADÍSTICO PRIMER SEMESTRE DE 2016.** OBSERVATORIO PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO DE MISIONES. AVAILABLE IN: [HTTPS://WWW.UGD.EDU.AR/IMAGES/EDITORIAL/01\\_INFORME\\_ESTAD\\_STICO\\_ODEM.PDF](https://www.ugd.edu.ar/images/editorial/01_informe_estadistico_dem.pdf)

SACHS, J. (2001). **Macroeconomics and Health: Investing in health for economic development. Report of the Commission of Macroeconomic and Health.** Available in: <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/PEAMMarch2005/CMHReport.pdf>

SMETS, H. (2012). **Quantifying the affordability standard in The Human Right to Water: Theory, Practice and Prospects.** Cambridge: Cambridge University Press.

SORENSEN, S.; MORISSINK, C.; Campos, P. (2011). **Safe access to safe water in low income countries: Water fetching in current times.** Social Science & Medicine, 72(9), 1522–1526.

SUBBARAMAN, R.; SHITOLE, S.; SHITOLE, T.; SAWANT, K.; O' BRIEN, J.; BLOOM, D.; PATIL-DESHMUKH, A. (2013). **THE SOCIAL ECOLOGY OF WATER IN A MUMBAI SLUM: FAILURES IN WATER QUALITY, QUANTITY, AND RELIABILITY.** BMC PUBLIC HEALTH, 13, 1-14.

JOHNS HOPKINS UNIVERSITY (2019). **Performance, Monitoring and Accountability 2020, Rajasthan-India.** Available in: <https://www.pma2020.org/sites/default/files/Rajasthan-WASH-20190109-EN.pdf>

WELL (1998). **Guidance manual on water supply and sanitation programmes.** Loughborough: WEDC. Available in: [https://wedc-knowledge.lboro.ac.uk/resources/books/DFID\\_Guidance\\_Manual\\_on\\_Water\\_Supply\\_and\\_Sanitation\\_Programmes\\_-\\_Contents.pdf](https://wedc-knowledge.lboro.ac.uk/resources/books/DFID_Guidance_Manual_on_Water_Supply_and_Sanitation_Programmes_-_Contents.pdf)

Recebido em 03/06/2019

Aprovado em 05/07/2019





## CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS FISCAIS EM OBRAS DE SANEAMENTO URBANO: ANÁLISE CONTEXTUALIZADA DE EFETIVIDADE PARA CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM

### CONCESSION OF FISCAL BENEFITS IN URBAN SANITATION WORKS: CONTEXTUALIZED ANALYSIS OF EFFECTIVENESS FOR CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM

Gecileno Luiz de Oliveira<sup>1</sup>

#### Resumo

O presente estudo propõe avaliar a concessão de benefício fiscal para concessionária de saneamento urbano como política extrafiscal efetiva de promoção do desenvolvimento socioeconômico no Município de Cachoeiro de Itapemirim. Partindo do conceito de indicadores como ferramenta de medição de desempenho, analisando a utilização de índices socioeconômicos como instrumentos de medição da qualidade de vida, perpassando pelos parâmetros de controle da capacidade tributária do estado na indução do comportamento de mercado, bem como o impacto sobre a atividade financeira estatal, o presente trabalho buscar efetuar uma análise contextualizada e conjuntural de indicadores sociais para a região em contraponto aos valores do referido incentivo fiscal para apuração do retorno social e econômico para a cidade.

**Palavras-chave:** Incentivos fiscais; Extrafiscalidade; Renúncia de receitas; Indicadores socioeconômicos; Saneamento urbano.

#### Abstract

The present study proposes to evaluate the concession of fiscal benefit for urban sanitation concessionaire as an effective extra-fiscal policy to promote socioeconomic development in the Municipality of Cachoeiro de Itapemirim. Based on the concept of indicators as a performance measurement tool, analyzing the use of socioeconomic indexes as tools to measure the quality of life, passing through the parameters of control of the state's tax capacity in the induction of market behavior, as well as the impact on the state financial activity, the present work seeks to carry out a contextualized and conjunctural analysis of social indicators for the region in counterpoint to the values of said tax incentive to determine the social and economic return to the city.

**Keywords:** Tax breaks; Extrafiscality; Waiver of revenue; Socioeconomics indicators; Urban sanitation.

---

<sup>1</sup> Contador. Mestrando em Ciências Contábeis pela *Atenas College University - ACUNI*. Especialista em Gestão Pública pelo Instituto Federal do Espírito Santo - IFES (2015) e em Administração Pública pela Universidade Gama Filho – UGF (2006). Auditor Fiscal de Tributos do Município de Cachoeiro de Itapemirim. Atuou em processos de planejamento orçamentário público municipal (2001 a 2016). E-mail: [gecileno@bol.com.br](mailto:gecileno@bol.com.br)



## **1. Introdução**

Crises recentes têm levado a sociedade a questionar o papel do Estado na economia, sobretudo no que tange as relações com as instituições privadas e quais mecanismos poderiam ser utilizados, com efetividade, para a diminuição dos impactos de crises acíclicas ou para a solução permanente de problemas econômicos e/ou de desenvolvimento social. Assim sendo, a utilização de políticas fiscais do governo pode ser aventada como possível solução, desde que crie ambientes favoráveis e não afete o equilíbrio do sistema federativo (Assunção, 2010, p. 5).

Entre os instrumentos de intervenção do Estado na economia, cita-se a utilização de concessão de incentivos fiscais a empresas.

Ocorre, porém, que tais benefícios fiscais não devem ser concedidos de forma aleatória ou que beneficie o patrimônio particular em detrimento da coletividade. A concessão de benefícios fiscais deve, em consonância com a legislação aplicável as finanças públicas, ser vista como renúncia de receita. Por esse prisma, a administração pública deixa de arrecadar os recursos diretamente via orçamento fiscal, mas em contraponto, direciona tais valores para a promoção do desenvolvimento econômico e social - devendo, portanto, tais incentivos fiscais serem caracterizados como um gasto tributário por não arrecadação direta de recursos e por aplicação indireta em políticas públicas.

Ribeiro e Rook (2010) estabelecem que a temática de saneamento esteve quase sempre ligada à ideia de contágio de doenças. Porém, à medida que houve crescimento acelerado da população mundial com conseqüente consumo excessivo, aumento de geração de resíduos e seu descarte, elevou-se o tópico de discussões com saneamento para o nível de preocupações com a escassez dos recursos naturais.

Os autores seguem concluindo que saneamento básico constitui um dos fatores fundamentais para a melhoria de qualidade de vida populacional – devendo por isso ser incorporado a modelo de desenvolvimento que contemple os parâmetros econômico e social.

O presente estudo pretende, a partir de uma análise conjuntural e contextualizada, baseada no uso de indicadores socioeconômicos de gestão pública, avaliar se a concessão de benefícios fiscais para obras e novos investimentos em saneamento urbano no município de Cachoeiro de Itapemirim pode ser percebido como política efetiva de desenvolvimento para a cidade.

## **2. Pergunta da Pesquisa**

Para o presente estudo, pretende-se investigar: a concessão de benefícios fiscais sobre novos investimentos de saneamento urbano atingiu os objetivos de desenvolvimento econômico e social para o Município de Cachoeiro de Itapemirim?

## **3. Objetivo Geral**

O objetivo geral do estudo é a apuração dos objetivos iniciais da concessão de benefícios fiscais sobre novos investimentos em obras de saneamento urbano no Município de Cachoeiro de Itapemirim e se os mesmos podem ser considerados exitosos no que tange as



premissas de atuação indireta do Município na economia como forma de desenvolvimento local social e econômico.

O estudo pretende transpor as fronteiras do exercício profissional cotidiano do autor para o universo da experimentação e pesquisa acadêmica, de forma que as conclusões produzidas possam promover a reflexão, em termos gerais, sobre utilização de renúncias fiscais como meio de promoção de políticas públicas.

Assim sendo, o objetivo do estudo é o desenvolvimento da reflexão sobre a utilização de meios e recursos de políticas fiscais como forma de desenvolvimento da qualidade de vida e potencial econômico de municípios, notadamente dentro dos parâmetros interpostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal e refletir sobre a potencialidade de métodos efetivos de atuação extrafiscal.

#### **4. Objetivos Específicos**

Como objetivos específicos têm-se:

- Dispor sobre ações de saneamento básico como forma de políticas públicas de saúde e de desenvolvimento social;
- Apurar o conceito de indicadores socioeconômicos na gestão pública e a oportunidade da utilização de indicadores como medida de desempenho da administração pública;
- Discorrer sobre a intervenção do Estado no domínio econômico de mercado como medida de extrafiscalidade;
- Estabelecer o conceito de renúncia fiscal como gasto tributário, demonstrando tal medida como uma oportunidade de utilização de recursos fiscais para a maximização da capacidade de atuação do governo;
- Demonstrar mecanismos de controle de renúncia de receita com a utilização de instrumentos de planejamento orçamentário de políticas públicas e relatórios contábeis de propósito geral e;
- Realizar estudo de caso sobre concessão de benefícios fiscais para novas obras de saneamento urbanos por meio de análise contextualizada com base em indicadores socioeconômicos de gestão pública.

#### **5. Justificativa**

O presente estudo mostra-se oportuno por inserir-se no contexto hodierno de discussão do papel e tamanho do Estado na economia, sendo as alternativas da atuação estatal temática recorrente – sobretudo em um momento em que se debate o quadro de políticas sociais e de direitos frente ao ajuste fiscal do estado por meio de estabelecimento de limites de gastos públicos.

Justifica-se, ainda, por buscar desenvolver o tema de renúncia de receitas e concessões de incentivos fiscais a agentes do mercado econômico – discussões estas que ocorrem no momento em que o Estado brasileiro se encontra em debates de ajustes econômicos e fiscais e seus impactos junto à sociedade.



Propõe discussão acerca do retorno social e econômico de concessão de benefícios fiscais a agentes privados e empresariais – sobretudo no momento em que se discute abertamente sobre a efetividade de tais concessões e sobre a transparência na concessão das mesmas.

Busca diminuir o hiato existente sobre estudos de efetividade da atuação extrafiscal do Estado e avaliação de impacto sobre a coletividade. Por tradição, os estudos acadêmicos têm privilegiado pesquisas acerca de processos de formação de agendas e formulação de políticas públicas.

Objetiva estabelecer correlação entre o saber desenvolvido no âmbito acadêmico e situação fática de atuação governamental em âmbito municipal fornecendo, em última análise, proposta de metodologia para avaliação conjuntural de atuação estatal junto ao mercado, notadamente para o caso de intervenção estatal no domínio econômico por meio de isenção fiscal para investimentos em saneamento básico urbano.

## **6. Referencial Teórico**

Ribeiro e Rooke (2010) lecionam que o conceito de saúde, atualmente, compreende não só ação curativa ou assistencial, mas também a atuação sobre os fatores determinantes de saúde. Dentre tais fatores, destaca-se a oferta de saneamento como instrumento essencial, devendo ser considerado como saneamento o conjunto de ações socioeconômicas que objetivem o alcance da salubridade ambiental. Ainda segundo os autores, a oferta de saneamento compreende um conjunto de sistemas que visa oferecer diversos serviços, dentre eles cita-se o abastecimento de água à população e a coleta, tratamento e disposição ambientalmente adequada e sanitariamente segura de águas residuárias (esgotos sanitários, resíduos líquidos industriais e agrícolas). Segundo os autores, o saneamento inadequado tem sido considerado causa agravante do quadro epidemiológico de doenças parasitárias e infectocontagiosas no Brasil, ocasionando gastos elevados em saúde pública – uma vez que o investimento no setor de saneamento promove retorno na proporção de R\$ 4,00 (quatro reais) por R\$ 1,00 (um real) investido se considerados os dispêndios em saúde curativa.

Portanto, indicadores socioeconômicos podem mostra-se oportunos para a avaliação conjuntural e contextualizada de retorno coletivo de gastos com saneamento.

Conforme Grateron (1999, p. 3), indicadores são unidades de medida que demonstram, de forma mais simples possível, uma situação que se deseja avaliar. Em processos mais complexos, possibilitam estabelecer padrões para medições de desempenho da organização. Segundo Rezende e Castor (2005, p. 107), os indicadores podem ser entendidos como uma maneira de se medir o desempenho de eventos, situações, atrasos, mudanças e avanços, mensurando eventuais variações de metas.

Dados que os objetivos da administração pública são múltiplos – diversamente do que ocorre com o setor privado cujo objetivo primordial é a obtenção do lucro, a atividade da administração pública deve ser medida e avaliada mediante a utilização de indicadores ou parâmetros que evidenciem o grau da eficiência e eficácia. (GRATERON, 1999, p. 2). Rezende e Castor (2005, p. 6-8), aprofundam a temática ao estabelecer diferenças e semelhanças entre a administração pública e privada e ao dispor que ambas se caracterizam como organizações administrativas e como tal, precisam dispor de racionalidade na alocação



de recursos. Conforme os autores, o ponto primaz de diferenciação parte do conceito do que seja alocação racional de recursos para cada uma delas, cada qual buscando maximizar os resultados pretendidos conforme a limitação existente de meios. Para compreender o conceito de “racionalidade” deve-se buscar a finalidade de cada uma das organizações: se para o meio empresarial a racionalidade pauta-se pelo emprego de recursos para a busca de resultado puramente econômico, para o setor público os objetivos revestem-se de metas tendentes ao aumento do bem-estar social da coletividade. Portanto, o instrumental racional puramente econômico não se aplica ao atingimento amplo e múltiplo dos objetivos de uma organização pública que objetiva, em última análise, ao desenvolvimento e fortalecimento de um tecido social humano e entrelaçado, caracterizado pela “convivialidade”.

A utilização de indicadores como meio eficaz de monitoramento é apontada por Fernandes (2004) para quem um sistema de indicadores não deve somente produzir gráficos ou tabelas. Os índices devem ser avaliados em conjunto, com cruzamento de resultados que possam detectar inconsistências entre as informações finais, de tal forma que se possa perceber o alinhamento das ações para obtenção do resultado pretendido inicialmente. Por isso, devem ser escolhidos e analisados de forma agregadora e em rotina de confirmação de informações para promover análise segura e contextual de gerenciamento – evitando-se a medição de processos óbvios que não demonstrem o real desempenho.

Procópio (2009, p. 116), estabelece que a mensuração da qualidade de vida e desenvolvimento social deve ser feita por meio de indicadores de desempenho denominados “indicadores sociais” ou “indicadores socioeconômicos”. Tais indicadores possuem características próprias que os diferem dos índices utilizados pelas ciências exatas, uma vez que medem fenômenos sociais para os quais pode não haver uma relação direta de causa e efeito, sendo que o surgimento da causa pode apenas provocar variação na possibilidade do efeito ocorrer. Por isso, um indicador socioeconômico possui sua efetividade diversa no tempo e no espaço, podendo variar sua validade conforme a época ou região para as quais seja utilizado. Januzzi *apud* Procópio (2009, p. 116 e 119), discorre que o indicador social é uma medida usada para quantificar, substituir ou operacionalizar um conceito social abstrato – seja para fins de pesquisa acadêmica, de formulação de políticas públicas ou de monitoramento das condições de vida e bem-estar da população. Januzzi (2012) determina que o indicador social é um recurso metodológico, de referência empírica, para a produção de informação sobre determinado aspecto da sociedade ou sobre mudanças que estejam ocorrendo. (JANUZZI, 2012)

Portanto, têm-se que o instrumental alcunhado como indicadores socioeconômicos pode ser aplicado para a apuração de determinado aspecto social ou mudanças em ocorrências derivadas da capacidade do Estado de intervenção na economia. Tais indicadores sociais podem ser buscados em bancos de dados oficiais que o compõem o universo de informações denominado “estatísticas públicas”. Tais bancos de dados vêm se aprimorando com o tempo, atualmente como forma de atendimento ao conceito social de *accountability* – originado em países anglo-saxônicos e que, em interpretação livre e genérica, pode ser entendido como a responsabilidade na utilização dos bens e recursos públicos, a transparência de dados e de informações e o dever de prestação de contas.





Pereira (2003, p. 28) leciona que o Estado Nacional, em que pese suas limitações, ainda se apresenta como um agente indispensável para atender aos anseios da sociedade, vista o seu poder de interferência nas atividades econômicas, política e social. O autor preconiza que o desenvolvimento não se faz de forma autônoma ilimitada, puramente por regras livres de mercado descoladas de uma ordem social qualquer, mas ao contrário, tal desenvolvimento acontece através de dinâmica sociopolítica de atuação conjunta entre Estado e mercado econômico. Castel *apud* Pereira (2003, p.30) observa que o mercado tem papel fundamental na sociedade hodierna, caracterizando a sociedade como capitalista de fato. Observa o autor, porém, que existem diferentes formas de capitalismo que podem ser exercidas através da gestão econômica, promovendo o equilíbrio do movimento de mercado em correlação com a sociedade. Nesse sentido, também segue ASSUNÇÃO (2010, p. 9), enfatizando que não se pode deixar ao gosto do mercado as efetivações de políticas públicas de transformações sociais.

Por “mercado” deve-se entender as condições simultâneas de oferta e demanda, com o exercício livre das preferências e decisões de compradores e vendedores. O mercado possibilita a interação competitiva do sistema empresarial, organizando e ordenando as trocas de bens e serviços. Seldon e Pennance *apud* Pereira (2003, p. 30) observam que o mercado possui a característica de que a transação realizada entre as partes promova afetação para todas as demais. De mesma forma, demais movimentos de mercado acabam por afetar a transação em negociação. Por isso mesmo, Thompson Jr e Formby *apud* Pereira (2003, p. 31) observam que o papel econômico dos mercados pode ser figurativamente comparado ao do sol no sistema solar, em que todas as atividades econômicas realmente importantes ocorrem ao redor dele, sendo os movimentos interligados e integrados de tal forma que as flutuações existentes são primeiramente recebidas e refletidas pelo mercado. Dessa forma, o julgamento do mercado sobre as relações de oferta e procura são uma força potente e imparcial com a qual se deve contar e saber atuar.

O Estado, em seu arcabouço institucional, possui formas significativas de atuação sobre o mercado, comumente denominadas interferência ou intervenção sobre o domínio econômico. (PEREIRA, 2003), não devendo haver abstenção nem tampouco ação excessiva estatal (ASSUNÇÃO, 2010, p. 9). Este último autor explana que o termo “intervenção” leva ao pensamento de ingerência ou intromissão, neste caso do Estado, em uma seara que não lhe seja de atributo natural – o que, segundo o autor, descola totalmente da realidade, haja vista que não pode subsistir Estado sem economia ou o contrário. Dessa forma, o intervencionismo estatal deve ser visto como uma atuação direta em casos específicos em ações a priori privadas, estabelecendo correlação entre o sistema político e o econômico, exigindo-se da economia uma otimização de resultados e do Estado a relação da ordem jurídica como ordem de bem-estar social.

Dentre os instrumentos de atuação direto do estado no mercado econômico, destaca-se a utilização dos mecanismos tributários como forma de indução comportamental das organizações empresariais. A utilização de normas de indução propicia que os agentes empresariais ou setor econômico utilizem o Estado para elevar sua rentabilidade, escolhendo entre determinadas opções não obrigatórias, mas que estimulam a seguir determinada direção. Por não ter caráter compulsório, tais normas são de livre adesão, devendo haver contrapartida





conforme as prescrições previstas no referido instrumento. Trata-se, por exemplo, da concessão de condições econômicas vantajosas a determinado setor da economia, com adesão livre, havendo comandos prescritivos no caso do aceite das referidas condições. Essas condições de vantagem competitiva, porém, responsabilizam o Estado na medida em que devem buscar a promoção do equilíbrio social e o desenvolvimento coletivo, não podendo serem utilizados para o beneficiamento de interesses particulares. (ASSUNÇÃO, 2010, p. 11)

Segue o autor explicitando:

É no campo da intervenção por indução que o Estado pode valer-se da política fiscal para alcançar finalidades específicas, “com a concessão de incentivos fiscais setoriais ou regionais, utilizando a maior ou menor incidência de carga tributária como mecanismo redutor de custos e estimulador de atividades econômicas”. Tais finalidades, porém, devem ter amparo na Constituição, afinal, são nos valores por ela albergados que se encontra ressonância à própria justificativa da intervenção estatal. (ASSUNÇÃO, 2010, p. 11)

Os tributos são ingressos públicos responsáveis pelo financiamento dos gastos do Estado (REIS, 2012), sendo o crescimento acelerado dos gastos públicos decorrente do elevado nível de demandas da sociedade, legitimados estes pela constitucionalização dos direitos e garantias fundamentais e dos valores subjacentes no texto da Carta Constitucional – tais como a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, erradicação da pobreza e da marginalização, a redução das desigualdades sociais e regionais, garantir o desenvolvimento nacional e promover o bem de todos, sem qualquer discriminação (PEREIRA, 2003; ASSUNÇÃO 2010).

Nesse diapasão, Nobrega e Figueiredo (2002, p. 48-54) propõem o conceito de “tax expenditure” ou “gasto tributário” para compreender os efeitos financeiros das concessões de incentivos ou benefícios fiscais. Os autores propõem critério para a diferenciação entre mera redução de receita e gasto tributário. Enquanto aquelas fazem referência à estrutura básica componente do imposto (segundo critérios de renda tributável, de legislação ou de comparativos com despesas diretas); estes têm como identificadores os seguintes fatos: conferem tratamento especial a contribuintes ou setor econômico, resultam em diminuição (redução ou renúncia) de receita; não estão incluídos no orçamento anual como despesa; não são objeto de tributação compensatória e por fim, representam uma exceção à estrutura básica do imposto. Ainda ponto de atenção importante é a forma de calcular as receitas perdidas: se antes do fato, depois do fato ou por gasto direto substitutivo. Para o cálculo *ex ante*, utiliza-se o aferimento dos impactos da renúncia fiscal sobre o comportamento dos contribuintes, no impacto sobre outros tributos e sobre os efeitos globais da atividade econômica. Para o cálculo de gasto direto substitutivo, estima-se qual outro gasto direto (subsídios, contribuições econômicas ou subvenções) teria mesmo efeito fiscal da renúncia e quais os montantes. O modelo de cálculo *ex post* utiliza o comparativo dos efeitos do gasto tributário sobre uma base de dados de período passado – trata-se do método mais utilizado dada sua maior facilidade operacional. Um ponto relevante na análise e projeção dos gastos tributários é o entendimento de que podem os mesmos representar uma fonte de receita para o órgão concedente. Portanto, o estudo das estimativas dos valores não arrecadados no orçamento fiscal por concessão de



incentivos fiscais a organizações ou setores privados, pode ser considerado uma interessante métrica de racionalização na concessão dos referidos instrumentos de indução econômica.

Nesse viés, Assunção (2010, p. 9 e 14) explicita que as normas jurídicas tributárias revelam-se instrumentos potencialmente eficazes de indução do comportamento econômico, visto que perpassam do papel meramente arrecadatório para o patamar extrafiscal de instrumento de intervenção econômica por meio da desoneração (redução da carga tributária). O autor esclarece que, dada a capacidade de tais medidas de provocar distorções no mercado, é preciso que haja regras claras para a sua concessão. Portanto, a extrafiscalidade pode ser entendida como atividade financeira do Estado para direcionamento ou ordenação da economia ou das relações sociais. Note-se que, neste caso, o objetivo de arrecadação passa para segundo plano, sendo a consecução de resultados econômicos o fim colimado. A distinção entre ambos os mecanismos (fiscal e extrafiscal) repousa na finalidade da norma: a primeira de cunho arrecadatório e a segunda de intervenção no mecanismo de mercado por meio de desonerações, devendo ambas serem compreendidas no âmbito das atividades de finanças públicas. Por esse prisma de entendimento, aclara-se o já discorrido conceito de “gasto tributário”: enquanto na política fiscal ocorre arrecadação para atuação direta do Estado, na atuação extrafiscal deixa-se de arrecadar para promover intervenção no mercado – para os dois casos, o objetivo é o mesmo, qual seja: o atingimento das finalidades precípuas coletivas e sociais da administração pública. Essa linha de entendimento também é preconizada por Freitas e Jerônimo (2013).

Na prática, os efeitos financeiros dos benefícios fiscais tributários são equiparáveis aos dos auxílios estatais diretos (subvenções ou subsídios), pois aqueles geram uma perda potencial de arrecadação enquanto estes direcionam diretamente recursos para organizações ou setores não integrantes da estrutura estatal. A perda potencial de arrecadação em nome de opções políticas assumidas, pode ser denominada despesa ou renúncia fiscal. (ASSUNÇÃO, 2010, p. 22)

O termo “renúncia fiscal” passou a ser amplamente utilizado após a edição da Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000 que foi alcinhada Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF. Nóbrega e Figueiredo (2002) apontam que a referida lei complementar foi editada em contexto não-cooperativo entre os estados federados brasileiros. Naquele momento, a concessão não racional, não transparente, carente de planejamento e competitiva de benefícios fiscais as empresas, como forma de atração de investimentos regionais, levou a situação de guerra fiscal tributária entre os estados-membros. Portanto, o objetivo da LRF não foi o de obstar completamente a prática da concessão de benefícios fiscais, mas dotar tal mecanismo de atuação governamental da necessária racionalidade, planejamento e transparência. Observa-se que a elaboração do citado instrumento legal de normas de finanças públicas voltadas à responsabilidade na gestão fiscal já estava prevista junto ao texto constitucional de 1988.

A conceituação de renúncia fiscal, portanto, pode ser buscada, em termo legais, junto ao dizeres da lei complementar de responsabilidade fiscal em seu art. 14, § 1º, cita-se:

A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão ou isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação da base de



cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado. (BRASIL, 2000)

Uma vez caracterizado o entendimento de renúncias fiscais, passa a ser importante estabelecer ou aclarar os pontos de controle para tais políticas extrafiscais, consideradas como gasto tributário. Veja-se: a constituição federal estabelece ditames para a ordem financeira pública e para a fiscalização financeira da administração pública direta e indireta, bem como determina a ação por meio de planejamento integrado – criando, para tanto os instrumentos de plano plurianual de programas de governo, diretrizes de orçamento e documento de orçamento anual. Cada um dessas peças de planejamento possui características próprias, vigência e conteúdo específicos – devendo todos guardar consonância entre si para demonstração, execução e posterior controle e avaliação das políticas públicas e planos de governo. A esse respeito discorre Oliveira (2006), destacando a necessidade de promover-se a continuidade das ações de governo ao longo do tempo – buscando-se a ação planejada tanto em termos de realizações quanto em termos de manutenção financeira. Dito de outra forma, uma vez que as ações de governo demandam recursos para serem realizadas, é preciso que tais ações sejam projetadas no tempo e verificados os gastos necessários para realizá-las, procurando-se evitar o risco de que o órgão público caia em situação de desequilíbrio fiscal e fique sem capacidade de pagamento de obrigações contraídas. Sendo este um dos objetivos da LRF, verifica-se que em anexo de metas fiscais dos instrumentos integrados de planejamento (cita-se, neste caso, os anexos fiscais integrantes das leis de diretrizes orçamentárias) existe a obrigatoriedade da demonstração dos valores e efeitos, sobre as finanças, do mecanismo extrafiscal de concessão de benefícios ou incentivos fiscais (considerado, como já especificado, renúncia de receita). Andrade (2008, p. 121-122) determina que o anexo de metas fiscais do dito instrumento de planejamento deverá conter as pretensões do gestor público quanto à renúncia de receitas, evidenciando o montante que deixará de ser recebido bem como a forma de compensação que será utilizada para contrapesar a diminuição da receita, sendo necessário que os valores desta contraprestação sejam suficientes para cobrir a respectiva renúncia fiscal. Para os casos em que não haja contraprestação específica de aumento de entrada de recursos compensatórios, o gestor deverá demonstrar que o efeito desta renúncia foi considerado na previsão da receita orçamentária anual e que, portanto, as metas fiscais de gastos não foram prejudicadas pela concessão de incentivos fiscais. Haverá, portanto, memória de cálculo da previsão da receita, demonstrando a previsão total, as deduções por renúncia e o valor líquido previsto para o exercício (a previsão da receita, detalhada por origem, compõe demonstrativo necessário na lei orçamentária anual – a qual trata dos recursos financeiros e dispêndios de numerários por objeto para demonstração pormenorizada dos recebimentos e gastos públicos). Verifica-se, outrossim, que tanto a entrada efetiva de recursos para custeio da atuação governamental (devidamente registrados por meio de escrituração contábil e corretamente demonstrados em relatórios contábeis de propósito geral do setor público) quanto a intervenção no domínio econômico de mercado por meio da renúncia ao recebimento para obtenção direta dos fins público através da atuação de ente empresarial possuem efeitos financeiros na administração pública – sendo por isso, ambos objetos das atividades financeiras do estado e adstritos ao âmbito das finanças públicas. A atividade extrafiscal de intervenção do estado gera tantos efeitos financeiros quanto a



arrecadação para atuação direta de governo e como tal, deve ser considerada e demonstrada nas peças de planejamentos públicos, sendo importante que a renúncia de receita seja objeto de avaliação e controle para apuração do atingimento das finalidades coletivas e sociais.

Observa-se, em primeiro plano, a oportunidade e necessidade da utilização de demonstrativos de informações contábeis intitulados atualmente Relatórios Contábeis de Propósito Geral das Entidades do Setor Público (RCPG). Tais demonstrativos subsidiam os diversos usuários em decisões e avaliações de diversos níveis, bem como em prestações de contas e responsabilizações pelo uso dos recursos públicos (*accountability*) por meio de informações tais como: prestação de serviços à sociedade de maneira eficiente e eficaz; montante de recursos disponíveis para gastos futuros, restrições ou condições para a utilização dos referidos recursos; extensão da carga tributária e variação na capacidade da entidade para a prestação de serviços em comparação com exercícios anteriores (CFC, 2016). Tais relatórios contábeis de propósito geral trazem informações de cunho contábil, devendo ser utilizados para a elaboração dos demonstrativos fiscais de planejamento integrado, fornecendo a visão de transparência e responsabilidade na pretensão de metas e gastos do poder público, inclusive quanto aos efeitos financeiros da atividade extrafiscal do agente estatal. Quanto aos efeitos tendentes à percepção dos impactos ou atingimentos dos objetivos coletivos para os quais tenha sido efetuada indução de comportamento de agentes econômicos de mercado, faz-se interessante a utilização de indicadores socioeconômicos para análise temporal contextualizada, retirados estes de bancos oficiais de dados de estatísticas públicas.

Feitas as considerações de referencial teórico, o presente estudo versará sobre a análise em contexto local da concessão de incentivos fiscais para obras de saneamento urbano no Município de Cachoeiro de Itapemirim, procurando perceber os efeitos financeiros da concessão fiscal bem como a variação de indicadores de qualidade de vida que possam ser correlacionados com os objetivos pretendidos pelo Município na concessão dos benefícios fiscais em análise.

## **7. Metodologia**

O presente estudo parte da utilização de informações disponibilizadas em bases públicas oficiais de dados, bem como através da leitura de bases bibliográficas e documentais, incluindo normativo sobre contabilidade aplicada ao setor público.

Dessa forma, foram utilizados o saber disseminado por meio de artigos científicos, monografias e obras de literatura técnica sob o formato de livros – todos voltados para as temáticas de indicadores socioeconômicos na gestão pública, finanças públicas, planejamento e orçamento de governo e contabilidade aplicada ao setor público.

Também foram efetuadas consultas a base públicas de dados de órgãos da administração nacional, em especial as estatísticas disponibilizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

Foram ainda, sempre que necessário, efetuadas consultas complementares em informações disponibilizadas em meio eletrônico de amplo acesso público – conforme determina a transparência ativa fundada na lei de acesso à informação. Assim sendo, foram utilizadas informações de documentos de planejamento público orçamentário, planos



municipais setoriais e relatório técnico do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – SNIS para o ano de 2016.

Segundo preceitua Prodanov e Freitas (2013), a pesquisa é uma atividade humana que colima conhecer e explicar fenômenos através do uso criterioso de dados e conhecimento anterior. A utilização do termo “pesquisa” não deve ser confundido simplesmente como resposta a uma indagação – já que para ser considerada como científica, o estudo necessita perpassar por fases de seleção ou determinação do problema a ser pesquisado, possuir trabalho de campo ou de coleta de dados, processamento dos dados, análise e interpretação dos resultados e elaboração do relatório de pesquisa. Assim, um trabalho científico possui como características intrínsecas a discussão de fatos e ideias relevantes sobre um assunto (o qual deve ser claro tanto para o pesquisador quanto para os leitores, sendo inclusive um assunto útil para a ciência ou para a comunidade no qual se insere); o autor demonstre domínio e capacidades de sistematização, recriação e crítica do material coletado, inova o conhecimento ou apresenta informação ainda não demonstrada por outros, possui metodologia replicável indicando com clareza os procedimentos utilizados (sobretudo os casos de hipóteses de pesquisa – devem ser estas específicas, passíveis de serem admitidas; estarem relacionadas a uma teoria e serem fundadas em referências empíricas); devem ser replicáveis para que possam ser aceitas ou contestadas as conclusões apresentadas; possuírem rigor na documentação dos dados trabalhados com identificação das fontes utilizadas; apresentarem comunicação dos dados e organização em forma lógica – seja por dedução ou indução e, por fim, a pesquisa científica deve ser apresentada em feitiço gramaticalmente correto, agradável à leitura, fraseologicamente claro e terminologicamente preciso.

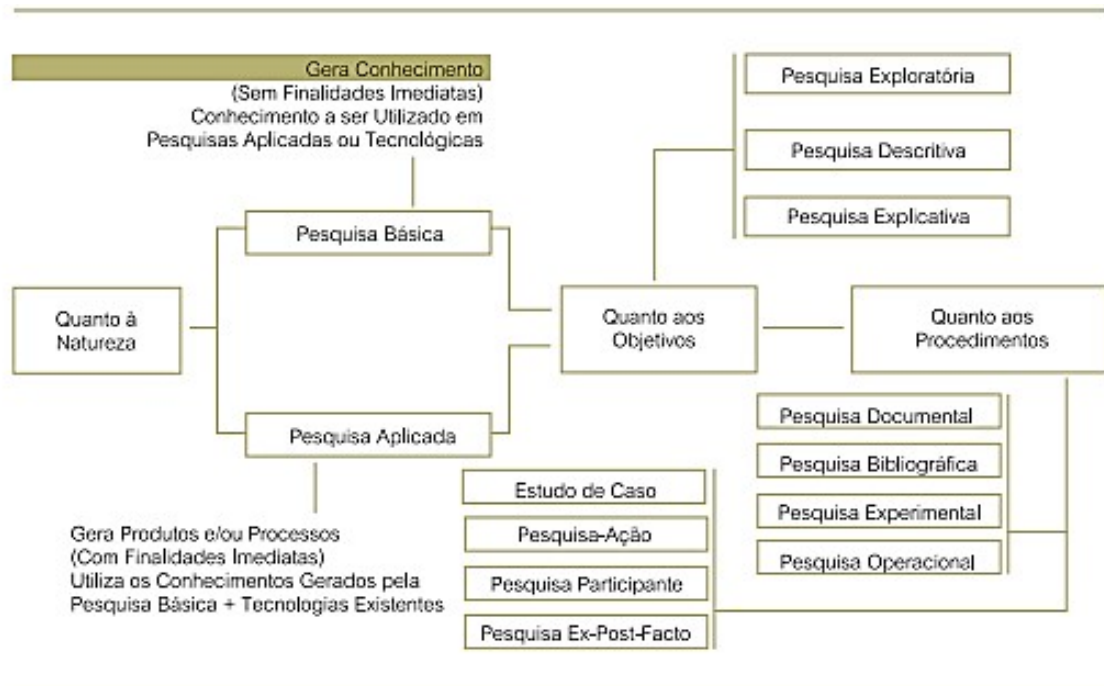
Para o estudo presente, relevante dizer da inserção do mesmo no contexto atual de discussão social e científica – por tratar de temática pertinente ao papel social do estado, sua atuação na economia e a utilização de instrumentos extrafiscais de intervenção, bem como a validade e transparência de tais métodos de indução econômica. Ademais, perpassa a temática do controle financeiro, identificando incentivos fiscais como objeto da área de finanças públicas e a utilização de relatórios contábeis de propósito geral como base de informações para o planejamento integrado de ações de governo. Insere-se ainda, o presente estudo, no âmbito de validade para a comunidade no qual o objeto de estudo está contido – uma vez que trata da verificação do retorno social de indução econômica por políticas tributárias extrafiscais em município especificado, qual seja: concessão de incentivos fiscais para obras de saneamento urbano em Cachoeiro de Itapemirim.

As pesquisas científicas podem ser classificadas conforme diversos critérios, conforme figura a seguir elaborado por Prodanov e Freitas (2013, p. 51):





Figura 1: Tipos de Pesquisa Científica



Fonte: Prodanov e Freitas (2013).

Assim sendo, o presente estudo reveste-se de caráter de pesquisa científica aplicada quanto à sua natureza, pois objetiva gerar conhecimentos dirigidos à solução de problemas pragmáticos específicos envolvidos em interesses locais. Quanto aos objetivos, pode-se entender o estudo como de viés exploratório, apresentando maiores informações sobre o assunto de concessões fiscais em políticas de saneamento municipais locais e buscando vê-lo sobre um novo enfoque (utiliza, para o caso, levantamento bibliográfico e documental bem como utiliza o assunto como exemplo para propor uma compreensão do tema que possa ser aplicável ao contexto universal).

Do ponto de vista de procedimentos técnicos (a forma como os dados de pesquisa são obtidos), têm-se para a presente pesquisa as formas bibliográfica – com a utilização do saber científico disseminado por meio de artigos em periódicos especializados em forma impressa ou eletrônica, consulta à literatura técnica por meio da edição de livros impressos, monografias e trabalhos apresentados como requisito de cursos acadêmicos e disponibilizados em hipertexto – e documental com a consulta a documentos disponíveis em sítios eletrônicos ou bases de dados oficiais. Pode ainda ser visto como estudo de caso, haja vista que se trata de pesquisa aplicada com utilização de conhecimentos para resolução de uma situação-problema em realidade circunstancial, sendo para o caso, o objeto de estudo uma comunidade em nível municipal. Dito em outros termos, é uma investigação empírica que trabalha um fenômeno contemporâneo dentro do seu contexto de vida real, conforme Yin *apud* Prodanov e Freitas (2013).



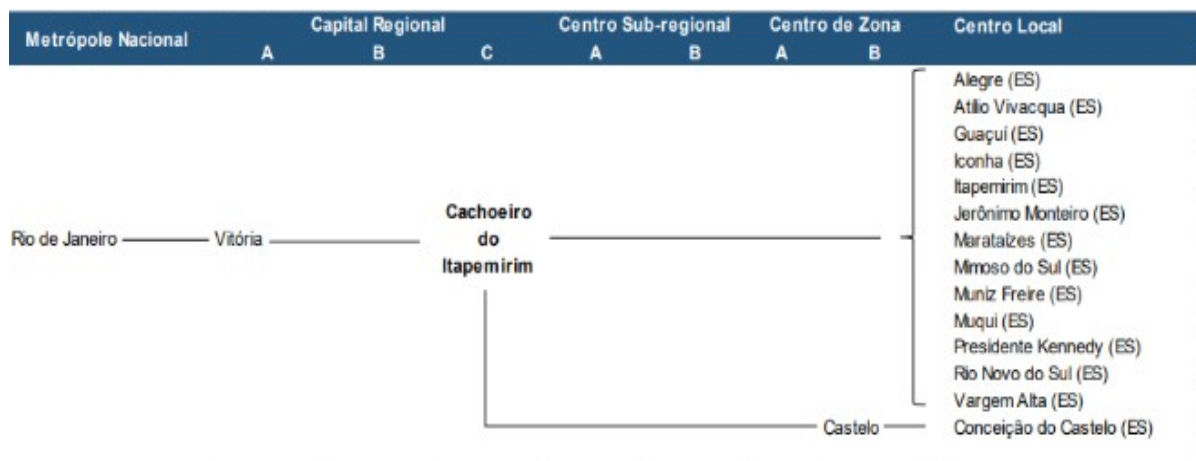
Em seguimento, o trabalho reveste-se de características de análise de situação após sua ocorrência, permitindo a investigação de determinantes econômicos e sociais, apresentando análise correlacional e demonstrando a não possibilidade de controle do observador sobre variáveis independentes – fatores que determinam o estudo como após o fato ou “ex-post-facto”.

Quanto à abordagem, a pesquisa reveste-se de características principais quantitativas pois utiliza-se de dados estatísticos correlacionais para apresentar suas conclusões.

## 8. Desenvolvimento

Cachoeiro de Itapemirim é um município situado na região sul do estado do Espírito Santo, na Microrregião de Planejamento Central Sul conforme Lei Estadual Lei 9.768/2011. Dista cerca de 135 km da capital do estado. Considerado município de porte médio, possui população 205.213 habitantes conforme estimativa para o ano de 2013. Seu território possui área total de 878,179 km<sup>2</sup> e polariza uma rede local de treze municípios - dada a sua condição de Capital Regional classe "C". (CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM, 2013).

Figura 2: Classificação de Centros Urbanos - Cachoeiro de Itapemirim



Fonte: Planmob Cachoeiro 2013.



Cachoeiro de Itapemirim possui densidade populacional acentuada nos centros urbanos, de 91,4% do total de moradores. Em seguimento à tendência atual para as populações dos municípios brasileiros, observa-se crescimento da participação da população urbana em detrimento à participação de habitantes em zonas rurais. O distrito-sede possui 97,1% de taxa de urbanização, enquanto os demais distritos possuem conformação marcadamente rural. A área urbana do distrito-sede situa-se na porção centro-sul do município e possui como característica geográfica principal, a divisão espacial da cidade pelo Rio Itapemirim. Grande parte da população vive em domicílios urbanos (91,6%) construídos para servir exclusivamente à habitação (domicílios particulares permanentes) com uma média de 3,16 hab/domicílio.

Em comparação com o Estado do Espírito Santo, observa-se que Cachoeiro de Itapemirim apresenta maior taxa de urbanização (91% ante 83%), maior índice de envelhecimento (34,48 ante 30,75), menor razão de dependência (0,42 ante 0,43), o que coloca o município acima da média do estado com relação aos indicadores de desenvolvimento. (CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM, 2013, p. 13)

Como caracterização econômica, o município possui ciclos baseadas em culturas de exploração mineral e agronegócio, tendo economia lastreada na sua liderança como cidade-polo regional do sul do Estado (com forte participação dos setores de comércio, serviços e beneficiamento de rochas ornamentais.) Apesar da ausência de grandes investimentos de infraestrutura, percebe-se expressiva dinamicidade do setor imobiliário com distintos padrões de edificação e ocupação - gerando maior complexidade a atenção para a instituição de instrumentos de regulação da ocupação do espaço urbano. O município possui significativa taxa de óbitos decorrentes de acidentes de trânsito, acima das médias estadual e nacional. (CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM, 2013)

A estrutura sanitária municipal por meio de oferta de serviço de abastecimento de água pela rede pública contempla uma cobertura de 97,12 % da população em domicílio conforme dados censitários para 2010. Para o mesmo censo, o percentual da população em domicílios com energia elétrica chega a 99,80% e o % da população em domicílios com coleta de lixo monta a 99,16%. O município está dentro dos padrões para a Região Sudeste no quesito de abastecimento de água por rede pública, pois 90,69% das casas são atendidas pelo serviço - conforme dados do Sistema de Informação da Atenção Básica-SIAB do Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde do Brasil – DATASUS para o ano de 2013. O acesso à água potável é considerado fundamental para a promoção da qualidade de vida da população, assim como o acesso ao esgotamento sanitário, sendo 87,03% da população atendida com rede pública do referido serviço (CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM, 2017).

Para 2018, o abastecimento de água tratada atinge 99,6% das residências em área urbana. Da área urbana total do Município, 98,4% conta com serviços de coleta e tratamento de esgoto, sendo tratados 98,15% do volume coletado. As perdas físicas nas redes de distribuição de água tratada montam a 13,51% (BRK, 2018). A média nacional de perdas



físicas em rede de distribuição em 2016 foi de 38, 51%, tendo sido crescente desde 2012, quando o volume de perda era de 36,9%. A mesma medida referencial para países desenvolvidos é de 15%. A perda de distribuição na rede para a Região Sudeste é de 34,7%. (OLIVEIRA, 2018).

Os serviços de saneamento urbano referentes ao tratamento de água e esgoto no município são objeto de concessão pública, nos termos da Lei Municipal 4380, de 15 de setembro de 1997. A regulação do setor é realizada por meio da Agência Municipal de Regulação de Serviços Públicos e Delegados de Cachoeiro de Itapemirim – Agersa, a quem compete verificar o cumprimento do Contrato de Concessão N° 029/98.

A Lei Municipal 4970, de 17 de abril de 2000, autorizou a concessão de incentivos fiscais para a instalação de novos empreendimentos econômicos no município, estabelecendo os benefícios a novos empreendimentos industriais, comerciais e de serviços de redução de valores de impostos na ordem de 50% sobre aquisição de terrenos para construção, ampliação e reativação de empreendimentos, isenção quinquenal de imposto sobre propriedade territorial e urbana-IPTU, podendo haver prorrogação; isenção de imposto sobre serviços de qualquer natureza – ISSQN sobre a construção industrial, prestação de serviços para montagem, ampliação ou reativação do empreendimento, bem como a respectiva terraplanagem que não ultrapasse três dias de trabalho e assessoramento as empresas nos contatos com órgãos públicos e a iniciativa privada, objetivando viabilizar sua instalação no município.

A referida Lei Municipal estabeleceu as condicionantes para a adesão ao benefício fiscal, a saber: cumprimento de normas dos órgãos ambientais; faturamento no Município de seus produtos econômicos; utilização ou destinação dos imóveis apenas para os fins constantes do instrumento fiscal; admissão preferencial de trabalhadores do Município e protocolamento do plano de adesão junto aos órgãos administrativos municipais.

Foi ainda prevista a possibilidade de adesão ao incentivo fiscal para empresas já instaladas que apresentassem plano de ampliação de construção já existente – sendo os incentivos autorizáveis para as áreas a serem ampliadas.

O presente estudo ater-se-á aos benefícios concedidos para o sistema de distribuição água e tratamento de esgoto geridos por empresa concessionária.

Foi concedido benefício fiscal à concessionária de saneamento básico por meio do Decreto Municipal nº 21.391, de 10 de novembro de 2010 - no qual foram também definidas as obras elegíveis para benefício fiscal. Conforme o Decreto, a isenção firmar-se-ia por Termos de Acordo entre o Município, a Concessionária e a Empresa Contratada para a execução das obras, as quais foram agrupadas por Programas de Investimento: Água; Esgoto e Eficiência Energética.

Foi ainda definido que 35% do imposto não recolhido fosse revertido ao Município por meio de benfeitorias em bens públicos nos âmbitos administrativos, ambientais e urbanísticos, cessão ou doação de equipamentos e bens móveis de acordo com plano de trabalho indicado pela administração municipal.

Para o Programa de Investimentos - Água, foram realizadas obras no montante de R\$ 22.147.256,79 havendo benefício de isenção de ISSQN no valor de R\$ 1.086.292,05, sendo o valor de R\$ 380.202,22 componente da reversão ao município do imposto não recolhido.



Para o Programa de Investimentos - Esgoto, foram realizados investimentos no total de R\$ 22.971.891,03 incidindo o benefício fiscal no valor de R\$ 1.135.977,44, sendo a monta de R\$ 397.592,10 revertidos ao município.

O total de investimentos realizados compôs R\$ 45.119.147,81 com valor de isenção fiscal de R\$ 2.222.269,48 e reversão de 35% sobre imposto não recolhido no total de R\$ 777.794,32. As obras iniciaram-se em julho de 2012 e encerraram-se em outubro de 2016.

Foram realizadas previsões de Renúncia de Receitas nas das Leis Orçamentária Anuais - LOAs dos anos de 2012 a 2016 em valores conforme segue: R\$ 200.000,00 para 2012; R\$ 140.000,00 para 2013; R\$ 220.000,00 para 2014; R\$ 210.000,00 para 2015 e 147.000,00 para 2016 em um total projetado de R\$ 917.000,00 para o período. Para os anos de 2013 a 2016, foram previstos junto as LOAs valores de R\$ 166.531.580,90 e arrecadados R\$ 157.366.243,59 referentes ao ISSQN. (CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM, 2018). Houve média de variação de 5,82% entre valores previstos e arrecadados - para os quais se pode adotar o critério de relevância da informação contábil conforme a NBC TSP ESTRUTURA CONCEITUAL 3.6, segundo a qual valores relevantes são aqueles capazes de afetar a decisão do usuário da informação (CFC, 2016). Para o caso presente, pode-se considerar a flutuação como irrelevante para a análise, entendendo-se que uma vez que a renúncia fiscal foi demonstrada no Anexo de Renúncias Fiscais e que o confronto entre previsão e realização de receita do ISSQN manteve média irrelevante, os incentivos fiscais oriundos do Decreto 21391/2010 não afetaram negativamente a arrecadação de receitas do Município.

Segundo o MUNIC - Suplemento: aspectos gerais da gestão de políticas de saneamento básico, para o ano de 2017 existem licenças ambientais relativas aos sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Também para o mesmo ano, não houve ocorrências para as seguintes doenças ou epidemias associadas ao saneamento básico: diarreia, leptospirose, verminoses, cólera, difteria, dengue, chikungunya, tifo, malária, hepatite, dermatite, doença do aparelho respiratório e demais, exceto zika e febre amarela. (IBGE, 2018)

Quanto a essas últimas, têm-se como causa principal a ocorrência de focos de transmissão por mosquitos graças aos terrenos baldios com criadouros. Válido esclarecer a existência de sistema de manejo de resíduos sólidos no município e a realização de ações educativas em saúde, bem como o monitoramento ativo e inteligente do *Aedes Aegypti* (o mosquito transmissor da dengue e da febre amarela urbana), devendo tal situação ser entendida como necessidade de mudança de hábitos culturais locais. Deve-se continuar a trabalhar com a manutenção do Monitoramento Inteligente do *Aedes* (MI *Aedes*) e o acompanhamento da circulação viral dos sorotipos que continue sendo realizado o monitoramento de circulação viral dos sorotipos (DENV1, DENV2, DENV3 E DENV4), a fim de inibir a transmissão do vírus do agravo quando de sua detecção na amostra coletada. (CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM, 2017, p. 23).

A mortalidade infantil para crianças com menos de um ano foi reduzida em 46%, partindo de um patamar de 25,8 por mil nascidos vivos caindo ao nível de 13,8 por mil nascidos vivos – sendo que conforme os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio – ODM das Nações Unidas, tal indicador para o Brasil deve estar abaixo de 17, 9 óbitos por mil em





2015. Em 2010, as taxas era, de 14,2 para o estado do Espírito Santo e 16,7 para o Brasil – estando Cachoeiro de Itapemirim abaixo das médias respectivas.

A esperança de vida ao nascer é o indicador utilizado para compor a dimensão Longevidade do Índice de Desenvolvimento Humano – IDH. Para o Município, tal indicador aumentou em 9,7 anos nas duas últimas décadas, saindo de 65,5 anos em 1991 e chegando a 69,2 anos em 2000 e atingindo o patamar de 75,2 anos em 2010 – sendo a média para este último ano para o estado do Espírito Santo 75,1 anos e para o país 73,9 anos.

O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM é de 0,746 em 2010 – estando Cachoeiro de Itapemirim na faixa de IDHM Alto (entre 0,7 a 0,799). Entre os anos de 2000 a 2010, o maior crescimento absoluto foi em Educação – crescendo 0,174 seguida pelo indicador Longevidade (esperança de vida ao nascer) e por Renda. Entre os anos de 1991 e 2000, a dimensão de maior expansão foi Educação (com crescimento de 0,165), seguida por Longevidade e por Renda (IDEM, 2017, p. 16-17 e 36)

## **9. Conclusão**

O Estado, enquanto administração pública, possui mecanismos de indução de comportamento dos agentes econômicos do mercado. Essa capacidade pode ser exercida pelo aumento da tributação ou pela desoneração fiscal. Esta última é também conhecida pelos termos intervenção do estado na economia ou renúncia fiscal – já que o governo altera o movimento de entrada de recursos no erário para provocar intervenção estatal na economia. Por isso, a atuação extrafiscal de concessão de benefícios ou incentivos fiscais está inserida no contexto de atividade financeira da gestão pública.

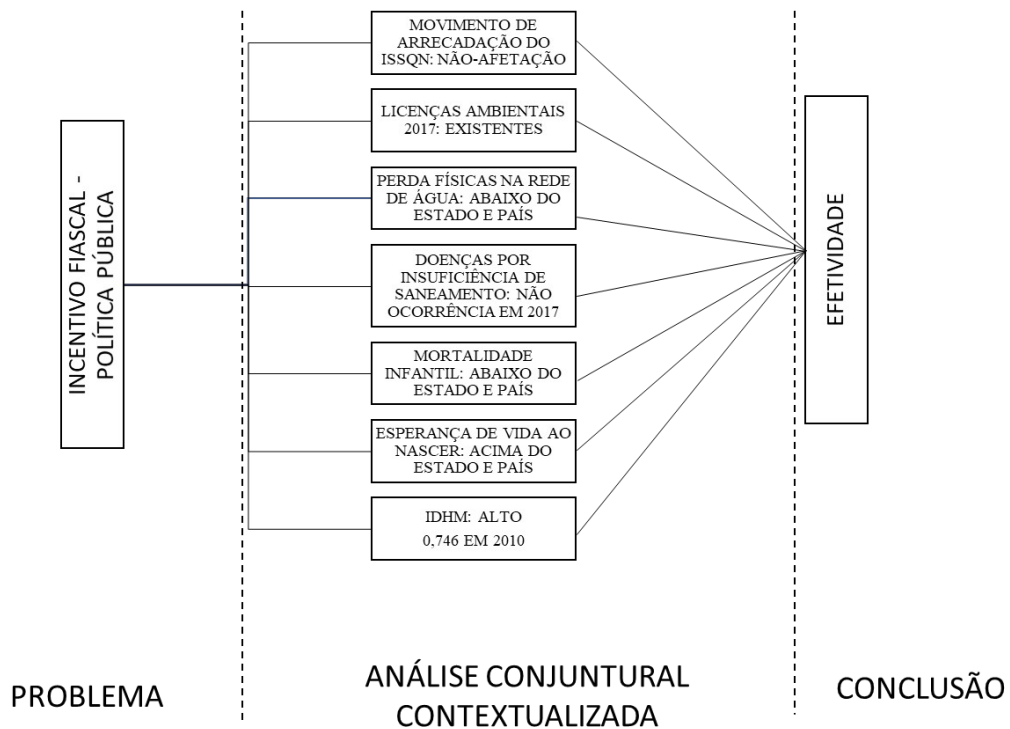
Como meio de atendimento das demandas sociais, as renúncias fiscais necessitam compor o planejamento de atuação contínua do governo, devendo, portanto, serem demonstradas com transparência junto ao planejamento orçamentário.

Devem ainda as ações extrafiscais serem acompanhadas e avaliadas para demonstração de sua efetividade quanto aos objetivos de atendimento das demandas coletivas e para poderem ser consideradas ações qualitativas de flexibilização da atuação governamental. Dessa forma, a utilização de indicadores de desempenho mostra-se oportuna, com destaque para o uso de indicadores socioeconômicos de gestão pública.

Para o Município de Cachoeiro de Itapemirim, a análise conjuntural e contextualizada de indicadores sociais e econômicos permitiu observar que a política de atuação extrafiscal com benefícios à concessionária de saneamento básico, gestora dos sistemas de água e esgoto, pode ser considerada efetiva enquanto política pública de qualidade de vida, posto que as renúncias fiscais pertinentes não afetaram o equilíbrio das arrecadações do ISSQN, os indicadores de doenças derivadas de insuficiência sanitária básica foram nulos no que tange a água e esgoto, outros indicadores de qualidade de vida mantiveram-se em seus patamares ou atingiram melhores resultados, a perda física na rede possui baixa média percentual e por fim, o índice global de desenvolvimento humano enquadra-se na faixa alta de resultado.



Figura 3: Diagrama de Análise Contextualizada e Conjuntural



Fonte: Elaborado pelo autor

A análise realizada possui viés quantitativo, utilizando-se do cruzamento de resultados de diversos indicadores para verificar a correlação dos resultados e compreender processos dinâmicos experimentados por grupos sociais. Ressalta-se que outros estudos, elaboração de metodologias e criação de demais indicadores mostram-se oportunos para o desenvolvimento de um sistema ou referencial de avaliação de resultados de políticas extrafiscais de benefícios concedidos a empresas ou setores de mercado, não tendo o presente estudo a pretensão de esgotar as discussões nesta área – mesmo porque a construção de um sistema de indicadores é condição particular em que cada situação merece análise específica e não há fórmula mágica ou pronta a ser aplicada, conforme ensina Fernandes (2004).

### Referências

ANDRADE, Nilton de Aquino (Org.) [et al.]. **Planejamento Governamental para Municípios. Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual.** – 2a Ed. – São Paulo: Atlas, 2008.

ASSUNÇÃO, Matheus Carneiro. **Incentivos Fiscais e Desenvolvimento Econômico: a função das normas tributárias indutoras em tempos de crise.** *Menção Honrosa Tema III Política Fiscal e A Crise Econômica Internacional – XV Prêmio Tesouro Nacional 2010.*



Disponível em: <  
[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/137713/Premio2010\\_Tema\\_3\\_MH1.pdf](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/137713/Premio2010_Tema_3_MH1.pdf)  
> Acesso 8 out 2018.

BRASIL. **Lei Complementar 101, de 14 de maio de 2000. Lei de Responsabilidade Fiscal. 2000.** Disponível em: <  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm)> Acesso 11 out 2018.

BRK. **Sítio Eletrônico da Empresa BRK Ambiental – Cachoeiro de Itapemirim. Dados divulgados por hipertexto.. 2018.** Disponível em: <  
<https://www.brkambiental.com.br/cachoeiro-de-itapemirim>> Acesso em 18 out 2018.

CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM (MUNICÍPIO). **Relatório - Produto 3.5 Estudos Socioeconômicos Cachoeiro de Itapemirim- ES. Planos de Mobilidade Urbana Sustentável e Projetos Estruturantes para Cidades Polo e as Regiões Centro-Sul e Centro-Norte do Estado do Espírito Santo.** Cachoeiro de Itapemirim, 2013. Disponível em: <  
[http://www.cachoeiro.es.gov.br/pdm/anexos/PROD%203.5.%20Estudos%20SEcon%20-%20Cachoeiro\\_rev1.pdf](http://www.cachoeiro.es.gov.br/pdm/anexos/PROD%203.5.%20Estudos%20SEcon%20-%20Cachoeiro_rev1.pdf)> Acesso 15 out 2018.

\_\_\_\_\_. **Plano Municipal de Saúde 2018-2021.** Cachoeiro de Itapemirim, 2017. Disponível em: <  
[http://www.cachoeiro.es.gov.br/Secretarias/semus/arg/PLANO%20MUNICIPAL%20DE%20SA%C3%A9DE%20-%202018\\_2021.pdf](http://www.cachoeiro.es.gov.br/Secretarias/semus/arg/PLANO%20MUNICIPAL%20DE%20SA%C3%A9DE%20-%202018_2021.pdf)> Acesso 15 out 2018.

\_\_\_\_\_. **Banco de Dados Públicos disponibilizado no Portal da Transparência Municipal.** Cachoeiro de Itapemirim, 2018. Disponível em: <  
<https://transparencia.cachoeiro.es.gov.br/>> Acesso 01 out 2018.

CFC - Conselho Federal de Contabilidade. **NBC TSP ESTRUTURA CONCEITUAL.** Normas Brasileiras de Contabilidade – Transações do Setor Público – Estrutura Conceitual para Elaboração e Divulgação de Informação Contábil de Propósito Geral pelas Entidades do Setor Público. 2016. Disponível em: <  
<https://cfc.org.br/tecnica/normas-brasileiras-de-contabilidade/nbc-tsp-do-setor-publico/>> Acesso em 13 out 2018.

FERNANDES, Djair Roberto. **Uma contribuição sobre a construção de indicadores e sua importância para a gestão empresarial.** *Revista da FAE*, Curitiba, v.7, p. 118, jan/jun. 2004. Disponível em: <  
<https://revistafae.fae.edu/revistafae/article/view/430/326>> Acesso em 10 out 2018.

FREITAS, Y.D.G.; JERÔNIMO, C.E.M. **As políticas públicas, a extrafiscalidade e o meio ambiente: uma breve análise à luz da sustentabilidade constitucional no estado do Rio Grande do Norte.** 2013. *Revista Holos*. Ano 29. Vol. 3. Disponível em: <  
<http://www2.ifrn.edu.br/ojs/index.php/HOLOS/article/viewFile/1010/696>> Acesso 16 out 2018.

GRATERON, Ivan Ricardo Guevara. **Auditoria de gestão: utilização de indicadores de gestão no setor público.** *Cad. estud.*, São Paulo, n. 21, p. 01-18, Aug. 1999. Available from <  
[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-92511999000200002&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-92511999000200002&lng=en&nrm=iso)>. access on 17 Oct. 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-92511999000200002>.



IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **IBGE Cidades. Sistema Agregador de informações sobre os municípios e estados do Brasil.** Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/>> Acesso em 13 out 2018.

JANUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores Sociais na Formulação e Avaliação de Políticas Públicas.** Disponível em: <<https://www.nescon.medicina.ufmg.br/biblioteca/imagem/2012.pdf>> Acesso 10 out 2018.

NÓBREGA, Marcos. Figueiredo, Carlos Maurício. **Renúncia de Receita, Guerra Fiscal e “Tax Expenditure”: uma abordagem do art. 14 da LRF.** In: *Interesse Público Especial Responsabilidade Fiscal – Ano 4, vol. Especial – Responsabilidade Fiscal – Porto Alegre: Notadez, 2002.*

OLIVEIRA, Gecileno Luiz de. **Integração entre os Instrumentos de Planejamento Orçamentário de Políticas Públicas.** Trabalho científico apresentado no Curso de Pós-Graduação Lato Sensu em Administração Pública da Universidade Gama Filho – UGF, 2006. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/ea000924.pdf>> Acesso 13 out 2018.

OLIVEIRA, Gesner [et al]. **Perdas de água 2018 (Snis 2016): desafios para disponibilidade hídrica e avanço da eficiência do saneamento básico.** 2018. Disponível em: <<http://www.tratabrasil.org.br/images/estudos/itb/perdas-2018/estudo-completo.pdf>> Acesso 20 out 2018.

PEREIRA, José Matias. **Finanças Públicas: a política orçamentária no Brasil. 2ª Edição Ver. Atual. Inclui a Lei de Responsabilidade Fiscal.** 2ª Ed. – São Paulo: Atlas, 2003.

PROCÓPIO, Igor Vieira [et al.]. **O uso de indicadores de desenvolvimento local: o mapa de exclusão/inclusão social do Município de Juiz de Fora.** Disponível em <[http://www.ufjf.br/heera/files/2009/11/procopio\\_et\\_al\\_-\\_6.pdf](http://www.ufjf.br/heera/files/2009/11/procopio_et_al_-_6.pdf)> Acesso 11 out 2018. Acesso 12 out 2018.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar de. **Metodologia do trabalho científico [recurso eletrônico] : métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico.** – 2. ed. – Novo Hamburgo: Feevale, 2013 Disponível em: <<http://www.feevale.br/Comum/midias/8807f05a-14d0-4d5b-b1ad-1538f3aef538/E-book%20Metodologia%20do%20Trabalho%20Cientifico.pdf>> Acesso 13 out 2018.

REIS, Heraldo da Costa; MACHADO JR, José Teixeira. **A lei 4.320 comentada e a lei de responsabilidade fiscal.** 34ª ed., rev. E atual. – Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

REZENDE, Denis Alcides; CASTOR, Belmiro Valverde Jobim. **Planejamento Estratégico Municipal. Empreendedorismo participativo nas cidades, prefeituras e organizações públicas.** Rio de Janeiro: Brasport, 2005.

RIBEIRO, Júlia Werneck. ROOKE, Juliana Maria Scoralick. **Saneamento Básico e sua relação com o meio ambiente e a saúde pública.** Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Universidade Federal de Juiz de Fora – UFJF, como requisito parcial para



REVISTA ORBIS LATINA  
ISSN: 2237 6976



*página 86*

*obtenção do Grau de Especialista em Análise Ambiental.* Disponível em: < <http://www.ufjf.br/analiseambiental/files/2009/11/TCC-SaneamentoeSa%C3%BAde.pdf> > Acesso 9 out 2018.

*Recebido em 04/02/2019  
Aprovado em 22/05/2019*





## USO E APROPRIAÇÃO DE TECNOLOGIAS DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO (TICS) COMO ESTRATÉGIA PARA O DESENVOLVIMENTO DE EMPREENDIMENTOS FAMILIARES RURAIS NO OESTE DO PARANÁ

### USE AND APPROPRIATION OF INFORMATION AND COMMUNICATION TECHNOLOGIES (TICS) AS A STRATEGY FOR THE DEVELOPMENT OF RURAL FAMILY DEVELOPMENTS IN THE WEST OF PARANÁ

Thayse Ana Ferreira<sup>1</sup>  
Elenice da Silva Carvalho<sup>2</sup>  
Patrícia Maria Reckziegel da Rocha<sup>3</sup>  
Elza Hofer<sup>4</sup>

#### Resumo

O presente estudo tem como objetivo analisar a percepção de produtores rurais em relação ao uso e a apropriação das tecnologias da informação e comunicação (TICS) como estratégia para o desenvolvimento de empreendimentos familiares no Oeste do Paraná. Tendo em vista este objetivo, foi realizado o levantamento das informações por meio de um questionário aplicado a agricultores familiares durante a 30ª edição do Show Rural Coopavel, que ocorre anualmente na cidade de Cascavel-PR. A pesquisa considerou informações sobre o uso e a apropriação de tecnologias como celulares e smartphones, aplicativos, internet e computadores para as atividades do empreendimento familiar. Os resultados da pesquisa apontaram que, embora haja a presença de dispositivos de TICS nas propriedades rurais, o uso continua restrito para atividades de lazer e comunicação. Os agricultores não se apropriam dessas tecnologias para o desenvolvimento do empreendimento familiar, de modo que, ainda existem aspectos positivos a serem explorados, como a participação em grupos de discussão, treinamentos *online*, a utilização de dados para a tomada de decisão e o interesse pela apropriação de aplicativos de gestão.

**Palavras-chave:** Tecnologias da informação e comunicação; Desenvolvimento sustentável; Agricultura familiar.

#### Abstract

The present study has how objective to analyze the perception of rural producers regarding the use and appropriation of information and communication technologies (ICTs) as a strategy for the development of family business in the West of Parana. In view of this objective, the information was collected through a questionnaire applied to family farmers during the 30th edition of the Show Rural Coopavel, which takes place annually in the city of Cascavel-PR. The survey looked at information on the use and appropriation of technologies such as cell phones and smartphones, applications, the Internet, and computers for family business activities. The results of the research pointed out that, although there is presence of ICT devices in rural properties, the use still remains restricted for leisure and communication activities. Farmers do not appropriate these technologies for the development of the family business, this way there are still positive aspects to be explored, such as participation in discussion groups, online training, use of databases for decision-making and interest in the appropriation of management applications.

**Keywords:** Information and communication technologies; Sustainable development; Family farming.

---

<sup>1</sup>Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE. E-mail: thayse\_ana@yahoo.com

<sup>2</sup>Mestre em Administração pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE. Especialista em Gestão de Projetos pela UNOPAR e Especialista em Educação a Distância com Habilitação em Tecnologias Educacionais pelo Instituto Federal do Paraná (IFPR). Bacharel em Administração de Empresas pela FAESO de Ourinhos (2006). E-mail: esilva.carvalho@hotmail.com

<sup>3</sup>Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE. E-mail: patricia\_reckziegel@hotmail.com

<sup>4</sup>Doutora em Administração pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná - PUCPR. Docente do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE. E-mail: elza\_hofer@uol.com.br



## 1. Introdução

As mudanças tecnológicas que vem acontecendo no mundo requerem a adaptação dos indivíduos tanto nas áreas urbanas quanto nas áreas rurais (Barcelos, Ritt, & Deponti, 2015). Dessa forma, a agricultura familiar brasileira verifica também a necessidade de aderir ao modelo de produção baseado na adoção de inovações no processo produtivo, que vem sendo exigido pelo mercado (Faria, 2012).

Portanto, há uma nova questão a ser considerada no espaço rural, que é a conectividade, que vem aumentando em decorrência das políticas públicas voltadas para o alcance das áreas isoladas (Cruz, 2010).

Diante dessa circunstância, verifica-se o estímulo para a utilização de mecanismos capazes de facilitar o escoamento dos produtos dos agricultores familiares no mercado, bem como propiciar o aumento do valor agregado das atividades não agrícolas desses estabelecimentos, o que é feito por meio das tecnologias da informação e comunicação (TICs), que passam a ter um papel importante nas estratégias que mantem as atividades do agronegócio economicamente viáveis (Conceição, 2012).

No Brasil, o desenvolvimento da agricultura familiar vem contribuindo com a evolução de programas direcionados ao desenvolvimento rural como um todo (Grisa & Scheneider, 2015). No entanto, as ferramentas de TICs, que aperfeiçoam as relações comunicacionais (Barcelos *et al.*, 2015) e auxiliam na tomada de decisão, ainda não foram adotadas por todas as pessoas, de modo que nem sempre produtores e técnicos analisam as informações disponíveis nas TICs durante o processo decisório (Borges, 2015).

Algumas pesquisas buscaram analisar a utilização das TICs na agricultura familiar visando o desenvolvimento sustentável desses agronegócios (Cabrera & da Silveira, 2012; Redin, da Silveira, Guimarães, & dos Santos, 2013; Conceição, 2017; Felippi, Deponti, & Dornelles, 2017; Miranda & de Assis, 2015). Porém, ainda há escassez de informação acerca da inclusão/exclusão digital e poucas pesquisas capazes de diagnosticar a situação do cenário brasileiro acerca deste tema, em especial, no meio rural (Viero & Silveira, 2011).

Deste modo, este estudo visa analisar o uso e apropriação de tecnologias da informação e comunicação (TICs) como estratégia para o desenvolvimento da agricultura familiar no Oeste do Paraná. Tendo em vista este objetivo, realizou-se o levantamento das informações por meio de um questionário aplicado aos produtores rurais familiares durante a edição 2018 do Show Rural Coopavel, que ocorre anualmente na cidade de Cascavel-PR.

## 2. Referencial Teórico

Este tópico apresenta conceitos necessários para maior entendimento do conteúdo deste trabalho.

### 2.1. Empreendedorismo e estratégias de desenvolvimento da Agricultura Familiar

O desenvolvimento do agronegócio, segundo a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial – ABDI (2012), é decorrente de um processo histórico de



retenção de competências tecnológicas criadas por agentes sociais relacionados a cadeia produtiva, que resultou em um aumento expressivo da produção agrícola no Brasil.

Este setor é formado por empresas rurais que exploram o solo para o plantio, criação de animais e para transformação de produtos agrícolas, tendo três linhas distintas: agrícolas, zootécnicas (criações de animais) e agroindustriais, onde realiza-se o beneficiamento ou transformação de produtos agrícolas e zootécnicos (Marion, 2012). Um dos segmentos do Agronegócio nacional é a agricultura familiar, que é responsável por abastecer grande parte do consumo local de alimentos *in natura* e das agroindústrias regionais (Arend, Deponti, & Kist, 2016).

A agricultura familiar tem seu principal papel desempenhado na participação na produção de alimentos, que vai além da simples denominação genérica a ela dada pela Lei 11.326 (2006), mas no estabelecimento de conexões nas formas de produção saudável, valorizando a sociobiodiversidade e outras culturas alimentares (Grisa & Schneider, 2015).

Com o advento da industrialização e mecanização nos processos de produção na agricultura, que afetaram o padrão de consumo, comercialização e até os costumes de agricultores familiares (Caporal, 2003), não há o que se questionar que, as políticas públicas nas últimas décadas como: os programas Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), Programa Garantia Safra, Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA), Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PRONATER), entre outros, permitiram o desenvolvimento desses empreendimentos da agricultura familiar (Grisa & Schneider, 2015).

Entretanto, embora as políticas públicas sejam um ponto crucial para o desenvolvimento da agricultura familiar, esse novo modelo ou sistema de produção agroalimentar requer outros fatores que possam contribuir para que a agricultura familiar seja mais competitiva, sustentável e possa alcançar novos mercados consumidores (Gazolla & Schneider, 2017). Faz-se necessário a adoção de estratégias que apoiem estes produtores, contribuindo para oferta de emprego, melhoria da qualidade de vida, obtenção de crédito, aumento da produtividade e fatores inovativos para o processo de gestão e operacionalização do empreendimento (Campos & Carvalho, 2011).

De Sales Farias, Fernandes, Fernandes e Machado (2017) acreditam que o desenvolvimento rural sustentável tem como grande desafio o processo de inovação, sendo que este processo deve fortalecer a autonomia da agricultura familiar e a inclusão desses agricultores. Nesse sentido, as inovações sociais, as tecnologias sociais (de Oliveira & da Silva, 2012; Franzoni & da Silva, 2016) e outras tecnologias (da Costa & da Silva, 2012; Brum, Medeiros, Brum, & Moraes, 2013) se apresentam como alternativas para os agricultores familiares na busca do desenvolvimento mais sustentável de seus empreendimentos.

As ações coletivas como cooperativas, associações e empreendimentos de economia solidária também têm se fortalecido e configurado como alternativas para trabalhadores rurais com dificuldade de inserção no modelo de economia heterogestionária (Soares, 2013; Mourão & Engler, 2014).



Nesse processo de busca por tecnologias alternativas para apoiar os agricultores familiares em seus empreendimentos, se destacam as Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) (Affonso, Hashimoto, & Sant'Ana, 2015). As TICs representadas pelo uso da internet, do celular e do computador, além de possibilitar a troca de informação, fornece subsídio para os processos de controle e de gestão da propriedade e amplia a interação com os demais agricultores, bem como as organizações vinculadas ao meio rural. (Deponti, Felippi, & Dorneles, 2015).

A Tecnologia da Informação possibilita que um amplo volume de operações numéricas seja executado em alta velocidade, além disso, torna a comunicação mais ágil e segura, possibilitando o armazenamento de informações em grande escala (Patel & Sayyed, 2014; Borges, 2015). Assim, “com o auxílio de tecnologias da informação é possível automatizar os processos de coleta e armazenamento de uma vasta quantidade de dados referentes às atividades específicas no gerenciamento agrícola”, de modo a obter informações mais precisas para a tomada de decisão (Sartorelli & Montanha, 2015, p.1).

Desta forma, o uso das TICs aumenta a eficiência do trabalho, ajuda a reduzir os custos, organiza as informações de várias formas, gerando vários relatórios, conforme a necessidade do usuário (Rigi, Farahmand, Sheikhpour, Moradi, & Keshtehgar, 2014; Borges, 2015). De acordo com Oliveira (2011) os sistemas de informação são capazes de apoiar às empresas no momento da escolha das estratégias competitivas, auxiliando no processo de adaptação diante de imprevistos; na geração rápida de relatórios precisos, melhorando o acesso às informações; na conquista de novos clientes e de novas parcerias com fornecedores; dando direção às campanhas de marketing e diminuindo os custos internos a partir da maior eficiência nas tarefas.

Diante disso, a seção seguinte apresenta o uso das TICs na agricultura familiar baseado em estudos já realizados.

## 2.2. O uso de Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) na agricultura familiar

Nas últimas décadas, verificou-se profundas transformações no espaço rural, onde a produção de subsistência, aos poucos, deu lugar a um sistema agroindustrial complexo voltado para o desenvolvimento rural (Viero & Silveira, 2011), cujo foco é a produtividade agrícola e da agropecuária (Bernardes, Vieira, Bonfim, & Sant'Ana, 2015). Neste mesmo período, o desenvolvimento sustentável e todos os aspectos relacionados a três dimensões (ambiental, social e econômica), como a questão da segurança alimentar, começou a ser discutido, de modo que, gradualmente, o foco passou a ser o desenvolvimento rural sustentável (Rigi *et al.*, 2014).

O desenvolvimento tecnológico, que promove a informatização e o amplo acesso às estas novas tecnologias se expande cada vez mais, estando presente também no meio rural (Steding, 2017), sendo que as inovações tecnológicas visam o alcance da eficácia e eficiência em todas as áreas (Rigi *et al.*, 2014). A partir de então, o espaço rural demonstra uma fronteira mais tênue e difusa com o espaço urbano (Viero & Silveira 2011; Arend *et al.*, 2016).

No entanto, ainda se verifica um sério problema de infraestrutura no espaço rural, comprometendo a conectividade em algumas áreas, fator este, que se configura como um



desafio para localidades com poucos recursos e afastados geograficamente das áreas de maior desenvolvimento regional (Barcelos *et al.*, 2015). Sendo assim, entende-se que um dos objetivos do desenvolvimento rural sustentável é alcançar toda a demanda existente por TICs na área rural, pois estas servem como mediadores das relações comunicacionais dos indivíduos, tendo como exemplos o rádio, a televisão, o computador de mesa, o celular, o notebook, entre outros (Arend *et al.*, 2016).

No âmbito da agricultura familiar, os canais de comunicação mais usados são a televisão aberta e o rádio, por meio dos quais é possível transferir conhecimento moldado sem levar em consideração realidade e a cultura dos indivíduos que a receberão (Miranda & de Assis, 2015). Enquanto que o acesso à internet transmite um conhecimento mais democratizado, que pode ser usado justamente com outras TICs de forma inovadora na agricultura familiar (Felippi *et al.*, 2017). Redin *et al.* (2013) enfatizam em seu estudo que o uso das TICs possibilita a sociabilização da juventude rural, por meio da apropriação seja na esfera escolar ou em instituições escolares, podendo impactar nas formas de mobilização e interação dessa juventude no campo.

Segundo o estudo de Cabrera e da Silveira (2012), os habitantes do meio rural são os indivíduos que menos têm acesso à internet, o que ocorre devido ao custo de aquisição de computadores e pela falta de conhecimento de como utilizá-lo.

A pesquisa realizada pelo Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI, 2012) demonstrou que em 2012, na área urbana, aproximadamente metade dos domicílios tinham computador com acesso à internet, enquanto apenas 16% das famílias da área rural tinham esta TIC em casa. Os motivos apontados pelas pessoas entrevistadas neste estudo foram o custo do equipamento (63%); não ver necessidade (45%) e não ter habilidade para usar (32%).

Em compensação, o desenvolvimento dos *smartphones* possibilitou o acesso à internet no campo, sem a necessidade de um computador, sendo que na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD, realizada em 2015, 88,4% dos domicílios rurais brasileiros acessavam a internet usando o celular. (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística [IBGE], 2015). Porém, muitas vezes, os agricultores familiares não exploram todas as funções do celular, usando-o, geralmente, apenas como canal de comunicação, o que não potencializa de fato ao desenvolvimento rural sustentável (Miranda & de Assis, 2015).

Outro fator apontado nos estudos de Felippi *et al.* (2017) e Deponti *et al.* (2015) em relação a apropriação das TICs por agricultores no Vale do Caí/RS, ainda que as famílias possuíssem acesso às mídias e ofertas de tecnologias de informação e comunicação (celulares, internet e computadores), o uso ainda ficava restrito às atividades de lazer da família, não sendo utilizadas para o processo de gestão da unidade produtiva e tomada de decisão.

Deste modo, mesmo que existam várias TICs voltadas para o meio rural, sua disponibilidade, por vezes está dispersa e não são usadas de uma forma que ajude efetivamente o agricultor familiar a aperfeiçoar suas práticas agrícolas (Affonso *et al.*, 2015). Além disso, a internet ainda vem sendo apropriada pelos agricultores familiares de forma lenta como estratégia para ampliar a comunicação entre o mercado consumidor (Conceição, 2017). Portanto, usar estas ferramentas para auxiliar no aprimoramento da zona rural de maneira sustentável ainda se mostra um desafio a sociedade (Nagel, 2012).





Nesse sentido, as tecnologias da informação podem ter um papel importante para o desenvolvimento rural sustentável, aliado a gestão social por meio da comunicação, não significando necessariamente estar atrelado ao meio tecnológico, mas ao acesso rápido e funções que o celular proporciona, capaz de promover a integração e o desenvolvimento do homem (Miranda & de Assis, 2015).

### **3. Metodologia**

Esta pesquisa é de natureza exploratória descritiva e qualitativa. A pesquisa exploratória visa familiarizar o pesquisador sobre o tema pesquisado e a pesquisa descritiva, busca evidenciar as características do fenômeno focado no estudo (Kauark, Manhães, & Medeiros, 2010).

Em relação aos procedimentos técnicos, foi realizado o levantamento, onde, de acordo com Silva e Menezes (2005), indaga-se diretamente as pessoas inseridas na realidade pesquisada. O levantamento foi feito por meio da aplicação de um questionário e adaptado de Borges (2015) e visa levantar dados acerca do conhecimento dos respondentes sobre o uso e apropriação das TICs como celulares, smartphones, aplicativos, internet e computadores nas atividades rurais e sobre seu uso no gerenciamento da propriedade.

A coleta de dados foi realizada com agricultores familiares participantes da 30ª edição do evento Show Rural Coopavel, que ocorreu durante os dias 04 a 09 de fevereiro de 2018. Dessa forma, a amostra pesquisada correspondeu ao quantitativo de 35 agricultores familiares. Entretanto, ainda vale salientar a limitação, pois grande parte dos agricultores abordados negou-se responder a pesquisa.

A 30ª edição do Show Rural Coopavel, recebeu 265.300 pessoas e movimentou aproximadamente 1,8 bilhão em negócios (Show Rural Coopavel, 2018). O evento foi selecionado para a pesquisa devido sua característica inovadora e pela presença e concentração de agricultores familiares com diversas características presentes no mesmo local. Dessa forma, de acordo com Maroco (2003), a amostragem objetiva caracteriza-se pelo acesso rápido aos subgrupos pesquisados e que estarão mais receptivos à pesquisa.

### **4. Resultados e Discussões**

A presente sessão evidencia os resultados da pesquisa, com base nos questionários coletados. A caracterização da amostra demonstra o perfil do agricultor em relação a sua idade, escolaridade e principais atividades que explora na propriedade (Tabela 01).

Em relação à faixa etária, predominante 51,4% dos agricultores respondentes possuem de 41 a 60 anos de idade. Em contrapartida, os idosos de 61 a 80 anos e jovens até 30 anos de idade tem a menor proporção apresentando respectivamente 11,5% e 14,3% dos agricultores que responderam ao questionário. Redin *et al.* (2013) enfatiza a importância do uso das TICs pela juventude rural como meio para potencializar a comunicação e facilitar as trocas de experiência, incentivando e valorizando a juventude no campo.



Tabela 1 – Caracterização da amostra, segundo a faixa etária, escolaridade e atividades da propriedade

Variáveis	Características	%
Faixa Etária	menor de 21 anos	8.6%
	21 a 30 anos	5.7%
	31 a 40 anos	22.9%
	41 a 50 anos	25.7%
	51 a 60 anos	25.7%
	61 a 70 anos	8.6%
	71 a 80 anos	2.9%
(Continuação)		
Escolaridade	Ensino básico completo	22.9%
	Ensino básico incompleto	5.7%
	Ensino médio completo	42.9%
	Ensino médio incompleto	14.3%
	Ensino Superior	8.6%
	Pós-Graduação	5.7%
Atividades exploradas na propriedade <sup>a</sup>	Leite	40.0%
	Corte	11.4%
	Grãos	51.4%
	Holericultura	5.7%
	Fruticultura	14.3%
	Apicultura	2.9%
	Agroindústria	17.1%
	Outros	2.9%

Fonte: Resultado da Pesquisa (2018)

Nota:

<sup>a</sup>As atividades exploradas pelos agricultores na propriedade não contabilizam em seu percentual total 100%, pois os agricultores desenvolvem múltiplas atividades na propriedade, sendo contabilizadas individualmente.

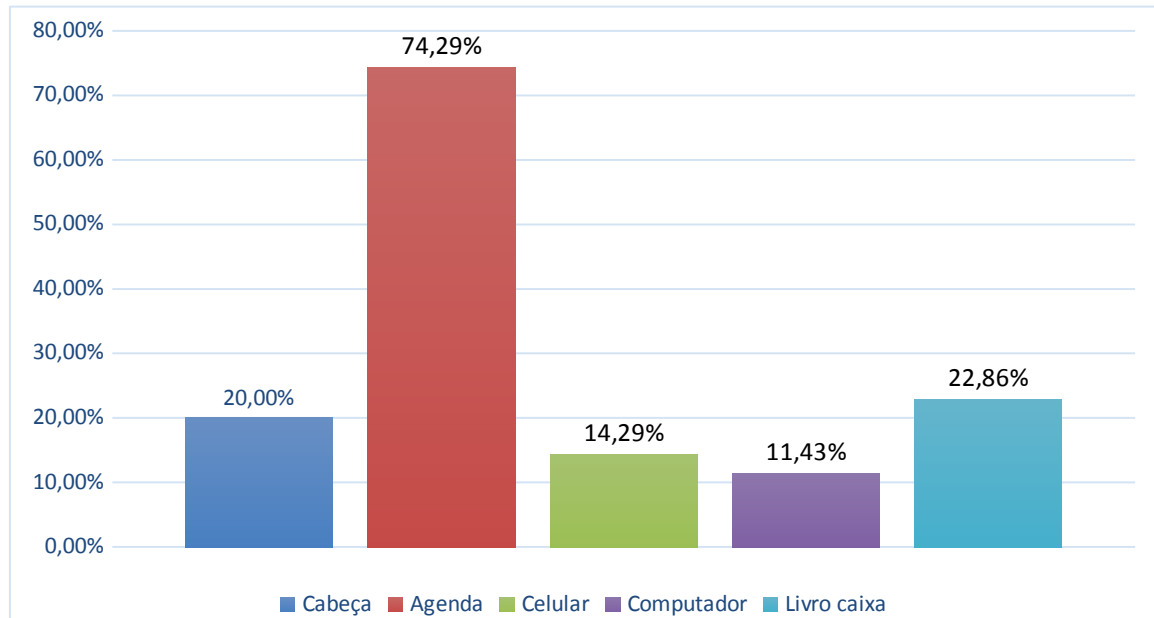
Ao analisar a escolaridade dos agricultores, embora a escolaridade predominante seja o ensino médio completo (42,9%), destaca-se a incidência de agricultores com ensino superior (8,6%) e com pós-graduação (5,7%). O fato de a pesquisa ter sido realizada em um evento com características inovadoras, acredita-se que os agricultores pesquisados presentes no evento buscam conhecimento ou novas formas de inovação, possam estar associados também ao seu grau de escolaridade. Entretanto, ainda predomina a baixa escolaridade entre os pesquisados com o ensino básico, equivalente ao ensino fundamental (27,6%).

A maior parte dos produtores pesquisados desenvolvem atividades de produção de leite (40%) e grãos (51,4%). Porém, como principal característica da agricultura familiar a diversificação das atividades é predominante nos empreendimentos. De acordo com Tierling (2016), a produção de *commodities* tornou-se uma alternativa para a diversificação, entretanto, deixou de ser a principal fonte de renda, destacando principalmente a produção de orgânicos, holericultura, fruticultura, produção de leite e processamento agroindustrial. Nesse sentido, a pesquisa apontou como outras atividades desenvolvidas pelos agricultores: fruticultura (14,3%), corte (11,4%), holericultura (5,7%), apicultura (2,9%) e com destaque para a agroindústria familiar com (17,1%).



Em relação ao acesso às tecnologias da informação e comunicação, os agricultores foram questionados sobre a presença de computadores e internet em casa ou na propriedade e se possuem smartphones (Figura1).

Figura 01: Presença de computadores ou tablets e internet nas casas e propriedades dos agricultores



Fonte: Elaboração própria

A presença de internet no domicílio (86%) e na propriedade (77%), são fatores a serem destacados na pesquisa, ainda que a presença de computadores ou tablets na casa (77%) e na propriedade (66%) tenha sido menor. Isso porque, o uso de smartphones também permitiu o acesso à internet, dando mais funcionalidade aos telefones celulares, explorados principalmente pelos jovens e aderido pelos pais (Guimarães e Silva, 2014).

Nesse sentido, ao serem questionados sobre a posse de smartphones 72,4% responderam positivamente e apenas 5,7% responderam negativamente e sem pretensão de aquisição do aparelho. De acordo com pesquisa realizada pelo CGI (2016), 84% dos domicílios rurais possuíam telefones celulares, enquanto apenas 10% dos domicílios possuíam computador portátil. Porém, a pesquisa apontou que apenas 26% dos domicílios rurais possuíam acesso à internet. Conforme Miranda (2012), o uso do telefone celular é comum entre os agricultores familiares, com destaque para uso da câmera fotográfica e filmagem, facilitando a produção e envio de imagens entre produtores, extensionistas e cooperativas.

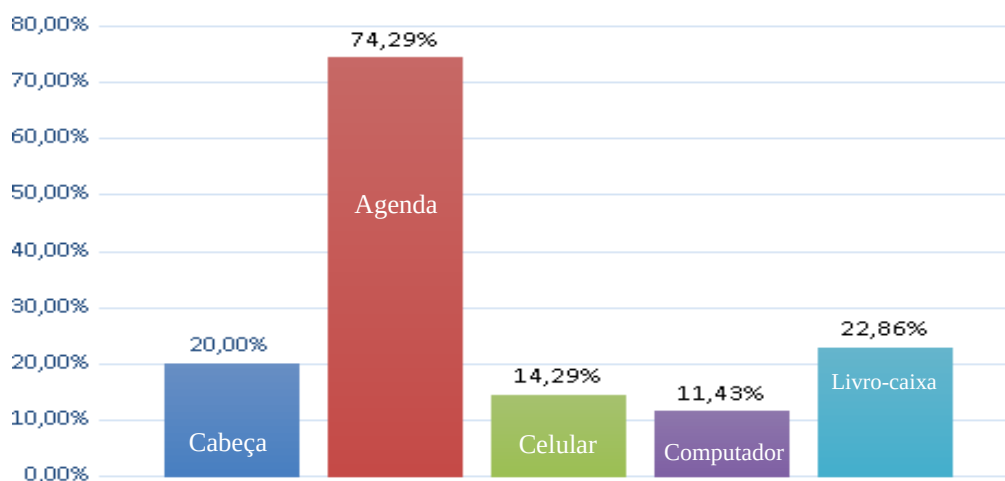
Os agricultores foram questionados em relação ao uso de computadores ou telefones para realização de transação bancária, sendo que 28,6% dos entrevistados confirmaram o uso regular e a pretensão em continuar utilizando. Entretanto, mais da metade dos entrevistados (51,43%) disseram que não utilizam e não pretendem utilizar a internet ou telefone para realizar transações bancárias. De acordo com pesquisa da Federação Brasileira de Bancos -



Febraban (2017) sobre tecnologia bancária, em 2016 foram mais de 21 bilhões de transações bancárias pelo telefone com alta de 96% referente ao ano de 2016.

Outro fator importante destacado na entrevista, foi em relação ao uso da internet para participar de grupos de discussão, quase metade dos agricultores entrevistados (48,6%) participam de grupos de discussão, isso pode incluir grupos em aplicativos de conversa como *Whatsapp* e o *Facebook*. Por outro lado, 8,6% dos entrevistados nunca utilizaram e não pretendem utilizar e 22,9% relataram não saber do que se trata. Do mesmo modo, em relação a treinamentos realizados pela internet, embora apenas 5,7% fazem uso e pretendam continuar, ainda uma considerável parcela (51,4%) apesar de não terem utilizado possuem interesse. O uso da tecnologia da informação para realização de treinamentos é frequente entre as cooperativas de agricultores, que incentivam seus cooperados a utilizarem os dispositivos para acesso à intranet (Oliveira, 2014).

Figura 02: Dispositivos para armazenamento de dados da propriedade



Fonte: Elaboração própria

Em relação às informações e gestão do negócio, os agricultores foram questionados em relação ao armazenamento das informações da propriedade (Figura 02), e se os dados armazenados são utilizados para tomada de decisão. Embora haja a presença de internet, computadores e *smartphones*, os agricultores entrevistados, quase que em sua totalidade, recorrem ainda ao uso de agendas para armazenamento das informações e dados (74,3%), seguido de livros-caixa (22,9%), e ainda, 20% armazena as informações de cabeça. O uso de computadores e celulares para armazenamento de dados do empreendimento é utilizado respectivamente por apenas 14,3% e 11,4% dos entrevistados, sendo um índice extremamente baixo. Dessa maneira, apenas 20% dos entrevistados possuem algum tipo de *backup* das informações armazenadas. Estes dados corroboram com a pesquisa realizada por Borges (2015), em que 29% dos agricultores pesquisados utilizam o computador e apenas 3% o celular para armazenamento de dados da propriedade.



Entretanto, vale salientar, ainda que os dispositivos mais utilizados pelos agricultores não façam parte das TICs, 88,5% dos entrevistados utilizam os dados armazenados para a tomada de decisão do empreendimento familiar.

Os próximos questionamentos foram referentes a utilização de programas para gestão da propriedade e tomada de decisão. Nesse sentido, apenas um 1 entrevistado respondeu positivamente em relação ao uso de programa de computador para gestão da propriedade, estando satisfeito com o uso do programa. Sendo que 60% dos agricultores entrevistados não conhecem os benefícios que um programa de gestão pode trazer e apenas 11,4% acredita que o programa de gestão pode ser utilizado como apoio à tomada de decisão.

Dentre os motivos mais citados pelos agricultores entrevistados pela não utilização de um programa de gestão estão: falta de costume (31,4%), não gosta ou possui desinteresse em mexer no computador (25,7%), consideram perda de tempo (2,9%), falta de conhecimento técnico em gestão (5,7%), e não souberam responder (25,7%).

Esse quadro não somente é percebido dentre os agricultores, mas entre muitas cooperativas em que esses agricultores são afiliados. De acordo com a União das Cooperativas de Agricultura Familiar e Economia Solidária – UNICAFES, a maior parte ainda fazia uso de planilhas para administração da cooperativa (UNICAFES, 2018). O uso de software de gestão pelas cooperativas ainda pode incentivar os afiliados a tornarem seu empreendimento mais eficiente para a tomada de decisão.

A pesquisa apontou que o uso do celular ainda é grande para atividade de lazer e comunicação e pouco utilizado para as atividades de gestão do empreendimento ou venda e comercialização dos produtos. Conforme Felippi *et al.* (2017) e Deponti *et al.* (2015) em relação a apropriação das TICs por agricultores no Vale do Cai/RS, os resultados das pesquisas apontaram que, ainda que as famílias possuíssem acesso às mídias e ofertas de tecnologias de informação e comunicação (celulares, internet e computadores), o uso ainda fica restrito às atividades de lazer da família, não sendo utilizadas para o processo de gestão da unidade produtiva e tomada de decisão.

E por fim, ao serem questionados sobre a possível utilização de um aplicativo de celular para controle das vendas dos produtos, comercialização ou gestão do empreendimento familiar, 62,9% dos entrevistados responderam positivamente a possibilidade de utilização.

## 5. Conclusões

O presente estudo teve como objetivo analisar a percepção de produtores rurais em relação ao uso e a apropriação das tecnologias da informação e comunicação, como estratégia para o desenvolvimento de empreendimentos familiares no Oeste do Paraná. A pesquisa considerou informações sobre o uso e a apropriação de tecnologias como celulares e *smartphones*, aplicativos, internet e computadores para as atividades do empreendimento familiar.

Assim, os resultados da pesquisa demonstraram que, embora haja a presença de computadores, *tablets*, *smartphones* e internet nas propriedades rurais, o uso ainda continua restrito para atividades de lazer e comunicação, corroborando com resultados de outras pesquisas realizadas. No entanto, vale ressaltar que, apesar de os agricultores não se





apropriem das TICs para o desenvolvimento do empreendimento familiar, ainda existem aspectos positivos a serem explorados ao se analisar o acesso dos agricultores a grupos de discussões como *Facebook* e *Whatsapp*, o seu interesse nos treinamentos *online*, a utilização de dados armazenados, mesmo que não sejam por meio de TICs, para a tomada de decisão e o interesse na apropriação de aplicativos de celular para gestão do empreendimento.

Nesse sentido, ressalta-se a importância dos atores como cooperativas, associações, universidade e grupos de pesquisas como apoiadores na oferta de soluções e treinamentos para o desenvolvimento e fortalecimento do empreendimento familiar.

Este trabalho limitou-se a quantidade de agricultores pesquisados no evento, considerando sua recusa na abordagem da pesquisa. Entretanto, os dados levantados fortalecem e trazem contribuições no que diz respeito ao apoio a pesquisas futuras. Assim sugere-se pesquisas como o desenvolvimento de aplicativos ou tecnologias alternativas que possam ser apropriados por agricultores familiares para o desenvolvimento de seu empreendimento, tornando-o mais competitivo e sustentável.

### Referências

ABDI – Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial. (2012). **Relatório de Acompanhamento Setorial TIC Agronegócio: Oportunidades de Desenvolvimento**. Recuperado de: [http://www.abdi.com.br/Estudo/000%20-%20neit\\_TIC\\_01.indd.pdf](http://www.abdi.com.br/Estudo/000%20-%20neit_TIC_01.indd.pdf)

AFFONSO, E. P., HASHIMOTO, C. T., & SANT'ANA, R.C.G. (2015). **Uso de tecnologia da informação na agricultura familiar: Planilha para gestão de insumos**. *Biblios* 60, 45-54. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5265903.pdf>

AREND, S. C., DEPONTI, C. M., & KIST, R. B. B. (2016). **O uso de Tic pela agricultura familiar no território do citrus: Vale do Caí-RS**. *Informe GEPEC*, 20 (2), 71-84. Recuperado de: <http://e-revista.unioeste.br/index.php/gepec/article/view/15638>

BARCELOS, L., RITT, D., & DEPONTI, C. M. (2015) **A inclusão digital e os desafios do uso da tecnologia pela agricultura familiar no Vale do Caí-RS-brasil**. Montenegro: Universidade de Santa Cruz do Sul. Recuperado de: [http://www.pucrs.br/face/wp-content/uploads/sites/6/2016/03/72\\_LUANA-DE-SOUZA-BARCELOS.pdf](http://www.pucrs.br/face/wp-content/uploads/sites/6/2016/03/72_LUANA-DE-SOUZA-BARCELOS.pdf)

BERNARDES, J. C., VIEIRA, S. C., BONFIM, E. B., & SANT'ANA, R. C. G. (2015). **O uso das tecnologias de informação e comunicação na agricultura familiar: um caminho para a sustentabilidade**. *XI Fórum Ambiental da Alta Paulista*, 11 (9), 113-127. Recuperado de: [http://www.amigosdanatureza.org.br/publicacoes/index.php/forum\\_ambiental/article/view/1175](http://www.amigosdanatureza.org.br/publicacoes/index.php/forum_ambiental/article/view/1175)

BORGES, V. de O. (2015). **A Tecnologia de Informação e Comunicação como ferramenta de apoio ao produtor rural no processo de gestão**. (Dissertação de Mestrado). Mestrado Profissional em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente. Faculdades Integradas do Sudoeste Mineiro. UEMG. Minas Gerais, Brasil. Recuperado de: <https://sucupira.capes.gov.br/>



sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id\_trabalho=3384754

BRUM, T.M.M, MEDEIROS, L.M., BRUM, O.B, & MORAES, J.A.R. (2013). **Alternativas de inovação para o desenvolvimento da agricultura familiar**. Anais do 51º Congresso da Sociedade de Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural. 51º SOBER. Belém, PA, Brasil.

CABRERA, L. C., & DA SILVEIRA, A. C. M. (2012). **Uma alternativa de acesso às tecnologias de informação e comunicação para o meio rural: o caso do Consórcio Antiferrugem**. *Ciência da Informação*, 41(2/3). Doi: <https://doi.org/10.18225/ci.inf.v41i2/3>

CAMPOS, K. C., & CARVALHO, F. M. A. D. (2011). **Índice de inovação: hierarquização dos produtores do arranjo produtivo local de fruticultura irrigada, estado do Ceará**. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, 49(3), 741-770. Doi: <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-20032011000300009>

CAPORAL, F. R. (2003). **Superando a revolução verde: a transição agroecológica no estado do Rio Grande do Sul, Brasil**. *EMATER/RS-Ascar. Rio Grande do Sul*.

CGI – Comitê Gestor da Internet no Brasil (2012). CGI.br. **Pesquisa sobre o uso das Tecnologias da Informação e Comunicação no Brasil: TIC domicílios e empresas**. Disponível em: <https://www.cgi.br/publicacao/pesquisa-sobre-o-uso-das-tecnologias-de-informacao-e-comunicacao-no-brasil-tic-domicilios-e-empresas-2012/>

CGI – Comitê Gestor da Internet no Brasil (2016). CGI.br/NIC.br. **Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (Cetic.br)**, *Pesquisa sobre o Uso das Tecnologias de Informação e Comunicação nos domicílios brasileiros - TIC Domicílios 2016*. Recuperado de: <http://cetic.br/publicacao/pesquisa-sobre-o-uso-das-tecnologias-de-informacao-e-comunicacao-nos-domicilios-brasileiros-tic-domicilios-2016/>

CONCEIÇÃO, A. F. D. (2012). **Quem está online? Um estudo de caso sobre o uso e apropriação da internet por agricultores familiares de Estrela/RS**. (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, Rio Grande do Sul, Brasil. Recuperado de: <http://repositorio.ufsm.br/handle/1/8869>

CONCEIÇÃO, A. F. D (2017). **Do consumo à alimentação: as estratégias de comunicação e criação de novos mercados para agricultura e consumidores na sociedade contemporânea**. *Anais do 55º Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural*. 55º SOBER. Santa Maria, RS, Brasil. Recuperado de: <http://sober.org.br/congresso2017/>

CRUZ, Y. M. F. (2010). **Tecnologías de información y comunicación para el desarrollo rural en Colombia**. *Economía Gestión y Desarrollo* 10, 97-124. Recuperado de: <http://revistas.javerianacali.edu.co/index.php/economia/article/view/387>

DA COSTA, S. I. R. B., & DA SILVA, M. M. (2012). **A racionalidade ambiental na construção de tecnologias alternativas para a agricultura familiar: o caso do Serviço de Tecnologia Alternativa–SERTA**. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, 25.



DE OLIVEIRA, N. D. A., & DA SILVA, T. N. (2012). **Inovação social e tecnologias sociais sustentáveis em relacionamentos intercooperativos: um estudo exploratório no CREDITAG-RO**. *Revista de Administração da UFSM*, 5(2), 277-295.

DE SALES FARIAS, J. L., FERNANDES, F. E. P., DE SOUZA FERNANDES, C., & MACHADO, A. B. N. (2017). **Construcción social de los mercados: estrategia de fortalecimiento de la autonomía de los agricultores familiares en el semiárido brasileño**. *Agroalimentaria*, 23(44), 153-168

DEPONTI, C. M., FELIPPI, A. C. T., & DORNELLES, M. (2015). **Os usos e as apropriações das Tics na agricultura familiar em regiões do sul do Brasil**. *Anais do VII Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional. Globalização em Tempos de Regionalização– Repercussões no Território*, Santa Cruz do Sul, RS, Brasil, 2015

FARIA, S. S. (2012). **Adoção de inovações pela agricultura familiar: o caso do cultivo de uvas no estado de Goiás**. Dissertação (Mestrado em Ciências Agrárias). Universidade Federal de Goiás, Goiânia, Brasil. Recuperado de: <https://repositorio.bc.ufg.br/tede/handle/tde/420>

FEBRABAN – Federação Brasileira de Bancos (2017). **Pesquisa Febrabran de Tecnologia Bancária 2017**. FEBRABAN. Deloitte Touche Tohmatsu. Recuperado de: [https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/br/Documents/financial-services/Pesquisa\\_FEBRABAN\\_2017-3105%20.pdf](https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/br/Documents/financial-services/Pesquisa_FEBRABAN_2017-3105%20.pdf)

FELIPPI, A. C. T., DEPONTI, C. M., & DORNELLES, M. (2017). **TICs na Agricultura Familiar: os usos e as apropriações em regiões do Sul do Brasil**. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, 13(1), 3-31. Recuperado de: <http://www.rbgrd.net/revista/index.php/rbgrd/article/view/2727/0>

FRANZONI, G. B., & DA SILVA, T. N. (2016). **Inovação Social e Tecnologia Social: o caso da Cadeia Curta de Agricultores Familiares e a Alimentação Escolar em Porto Alegre/RS**. *Desenvolvimento em Questão*, 14(37), 353-386.

GAZOLLA, M., & SCHNEIDER, S. (2017). **Cadeias curtas e redes agroalimentares alternativas: negócios e mercados da agricultura familiar**. Porto Alegre: Editora da UFRGS.

GRISA, C., & SCHNEIDER, S. (2015). **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS.

GUIMARÃES & SILVA, M. (2014). **A apropriação das TICs por extensionistas e agricultores familiares: possibilidades para o desenvolvimento rural**. (Tese de Doutorado). Universidade Federal de Santa Maria, Centro de Ciências Rurais, Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural, Rio Grande do Sul, Santa Maria, Brasil.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2015). **Pesquisa Nacional de por Amostra de Domicílios**. PNAD/IBGE.

KAUARK, F., MANHÃES, F. C., & MEDEIROS C. H. (2010). **Metodologia da pesquisa: guia prático**. Itabuna: Via Litterarum.



- LEI 11.326, de 24 de julho de 2006. (2006). **Estabelece as diretrizes para formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais**. Recuperado em: junho de 2017, de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/111326.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111326.htm)
- MARION, J.C. (2012). **Contabilidade rural: contabilidade agrícola, contabilidade da pecuária**. 13<sup>a</sup>.ed. São Paulo: Atlas.
- MAROCO, J. (2003). **Análise estatística com utilização do SPSS**. 2a edição. *Edições Silabo, Lisboa*.
- MIRANDA, J. C., & DE ASSIS, R.L. (2015). **Tecnologias da informação e desenvolvimento rural sustentável**. *Ciência da Informação*, 44(3), 381-395. Doi: <https://doi.org/10.18225/ci.inf.v44i3.1792>
- MIRANDA, J.C. (2012). **O processo de comunicação rural e sustentabilidade: uma caracterização em Palmas – TO (Brasil) e Rio Cuarto – COR (Argentina)**. Tese (Doutorado). Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil. Recuperado de: [http://cursos.ufrj.br/posgraduacao/ppgctia/wp-content/uploads/\(DO-2012\)%20Jos%C3%A9%20Carlos%20de%20Miranda.pdf](http://cursos.ufrj.br/posgraduacao/ppgctia/wp-content/uploads/(DO-2012)%20Jos%C3%A9%20Carlos%20de%20Miranda.pdf)
- MOURÃO, N. M., & ENGLER, R.C. (2014). **Economia solidária e design social: iniciativas sustentáveis com resíduos vegetais para produção artesanal**. *Interações (Campo Grande)*, 15(2), 329-339.
- NAGEL, J. (2012). **Principales barreras para la adopción de las TIC en la agricultura y en las áreas rurales**. *Comisión Económica para América Latina y el Caribe*. Recuperado de: [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4011/S2012079\\_es.pdf;jsessionid=310EC2228206A10F89EA3A527F53B8D9?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4011/S2012079_es.pdf;jsessionid=310EC2228206A10F89EA3A527F53B8D9?sequence=1)
- OLIVEIRA, D. P. R. (2011). **Sistemas, organização e métodos: uma abordagem gerencial**, 20<sup>a</sup> ed. São Paulo: Atlas.
- OLIVEIRA, C.M. (2014). **Análise do uso das tecnologias de informação e comunicação em uma cooperativa de produção de laticínios**. (Dissertação de Mestrado). Faculdade Novos Horizontes, Minas Gerais, Belo Horizonte, Brasil.
- PATEL, S., & SAYYED, U. I. (2014). **Impact of information technology in agriculture sector**. *International Journal of Food, Agriculture and Veterinary Sciences* 4 (2),17-22. Recuperado de: [https://www.researchgate.net/publication/275339675\\_IMPACT\\_OF\\_INFORMATION\\_TECHNOLOGY\\_IN\\_AGRICULTURE\\_SECTOR](https://www.researchgate.net/publication/275339675_IMPACT_OF_INFORMATION_TECHNOLOGY_IN_AGRICULTURE_SECTOR)
- REDIN, E., DA SILVEIRA, P. R. C., GUIMARÃES, G. M., & DOS SANTOS, V. F. (2013). **Juventude rural e novas formas de sociabilidade mediadas pelas tics**. *Revista de Desenvolvimento Econômico*. 15(28). Recuperado de: <http://revistas.unifacs.br/index.php/rde/article/view/2738/2136>
- RIGI, K., FARAHMAND, M., SHEIKHPOUR, S., MORADI, H., & KESHTEHGAR, A. (2014). **The role of information technology in agricultural development**. *Journal of Novel*



*AppliedSciences* 3 (2): 203-205. Recuperado de:  
<http://jnasci.org/wp-content/uploads/2014/03/203-205.pdf>

SHOW RURAL COOPAVEL (2018). **Notícias**. Recuperado de:  
<http://www.showrural.com.br/noticias>

SILVA, E. L., & MENEZES, E. M. (2005). **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação**. 4. ed. rev. atual. – Florianópolis: UFSC.

SOARES, F.R.G. (2013). **Economia solidária e tecnologia social: uma investigação sobre a complementaridade dos dois conceitos a partir de sua reprodução no território brasileiro**. (Dissertação de Mestrado). Escola Nacional de Ciências Estatísticas, Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil.

STEDING, A. (2017). **Agricultura familiar e as tecnologias para a produção no contexto do desenvolvimento rural sustentável**. (Dissertação de Mestrado), Universidade Estadual do Oeste do Paraná.

SARTORELLI, T. R., & MONTANHA, J. K. (2015). **Tecnologias da informação aplicadas na agricultura**. *4ª Jornada Científica e Tecnológica da FATEC de Botucatu*. Recuperado de:  
<http://www.fatecbt.edu.br/ocs/index.php/IVJTC/IVJTC/paper/viewFile/239/479>

VIERO, V. C., & SILVEIRA, A. C. M. (2011). **Apropriação de tecnologias de informação e comunicação no meio rural brasileiro**. *Cadernos de Ciência & Tecnologia*, 28 (1), 257-277, jan./abr. Recuperado de: <https://seer.sct.embrapa.br/index.php/cct/article/view/12042>

TIERLING, I.M. B. M. (2016). **Ação coletiva no contexto da agricultura familiar: um estudo na Associação de Produtores de Corumbataí do Sul**. (Dissertação de Mestrado). 155fls. (Mestrado em Desenvolvimento Regional e Agronegócio) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Toledo, Brasil.

UNICAFES – União Nacional das Cooperativas de Agricultura Familiar e Economia Solidária (2018). **Notícias**. Recuperado de: <http://unicafes.org.br/unicafes/unicafes-disponibilizara-software-especializado-para-gestao-das-cooperativas>

*Recebido em 01/03/2019  
Aprovado em 22/05/2019*





## **PRODUÇÃO DE BIOGÁS COMO ALTERNATIVA ENERGÉTICA SUSTENTÁVEL: PERSPECTIVAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL COM AUTONOMIA**

### **BIOGAS PRODUCTION AS A SUSTAINABLE ENERGY ALTERNATIVE: TERRITORIAL DEVELOPMENT PERSPECTIVES WITH AUTONOMY**

Caroline Monique Tietz Soares<sup>1</sup>

Armin Feiden<sup>2</sup>

Marcos Aurélio Saquet<sup>3</sup>

Adilson Francelino Alves<sup>4</sup>

#### **RESUMO**

Uma das necessidades da atualidade é a busca por tecnologias adaptadas à realidade do homem do campo, dado que a introdução de novos conhecimentos pode contribuir para a ampliação das possibilidades de melhoria das atividades produtivas em propriedades rurais. O processo de biodigestão anaeróbia de resíduos agrícolas é um dentre as várias tecnologias existentes, pois além de proporcionar uma contribuição ambiental através do tratamento de resíduos, promovendo o saneamento rural, prevenindo a poluição e conservando os finitos recursos hídricos, a utilização de biodigestores ainda possibilita a formação de biogás, o qual pode ser usado como suprimento autônomo de energia, substituindo combustíveis fósseis e, o biofertilizante, empregado como adubo orgânico, rico em nutrientes de reposição ao solo. Sendo assim, este processo contribui para converter resíduos de um problema em uma solução. Neste contexto, o presente estudo tem por finalidade avaliar a produção de biogás a partir das perspectivas de desenvolvimento, autonomia e território.

**Palavras-chave:** Biodigestor; Meio Ambiente; Desenvolvimento Rural Sustentável.

#### **ABSTRACT**

One of the current needs is the search for technologies adapted to the rural man's reality, since the introduction of new knowledge can contribute to the expansion of the possibilities of improving productive activities in rural properties. The process of anaerobic biodigestion of agricultural residues is one of several existing technologies. Besides providing an environmental contribution through the treatment of residues, promoting rural sanitation, preventing pollution and conserving finite water resources, the use of biodigesters still allows the formation of biogas, which can be used as an autonomous energy supply, substituting fossil fuels, and biofertilizer, used as an organic fertilizer, rich in nutrients to replace the soil. Thus, this process helps to convert waste from a problem into a solution. In this context, the present study aims to evaluate the production of biogas from the perspectives of development, autonomy and territory.

**Keywords:** Biodigestor; Environment; Rural Sustainable Development.

---

<sup>1</sup> Mestre e doutoranda em Desenvolvimento Rural Sustentável pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná. Tecnóloga em Biocombustíveis pela Universidade Federal do Paraná. E-mail: carol.tietz@hotmail.com

<sup>2</sup> Doutor em Agronomia (Energia na Agricultura) pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho. Professor do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural Sustentável (UNIOESTE). E-mail: armin.feiden@gmail.com

<sup>3</sup> Doutora em Geografia pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho. Professor do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural Sustentável (UNIOESTE). E-mail: saquetmarcos@hotmail.com

<sup>4</sup> Doutor em Ciências Humanas pela Universidade Federal de Santa Catarina. Professor do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural Sustentável (UNIOESTE). E-mail: adilsonfalves@gmail.com



## 1. INTRODUÇÃO

Nos dias atuais é de fundamental importância a busca por energias que minimizem os danos causados ao ambiente. Uma alternativa que vem se mostrando promissora é a criação de tecnologias de fácil aplicação a custos reduzidos no âmbito da obtenção de energia, com o aproveitamento de materiais antes sem valor agregado. Dentre essas criações têm-se a obtenção de energia através de matéria orgânica, como: esterco de animais, esgoto e resíduos vegetais, com os quais o biogás e o biofertilizante são produzidos, por meio do processo de biodigestão anaeróbia em um biodigestor (QUADROS et al., 2009).

A biodigestão anaeróbia é um processo natural no qual a matéria orgânica é degradada por meio de micro-organismos. Este, por sua vez, além de permitir a produção do biogás e biofertilizante ainda corrobora para a redução de patógenos e propagação de doenças (SILVA, 2017).

O biogás é formado por gases distintos, sendo que o metano ( $\text{CH}_4$ ) e o dióxido de carbono ( $\text{CO}_2$ ) estão presentes em maior quantidade, podendo suas concentrações médias chegarem, respectivamente, entre 40-75% e 25-40%, dependendo da eficiência do processo (CASTANÓN, 2002).

Já o biofertilizante, quando aplicado ao solo, proporciona nutrientes para as plantas e reduz os efeitos nocivos de lançamentos de material orgânico no ambiente (FARIA, 2011).

Diante destas considerações, esta pesquisa teve como objetivo realizar uma revisão sobre a produção de biogás como um processo capaz de garantir desenvolvimento, autossustentabilidade energética, diminuir a poluição, acesso à terra, novos usos para os territórios, bem como possibilitar vantagens econômicas com práticas sustentáveis.

## 2. MATERIAL E MÉTODOS

Este trabalho constituiu-se de uma revisão da literatura e o procedimento utilizado foi a pesquisa bibliográfica sobre temas como energias renováveis, biogás, biodigestor, ambiente, sustentabilidade, desenvolvimento, território, autonomia, entre outros.

Os trabalhos investigados para a produção deste foram consultados através dos bancos de dados Science Direct, Scientific Electronic Library Online (SCIELO), American Chemical Society (ACS), etc.

## 3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

### 3.1 Biogás

O biogás pode ser definido como uma mistura gasosa oriunda da decomposição anaeróbia (ocorre na ausência de oxigênio) de materiais orgânicos (esterco animal, resíduos



sólidos urbanos, lodo de esgoto, restos de alimentos, etc) e sua composição varia de acordo com o substrato a ser biodigerido, as condições de funcionamento da biodigestão, o tipo de biodigestor a ser utilizado, entre outros fatores, sendo formada principalmente por CO<sub>2</sub> e CH<sub>4</sub> (FARIA, 2012).

A biodigestão anaeróbia de matéria orgânica é um processo que se dá de forma natural, no qual sistemas de tratamentos biológicos de resíduos são apenas uma imitação, contudo, com o incremento da tecnologia. Este baseia-se na atividade de uma associação de micro-organismos, perante condições específicas, objetivando a conversão biológica da matéria orgânica complexa em compostos químicos mais simples (REICHERT, 2005).

Para que ocorra o tratamento dos subprodutos orgânicos da produção rural é necessário submetê-los a um processamento nos chamados biodigestores (GALINKIN e BLEY, 2009).

O biodigestor trata-se de um recipiente fechado e adequadamente vedado, construído de alvenaria, concreto ou outros materiais, no qual é depositado o material orgânico a ser degradado para ocorrer a etapa de fermentação (NEVES, 2010).

Com um teor de metano entre 50 e 70% e poder calorífico entre 4,95 e 7,92 kWh/m<sup>3</sup>, o biogás pode ser usado como uma alternativa energética renovável (HORNUNG, 2014).

A produção de biogás caracteriza um importante avanço no sentido da solução do problema da disponibilidade de combustível no meio rural, conseqüentemente, é de interesse da população que nele reside, gerando renda e economia para o ambiente (DUARTE NETO et al., 2010).

### 3.2 Desenvolvimento Territorial e Autonomia

Complexo e constantemente confundido com crescimento econômico, o termo desenvolvimento sequer atinge um consenso entre estudiosos e pesquisadores sobre a sua concepção (ABRAMOVAY, 2003).

De acordo com Chacon (2014), se o significado da palavra desenvolvimento for procurado em um dicionário perceberemos que é a “ação ou efeito de desenvolver; ato de se desenvolver” (DICIO, 2018, p. 01). O verbo “desenvolver” significa “acrescentar ou melhorar/aperfeiçoar algo, podendo ser de ordem física, intelectual ou moral”. O conceito de desenvolvimento é usado em diferentes ciências a fim de explicar processos de expansão, desde a biologia até a economia.

Segundo Plein (2012, p. 46):

Apesar das diversas e diferentes interpretações, o que talvez seja comum à maioria delas é que desenvolvimento está relacionado com qualidade de vida dos indivíduos e, para tanto, as condições econômicas são importantes, porém, existem outras variáveis.

A partir dos anos 1980 e principalmente nos anos 1990 após a ‘era do ouro’ do capitalismo, na qual a definição de desenvolvimento estava diretamente ligada as ideias de progresso e de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), outros fatores começaram a ganhar espaço neste debate, especialmente relacionados a justiça social, a necessidade de



participação dos atores no processo de planejamento/gestão e principalmente as questões ambientais (PLEIN, 2012).

Para Navarro (2001, p. 88), a fim reformular este conceito em busca de uma definição que enseje ações capazes de alcançar o bem-estar social, a expressão desenvolvimento rural também deve ser entendida como:

[...] uma ação previamente articulada que induz (ou pretende induzir) mudanças em um determinado ambiente rural. Em consequência, o Estado nacional – ou seus níveis subnacionais – sempre esteve presente à frente de qualquer proposta de desenvolvimento rural, como seu agente principal. Por ser a única esfera da sociedade com legitimidade política assegurada para propor (e impor) mecanismos amplos e deliberados no sentido da mudança social, o Estado funda-se para tanto em uma estratégia pré-estabelecida, metas definidas, metodologias de implementação, lógica operacional e as demais características específicas de projetos e ações governamentais que têm como norte o desenvolvimento rural.

Ainda de acordo com Navarro (2001), a definição de desenvolvimento rural tem evoluído, porém o alvo continua sendo a questão da melhoria do bem-estar das populações que vivem nos meios rurais, sendo que a diferença envolve a forma como as estratégias são escolhidas, a determinação das prioridades, as ênfases metodológicas, entre outros, atendendo as necessidades particulares de cada família e atividades rurais ao longo do tempo.

Diante do que foi exposto até aqui, observa-se que ainda há outra expressão merecedora de melhor entendimento, com o propósito de identificar seus contornos conceituais, sendo ela desenvolvimento sustentável.

Proposto por Sachs (2009) era necessário debater internacionalmente uma nova compreensão do conceito, em virtude dos riscos ambientais da ação do homem sobre a natureza, envolvendo a esfera da ética e não da economia.

Segundo Sachs (2009, p. 48), no ano de 1972, em Estocolmo, a Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano:

[...] colocou a dimensão do meio ambiente na agenda internacional. Ela foi precedida pelo encontro Founex, de 1971, implementado pelos organizadores da Conferência de Estocolmo para discutir pela primeira vez, as dependências entre o desenvolvimento e o meio ambiente [...].

A criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD), foram os resultados mais relevantes obtidos nestas primeiras iniciativas (GANEM, 2012). Em 1987 a CMMAD publicou o Relatório Brundtland, denominado Nosso Futuro Comum, o qual definiu o conceito de desenvolvimento sustentável como “aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem às suas necessidades” (CMMAD, 1988, p. 46).

É inevitável a adoção de práticas que promovam de forma efetiva e duradoura um desenvolvimento sustentável.



Para tanto, a sustentabilidade não pode ser considerada tema de ocasião, mas prova viva e robusta de racionalidade dialógica, superior e aberta. O culto manipulador e desenfreado do ego consumista, com os seus fetiches tirânicos ou servis, está dramaticamente em xeque. Só não vê quem não quer (FREITAS, 2011, p. 30).

Ademais, Leff (2010) compreende que para se atingir o desenvolvimento com bases sustentáveis é crucial que haja a desconstrução da ideologia e da racionalidade do atual modelo de produção, permitindo a abertura de caminhos a uma sociedade fundamentada na produtividade ecológica, democracia, respeito e diferença.

Em busca da construção deste novo modelo de desenvolvimento que anseia alcançar a autonomia e não a dependência, diminuição das desigualdades na sociedade e permite conciliar desenvolvimento econômico com um mínimo de impactos adversos ao ambiente, manifesta-se a possibilidade de agregação de valor a um produto que antes não possuía nenhuma importância econômica direta em uma propriedade rural (EHLERS, 1999).

Se tratada adequadamente, a matéria orgânica produz biogás, o qual contribui para a redução do efeito estufa, além do uso do biodigestor fomentar o saneamento rural e ainda permitir a obtenção do biofertilizante, empregado como adubo orgânico em substituição aos químicos, bem como coopera para criar possibilidades de permanência de trabalhadores no meio rural, contribuindo para sua saúde, bem-estar, satisfação, economia, entre outros (MONTEIRO, 2009).

Logo, na concretização do desenvolvimento, é possível enfatizar o relevante papel da sociedade como parte integrante e ativa, pois é evidente que as sequelas causadas pelo atual modelo de desenvolvimento irracional, o qual tem como base a maximização de lucros, com a exaustão de recursos naturais, disposição inadequada de resíduos provocando desequilíbrios, danos ambientais e desperdício, é totalmente insustentável e, os quais, apenas uma civilização autônoma poderá superar (AMORIN et al., 2004).

Para Gogliano (2000), a palavra autonomia refere-se à condição de uma pessoa ou um grupo de pessoas, se determinar por si mesmo, isto é, de se conduzir por suas próprias leis, por autorregulamentação ou autorregramento.

Conforme os grifos da autora Marilena Chauí (2011, p. 304)

[...] autonomia, do grego *autós* (si mesmo) e *nomós* (lei, regra, norma), é a capacidade interna para dar-se a si mesmo sua própria lei ou regra e, nessa posição da lei-regra, pôr-se a si mesmo como sujeito.

Assim sendo, surge a delimitação proposta por Mendras (1976), a qual aponta um traço central para o estabelecimento da condição do homem do campo: a estruturação de um modo de ser e agir focado na construção e garantia da autonomia da família. Esta autonomia pode ocorrer tanto no âmbito da produção, quanto da sua relação com a sociedade e da garantia de sustento familiar e individual.

Em face o exposto é possível afirmar que o biogás e o biofertilizante produzidos a partir de resíduos agropecuários têm como objetivo gerar maior autonomia das unidades rurais em relação a recursos externos, segurança financeira, revalorização da vida no campo, suprimento autônomo de energia (combustível) para muitas utilidades, podendo viabilizar empreendimentos, além da elevação da qualidade de vida, pois uma vez que os resíduos não





são tratados, causam sérios prejuízos à sociedade, disseminando doenças, poluindo o ar, solo e os recursos hídricos.

Conforme assevera Wanderley (2009, p. 157):

A autonomia é demográfica, social e econômica. Neste último caso, ela se expressa pela capacidade de prover a subsistência do grupo familiar, em dois níveis complementares: a subsistência imediata, isto é, o atendimento às necessidades do grupo doméstico, e a reprodução da família pelas gerações subsequentes. Da conjugação destes dois objetivos resultam suas características fundamentais: a especificidade de seu sistema de produção e a centralidade da constituição do patrimônio familiar.

A autonomia pode ocorrer tanto no campo da produção, quanto da sua relação com a sociedade e da garantia de seu sustento, isto é, reflete-se em diferentes âmbitos da atividade cultural, social e econômica, com consideráveis consequências voltadas para a questão ambiental (PEREZ-CASSARINO, 2012).

Um dos aspectos estruturais no estabelecimento da autonomia do homem do campo está delimitado pela posse ou acesso à terra, recurso primordial para desempenhar a atividade produtiva, considerando a condição autônoma, no sentido de o agricultor ser o agente apto a tomar as decisões referentes ao manejo e à gestão do espaço físico, no qual sua família vive (PLOEG, 2008).

De acordo com Sevilla-Guzmán (1990, p. 201), “a posse da terra é um pré-requisito para que o trabalhador tenha a propriedade do produto de seu próprio trabalho”.

A terra mostra-se como um dos elementos mais pertinentes da organização do agricultor. Isso deve-se ao seu significado para a sobrevivência, conquista de autonomia e de um patrimônio familiar (BRANDENBURG, 1998).

Desse modo, o conceito de território assume centralidade, pois, historicamente, teve distintos significados. Quando este é estudado de forma aprofundada, é possível verificar que sua definição tem uma orientação fundamental para a compreensão e explicação de fenômenos e processos sociais e espaciais, conforme ressaltam Saquet e Alves (2014, p. 577):

Isto significa que precisamos conhecer as distintas abordagens e concepções para escolher a mais apropriada metodologicamente, de acordo com cada objeto e problemática de estudos para atingir os objetivos de cada pesquisa e/ou projeto de extensão. A essência do conceito de território está nas relações sociais e mediações entre a sociedade e a natureza. As relações territoriais estão na base da construção de cada território, sempre centradas na atuação dos homens, sujeitos históricos que contêm em si a síntese da unidade dialética entre a natureza e a sociedade: somos naturais e sociais, simultaneamente.

Ainda de acordo com Saquet (2007, 2009, 2014) a identidade, as redes de comunicação/circulação, as relações de poder e a natureza são os elementos e processos fundamentais que caracterizam cada território. Portanto, acreditamos que há uma relação direta entre biogás, como uma iniciativa de desenvolvimento territorial com autonomia, pois sua efetivação pode gerar uma renda extra ao agricultor e contribuir para conservar o ambiente.



Por fim, cabe evidenciar que a luta por este desenvolvimento com autonomia, que o homem do campo compartilha com muitas outras categorias sociais, articula-se como um processo contínuo de construção, ampliação, aperfeiçoamento e defesa de recursos, sendo a terra e a natureza suas partes essenciais (TOLEDO, 1992).

#### 4. CONCLUSÃO

A produção de energia tem amparado o progresso da humanidade, porém, esta também gera diversas preocupações relacionadas aos danos ambientais.

Com o propósito de melhorar a qualidade de vida surge a possibilidade do emprego energético do biogás, o qual apresenta inúmeras aplicabilidades e benefícios, tanto ecológicos quanto econômicos e sociais, preconizando o equilíbrio e assim tornando a sociedade mais equitativa e justa.

O aproveitamento de material orgânico, recurso disponível na agricultura, tem reduzido a necessidade de energia proveniente de fontes externas e a consequente transferência de renda.

Assim sendo, o uso do biogás é importante não só por viabilizar o desenvolvimento sustentável, mas também por proporcionar autonomia e identidade no meio rural, contribuindo para garantir a sobrevivência do homem do campo e um patrimônio familiar.

#### REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, R. **O futuro das regiões rurais**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003.
- AMORIN, A.C.; LUCAS JR., J.; RESENDE, K.T. Biodigestão anaeróbia de dejetos de caprinos obtidos nas diferentes estações do ano. **Engenharia Agrícola**, v. 24, n. 1, p. 16-24, 2004.
- BRANDENBURG, A. Colonos: subserviência e autonomia. *In*: FERREIRA, A; BRANDENBURG, A (org). **Para pensar: outra agricultura**. Curitiba: UFPR Editora, 1998.
- CASTANÓN, N.J.B. **Biogás, originado a partir dos rejeitos rurais**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2002. 66 p.
- CHACON, S.S. Desenvolvimento. *In*: BOULLOSA, Rosana de Freitas (org.). **Dicionário para a formação em gestão social**. Salvador: CIAGS/UFBA, 2014. p. 48-50.
- CHAUÍ, M. **Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas**. 13 ed. São Paulo: Cortez, 2011.
- CMMAD – Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. **Nosso futuro comum**. 2 ed. Tradução de Our common future. 1. ed. 1988. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 430 p. 1991.
- DICIO – Dicionário Online de Português. **Desenvolvimento: significado de desenvolvimento**. 2018.



DUARTE NETO, E.D.D.; ALVARENGA, L.H.; COSTA, L.M. Implementação e avaliação de um biodigestor de produção descontínua. **Revista Eletrônica E-xacta**, v. 3, n. 2, p. 36-43, 2010.

EHLERS, E. **Agricultura sustentável: origens e perspectivas de um novo paradigma**. 2 ed. Guaíba: Agropecuária, 1999. 157 p.

FARIA, R.L. A geração de energia pela biodigestão anaeróbica de efluentes: o caso da suinocultura. **Online Complexus**, Salto, ano 2, n. 3, p. 28-43, 2011.

FARIA, R.A.P. **Avaliação do potencial de geração de biogás e de produção de energia a partir da remoção da carga orgânica de uma estação de tratamento de esgoto – estudo de caso**. 2012. 63 f. Dissertação (Mestrado em Energia na Agricultura) - Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Cascavel, 2012.

FREITAS, J. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 1 ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2011

GALINKIN, M.; BLEY, C. **Agroenergia da biomassa residual: perspectivas energéticas, socioeconômicas e ambientais**. 2 ed. rev. Foz do Iguaçu/Brasília: Itaipu Binacional, Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação, TechnoPolitik Editora, 2009. 140 p.

GANEM, R.S. **De Estocolmo à Rio+20: avanço ou retrocesso?** Cadernos ASLEGIS, 45, 2012.

GOGLIANO, D. Autonomia, bioética e direitos da personalidade. **Direito Sanitário**, v. 1, n. 1, p. 107-127, 2000.

HORNUNG, A. **Transformation of biomass: theory to practice**. John Wiley, 371 p., 2014.

LEFF, H. **Discursos sustentáveis**. São Paulo: Cortez, 2010. 293 p.

MENDRAS, H. **Sociétés paysannes**. Paris, A. Colin, 1976. 236 p.

MONTEIRO, R.B.N.C. **Desenvolvimento de um modelo para estimativas da produção de gases de efeito estufa em diferentes sistemas de produção de bovinos de corte**. 2009. 75 f. Dissertação (Mestrado em Agronomia) - Universidade de São Paulo, Piracicaba, 2009.

NAVARRO, Z. Desenvolvimento rural no Brasil: os limites do passado e os caminhos do futuro. **Estudos avançados**, v. 15, n. 43, 2001.

NEVES, V.L.V. **Construção de biodigestor para a produção de biogás a partir da fermentação de esterco bovino**. 2010. 56 p. Trabalho de Graduação (Tecnologia em Biocombustíveis) - Faculdade Tecnológica de Araçatuba, Araçatuba, 2010.

PEREZ-CASSARINO, J. **A construção social de mecanismos alternativos de mercados no âmbito da Rede Ecológica de Agroecologia**. 2012. 450 f. Tese (Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2012.

PLEIN, C. **Os mercados da pobreza ou a pobreza dos mercados? As instituições no processo de mercantilização da agricultura familiar na Microrregião de Pitanga**,



**Paraná.** 2012. 266 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

PLOEG, J.D. **Camponeses e impérios alimentares:** lutas por autonomia e sustentabilidade na era da globalização. Porto Alegre: UFRGS Editora, 2008.

QUADROS, D.G.; VALLADARES, R.; REGIS, U.; OLIVER, A.; SANTOS, L.S.; ANDRADE, A.P.; FERREIRA, E.J. Produção de biogás e caracterização do biofertilizante usando dejetos de caprinos e ovinos em biodigestor de pvc flexível. *In: 4º Congresso Internacional de Bioenergia.* Curitiba: UFPR, p. 1-10, 2009.

REICHERT, G.A. Aplicação da digestão anaeróbia de resíduos sólidos urbanos: uma revisão. *In: 23º Congresso Brasileiro de Engenharia Sanitária e Ambiental.* Campo Grande, 2005. 16 p.

SACHS, I. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável.** Coleção Ideias Sustentáveis. Rio de Janeiro: Garamond, 2009, 95 p.

SAQUET, M.A.; ALVES, A.F. Experiências de desenvolvimento territorial em confronto. **Revista de Geografia Agrária**, v. 9, n. 17, p. 574-598, 2014.

SAQUET, M.A. **Abordagens e concepções de território.** São Paulo: Expressão Popular, 2007.

\_\_\_\_\_. Por uma abordagem territorial. *In: SAQUET, M.A.; SPOSITO, E. (Org.). Territórios e territorialidades: teorias, processos e conflitos.* São Paulo: Expressão Popular, p. 73-94, 2009.

\_\_\_\_\_. Território. *In: BOULLOSA, R.F. (org.). Dicionário para a formação em gestão social.* Salvador: CIAGS/UFBA, 2014. p. 176-179.

SEVILLA-GUZMÁN, E. Redescubriendo a Chayanov: hacia un neopopulismo ecológico. **Revista Agricultura y Sociedad**, n. 55, 1990.

SILVA, E.M.C.A. **Avaliação da contribuição ambiental e socioeconômica de uma unidade rural de produção de biogás no município de Monteiro – PB.** 2017. 64 f. Dissertação (Mestrado em Ciência e Tecnologia Ambiental) - Universidade Estadual da Paraíba, Campina Grande, 2017.

TOLEDO, V. La racionalidad ecologica de la produccion campesina. *In: SEVILLA-GUZMAN, E.; GONZALEZ de MOLINA, M. Ecologia, campesinado e historia, Las Ediciones de la Piqueta,* Madrid, 1992.

WANDERLEY, M.N.B. **O mundo rural como um espaço de vida:** reflexões sobre a propriedade da terra, agricultura familiar e ruralidade. Porto Alegre: UFRGS Editora, 2009.

*Recebido em 24/04/2019  
Aprovado em 22/05/2019*



## **SENSEMAKING: ANÁLISE DAS PUBLICAÇÕES EM EVENTOS NACIONAIS**

### **SENSEMAKING: ANALYSIS OF PUBLICATIONS AT NATIONAL EVENTS**

Guilherme Primo Matias<sup>1</sup>  
Gabrielle Ribeiro Rodrigues da Silva<sup>2</sup>

#### **RESUMO**

O objetivo deste trabalho foi, por meio da construção de um corpus sobre a perspectiva do *sensemaking* presente nos eventos da ANPAD, SBEO e FEA-USP, identificar, analisar o estado da arte desta perspectiva na literatura nacional. Foram analisadas as percepções a respeito da perspectiva do *sensemaking* segundo as temáticas do discurso; poder e política; preocupações micro e macro; identidades e; tomada de decisão e mudança apresentadas por Brown, Colville e Pye (2015). Este trabalho possui abordagem qualitativa e, como estratégia de pesquisa foi utilizado a técnica da revisão sistemática da literatura. Foram realizadas buscas de artigos com as palavras-chave “*sensemaking*” e “construção de sentido” nos anais dos eventos da ANPAD, SBEO e FEA-USP totalizando vinte e um trabalhos para análise. Os resultados da revisão sistemática indicaram que há predominância de estudos que abordam a problemática do *sensemaking* como discurso, ou seja, em sua grande maioria, as pesquisas empregam a análise de narrativa para desvendar o processo de *sensemaking*. Ademais, os resultados desta revisão salientam que a combinação dos tópicos de análise em um único estudo é recorrente nos estudos apresentados e publicados nos anais. Este caráter multifacetado da perspectiva do *sensemaking* se mostra necessário para o entendimento da sua totalidade e complexidade. Aconselha-se como agenda para futuras pesquisas a utilização de novas metodologias, tendo em vista o conteúdo proveitoso que se pode captar além das tradicionais análises de narrativa junto à perspectiva do *sensemaking*.

**Palavras-chave:** *Sensemaking*. Construção de Sentido. Revisão sistemática. Tópicos de análise do *sensemaking*.

#### **ABSTRACT**

The objective of this work was to construct a corpus on the perspective of sensemaking present at the events of ANPAD, SBEO and FEA-USP, to identify, analyze the state of the art from this perspective in the national literature. We analyzed the perceptions regarding the perspective of sensemaking according to the themes of the discourse; power and politics; micro and macro concerns; identities and; decision making and change presented by Brown, Colville and Pye (2015). This work has a qualitative approach and as a research strategy the technique of systematic literature review was used. We searched articles with the keywords "sensemaking" and "construction of meaning" in the annals of ANPAD, SBEO and FEA-USP events totaling twenty-one papers for analysis. The results of the systematic review indicated that there are predominance of studies that approach the problematic of sensemaking as discourse, that is, for the most part, the researches employ narrative analysis to unravel the process of sensemaking. In addition, the results of this review emphasize that the combination of the topics of analysis in a single study is recurrent in the studies presented and published in the annals. This multifaceted character from the perspective of sensemaking is necessary for the understanding of its totality and complexity. It is advised as an agenda for future research the use of new methodologies, in view of the useful content that can be captured beyond the traditional analysis of narrative next to the perspective of sensemaking.

**Keywords:** Sensemaking. Construction of Sense. Systematic review. Sensemaking analysis topics.

<sup>1</sup> Mestrando em Administração pela Universidade Federal do Paraná - UFPR. Bacharel em Administração pela Universidade Estadual de Maringá - UEM. E-mail: guimatias@gmail.com

<sup>2</sup> Doutoranda em Administração pela Universidade Federal do Paraná - UFPR. Pesquisadora Visitante na Aalborg University - Dinamarca. Mestre em Administração pela Universidade Federal do Paraná - UFPR. Bacharel em Administração pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná - Unioeste. E-mail: gabii.ribeiro@hotmail.com





## 1. INTRODUÇÃO

As organizações segundo aponta Souza (2017), buscam o entendimento das mudanças organizacionais, tanto junto ao ambiente externo quanto das organizações nas tomadas de decisão estratégica. Nesta consoante, a perspectiva do *sensemaking* delinea o processo pelo qual as situações organizacionais são enquadradas, narradas ou categorizadas por meio das palavras ou gestos corporais dos atores sociais ligados ao contexto, e como estes estruturam as percepções decorrentes (Holt & Cornelissen, 2014). Ressalta-se, entretanto, que grande parte do entendimento da perspectiva do *sensemaking* é creditada à Karl Weick que apresentou um pensamento distinto, porém homogêneo, que auxiliou na disseminação e avanço do *sensemaking* organizacional (Gioia, 2006).

O processo de *sensemaking* é inerente às organizações, pois conforme apontado por Austen e Kapias (2016), as organizações estão inseridas em ambientes de constantes mudanças. Seja para inovar, sobreviver, crescer ou tornar-se líder no seu contexto de atuação, os seus membros são incumbidos de alterar seu ambiente e sua realidade, adaptando-os às suas conveniências. Ou seja, os atores organizacionais são os responsáveis por criar sentido e promulgar o ambiente organizacional (Weick, 1995).

A criação de *sensemaking*, segundo Weick (1995), envolve contextualizar uma pista ou experiência particular no contexto de uma estrutura, narrativa ou categoria aprendida, como o modelo conceitual, que então produz e permite a interpretação. Por meio da experiência, esse processo torna-se a aprendizagem, pois os atores detectam cognitivamente as regularidades em meio à experiência crua e muitas vezes confusa e as comprimem em estruturas conceituais menos detalhadas que podem vir a guiar os sentidos, as inferências e o comportamento (Holt & Cornelissen, 2014).

Outrossim, Klein e Eckhaus (2017) evidenciaram que o processo de *sensemaking* não é um evento singular, mas é construído a partir de ciclos contínuos que geram a identidade própria. Isto é, o *sensemaking* pode ser definido como um processo pelo qual os atores sociais procuram compreender eventos novos, inesperados ou ambíguos que ocorrem dentro e fora da organização (Maitlis & Christianson 2014).

Em relação a aplicações futuras, Weick (2012) apontou que uma questão central nos estudos sobre *sensemaking* será a maneira pela qual as pessoas reimplementam conceitos com a finalidade de afastar as percepções cegas e as concepções vazias. Atentos a essa preocupação, com a finalidade de ampliar as contribuições de Karl Weick quanto a perspectiva do *sensemaking*, Brown, Colville e Pye (2015) sustentaram por meio de uma revisão crítica de artigos publicados no periódico *Organization Studies* características potencialmente gerativas para pesquisas empíricas e que aspiram o desenvolvimento da perspectiva do *sensemaking*. Os autores investigaram a utilização da perspectiva do *sensemaking* e, então, apontaram cinco tópicos de pesquisa, que serão a base para a construção desse estudo.

Nesse sentido, uma vez que a revisão sistemática propõe por meio de métodos explícitos identificar, selecionar e avaliar conteúdos relevantes da literatura, objetiva-se a utilização de tal análise a fim de identificar e analisar as percepções a respeito da perspectiva



do *sensemaking* segundo as temáticas apresentadas por Brown *et al.* (2015). Deste modo, este trabalho tem como objetivo categorizar o conteúdo das publicações em eventos nacionais.

Desta forma, selecionou-se os eventos promovidos desde a sua concepção até o ano de 2017 pela Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (ANPAD), Sociedade Brasileira de Estudos Organizacionais (SBEO) e, a Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (FEA-USP), acerca da perspectiva do *sensemaking* tendo como base cinco tópicos centrais expostos por Brown *et al.* (2015): discurso; poder e política; preocupações micro e macro; identidades e; tomada de decisão e mudança. Reitera-se que a preferência pela análise de artigos publicados nos anais dos eventos organizados pelas entidades descritas acima se deu pela sua relevância junto aos programas de pós-graduação *stricto sensus* em administração e conseqüentemente nas pesquisas em gestão.

Este estudo está dividido em cinco tópicos. Além da presente introdução, no tópico seguinte tem-se o referencial teórico acerca da perspectiva do *sensemaking* seguido dos procedimentos metodológicos utilizados, discussão e análise dos dados, por fim foi apresentado as considerações finais seguido pelas referências.

## 2. *SENSEMAKING*

O *sensemaking* é o processo pelo qual os indivíduos buscam entender e dar sentido a novos eventos inesperados ou confusos dentro das organizações (Maitlis & Christianson, 2014). No entanto, a construção de sentido envolve não apenas interpretação e produção de significado, mas a criação ativa das situações em que os atores sociais estão incorporados e empenhando-se a compreender a realidade (Brown *et al.*, 2015). Isto é, o *sensemaking* significa a criação de uma ordem para os acontecimentos (Weick, 1995).

A literatura de estudos organizacionais acerca da perspectiva do *sensemaking* é ampla. Nesta lógica, na segunda metade do século XX, trabalhos observaram o *sensemaking* como um quadro de referências (Goleman, 1985), ou seja, ele corresponde a processos de filtragem perceptual que os indivíduos dispõem quando tentam entender o ambiente em que estão inseridos. O *sensemaking* concentra-se em sutilezas e interdependências, ao passo que percebe eventos importantes e possíveis tendências. Destarte, a reflexão sobre a vida por parte dos indivíduos é constante, pois a reflexão é colocada como a postura mais coerente a ser adotada por pesquisadores e praticantes para o avanço do *sensemaking* (Starbuck & Milliken, 1988).

O *sensemaking* também é visto na literatura como abordagem metodológica. Promove, portanto, o estudo da construção que os indivíduos fazem para dar sentido às suas experiências. Tal metodologia concentra-se no diálogo, exemplificando o comportamento da informação humana por meio do contexto tempo-espço, conceituando o uso dessas informações, como comportamentos, em passos cíclicos que visam a construção de sentido da realidade (Dervin, 1992).

Entretanto, Dervin (1992) evidencia que para delinear o *sensemaking* como metodologia é preciso partir da suposição da descontinuidade, ou seja, supõe-se que exista descontinuidades entre entidades humanas e não humanas e entre tempos e espaços. Assim, é observado a descontinuidade como uma constante da natureza e da condição humana.



Mais adiante, Thomas, Clark e Gioia (1993), especificaram o *sensemaking* como a interação recíproca da busca de informação, significando atribuição e ação. Gioia e Chittipeddi (1991) conceituam que tal interação recíproca ocorrem nos processos de criação de sentido (*sensemaking*) e de dar sentido (*sensegiving*). Assim, o *sensemaking* é uma forma de compreensão do ambiente das organizações por meio de um processo de iniciativa de mudança estratégica.

Na busca de uma homogeneidade no conceito de *sensemaking*, Weick (1995) apresentou o *sensemaking* organizacional. O autor indica que o *sensemaking* perpassa e é o meio pelo qual as pessoas moldam a sua percepção de realidade, de modo que entender a criação de sentido é importante para entender a própria concepção dos processos psicológicos e sociais inerentes ao comportamento humano (Ala-Laurinaho, Kurki & Abildgaard, 2017).

Como marco no avanço da uniformidade da perspectiva do *sensemaking*, Weick (1995) apresentou sete características do processo de criação de sentido. Segundo o autor, tais características são definições constitutivas, derivadas de pressupostos metodológicos utilizados para dar entendimento a criação de sentido. Sendo assim, a tabela 01 apresenta a síntese das categorias.

**Tabela 01:** As propriedades do *sensemaking* segundo Weick

PROPRIEDADE	FUNÇÃO
Construção da Identidade	Cenários são construídos através da identidade, socialização primária e secundária, apresentar parte de si para os outros e decidir apresentar o “eu” mais apropriado.
Retrospectivo	Uma vez que, para o indivíduo aprender o que pensar, é preciso se atentar ao que foi dito anteriormente.
Promulgação de ambientes	Dado que as pessoas produzem parte do ambiente, e se deixam moldadas pelo ambiente, como você promulga o ambiente.
Social	O que o indivíduo diz e conclui são determinados por quem o socializou e como ele foi socializado.
Processo contínuo	Está acontecendo continuamente, é um constante vir a ser.
Foco em extrair pistas	Pistas são percebidas no ambiente, contudo algo que chama atenção para o indivíduo, pode não chamar atenção para um terceiro.
Plausibilidade	Criar sentido envolve coerência, aquilo que faz sentido por conta das experiências, construção de cenários que fazem que tal evento seja plausível.

Fonte: Adaptado de Weick (1995)

O trabalho de ordenação em sete características do processo de *sensemaking* exposta por Weick (1995) é louvável visto o volume e o conteúdo de publicações acerca do *sensemaking* que derivaram do seu trabalho. Mais adiante, Weick (2012) reiterou que ações, histórias contemporâneas, reações incorporadas, imaginação, pressuposições de lógica, fé e montagem criativa de antenarrativas em racionalidade narrativa plausível podem ampliar, multiplicar e atualizar o número de pistas com as quais os indivíduos estão dispostos a criar sentido.

Nessa conformidade, o estudo de Maitlis, Vogus e Lawrence (2013) avaliou que o processo de *sensemaking* nas organizações transcorre por meio das emoções que permeiam os eventos organizacionais. A emoção sinaliza a necessidade e fornece a energia que alimenta os processos de *sensemaking* nos quais tipos diferentes de emoções são mais e menos propensas a desempenhar esses papéis.



Em consoante, Brown *et al.* (2015)., sugeriram que o processo de *sensemaking* está ligeiramente atrelado às atividades práticas de pessoas reais envolvidas em situações concretas de ação sociais. Quanto a isto, nota-se em escala global ambientes repletos de complexidades dinâmicas em que eventos incomuns, inesperados e sem precedentes ocorrem de maneira persistente desafiando a relevância da perspectiva do *sensemaking* (Brown *et al.*, 2015). Nesta acepção, demonstra-se a importância teórica e prática do *sensemaking* visto que ele é o processo pelo qual os indivíduos dentro e fora das organizações aprendem a fazer sentido e a ter sentido para aprender (Colville, Pye & Brown, 2015).

Ainda, no desenvolvimento da perspectiva do *sensemaking* pós Weick, na tabela 02 é exposto os cinco tópicos centrais de análise da perspectiva do *sensemaking* propostos por Brown *et al.* (2015) que servirão de base para as análises a serem apresentadas no decorrer do presente estudo.

**Tabela 02:** Tópicos para análise junto ao *sensemaking*

TÓPICOS DE ANÁLISE	RELAÇÃO COM O SENSEMAKING
Discurso	"Como posso saber o que penso até ver o que digo?" (WEICK, 1995, p. 18). Grande parte dos teóricos do <i>sensemaking</i> tendem a enfatizar os aspectos linguísticos do <i>sensemaking</i> , concentrando em histórias narrativas de construção de sentido, sendo a narrativa uma ferramenta para a construção de significado.
Política e poder	Até que ponto os processos sociais de <i>sensemaking</i> são apanhados em maquinações políticas, e que o <i>sensemaking</i> é tanto um efeito quanto produtivo daquilo que são continuamente negociadas relações de poder?
Preocupações micro e macro	<b>Micro:</b> estudos que envolvam o papel da cultura, ou mesmo das estruturas e discursos institucionais/organizacionais, nos processos <i>sensemaking</i> . <b>Macro:</b> Visto que os micro processos de <i>sensemaking</i> baseiam-se em roteiros de nível macro o <i>sensemaking</i> de nível individual não é apenas incorporado, mas pode ter consequências para as organizações e até mesmo para as sociedades.
Identidades	"Uma vez que eu sei quem eu sou, então eu sei o que está lá fora" (WEICK, 1995, p.20). Não apenas os <i>sensemakers</i> estão preocupados em dar sentido a si mesmos e a seus mundos externos, mas igualmente o processo de <i>sensemaking</i> em ambos os casos é interdependente e dinâmico, ou seja, o <i>sensemaking</i> auxilia a construção de identidade individual e organizacional.
Tomada de decisão e mudança	<b>Tomada de decisão:</b> os processos de <i>sensemaking</i> estão associados às tomadas de decisão seja em contextos situados ou a nível institucional por se tratar de processos dinâmicos, sociais e reflexivos de construção de sentido. <b>Mudança:</b> o processo de <i>sensemaking</i> pode tanto acelerar quando retardar processos de mudança, visto os ritos de construção de sentido e tomada de decisão dos indivíduos nas organizações.

Fonte: Adaptado de Brown *et al.* (2015)

Entende-se como um avanço ao trabalho de Weick (1995) a concepção dos cinco tópicos relacionados ao *sensemaking* indicado por Brown *et al.* (2015), visto que os arranjos organizacionais atuais são voláteis e propensos a mudanças inesperadas. Relações de poder envolvendo a tomada de decisão, promulgação e mudança de identidade no ambiente organizacional se tornaram, portanto, rotineiras.



Weick (1995), por conseguinte, oferece um valioso *frame* de análise do processo de *sensemaking*, porém neste estudo recorrer-se-á as categorias apresentadas por Brown *et al.* (2015). Ademais, Maitlis e Christianson (2014) indicaram a valia de futuras pesquisas que apresentem não somente narrativas de *sensemaking* organizacional a nível micro mas que, similarmente, explorem o nível institucional entre organizações, além do uso de metodologias diversas qualificadas para perceber nuances e complexidades dos processos de *sensemaking* (Brown *et al.*, 2015). A seguir, são apresentados os procedimentos metodológicos utilizados neste estudo.

### 3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O estudo tem natureza qualitativa (Creswell, 2014) e descritiva (Cervo, Bervian & Silva, 2007). Como estratégia de pesquisa foi empregada a revisão sistemática da literatura nacional sobre a perspectiva do *sensemaking*, especificamente os trabalhos presentes em anais dos principais eventos nacionais acerca dos estudos organizacionais. A Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (ANPAD), responsável pelos eventos EnANPAD, EMA, EnEPQ, 3Es, EnEO e Simpósio de Gestão da Inovação Tecnológica. A Sociedade Brasileira de Estudos Organizacionais (SBEO) que, organiza o Congresso Brasileiro de Estudos Organizacionais (CBEO) e, a Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (FEA-USP), mantenedora dos Seminários em Administração da Universidade de São Paulo (SEMEAD).

A revisão sistemática, segundo Sampaio e Mancini (2007), auxilia a sintetizar as evidências presentes na literatura específica tendo em vista a contribuição para pesquisadores e profissionais em pesquisas futuras e seu cotidiano de trabalho. Esta sintetização de evidências empíricas ocorre por meio de uma análise de informações presentes nos artigos analisados tendo como base um problema de pesquisa específico (Galvão, Sawada & Trevizan, 2004). O presente estudo, como já comentado anteriormente, é norteado com a justificativa de que por meio de uma revisão sistemática da literatura é possível redirecionar as percepções a respeito da perspectiva do *sensemaking* no contexto brasileiro.

As fontes pesquisadas para a coleta de artigos sobre *sensemaking* foram os sítios eletrônicos da ANPAD, SBEO e, SEMEAD. Como delimitação temporal optou-se por buscar todos os artigos relacionados ao termo “*sensemaking*” e “construção de sentido” desde a concepção dos eventos até o ano de 2017. Ressalta-se que a busca do termo “construção de sentido” se deu pelo fato de que pesquisadores brasileiros podem utilizar a perspectiva do *sensemaking* com a tradução literal do termo, ou seja, utilizando o termo “construção de sentido”.

Nos eventos organizados pela ANPAD foram encontrados em cinco eventos um total de vinte trabalhos, sendo cinco deles acerca da “construção de sentido” e quinze sobre “*sensemaking*”. Nos anais do CBEO foram localizados um total de três artigos sendo um sobre “*sensemaking*” e dois acerca da “construção de sentido”. Já nos anais do SEMEAD foi encontrado apenas um trabalho relacionado com o *sensemaking* totalizando um corpus de vinte e quatro artigos.





Contudo, três trabalhos foram excluídos dos corpus. Um artigo presente no evento 3Es da ANPAD e dois do CBEO por se tratarem de revisões bibliográficas e ensaio técnico e consequentemente não atenderem à nenhum dos tópicos de análise propostas por Brown *et al.* (2015). Assim, vinte e um trabalhos foram selecionados para análise. Na tabela 03, apresenta-se os trabalhos selecionados para a revisão sistemática.

**Tabela 03:** Artigos selecionados para revisão sistemática

ANO	TÍTULO	AUTORES	EVENTO
2002	Interactions in Small Groups: an Investigation of Joint Organizational <i>Sensemaking</i> by Brazilians and Americans	Rodriguez	EnANPAD
2005	Conflitos na Construção de Sentido na Casa Verde: Uma Experiência de Uso Conjunto das Teorias Institucional e da Estruturação na Análise Organizacional	Rodrigues	EnANPAD
2006	A Interação em Comunidades Virtuais nas Organizações e o <i>Sensemaking</i> de Weick (1995): uma Possibilidade de Aproximação	Schröder	EnANPAD
2006	“ <i>Caminante, no hay camino, se hace camino al andar</i> ”: Praticantes e práticas: um estudo empírico sobre a construção de sentidos em estratégia	Biselli & Tonelli	EnANPAD
2009	O <i>Sensemaking</i> como Ferramenta Estratégica para o Desenvolvimento de Redes de Relacionamentos de Negócios no Contexto das Empresas de Base Tecnológica	Vieira & Fonsêca	3Es
2009	Construção de sentidos em práticas de um processo estratégico: um estudo de casos múltiplos em duas IESs do estado do Paraná	Montenegro & Bulgacov	EnANPAD
2010	<i>Sensemaking</i> na Inovação: O Caso da Tecnologia Flexfuel na Indústria Automotiva Brasileira	Russo e Sbragia	Simpósio de Gestão da Informação Tecnológica
2010	Aprendizagem organizacional e <i>sensemaking</i> na implementação de novas práticas de trabalho	Maravalhas	EnANPAD
2014	Stories of Entrepreneurs: <i>Sensemaking</i> , Narratives and Artifacts	Seloti Junior & Marcondes	EnANPAD
2014	Gestão da Sustentabilidade em Contexto Organizacional: Integrando <i>Sensemaking</i> , Narrativas e Processo Decisório Estratégico	Munck	EnANPAD
2014	O Processo de Organizar e <i>Sensemaking</i> : o Trabalho Interpretativo em Indústrias Criativas	Miranda	EnANPAD
2014	O Papel do <i>Sensemaking</i> nos Processos de Mudança nas Organizações	Correa <i>et al.</i>	EnEO
2015	Unknown Unknowns in Innovative Projects: Early Signs <i>Sensemaking</i>	Russo <i>et al.</i>	EnANPAD
2015	<i>Sensemaking</i> em Cena: Compreendendo a Criação de Sentido no Grupo Galpão	Possas & Medeiros	EnANPAD
2015	O Modelo de Negócio como Artefato Visual para a Construção de Sentido nas Organizações: Um Diálogo Entre Diferentes Abordagens	Rosa <i>et al.</i>	3Es
2016	Um Espaço de Cocriação: Comunidades de Marca e Seus Artefatos nos Processos de <i>Sensemaking</i> e Sensegiving da Identidade da Marca	Souto Maior <i>et al.</i>	EMA
2016	A construção de sentido para o “trabalho sujo”: trajetórias de vida de faxineiras	Caeiro <i>et al.</i>	CBEO
2017	Capacidades Dinâmicas, <i>Sensemaking</i> e Ambidestria Organizacional: Estudo de Caso de Uma Instituição de Ensino Superior	Souza & Takahashi	3Es
2017	<i>Sensemaking</i> e Empreendedorismo Internacional: Possibilidades de Estudo Conjunto	Jhuniór	3Es
2017	Marketing é cool e dá emprego! Orientação profissional e construção de sentido na decisão do curso superior	Rodrigues <i>et al.</i>	EnGPR
2017	Comunicação, <i>sensemaking</i> e sustentabilidade: o desenrolar da narrativa da sustentabilidade no contexto organizacional	Tomiotto <i>et al.</i>	SEMEAD

**Fonte:** Elaborado pelos autores (2018)



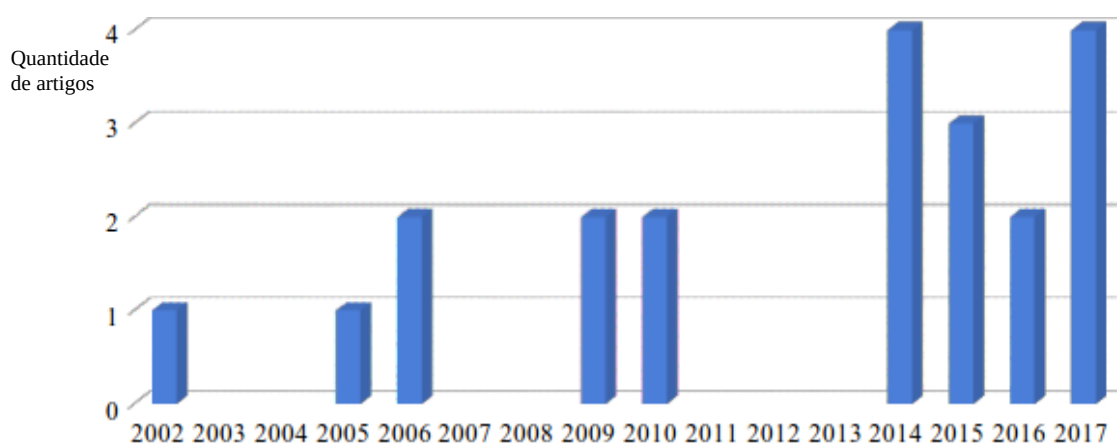
Tendo em vista esse plexo de artigos selecionados, no tópico seguinte foram analisados dados descritivos correspondentes a esses artigos, como a evolução das publicações sobre *sensemaking* nos eventos da ANPAD, os tipos de estudo sobre *sensemaking* e os eventos da ANPAD com publicações acerca do *sensemaking*. Posteriormente, decorreram-se análises descritivas agregadas ao objetivo e metodologia dos estudos, bem como a categorização deles conforme o modelo de análise de Brown *et al.* (2015).

#### 4. ANÁLISE DOS RESULTADOS

O estudo do processo do *sensemaking*, que é perpassado pelos indivíduos e organizações, pode ser uma atribuição de significado desses atores a eventos no ambiente, aplicando conhecimento, experiência, valores e crenças armazenados a essas novas situações em um esforço para compreendê-los (Giuliani, 2016). Portanto, o conjunto de estudos desenvolvidos ao longo dos anos, nacionalmente ou internacionalmente, buscam a entendimento e compreensão das nuances que podem ser oferecidas por meio desse processo de criação de sentido.

Dito isto, retratando o panorama de artigos publicados nos eventos da ANPAD, SBEO e FEA-USP, nota-se que o tema foi pouco explorado nesses eventos nacionais, embora sua relevância para os estudos organizacionais, evidenciado pela pouca quantidade de artigos encontrados. Esta pesquisa selecionou todos os artigos presentes nos anais dos eventos da ANPAD, SBEO e FEA-USP para a análise, e sua evolução de publicação nos anais dos eventos ao longo do tempo pode ser observado na figura 01.

**Figura 01:** Evolução das publicações sobre *sensemaking*

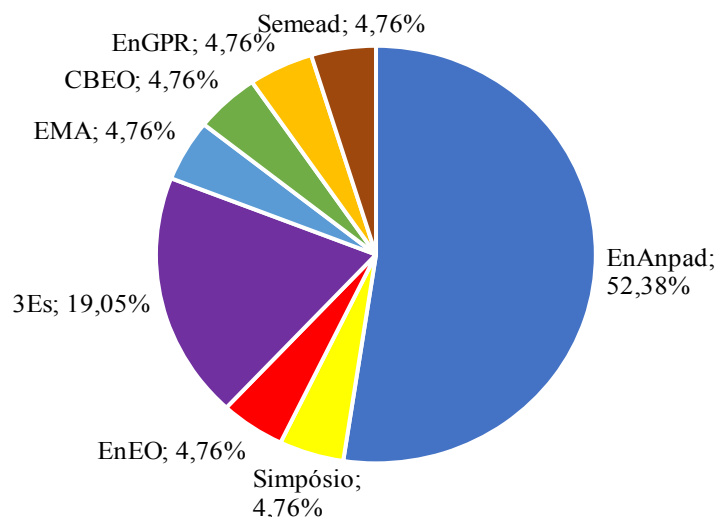


Fonte: Elaborado pelos autores (2018)



A figura sobre os trabalhos desenvolvidos acerca do *sensemaking* destaca que houve um crescimento ao longo dos anos, iniciando com um artigo em 2002 e crescendo até atingir seu o ápice de 4 artigos no ano de 2014, sendo que nos anos seguintes houve um declínio de trabalhos apresentados e voltando a aumentar em 2017. Cabe ressaltar que não foram observadas pesquisas nos anos de 2003, 2004, 2007, 2008, 2011, 2012 e 2013. Já em relação aos eventos nos quais os estudos foram apresentados e publicados em seus anais, pode-se observar a informação na figura 02.

**Figura 02:** Eventos nacionais com publicações sobre *sensemaking*



Fonte: Elaborado pelos autores (2018)

Salienta-se na figura 02 a maior representatividade das pesquisas apresentadas nos eventos da ANPAD que, juntos somam 19 artigos. Nos anais do EnANPAD foram encontrados 8 artigos, seguido pelo 3Es com 4 trabalhos. Evidencia-se também que nos demais eventos foram encontrados 1 artigo em cada. Estabelece-se que um fator relevante para esse número de pesquisas apresentadas no EnANPAD pode ser devido ao número de edições que o evento ocorre em relação aos demais e ao seu caráter multitemático, onde envolvem-se várias áreas da Administração, enquanto os demais eventos (3Es, EMA, EnEO e Simpósio) são mais específicos, cada qual em sua área, e não são anuais.

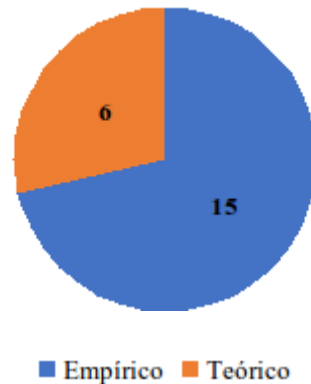
Reitera-se que o CBE0 e o Semead também apresentam múltiplos temas contudo, são eventos mais recentes com menos edições que o EnANPAD. Ainda sobre as características dos artigos publicados nos eventos nacionais, a figura 03 representa visualmente o caráter dos artigos selecionados para a revisão sistemática.

Observa-se que, predominantemente, os artigos possuem caráter empírico. Dos 21 estudos nomeados para a revisão sistemática, 15 possuem discussões empíricas, enquanto 6 deles foram construídos teoricamente sem aplicações empíricas. Embora haja essa pequena distinção entre o número de artigos teóricos e empíricos, pode-se afirmar que os estudos



estão, de certa forma, balanceados, cada qual complementando a contribuição que o outro faz para a área da perspectiva do *sensemaking*.

**Figura 03:** Tipos de estudo sobre *sensemaking*



Fonte: Elaborado pelos autores (2018).

Retomando os preceitos do processo de *sensemaking*, Weick (1995) apresentou contribuições por meio do seu artigo que embasam teoricamente o *sensemaking* no campo dos estudos de organizacionais. Entretanto, como postularam Brown *et al.* (2015), o *sensemaking* organizacional discutido por Weick (1995) pode ser considerado de abrangência restrita, tanto que o referido autor, em um novo estudo, com demais colegas consideraram que havia poucos trabalhos desenvolvidos nessa temática (Weick, Sutcliffe & Obstfeld, 2005).

Brown *et al.* (2015), portanto, a partir de suas leituras das argumentações de Weick, analisaram criticamente os estudos publicados na *Organization Studies* e mostraram cinco tópicos chaves de debates em que os estudos se pautavam. A contribuição desses autores, assim, reside na discussão do *sensemaking* por um ângulo mais amplo, porem assertivo acerca do conteúdo e escopo que cada categoria apresenta aos estudos nesse âmbito organizacional. Sendo assim, na tabela 04 são apresentados as principais informações (autor, ano, objetivo, metodologia) do conjunto de artigos publicados nos eventos nacionais selecionados para serem analisados, bem como os tópicos de Brown *et al.* (2015) que cada qual se encaixa.



**Tabela 04:** Objetivo, metodologia e tópicos de análise dos artigos

ARTIGO	OBJETIVO	METODOLOGIA	TÓPICOS DE ANÁLISE
Rodriguez (2002)	Preparar o terreno para o exame, nos níveis individual e de grupo, de vários aspectos das interações entre brasileiros e americanos em um ambiente de trabalho.	Ensaio Teórico	<i>Sensemaking</i> como Preocupações Micro
Rodrigues (2005)	Como atores sociais envolvidos com sua criação, desenvolvimento e gestão colocaram em prática sua idéia inicial e, posteriormente, passaram a divergir quanto aos sentidos atribuídos à missão da cooperativa	Estudo de caso realizado por meio de entrevistas, observação participante e análise de documentos da própria cooperativa.	<i>Sensemaking</i> como Identidade; <i>Sensemaking</i> com Preocupações Micro
Biselli e Tonelli (2006)	Investigar como praticantes de estratégia constroem o entendimento sobre o que é a estratégia, sobre como ela é criada nas organizações e sobre quem são os envolvidos nesta construção	A abordagem metodológica apoia-se no sócio-construcionismo desenvolvido no Brasil especialmente por Spink (1999) e sobre a construção de sentidos nas organizações, proposta por Weick (1995).	<i>Sensemaking</i> como Discurso
Schroeder (2006)	Despertar o interesse pela abordagem do <i>sensemaking</i> sugerindo-o como uma possibilidade de ampliação do olhar sobre as comunidades virtuais no contexto organizacional, - e sobretudo por sua possibilidade de aproximação - a partir de uma breve revisão teórica.	Ensaio Teórico	<i>Sensemaking</i> como Identidade
Montenegro e Bulgacov (2009)	Compreender os sentidos individuais e coletivos construídos pelos atores nas práticas estratégicas a partir da identificação e descrição das atividades individuais e coletivas que compõem essas práticas.	Trata-se de uma pesquisa qualitativa exploratória e a coleta de dados foi realizada por meio de informações localizadas nos sites das IES, documentos, entrevistas semiestruturadas e em profundidade com os praticantes identificados (15 na UFPR e 19 na FAE) e observação não-participante.	<i>Sensemaking</i> como Discurso
Vieira e Fonsêca (2009)	Propõe uma reflexão sobre qual o sentido ( <i>sensemaking</i> ) de se relacionar	Foi realizada a análise de conteúdo das entrevistas realizadas	<i>Sensemaking</i> como Discurso
Maravalhas (2010)	Investigar a aprendizagem decorrente de mudanças geradas com a implementação de um novo modelo de atuação na auditoria interna de uma empresa do setor financeiro	Foi realizado o método fenomenológico, com base no modelo de Sanders (1982), e análise documental e entrevistas	<i>Sensemaking</i> como Tomada de Decisão e Mudança; <i>Sensemaking</i> como Política e Poder
Russo e Sbragia (2010)	Identificar e avaliar a ocorrência do <i>sensemaking</i> em um processo de inovação, em suas várias etapas	A análise foi feita pelos autores sob a perspectiva do <i>sensemaking</i> . Foram usadas duas fontes de dados: secundários e primários.	<i>Sensemaking</i> como Mudança; <i>Sensemaking</i> como Política e Poder
Correa <i>et al.</i> (2014)	Descrever a construção de sentido ( <i>sensemaking</i> ) de processos de mudança, a partir da construção de uma racionalidade narrativa	Ensaio Teórico	<i>Sensemaking</i> como Discurso; <i>Sensemaking</i> como Tomada de Decisão e Mudança





Miranda (2014)	Investigar a construção de sentido no processo de organização em empresas da indústria criativa	Análise temática das entrevistas. As entrevistas foram realizadas em profundidade com atores que participam da criação de sentido.	<i>Sensemaking</i> com Preocupações Micro; <i>Sensemaking</i> como Discurso
Munck (2014)	Discutir e evidenciar alternativas decisórias mais alinhadas aos preceitos da sustentabilidade e retrata-las em <i>frameworks</i>	Ensaio Teórico	<i>Sensemaking</i> como Tomada de Decisão e Mudança
Seloti Junior e Marcondes (2014)	Entender como os empreendedores constroem artefatos que legitimam e reforçam suas próprias histórias - os chamados "artefatos corporativos"	Foi recorrida a análise de narrativa das entrevistas realizadas	<i>Sensemaking</i> como Discurso; <i>Sensemaking</i> como Identidade
Possas e Medeiros (2015)	Analisar o processo de construção de sentido do Grupo Galpão	A técnica utilizada para analisar foi a teoria fundamentada em sua abordagem construtivista. Documentos, o <i>shadowing</i> , e entrevistas individuais com integrantes do grupo foram as técnicas de coleta de dados	<i>Sensemaking</i> como Política e Poder; <i>Sensemaking</i> como Discurso
Russo <i>et al.</i> (2015)	Compreender a relevância dos primeiros sinais para identificar <i>unknowns</i> em projetos inovadores	Um processo exploratório foi aplicado na fase qualitativa para identificar as práticas utilizadas para o <i>sensemaking</i> . Na fase quantitativa, a natureza do estudo foi descritiva, com o uso de estatística não paramétrica	<i>Sensemaking</i> com Preocupações Micro
Caeiro <i>et al.</i> (2016)	Compreensão do processo de construção de sentido para o trabalho de empregadas domésticas	Foi utilizado as trajetórias de vida por meio de entrevistas temáticas	<i>Sensemaking</i> como Discurso
Souto Maior <i>et al.</i> (2016)	Propõe-se a investigação das comunidades de marca como um espaço de co-criação de identidade, onde organizações e consumidores constroem, mantêm e distribuem artefatos simbólicos num processo de <i>sensegiving</i> e <i>sensemaking</i> mútuo para construção de significado	Ensaio Teórico	<i>Sensemaking</i> como Identidade
Jhuniór (2017)	Abordar o contexto do "vir a ser" internacional com ênfase em teorias de cunho comportamental	Ensaio Teórico	<i>Sensemaking</i> como Identidade; <i>Sensemaking</i> como Discurso
Rodrigues <i>et al.</i> (2017)	O modo como jovens construíram sentido sobre a opção por um curso superior e a carreira profissional derivada disso	Optou-se pela História de Vida como estratégia de investigação e a entrevista pessoal como técnica	<i>Sensemaking</i> como Identidade
Souza e Takahashi (2017)	Avançar no conhecimento sobre o processo de capacidades dinâmicas a partir das lacunas identificadas no <i>sensemaking</i> e na ambidestria organizacional	Análise de narrativa das entrevistas realizadas por meio de roteiro semiestruturado com diretores, gerentes e coordenadores	<i>Sensemaking</i> como Mudança; <i>Sensemaking</i> com Preocupações Micro
Tomiotto <i>et al.</i> (2017)	Compreender as narrativas da sustentabilidade a partir de suas articulações e movimentos que contribuem para a construção das mesmas	Análise documental das narrativas	<i>Sensemaking</i> como Discurso

Fonte: Elaborado pelos autores (2018)



No que tange aos artigos teóricos, promovendo a análise conforme a distinção apontada por Brown *et al.* (2015), os artigos Montenegro e Bulgacov (2009); Biselli e Tonelli (2006); Correa *et al.* (2014); e Jhuniór (2017) abordam sobre questões que se encaixam na categoria discurso. Artigos dessa esfera sintetizam as relações linguísticas do *sensemaking*, tratam-se de entender as significações no âmbito organizacional, por meio das narrativas expostas pelos atores sociais, criando uma narrativa organizacional. Igualmente foi encontrado nos artigos empíricos de Miranda (2014), Possas e Medeiros (2015), Vieira e Fonsêca (2009) e Seloti Junior e Marcondes (2014) que fazem parte dessa revisão sistemática.

*Sensemaking* como Política e Poder foi identificado, na figura de trabalho teórico, apenas no estudo apresentado por Schröder (2006). Nos artigos empíricos, Maravalhas (2010) e Russo e Sbragia (2010) da mesma forma abordam esse *sensemaking* que é continuamente negociado pelas relações de poder. Como visto no artigo de Brown *et al.* (2015), alguns estudos não se limitam a uma categoria, abrangendo, assim, mais de uma nuance do processo de *sensemaking*. Tendo direcionado isso, Possas e Medeiros (2015), além de explorar as implicações do *sensemaking* como um discurso, assinalam as implicações envolvidas nesse processo com um espectro de política e poder.

No que se refere ao processo de *sensemaking* envolto em preocupações micro e macro, Rodriguez (2002) assenta em seu ensaio teórico o exame do *sensemaking* individual direcionando para um *sensemaking* grupal, isto é, trilhando o caminho entre o micro e macro uma vez que o *sensemaking* organizacional perpassa similarmente pelo processo de criação de sentido individual dos atores sociais. Russo *et al.* (2015) e Souza e Takahashi (2017) partem de em estudos empíricos, do mesmo modo voltado para questões micro. Miranda (2014) desenvolveu um estudo empírico que, além, do processo de *sensemaking* como discurso evidenciado anteriormente, abrange questões microprocessuais do *sensemaking*. Artigos publicados nos eventos nacionais selecionados que abordam as questões macroprocessuais não foram identificados.

Quanto ao *sensemaking* como um processo de identidades Souto Maior, Korelo, Negrão e Barwinski (2016) oferecem a noção teórica dos sensemakers preocupados tanto em fazer sentido para si mesmos e de seus mundos externos. Schröder (2006) e Jhuniór (2017), apesar de abordarem teoricamente também o processo como política e poder; e discurso - respectivamente - se preocupam com o processo nas bases de identidade. Empiricamente, além de aproximar-se do *sensemaking* como um discurso, Seloti Junior e Marcondes (2014) retratam o processo de *sensemaking* como uma identificação dos sensemakers.

Interessados na tomada de decisão individual e coletiva e processos de mudança de grupo e organizacional, os autores Munck (2014) e Correa *et al.* (2014) aguçaram em seus estudos teóricos questões do *sensemaking* como uma tomada de decisão e mudança. Ressalta-se que o estudo dos últimos autores apresentados relatam da mesma forma o processo de *sensemaking* como um discurso. Referente aos trabalhos desenvolvidos empiricamente, na revisão sistemática apontou-se que outrossim os artigos de Maravalhas (2010), Russo e Sbragia (2010) e Souza e Takahashi (2017) abordavam o processo de *sensemaking* como tomada de decisão e mudança, além dos teores política e poder dos dois primeiros artigos citados e mudança, do último artigo apresentado.



Ao relacionar os artigos publicados nos eventos nacionais com a argumentação de Brown *et al.* (2015), percebe-se que algumas lacunas ainda não foram preenchidas. No plexo de artigos analisados, nenhum abordava a categoria macro do *sensemaking*. Em vista disso, assim como os autores referidos, mantém-se essa agenda de pesquisa em aberto e pede-se que estudos futuros explorem o papel dos discursos nesse nível na construção do processo de *sensemaking* entre e ao longo das organizações.

Algumas temáticas que foram consideradas também como agenda de pesquisa – a notar os processos de *sensemaking* em movimentos de mudança, e política e poder – possuem uma representação significativa nos eventos nacionais (7 artigos) e conseqüentemente no debate acadêmico proporcionado por esses eventos. A questão de abranger temas novos para o entendimento do *sensemaking*, como times virtuais, foi, igualmente, identificada. Entretanto, somente o estudo de Schröder (2006) introduziu essa nova possibilidade de estudo, o que ainda demonstra a necessidade e carência na extensão da compreensão do *sensemaking* em novos contextos. Além disso, a construção de estudos críticos é recomendada.

No tocante metodológico, as técnicas mais recorridas e que são tradicionalmente em estudos na esfera do *sensemaking*, como entrevistas (técnica de coleta) e análise de narrativa (técnica de análise), foram igualmente abarcadas por essa seleção de estudos da revisão sistemática. Brown *et al.* (2015), afirmam que se houver o entendimento que os estudos precisam persuadir profundamente as linhas de pesquisa, necessita-se refinar os métodos para capturar a totalidade das nuances e a complexidade que o *sensemaking* oferece, recorrendo, por exemplo, a utilização de vídeos, análise situacional e de eventos em tempo real e autoetnografia. Portanto, a agenda metodológica continua em aberto.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo teve como cerne o objetivo categorizar o conteúdo das publicações dos eventos nacionais organizados pela ANPAD, SBEO e FEA-USP em relação à perspectiva do *sensemaking* tendo como base cinco tópicos centrais expostos por Brown *et al.* (2015): discurso; poder e política; preocupações micro e macro; identidades e; tomada de decisão e mudança.

Weick (1995) procurou harmonizar os resultados e argumentações dos estudos antecedentes em um *frame* de estudo nomeado *sensemaking* organizacional. Entretanto, posterior a este estudo e baseados em suas leituras e artigos analisados da perspectiva do *sensemaking*, Brown *et al.* (2015) sugeriram os cinco tópicos de análise sobre *sensemaking* utilizados no presente estudo para identificar as nuances dos trabalhos investigados.

Considera-se que este estudo atingiu seu objetivo de expor o estado da arte das publicações presentes em anais de eventos nacionais. Em termos de avanço teórico da perspectiva do *sensemaking* nota-se que os pesquisadores brasileiros, norteados pela vertente do construcionismo (Biselli & Tonelli, 2006), buscam consolidar a perspectiva do *sensemaking* como uma lente importante para compreender a complexidade das organizações.



Partindo deste princípio, os resultados da revisão sistemática indicaram que há predominância de estudos que abordam a problemática do *sensemaking* como discurso, ou seja, em sua grande maioria, as pesquisas empregam a análise de narrativa para desvendar o processo de *sensemaking*. Os tópicos de pesquisa restantes propostos por Brown *et al.* (2015) são empregados de modo semelhante nos demais artigos publicados nos eventos da ANPAD. Aconselha-se, portanto, como agenda de pesquisa que os estudos futuros abarquem estas questões para, então, contribuir para o entendimento desta esfera do *sensemaking*.

Ademais, os resultados desta revisão salientam que a combinação dos tópicos de análise em um único estudo, isto é, abranger questões do *sensemaking* como discurso e *sensemaking* como identidade por exemplo, é recorrente nos estudos apresentados e publicados nos anais. Pode-se argumentar que a combinação das temáticas introduzidas por Brown *et al.* (2015) em um único estudo podem induzir os estudos a resultados não condizentes com a realidade. Entretanto, replica-se que esse caráter multifacetado do estudo do *sensemaking* pode ser necessário para o entendimento da totalidade e complexidade desse processo, assim como são realizados estudos multidisciplinares, cujos fornecem uma riqueza de análise que somente com o uso de um domínio do conhecimento não poderia ser auferido.

Além disto, recomenda-se que pesquisadores do *sensemaking* procurem utilizar novas metodologias, tendo em vista o conteúdo proveitoso que se pode captar além das tradicionais análises de narrativa junto à perspectiva do *sensemaking*. Entende-se a relevância do aprofundamento dos tópicos expostos por Brown *et al.* (2015), tal como, aconselha-se a busca por novos tópicos para análise do processo de *sensemaking*.

Pode-se considerar como limitação a utilização dos tópicos expostos pro Brown *et al.* (2015), visto que, estes autores construíram estes tópicos a partir da análise de trabalhos expostos em outro contexto. Deste modo, ao replicar a pesquisa de Brown *et al.* (2015) tem-se o desafio para futuras pesquisas de fazer estudos comparativos do contexto brasileiro com o do exposto pelos autores.

Ademais, a utilização de artigos provenientes dos eventos nacionais específicos pode ser considerado um fator limitante, dado que ao estabelecer esta amostra de 21 artigos para análise pode-se ter descartado involuntariamente outros trabalhos passíveis para a investigação presentes em periódicos e eventos, sejam nacionais ou internacionais. Ainda assim, depreende-se que os eventos selecionados para a construção do corpus de análise são representativos no âmbito da pesquisa em administração no contexto brasileiro.

### Referências

- ALA-LAURINAHO, A., KURKI, A. L., & ABILDGAARD, J. S. (2017). **Supporting sensemaking to promote a systemic view of organizational change—contributions from activity theory.** *Journal of Change management*, 17(4), 367-387.
- BISELLI, F., & TONELLI, M. J. (2006). **Praticantes e práticas: um estudo empírico sobre a construção de sentidos em estratégia.** *Anais do XXX ENANPAD*.



- BROWN, A. D., COLVILLE, I., & Pye, A. (2015). **Making sense of sensemaking in organization studies.** *Organization Studies*, 36(2), 265-277.
- CAEIRO, M., NETO, A. C., & GUIMARAES, L. D. V. M. (2016). **A construção de sentido para o “trabalho sujo”: trajetórias de vida de faxineiras.** *In: Anais do Congresso Brasileiro de Estudos Organizacionais.*
- CERVO, A. L., & BERVIAN, A. P. S. R. (2007). **Metodologia científica.** 6ª edição.
- COLVILLE, I., PYE, A., & BROWN, A. D. (2016). **Sensemaking processes and Weickarious learning.** *Management Learning*, 47(1), 3-13.
- CORREA, M., RESE, N., SANDER, J., & FERREIRA, J. (2014). **O papel do sensemaking nos processos de mudança nas organizações.** *VIII Encontro de estudos organizacionais da ANPAD. Eneo.*
- CRESWELL, J. W. (2014). **Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches.** Thousand Oaks, CA: Sage.
- DERVIN, B. (1992). **From the mind's eye of the user: The sense-making qualitative-quantitative methodology.** *Sense-Making Methodology reader.*
- GALVÃO, C. M., SAWADA, N. O., & TREVIZAN, M. A. (2004). **Revisão sistemática: recurso que proporciona a incorporação das evidências na prática da enfermagem.** *Revista Latino-americana de enfermagem*, 12(3), 549-556.
- GIOIA, D. A. (2006). **On Weick: an appreciation.** *Organization studies*, 27(11), 1709-1721.
- GIOIA, D. A., & CHITTIPEDDI, K. (1991). **Sensemaking and sensegiving in strategic change initiation.** *Strategic management journal*, 12(6), 433-448.
- GIULIANI, M. (2016). **Sensemaking, sensegiving and sensebreaking: The case of intellectual capital measurements.** *Journal of Intellectual Capital*, 17(2), 218-237.
- GOLEMAN, D. (1985). **Vital Lies.** *Simple Truths*, 34-36.
- Holt, R., & Cornelissen, J. (2014). **Sensemaking revisited.** *Management Learning*, 45(5), 525-539.
- JHUNIOR, R. O. S. (2017) **Sensemaking e Empreendedorismo Internacional: Possibilidades de Estudo.** *VIII Encontro de Estudos em Estratégia - 3Es.*
- KLEIN, G., & ECKHAUS, E. (2017). **Sensemaking and sensegiving as predicting organizational crisis.** *Risk Management*, 19(3), 225-244.
- MAITLIS, S., & CHRISTIANSON, M. (2014). **Sensemaking in organizations: Taking stock and moving forward.** *The academy of management annals*, 8(1), 57-125.
- MAITLIS, S., VOGUS, T. J., & LAWRENCE, T. B. (2013). **Sensemaking and emotion in organizations.** *Organizational Psychology Review*, 3(3), 222-247.





- MARAVALHAS, E. (2010). **Aprendizagem organizacional e sensemaking na implementação de novas práticas de trabalho**. Anais do Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração.
- MIRANDA, R. (2014). **O Processo de Organizar e sensemaking: o trabalho interpretativo em indústrias criativas**. *XXXVIII Encontro da ANPAD*.
- MUNCK, L. (2014). **Gestão da Sustentabilidade em Contexto Organizacional: Integrando Sensemaking, Narrativas e Processo Decisório Estratégico**. *XXXVIII ENANPAD*.
- POSSAS, M. C.; MEDEIROS, C. R. O. (2015). **Sensemaking em Cena: Compreendendo a Criação de Sentido no Grupo Galpão**. *XXXIX Encontro da ANPAD*.
- RODRIGUEZ, C. L. (2002). **Interactions in small groups: an investigation of joint organizational sensemaking by brazilians and americans**. *Encontro anual da associação nacional de pós-graduação e pesquisa em administração*.
- RUSSO, R. F. S. M.; SBRAGIA, R. **Sensemaking na Inovação: O Caso da Tecnologia Flexfuel na Indústria Automotiva Brasileira**. *XXVI Simpósio de gestão da Inovação Tecnológica*.
- RUSSO, R. F.S.M.; FONSECA, F.; SBRAGIA, R. (2015) **Unknown unknowns in innovative projects: early signs sensemaking**. *XXXIX EnANPAD 2015*.
- SAMPAIO, R. F.; MANCINI, M. C. (2007). **Estudos de revisão sistemática: um guia para síntese criteriosa da evidência científica**. *Revista brasileira de fisioterapia*, 11(1), 83-89.
- SCHROEDER, C. S. **A interação em comunidades virtuais nas organizações e o sensemaking de Weick (1995): uma possibilidade de aproximação**. *Anais do Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração*.
- SELOTTI JR, S. L.; MARCONDES, F. **Stories of entrepreneurs: sensemaking, narratives and artifacts**. *XXXVIII Encontro da ANPAD*.
- SOUTO MAIOR, C.; KORELO, J. ; BARWINSKI, L. ; NEGRÃO, A. (2016). **Um Espaço de Co-criação: Comunidades de Marca e seus Artefatos nos Processos de Sensemaking e Sensegiving da Identidade da Marca**. *VII Encontro de Marketing da Anpad*.
- SOUZA, C. P. S.; TAKAHASHI, A. R. W. (2017). **Capacidades Dinâmicas, Sensemaking e Ambidestria Organizacional: Estudo de Caso de Uma Instituição de Ensino Superior**. *Viii Encontro De Estudos Em Estratégia*.
- STARBUCK, W. H., & MILLIKEN, F. J. (1988). **Executives' perceptual filters: What they notice and how they make sense**.
- THOMAS, J. B., CLARK, S. M., & GIOIA, D. A. (1993). **Strategic sensemaking and organizational performance: Linkages among scanning, interpretation, action, and outcomes**. *Academy of Management journal*, 36(2), 239-270.



VIEIRA, R. S. G.; FONSÊCA, F. R. B. (2009). **O Sensemaking como Ferramenta Estratégica para o Desenvolvimento de Redes de Relacionamentos de Negócios no Contexto das Empresas de Base Tecnológica. IV Encontro de Estudos em Estratégia/3Es.**

WEICK, K. E. (1995). *Sensemaking in organizations* (Vol. 3). Sage.

WEICK, K. E. (2012). **Organized sensemaking: A commentary on processes of interpretive work.** *Human Relations*, 65(1), 141-153.

WEICK, K. E., SUTCLIFFE, K. M., & OBSTFELD, D. (2005). **Organizing and the process of sensemaking.** *Organization science*, 16(4), 409-421.

*Recebido em 11/02/2019  
Aprovado em 22/05/2019*



## POLÍTICAS LINGUÍSTICAS E SEUS EFEITOS NA SOCIEDADE: RELAÇÕES DE PODER ENTRE O GUARANI E O ESPANHOL NO PARAGUAI

## LINGUISTIC POLICIES AND THEIR EFFECTS ON SOCIETY: RELATIONSHIPS OF POWER BETWEEN GUARANI AND SPANISH IN PARAGUAY

Maria Lucivane de Oliveira Morais<sup>1</sup>  
Miriam de Oliveira Almeida de Deus<sup>2</sup>

### RESUMO

O objetivo geral desse artigo é analisar como as questões linguísticas se desdobram na sociedade, citando como exemplo o caso do Paraguai, o único país da América Latina que possui duas línguas oficiais: o espanhol e o guarani embora no cotidiano ambas se mostrem com *status* distintos. O campo de conhecimento denominado como Política Linguística (PL) é relativamente novo no Brasil, entretanto, nos últimos anos têm sido desenvolvidas importantes pesquisas que tem auxiliado a compreender a dimensão da língua no território nacional e, também, em outros países como o caso que será discutido. Nesse sentido, as análises de Calvet (2002) serviram de referência para compreender o modo como o Estado intervém na sociedade elaborando PL definidas como *in vitro* e como as línguas são utilizadas socialmente, ou seja, *in vivo*, requisitando, dentre outros fatores, valorização e reconhecimento. As reflexões apresentadas a seguir foram filiadas aos estudos elaborados por autores como o já citado Calvet (2002), Colaça (2016), Raffestin (1993), Silva (2003), dentre outros.

**Palavras-chave:** Políticas Linguísticas. Gestão de Línguas. Língua e poder.

### ABSTRACT

The general objective of this article is to analyze how linguistic issues unfold in society, citing as an example the case of Paraguay, the only country in Latin America that has two official languages: Spanish and Guarani, although in daily life, they both show different status. The field of knowledge known as Linguistic Policy (PL) is relatively new in Brazil, however, in recent years important research has been developed that has helped to understand the dimension of the language in the national territory and, also, in other countries as the case that will be discussed. In this sense, the analyzes of Calvet (2002) served as reference to understand how the State intervenes in society by elaborating PLs defined as *in vitro* and how languages are used socially, that is, *in vivo*, requesting, among other factors, . The following reflections were related to the studies elaborated by authors such as Calvet (2002), Colaça (2016), Raffestin (1993), Silva (2003), among others.

**Keywords:** Linguistic Policies. Language Management. Language and power

---

<sup>1</sup> Mestra em Filosofia Moderna e Contemporânea pela UNIOESTE. Graduada em Filosofia pela UNIOESTE e em Geografia pela UNIAMÉRICA. E-mail: marialucivane@bol.com.br

<sup>2</sup> Mestranda no Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu - SOCIEDADE, CULTURA E FRONTEIRAS – UNIOESTE. Licenciada em Letras - Espanhol pela UFMG. Especialista em Língua Espanhola pela UNIPAN. Especialista em EAD e Novas Tecnologias pela FAEL. Especialista em Educação em Educação em Tempo Integral pela FESL. Professora de Espanhol na Rede Pública Estadual do Paraná. E-mail: miriam.oad@gmail.com



## 1. INTRODUÇÃO

A área de Política Linguística (PL) é considerada relativamente nova no Brasil, estando presente como disciplina específica na matriz curricular de poucos cursos de Letras. Apesar disso, seus estudos têm crescido nos últimos anos em virtude dos vários temas discutidos por linguistas como, por exemplo, a Língua Brasileira de Sinais (LIBRAS), línguas indígenas, de imigração e, conseqüentemente, o espaço que ocupam dentro território nacional, seu corpus e estatuto. (SILVA, 2013).

A discussão tecida a seguir tem como objetivo geral analisar como as questões linguísticas se desdobram sobre a sociedade, citando como exemplo o caso do Paraguai, o único país da América Latina que possui duas línguas oficiais, contando com uma grande diversidade linguística que precisa ser respeitada e valorizada.

O *status* que essas línguas ocupam nesse país, bem como, as reivindicações tecidas pela população que usa cotidianamente o guarani (de origem indígena ou não), nos sensibiliza para a necessidade de pensarmos também sobre o ideal monolinguista amplamente difundido no Brasil, e que não representa a multiculturalidade instaurada, especialmente em regiões de fronteiras onde residem um grande número de imigrantes e o próprio trânsito fronteiriço é constante, permitindo uma aproximação entre os sujeitos de distintas nacionalidades.

Para delimitar as reflexões do artigo foram definidos os seguintes objetivos específicos: discutir a relação entre língua e poder; analisar a importância do desenvolvimento de PL e da gestão de línguas; e evidenciar como o espanhol e o guarani coexistem no Paraguai, bem como, as relações de poder que delas se desdobram.

Justifica-se esse estudo pela compreensão de que a língua se mostra como mais do que um mero instrumento de comunicação e identidade, dando origem a diferentes relações de poder, imposições linguísticas, *status*, valorização e extinção, embora não se possa afirmar que uma língua seja “melhor” ou mais importante que outra. Enquanto moradoras de uma cidade que encontra-se inserida em uma área de tríplice fronteira composta por Foz do Iguaçu no Brasil, Puerto Iguazú na Argentina e Ciudad del Este no Paraguai, essas relações se tornam mais visíveis e, portanto, sua análise mostra-se de grande valia.

A metodologia escolhida para lançar luz sobre tais fenômenos baseou-se em pesquisa bibliográfica qualitativa, tendo como referência autores como Calvet (2002), Colaça (2016), Raffestin (1993), Silva (2003), dentre outros. No decorrer da seleção das fontes de pesquisa foram consultados livros e alguns artigos disponibilizados *on line* nos *sites* google acadêmico e scielo.

## 2. LÍNGUA E PODER

As discussões em torno dos direitos linguísticos ganharam força nas últimas décadas em virtude das transformações, políticas, econômicas e sociais configuradas com maior ênfase, a partir da efetivação do processo de globalização na década de 90, que fortaleceu a integração dos capitais, do comércio, divisão internacional do trabalho, etc. (HAMEL, 2003).



Por outro lado, a diversidade cultural, étnica e linguística que em períodos anteriores sucumbia a pressão homogeneizadora dos Estados Nacionais, deixou de ser vista como uma ameaça e, gradativamente, passou a ser valorizada – embora tais conquistas não tenham se dado fora de um quadro de luta, reivindicação, pressão das minorias, engendradas em um jogo de poder necessário para que fossem tomadas medidas capazes de abranger, por exemplo, o corpus e estatuto de uma determinada língua.

Nesse contexto configurado ao longo do século XX, Hamel (2003) enfatiza que:

Já não é possível compreender a diversidade como uma tenaz resistência à mudança, como um entrincheiramento das minorias nas suas zonas de refúgio. Hoje em dia as suas reivindicações formulam-se em termos dos direitos modernos, tanto em países industrializados como em periféricos, e os movimentos dos subordinados apropriam-se cada vez mais dos temas nacionais e globais. (HAMEL, 2003, p.48-49).

Na América Latina, Hamel (2003) já anunciava a presença de transformações que emergiam de dentro e de fora nos Estados Nacionais devido a globalização, a organização exercida pela sociedade civil e pelos grupos minoritários descritos anteriormente. Desde dentro, os movimentos étnicos reivindicavam “o direito ao território, à autonomia, o controle sobre seus recursos, educação e justiça”. Também “começaram a transcender o espaço rural-indígena e a irromper no cenário nacional com demandas de justiça e democracia que concernem à sociedade em seu conjunto”. (HAMEL, 2003, p.50).

A língua é compreendida como um dos mais poderosos meios de identidade de uma população, por isso, toma para si um lugar fundamental na cultura, ao mesmo tempo em que, pode originar inúmeros conflitos. Raffestin (1993, p.97) a compreende como um instrumento, mas também, por meio de suas funções que são “múltiplas e diversas: funções de comunicação, de organização do real e de transmissão”. Quando a língua é pensada como um instrumento, verifica-se que pertence à cultura e, portanto, pode ser compreendida como o conjunto de informações não hereditárias e dos meios necessários para que possa ser organizada e conservada.

Enquanto elemento constitutivo da cultura, a língua preenche funções, é utilizada como um recurso e, portanto, permite a manutenção das relações de poder existentes socialmente. É importante ressaltar que não existem argumentos capazes de comprovar a superioridade de uma língua sobre outra(s), entretanto, algumas, como o inglês, ocupam um lugar de destaque no âmbito mundial por ser utilizada com mais frequência, enquanto outras, se limitam a dimensões territoriais menores e a um número mais restrito de falantes.

Por meio da língua é possível o delineamento do processo de comunicação que, por sua vez, resulta do trabalho linguístico humano que possibilita falar e compreendê-la por meio de diferentes enunciados. Quando seu capital constante não é objeto de interesse, ela poderá se tornar morta, extinguindo-se os propósitos de produção e circulação das mensagens em um determinado espaço e tempo. De acordo com Raffestin (1993):

Uma comunidade linguística é constituída pelo total das mensagens trocadas em uma certa língua. Nessas condições, uma comunidade linguística aparece como “um imenso mercado, no qual as palavras, as expressões e as mensagens circulam como





mercadorias”. Os problemas relativos à circulação dessas “mercadorias linguísticas” se colocam de imediato. Como outros produtos, essas palavras, expressões e mensagens têm não somente um valor de uso, onde se tenta satisfazer uma necessidade de comunicação e valor de troca, onde a palavra entre em relação com outras palavras na língua. (RAFFESTIN, 1993, p.107).

O problema de valor, acima mencionado, põe em evidência o fato de que a comunicação pode ocorrer de maneira dissimétrica devido aos diferentes usos realizados, por exemplo, entre o proletário e o empregador que o explora. Nesse caso, se tornam nítidas as relações de forças estabelecidas por meio da linguagem que serve como instrumento de poder e dominação, manipulado com maior ou menor eficácia, a fim de produzir resultados específicos.

A compreensão da língua como um instrumento de ação social permite evidenciar sua posição especial no campo do poder. Desse modo, é possível que seja realizada uma opressão linguística, cada vez que uma “língua diferente da materna é imposta a um grupo”, geralmente, minoritário viabilizando a ocorrência de dois modelos de opressão: um relacionado a “interioridade de uma unidade nacional, e outro à exterioridade”. (RAFFESTIN, 1993, p.108).

Em meio a esse jogo de poder entre as línguas, manifesto em diferentes intensidades de acordo com o país que está sendo analisado, são tecidas diferentes PL que almejam compreender melhor as especificidades do código linguístico, descrevendo-as de maneira mais refinada, entendendo sua “variação e mudança, a constituição das normas, entre outros aspectos, o que possibilita intervenções mais adequadas no seu corpus, por exemplo, e também no seu estatuto”. (OLIVERIA, 2016, p.385).

Para contextualizar tais considerações, apresenta-se o próximo subitem que tem o objetivo de pensar o modo como as PL podem se desdobrar dentro dos países.

### 3. POLÍTICAS LINGUÍSTICAS

Calvet (2002) inicia suas reflexões definindo a *Política Linguística (PL)* como “um conjunto de escolhas conscientes referentes às relações entre língua(s) e vida social, e *planejamento linguístico* a implementação prática de uma política linguística”, ou seja, sua transposição do âmbito legal para o uso cotidiano. Embora vários sujeitos possam elaborar a uma PL, apenas o Estado “tem o poder e os meios de passar do estágio de planejamento, de pôr em prática suas escolhas políticas” (CALVET, 2002, p.145-146).

O plurilinguismo que permeia as PL implica na adoção de dois tipos de gestões: *in vivo* e *in vitro*. A gestão *in vivo* aponta para o modo como as pessoas, cotidianamente, resolvem os problemas de comunicação, por isso, ancora-se no campo das práticas sociais. Como exemplo, mencionam-se as “línguas aproximativas” ou línguas veiculares provenientes das práticas comunicativas e que não requerem uma decisão oficial, decreto ou lei para serem utilizadas cotidianamente pelos seus falantes. (CALVET, 2002).

Por outro lado, a gestão *in vitro* se vinculada as práticas laboratoriais nas quais os linguistas analisam as “situações e as línguas, descrevem-nas, constroem hipóteses sobre o



futuro das situações, proposições para regular os problemas, depois os políticos estudam as hipóteses e as proposições, fazem escolhas, aplicam-nas”. (CALVET, 2002, p.147-148). Desse modo, o Estado atribui um novo *status* a língua, lhe reconhecendo por meio de leis, regulamentos, regras e práticas lançadas sobre a sociedade, grupos ou organizações sociopolíticas almejando resolver os “problemas linguísticos” existentes. (SILVA, 2013).

A coexistência das gestões *in vivo* e *in vitro* pode ocorrer de maneira conflituosa em virtude dos sentimentos linguísticos nutridos pelos falantes, sobretudo, quando ocorre a imposição de uma língua nacional sobre outra, e mesmo que seja falada pela maior parte da população, continua sendo considerada um dialeto. Da mesma forma, surgirão desentendimentos nos casos em que ocorrerem tentativas de imposição de uma língua minoritária sobre a veicular utilizada corriqueiramente. (CALVET, 2002).

De acordo com o autor:

A política linguística suscita problemas de controle democrático (não deixar os que tomam decisões fazer o que lhes der na telha) e de interação entre a análise das situações feitas pelas instâncias de poder e a análise quase sempre intuitiva, feita pelo povo. (CALVET, 2002, p.148).

Sabe-se que as línguas mudam constantemente, em virtude de vários fatores que exercem efeitos sob suas “estruturas internas, de contato com outras línguas e atitudes linguísticas”, entretanto, também é possível transformá-la intervindo em sua forma com diferentes objetivos, sendo os mais comuns a “modernização (na escrita e no léxico), sua “depuração” ou defesa”. (CALVET, 2002, p.148).

A PL também poderá atuar na formação de palavras, quando não há um vocábulo específico na língua, ou quando se almeja substituir um termo por outro. Em situações pós coloniais a mudança de *status* da língua exige a criação de novas palavras e termos, por exemplo, no âmbito acadêmico, podendo culminar em conflitos na neologia *in vivo* e *in vitro*, devido ao resultado do trabalho dos planejadores e da realidade dos falantes.

Em contextos plurilinguístas, os Estados podem:

1) optar por promover uma determinada língua que até então é considerada dominante, ou, ao contrário, retirar seus *status* modificando também sua presença; 2) desenvolver ações em torno da “recuperação” ou revitalização de uma língua que corre o risco de se extinguir em virtude dos poucos falantes que a utilizam. (CALVET, 2002, p.148).

A análise das PL *in vitro* desenvolvidas em um determinado contexto político, econômico e social, bem como, o *status* que é atribuído a uma língua específica, nos remete novamente a relação intrínseca entre língua e poder, bem como, para a importância do planejamento linguístico por ser uma atividade que ao ser implementada pelo Estado produz “profundas transformações na sociedade, que visa promover uma mudança linguística sistemática em uma comunidade de fala”. (SILVA, 2013, p.291).

Para isso, é necessário o desenvolvimento de estudos sistemáticos e teóricos que permitam compreender as especificidades das diferentes línguas e/ou dialetos, possibilitando a elaboração de um planejamento de corpus que permita sua codificação por meio de



gramáticas e padronização da ortografia, assim como, o planejamento de *status* que orientará a escolha de uma determinada língua a ser feita pelo Estado por meio de uma PL específica.

Os problemas linguísticos existentes em um determinado país, decorrem da heterogeneidade da população que o habita, travando um embate direto com a compreensão de que o Estado é monolíngue e monocultural. Cotidianamente são postas em evidência, situações que orientam a compreensão de que:

(1) a diversidade linguística constitui um “problema” para as nações (em desenvolvimento); (2) as línguas são passíveis de modernização; e (3) cabe ao linguista propor, com base em parâmetros científicos, soluções para os “problemas” dessas comunidades e/ou nações. (SILVA, 2013, p. 293).

Embora uma língua seja reconhecida como oficial, ela “não tem o poder de garantir sua própria perpetuação no tempo nem o de definir sua extensão no espaço”. Apenas por meio de um tipo de criação contínua efetivada em meio às lutas “incessantes entre as diferentes autoridades envolvidas, no seio do campo da produção especializada, na concorrência do monopólio da imposição do modo de expressão legítima, pode assegurar a permanência da língua legítima e de seu valor”. (BORDIEU, 2008, p.45).

Bordieu (2008) reconhece a língua legítima como sendo semi-artificial. Sua manutenção implica em um trabalho permanente de correção, no qual atuam tanto os locutores singulares, como as instituições organizadas que se unem especificamente para esse fim. Os gramáticos “são responsáveis pela fixação e codificação do uso legítimo”, os mestres irão impor e inculcar o uso linguístico predominante por meio de “inúmeras ações corretivas”, enquanto o sistema escolar produzirá a necessidade de tais ações, ao mesmo tempo em que, ensina a língua legítima/oficial do país. (BORDIEU, 2008).

Em meio a estas discussões sobre a abrangência das PL, bem como, das relações de poder delineadas para o reconhecimento de uma determinada língua, é possível apresentar o próximo subitem que almeja analisar o espaço que o guarani e o espanhol ocupam no Paraguai e na rotina de seus falantes.

#### 4. RELAÇÕES DE PODER ENTRE AS LÍNGUAS OFICIAIS DO PARAGUAI: Guarani *versus* Espanhol

O reconhecimento dos direitos linguísticos é importante e necessário para diferentes populações, pois fazem parte dos “direitos humanos fundamentais, tanto individuais como coletivos, e se sustentam nos princípios universais da dignidade dos humanos e da igualdade formal de todas as línguas”. (HAMEL, 2003, p.51). Com base nessa afirmação, é possível pensar as diferentes relações de poder delineadas entre as duas línguas oficiais do Paraguai: o guarani e o espanhol. Este, é único país da América Latina, que possui duas línguas com tal *status*, embora no cotidiano sejam evidenciados diferentes papéis/influências de uma sobre a outra.

A Constituição Federal de 1992, dedicou o capítulo V para a discussão sobre o papel das línguas no país, e reconheceu o guarani como língua oficial, garantindo a preservação dos



direitos dos indígenas que até então eram negligenciados, assim como, da grande parcela populacional não indígena que falava o guarani desde seus primeiros anos de vida e orgulhava-se dele.

Como resultado dessa legislação foi construída uma PL *in vitro*, embora o processo de gestão de línguas não se mostre totalmente eficaz. Isso se justifica porque no cotidiano, coexistem “dois mundos. O mundo do Paraguai da rua, que aceita e orgulha-se do guarani na informalidade, e o mundo do Paraguai institucional, em espanhol”. (VASCONCELOS, 2015, p.15).

Os indígenas são as raízes do povo paraguaio, mas, mesmo assim, ainda sofrem, não “tem voz”, são discriminados e excluídos e inúmeras situações cotidianas. Embora a população se orgulhe de utilizar o guarani, reconheça-o de maneira positiva como sua língua materna e vivenciem a sensação de pertencimento a uma determinada comunidade linguística, nota-se que “esse orgulho parece se limitar ao mundo informal. O Paraguai formal não usa o guarani. Ou parece sentir-se constrangido ao utilizá-lo. São raras as instituições e os ambientes formais que assumem, de fato, o guarani como língua oficial”. (VASCONCELOS, 2015).

Dentre as transformações decorrentes da mudança de *status* do guarani, Colaça (2016, p.204) enfatiza:

Podemos afirmar que, no panorama histórico e linguístico da América Latina, o reconhecimento oficial do guarani inaugura a possibilidade de uma nova rede de sentidos, que inscreve, discursivamente, a língua guarani no lugar da instituição, da lei e de um jogo político novo que implica relações de inclusão e de exclusão – e até de interdição – das demais línguas do país, com as línguas indígenas, com a língua de fronteira – na relação específica que aí se trava com o português do Brasil – ou, ainda, com as línguas de imigração. Na realidade pluricultural paraguaia, o guarani é a única língua de origem indígena oficializada em proporção nacional, no continente americano, falada também pela população não indígena [...].

Dessa forma, no ano de 1992, quando o guarani foi reconhecido como língua oficial do país por ser falada pela maior parte dos paraguaios, indígenas e não indígenas, em tese, o idioma tomou para si um protagonismo na sociedade, que também, foi claramente expresso posteriormente elaboração e publicação da Ley de Lenguas (lei 4251/10).

Embora a comunicação seja um direito universal, atribuído a homens e mulheres, cabe ao Estado promover as PL e o planejamento linguístico necessários para assegurar que uma língua seja reconhecida, valorizada e não extinta (situação que ameaça inúmeros povos indígenas paraguaios devido aos poucos falantes, da finitude de sua vida e da falta de registros que permitam caracterizar a língua transmitida predominantemente de forma oral).

Sabemos que a língua dá sentido à vida individual e coletiva, entretanto, no Paraguai é fácil perceber que em “determinados *shoppings*, restaurantes, no aeroporto – apesar das placas na língua – o idioma oficial predominantemente é o espanhol”. Isso se deve a um conjunto de fatores históricos que fazem com que o guarani, embora seja amplamente utilizado, ainda se situe no âmbito informal, havendo a necessidade de uma reconciliação deste com o espanhol, para seja possível construir uma “prosperidade inclusiva, fundada na justiça social e nos direitos fundamentais” dos paraguaios. (VASCONCELOS, 2015, p.15).



Os meios de comunicação devem contribuir para que esse processo se torne realidade. Como exemplo, cita-se a importância das rádios comunitárias que têm sido criadas e mantidas no país cumprindo um importante papel social, pois além da língua, também difundem os ideais, lutas, conquistas, perdas e informações diversas de sua população. Em muitas regiões, as rádios comunitárias indígenas têm persistido como um instrumento de comunicação e aproximação das comunidades.

Embora sejam percebidos indicativos que tendem a modificar o modo como o guarani e o espanhol são utilizados neste país, o fato é que ainda há muito a ser feito para que essas línguas ocupem os mesmos espaços sociais, tanto no âmbito formal quanto informal.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As breves análises tecidas anteriormente, permitiram compreender a língua a partir de várias perspectivas. Enquanto instrumento de poder, atua diferenciando ricos e pobres por seu uso formal ou informal, além de conduzir um embate entre a língua oficial e os dialetos falados em vários países. Nesse sentido, aparece inserida em um contexto de poder simbólico pautado na formação de estruturas mentais que abrangem mais do que a simples possibilidade de comunicação, mas também, a necessidade de reconhecimento de seu *status* e o papel exercido em uma determinada sociedade.

As línguas não reconhecem limites territoriais, fronteiras físicas ou políticas, mas definem seu espaço por meio dos seus sujeitos falantes que podem e devem reivindicar seus direitos linguísticos, que também integram os direitos humanos fundamentais.

O reconhecimento de uma língua oficial pelo Estado faz parte de uma PL elaborada com base em leis, normas, regulamentadores e outros instrumentos, que a impõe a todos os cidadãos. Há, portanto, um jogo de poder que define, por exemplo, o corpus, o *status* da língua, sua utilização legítima ou ilegítima, correta ou errônea. Para ilustrar essa situação, optou-se por fazer um breve relato nesse artigo sobre o guarani e o espanhol, as duas línguas oficiais do Paraguai que ocupam distintos níveis de prestígio.

O guarani, língua de origem indígena, é falado por estes e também por não indígenas, sendo partilhada por praticamente a totalidade populacional em contextos informais. Por outro lado, o espanhol é empregado em contextos formais como *shoppings*, placas indicativas, etc, ocupando uma posição de “superioridade”, em comparação ao guarani.

Enquanto estrangeiras não podemos tecer uma profunda análise sobre essa situação, os fatores históricos que a condicionaram, tampouco tecer um juízo de valor sobre ambas, por isso, nos retemos apenas a afirmar que é necessário respeitar o guarani por ser um direito linguístico dessas pessoas, cabendo ao Estado elaborar/implementar ações de gestão de línguas para corroborar com tal objetivo.

A busca por artigos e estudos que discutissem sobre o uso dessas línguas no Paraguai (guarani e espanhol), bem como, sobre as PL e o modo como tem sido elaboradas desde a publicação de sal Constituição Federal de 1992, permitiu evidenciar certa escassez e, portanto, a necessidade de um número maior de pesquisadores voltarem-se para tais temáticas.





### Referências

- BORDIEU, P. **A economia das trocas linguísticas: o que falar quer dizer?.** São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2008.
- CALVET, L-J. **Sociolinguística: uma introdução crítica.** Trad. Marcos Marcionilo. São Paulo: Parábola, 2002.
- COLAÇA, J. P. **As políticas de línguas sobre o guarani no paraguai e o bilinguismo imaginário.** *Rev Matraga, rio de janeiro, v.23, n.38, jan/jun. 2016.*
- HAMEL, R. E. Direitos linguísticos como direitos humanos: debates e perspectivas. *In: OLIVEIRA, Gilvan M. de (org). Declaração universal dos direitos humanos.* Campinas, SP: Companhia das letras; IPOL, 2003.
- OLIVEIRA, Gilvan Müller de. **Políticas Linguísticas: uma entrevista com Gilvan Müller de Oliveira.** *ReVEL, v. 14, n. 26, 2016.*
- RAFFESTIN, C. **Por uma geografia do Poder.** São Paulo: Bom Livro, 1993.
- SILVA, E. R. da. **A pesquisa em Política Linguística: histórico, desenvolvimento e pressupostos epistemológicos.** *Rev. rab. linguist. apl.*[online]. 2013, vol.52, n.2, pp.289-320.
- VASCONCELOS, R. C. de. **O guarani e Mercosul: uma questão de direitos humanos.** *Rev. secr. Trib. perm. revis. Año 3, N° 6; Agosto 2015; p. 15-18.*

*Recebido em 25/01/2019  
Aprovado em 22/05/2019*



## O DILEMA DA QUALIDADE DA DEMOCRACIA BRASILEIRA

### THE DILEMMA OF THE QUALITY OF BRAZILIAN DEMOCRACY

Fábio Hoffmann<sup>1</sup>

Paulo Roberto dos Santos Mendonça<sup>2</sup>

#### Resumo

O objetivo deste trabalho é fazer uma análise da qualidade da democracia brasileira. Para isso, se destaca a importância da compreensão do legado ibérico para o entendimento da cidadania brasileira. Ele projeta a formação desta cidadania nesse contexto, assim como a evolução dos momentos de participação de massa em ações de protesto político, argumenta que a pouca confiança social e institucional, aliada às transformações nos valores têm gerado cidadãos mais críticos, que anseiam e demandam por maior qualidade democrática. Este trabalho tem como base empírica dados longitudinais do Latinobarômetro (1995 - 2017) e do World Values Surveys (ondas 1989 - 1993, 2005 - 2009 e 2010 - 2014) e é orientado pela premissa de haver um crescente déficit democrático, e que é por vezes revelado no contraste entre a adesão ao regime e a satisfação com seu desempenho, ou seja, baixos níveis de confiança nas principais instituições Políticas e baixa avaliação dos principais serviços públicos ofertados pela democracia brasileira.

**Palavras-chave:** Democracia brasileira; Legado ibérico; Confiança; Déficit democrático.

#### Abstract

The objective of this work is to analyze the quality of Brazilian democracy. For this, the importance of understanding the Iberian legacy for the understanding of Brazilian citizenship is highlighted. It projects the formation of this citizenship in this context, as well as the evolution of moments of mass participation in actions of political protest, argues that the lack of social and institutional trust, coupled with transformations in values has generated more critical citizens, who crave and demand for greater democratic quality. This work is based on longitudinal data from the Latinobarometer (1995 - 2017) and the World Values Surveys (waves 1989 - 1993, 2005 - 2009 and 2010 - 2014) and is guided by the premise that there is a growing democratic deficit, sometimes revealed in the contrast between the adherence to the regime and the satisfaction with its performance, that is, low levels of confidence in the main political institutions and low evaluation of the main public services offered by the Brazilian democracy.

**Keywords:** Brazilian democracy; Iberian legacy; Confidence; Democratic deficit.

---

<sup>1</sup> Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Pelotas (UFPEL). Especialista em Marketing, Direito Eleitoral e Partidário pelo Centro Universitário Internacional (UNINTER). Bacharel em Ciência Política pela Universidade Luterana do Brasil (ULBRA). E-mail: molahms@gmail.com

<sup>2</sup> Mestrando em Ciência Política pela Universidade Federal de Pelotas (UFPEL). Graduado em Relações Internacionais e Integração pela Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA). E-mail: paulo.rdsm@gmail.com



## **1. Introdução**

O debate contemporâneo sobre a qualidade das democracias, tanto as consolidadas como as estabelecidas na terceira onda (HUNTINGTON, 1994; MARKOFF, 1996) – o caso do Brasil – tem enfatizado os baixos níveis de capital social (PUTNAM, 2000), o declínio da confiança institucional (NORRIS, 1999; CATTERBERG; MORENO, 2006; MOISÉS; CARNEIRO, 2008; RIBEIRO, 2011; CASTELLS 2016) e até mesmo um processo inicial de desconexão por parte dos mais jovens no apoio à democracia (FOA; MOUNK, 2016, 2017). Alguns críticos, no entanto, sustentam que o capital social não está em declínio, mas apenas mudando de natureza, ou seja, do capital social de tipo “vinculante” para um capital social de tipo “ponte”, onde este se tornaria cada vez mais uma questão de escolha autônoma (INGLEHART; WELZEL, 2009). Argumentam ainda que o fenômeno da modernização socioeconômica advinda concomitantemente com o processo de globalização tem gerado cidadãos mais críticos, ou seja, com habilidades sofisticadas de cidadania eles tornam-se mais receptivos ao noticiário negativo e avaliam de forma negativa as ações do governo ao mesmo tempo em que mantém o apoio ao regime (NORRIS, 1999, 2011).

Paralelamente a esse debate, o caso brasileiro tem sido acompanhado por especialistas que tem denunciado um crescente contraste entre adesão ao regime e a satisfação com seu funcionamento (MOISÉS, 2013; MENEGUELLO, 2013; HOFFMANN; SANTOS, 2016). A desconfiança nas Instituições Políticas da democracia brasileira e seus reflexos sobre a qualidade do regime também tem sido analisada por Baquero (2013) e Ribeiro (2011). Há um consenso cada vez maior sobre a limitação explicativa das análises institucionalistas sobre o desempenho da democracia. O papel da cultura política, nesse sentido, tem sido estudar, pesquisar e ressaltar elementos de análise da democracia que ultrapasse as variáveis procedimentais.

No caso do Brasil, traços da formação do Estado e da sociedade, as atitudes, inclinações e percepções são destacados como determinantes para o desenvolvimento da cidadania, da mobilização política e, por fim, da qualidade da democracia. Este trabalho tem por objetivo trazer a importância da compreensão do legado ibérico para o desenvolvimento da cidadania e participação política no Brasil, além de argumentar que a pressão pela qualidade do regime democrático tem aumentado com o suceder dos governos ao que Markoff (2013), chamou de “grande desilusão”, a frustração a reboque do sentimento de que com a transição para democracia este regime resolveria grande parte dos problemas da sociedade.

Essa demanda por qualidade tem sido expressa, principalmente, através dos baixos índices de confiança nas principais instituições políticas e uma avaliação negativa em relação aos serviços por estas prestados. Serviços básicos como saúde, educação e segurança estão muito aquém da amplitude das aspirações e demandas populares, havendo, portanto, uma incompatibilização entre a oferta de serviços democráticos e uma percepção, cada vez mais negativa por parte dos cidadãos de seus resultados.

O artigo está estruturado seguinte forma: primeiro é feita uma breve descrição e análise da formação do Estado e da sociedade no Brasil, e as suas consequências para o desenvolvimento da cidadania, da participação e da confiança social e institucional, além de destacar que há uma evolução nos valores que deve ser considerada; em seguida trata-se do



déficit da democracia, onde verificamos a avaliação do brasileiro sobre os principais serviços públicos; e por fim, a conclusão traz a direção dos resultados do trabalho, e aponta para novos desafios ao se pesquisar a qualidade da democracia, um tema ainda muito controverso mesmo na agenda de pesquisa da cultura política.

A base empírica do trabalho se utiliza de dados de séries temporais do Consórcio Latinobarômetro<sup>3</sup> (1995 - 2017) e do World Values Survey<sup>4</sup> (ondas 1989 - 1993, 2005 - 2009 e 2010 - 2014). A hipótese que orienta o trabalho é a de que não somente o legado iberista que, ao formar uma cidadania ainda tutelada, pouco participativa e com baixa confiança social e institucional, explica a baixa qualidade da democracia brasileira, mas também a evolução nos valores, em que as aspirações democráticas se renovam e as demandas sociais se avolumam.

## **2. O legado ibérico**

Para entender as implicações contidas na caracterização da sociedade brasileira e os valores verticais que se refletem na formação da cidadania, é preciso compreender que o aparecimento e a formação do Brasil fora obra da política de expansão marítima da coroa portuguesa que, com sua voraz política econômica mercantilista, buscava novas rotas comerciais, além de metais preciosos, por esse motivo, “o descobridor, antes de ver a terra, antes de estudar as gentes, antes de sentir a presença da religião, queria saber de ouro e prata” (FAORO, 2012, p.117). Portanto, o Brasil, diferentemente das colônias de povoamento norte americanas, fora colônia de exploração.

A distribuição de terras para grandes extensões de lavoura, a necessidade de uma abundante mão-de-obra fizeram da escravidão a resposta econômica mais lógica em um cenário internacional de mercantilismo acirrado. Nesse contexto é que se deu a formação do Estado brasileiro, “instituído e construído a partir de um modelo importado, configurou-se como uma entidade anterior, forte e robusta, que foi, paulatinamente, amalgamando a sociedade, e esta, por sua vez, foi dinamizando-o” (SANTOS, 2013, p.14).

O Estado forma a sociedade, que emerge, por sua vez, completamente leniente desse processo. Os valores verticais são a marca da sociedade brasileira: ausência de associativismo, pouco espírito público, ínfimos índices de capital social e baixo empoderamento<sup>5</sup>. Como destaca Darcy Ribeiro, “nunca houve aqui um conceito de povo, englobando todos os trabalhadores e atribuindo-lhes direitos” (RIBEIRO, 2006, p.404).

---

<sup>3</sup> A Corporação Latinobarômetro é uma ONG com sede na cidade de Santiago, no Chile, que investiga o desenvolvimento da democracia, da economia e da sociedade como um todo em países da América Latina, usando para isso indicadores que medem as atitudes públicas, valores e comportamentos.

<sup>4</sup> O WVS é uma grande investigação sobre mudanças sócio-culturais e políticas, levada a cabo por uma ampla gama de cientistas, seu presidente de honra Ronald Inglehart foi um dos fundadores na década de 80. Hoje, as pesquisas da WVS produzem dados representativos de mais de 80% da população mundial. A técnica empregada é a da análise descritiva simples, disposta sobre gráficos e tabelas que mostram a evolução das medidas propostas sobre a série temporal.

<sup>5</sup> O empoderamento pode ocorrer no âmbito individual, organizacional ou na sociedade (Wallerstein & Bernstein, 1994), e se justifica quando há uma consciência de si, e a partir dessa consciência geram uma crítica de sua situação, partindo para a terceira etapa que é a da ação, ou seja, buscam transformar suas condições sociais (Baquero, 2013; Santos, 2013).



Assim, na análise de Simon Schwartzman (1982), o neopatrimonialismo aparece como característica-chave de poder de mando sobre a sociedade moderna, sendo não somente

uma forma de sobrevivência de estruturas tradicionais em sociedades contemporâneas, mas uma forma bastante atual de dominação política por um ‘estrato social sem propriedades e que não tem honra social por mérito próprio’, ou seja, pela burocracia e a chamada ‘classe política’ (SCHWARTZMAN, 1982, p. 45-6).

O Estado sob esse domínio neopatrimonial jamais transfere poder para a sociedade e, nem a sociedade para o indivíduo, que é o resultado dessa perversa lógica, não sabendo diferenciar com clareza, em sua trajetória, os domínios do público e do privado. A “coisa” pública é entendida sempre como não sendo de ninguém, sendo somente e apenas o governo quem dela deve cuidar. Como sustenta Almeida (2007), o brasileiro tem valores bem consolidados que apoiam o jeitinho brasileiro, são familistas, hierarquistas, patrimonialistas, fatalistas, além de estatistas e autoritários.

Isso explica o motivo de as três Instituições que possuem os maiores índices de confiança por parte dos brasileiros, serem, os bombeiros, a igreja e as forças armadas. São instituições altamente hierarquizadas, que trazem consigo a ideia de “salvação”, “fatalismo” e de que estão acima dos interesses mais mesquinhos trazidos pela política do dia a dia. Historicamente as forças armadas<sup>6</sup> construíram uma ideologia nesse sentido, a de ser a fiadora da democracia e a salvadora da pátria em tempos de crise.

Essa análise mostra o peso que a herança ibérica traz para o entendimento da sociedade brasileira contemporânea e, além de destacar a questão da formação da sociedade brasileira a partir do Estado, outro fator importante a ressaltar é o da tradição religiosa, também muito presente na formação da sociedade. Nesse enfoque analítico, as “histórias coloniais” de uma nação e sua “tradição religiosa” são dois fatores particularmente importantes tanto na formação, transformação e perpetuação de valores que uma determinada sociedade carrega consigo.

Historicamente, as instituições religiosas protestantes ajudam a promover o que Weber (1981) denominou de “ética protestante”. Baseados na tradição do trabalho, família e religião, os protestantes além de promover o que o autor denominou de os “alicerces” do capitalismo, também contribuíram para desenvolver níveis elevados de confiança interpessoal e um alto grau de pluralismo cultural, todos esses fatores concorreram para que a industrialização tenha “ocorrido nos países protestantes mais cedo do que no restante do mundo” (INGLEHART; WELZEL, 2009, p. 99).

Já em nações de tradição católica como a brasileira, ao contrário, o impulso de aquisição sempre fora condenado, a busca de uma vida mais tranquila sempre fora o principal alvo das

---

<sup>6</sup> Segundo Everton Rodrigo Santos (2010), em sua formação, as forças armadas buscaram se colocar para a sociedade como uma instituição de concepção neutra. No entanto, após o surgimento da Escola Superior de Guerra (ESG), com uma Doutrina de Segurança Nacional (DSN), elas se puseram a buscar resoluções para os problemas de desenvolvimento do Brasil, e isso fez também com que se constituíssem “num *locus* de produção e recepção de formas simbólicas de tipo ideológico” Santos, 2010, p.129). Qualquer crise que haja com a democracia, esta instituição ainda é cogitada para a “salvação” da nação.



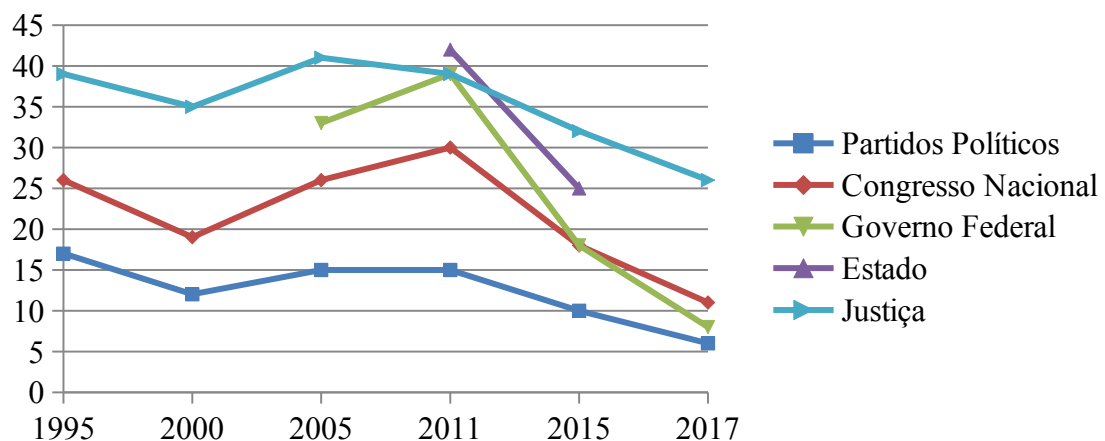


atenções do católico, como distingue Max Weber em referência ao provérbio “coma ou durma bem”, “o protestante prefere saciar-se, e o católico dormir sem ser perturbado” (WEBER, 1981, p. 23). Mas não é só o desenvolvimento econômico que a tradição religiosa católica mina, ela também impede o desenvolvimento dos laços sociais horizontais, por se apresentar sempre de forma hierarquicamente vertical, e altamente centralizada.

Dessa forma, no Brasil, o Estado e o Catolicismo se constituíram em forças importantes que moldaram a forma como a sociedade hoje se apresenta, inerte, com pouco espírito associativista, com baixos níveis de confiança social, cooperação e solidariedade. Todos esses fatores permanecem como causas explicativas importantes dos elevados níveis de autoritarismo e baixo espírito público brasileiro.

No gráfico 1, com dados do Latinobarômetro da série temporal, chegando à 2017, constatamos a força que o autoritarismo perpetua junto ao conjunto de crenças do cidadão brasileiro (mesmo com uma importante evolução), pois apesar do apoio dado à democracia ser maior percentualmente, como aqueles que entendem que a democracia é preferível a qualquer outra forma de governo (43%), não podemos deixar de ressaltar que aqueles que em algumas situações preferem um governo autoritário a um governo democrático (17%) somados aos que são indiferentes quanto à natureza do regime (26%), denotam atitudes de autoritarismo e ambivalência, e isso traz implicações consideráveis em relação à permanência de tradições culturais autoritárias no regime democrático brasileiro.

Gráfico 1  
Apoio à democracia



Fonte: Latinobarômetro (surveys 1995, 2000, 2005, 2011, 2015 e 2017).

O Gráfico mostra a direção das respostas em relação ao apoio à democracia, onde os dados da coluna expressam a porcentagem e, as linhas, a série temporal. Neste gráfico foram ignoradas duas possíveis respostas ao questionário “não sabe” e “não responderam” por não acarretarem maiores implicações à análise dos dados.



Mesmo não apresentando risco à democracia no curto prazo, os dados da pesquisa do Latinobarômetro corroboram as teses de Inglehart e Welzel (2009) que, embora haja uma prosperidade econômica que acarrete em substituição de certos valores,

diferentes sociedades seguem diferentes trajetórias mesmo quando sujeitas às mesmas formas de modernização, uma vez que fatores específicos de cada situação, tal como a herança cultural de uma determinada sociedade, também moldam o desenvolvimento de uma sociedade específica (INGLEHART; WELZEL, 2009, p. 42).

Dessa forma, mesmo que ocorra a transferência de valores autoritários para valores mais democráticos, essa mudança se dará de forma lenta, tendo como combustível as experiências práticas sentidas pelos cidadãos no dia a dia com os resultados da democracia. Essa mudança de valores também não anula, no futuro, o fato de a sociedade brasileira continuar apresentando níveis baixos de confiança social e participação política, características que estão inversa e intimamente ligadas a um desenvolvimento mais consistente e mais qualitativo em nações mais prósperas. Todas estas características presentes na sociedade brasileira formaram um ambiente nada receptivo para o desenvolvimento da cidadania brasileira, a qual ainda encontra muitos obstáculos para se estabelecer plenamente.

## 2.1 A cidadania brasileira

A cidadania brasileira só pode ser mais bem compreendida dentro do quadro analítico esboçado acima, pois ela não é obra de uma luta por direitos da sociedade frente ao ente jurídico mais forte que é o Estado, mas a partir deste lhe é delegada. Carvalho (1996) descreve a situação do brasileiro frente aos seus direitos como “estadania”, pois é o Estado quem detém a primazia de estruturar vida social, ao contrário de outras experiências europeias quando aconteceu exatamente o oposto, ou seja, a sociedade civil é quem organizou o Estado. Dessa forma, a cidadania brasileira nasce pelo estado e dele passa a depender para se desenvolver.

Na chamada Era Vargas, por exemplo, houve um espantoso avanço dos direitos sociais, com a implantação das leis trabalhistas através da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT). Cabe notar, no entanto, que todo o movimento operariado com direito à greve foi controlado pelo Estado, através dos diversos mecanismos de cooptação (“sindicalismo pelego”) e uma vez que as chamadas atividades “vitais” não podiam parar por causa da greve. Marshall (1967) descrevera que em países de democracia consolidada a sequencia seguiu a ordem em direitos civis, direitos políticos e direitos sociais. No Brasil, no entanto, apesar de todo o progresso em leis sociais criadas nessa época o resultado foi ambíguo, pois que segundo Carvalho (2013), os trabalhadores foram incorporados à sociedade por ampliação das leis sociais, mas não tinham ação sindical e política independente, pois as leis de 1939 e 1943 proibiam greves e eles não tinham o direito ao voto (direitos políticos).

A partir de 1945 abriu-se caminho para os direitos políticos e a consolidação dos direitos sociais da Era Vargas foi garantida, a liberdade de expressão ganhou forma com o surgimento e fortalecimento dos jornais. Todavia, esse sopro de esperança para a democracia



acabou em 1964 com a instauração da ditadura militar, onde diversos direitos civis e políticos foram suprimidos.

Foi a partir da redemocratização com a Constituição denominada “Cidadã” de 1988 que os direitos civis, políticos e sociais foram postos carta magna da nação de forma mais harmoniosa. Toda essa oferta de direitos através de uma cidadania ampla gerou uma oferta muito maior do que demanda de então podia absorver. O cidadão brasileiro, pelo menos até o estabelecimento formal da Constituição, não possuía e nem tinha inclinações a possuir um grande lastro de sofisticação de cidadania. No entanto, como tem ficado patente, nas últimas manifestações de massa ocorridas em diversas regiões do Brasil, o que mais se ouvia era a palavra: “estamos brigando pelos nossos direitos”. Afinal, as diversas manifestações que tem ocorrido no país nesse início do século XXI têm mostrado sinais de avanço cognitivo das pessoas em relação aos seus direitos.

## 2.2 Os movimentos sociais

Três fases têm marcado as mobilizações de massa brasileira. A primeira começou a se constituir com a implantação da ditadura brasileira em 1964 e foi liderada principalmente por artistas, por lideranças políticas de oposição, mais tarde teve adesão também da Igreja. Essa fase teve início em um contexto em que o regime de exceção revogou, através dos Atos Institucionais, os direitos civis e políticos, chegando ao seu auge com os movimentos das “Diretas Já”. Portanto, ela foi gerada em um contexto no qual as garantias quanto ao direito à vida, à liberdade, à igualdade, à propriedade e principalmente em relação à segurança estavam gravemente sendo violadas. Na primeira fase, dois princípios-chaves de funcionamento da Poliarquia de Dahl (2012), participação e competição estavam varridos por completos do cenário político brasileiro de então, o que nos leva a acreditar que a luta pela mobilização tenha sido mais árdua.

A segunda fase tem como contexto um quadro bem diferente do primeiro. Já estavam reestabelecidos os direitos civis, políticos e principalmente sociais com a Constituição de 1988, mesmo assim o povo foi às ruas pedir o impeachment de Collor. A terceira fase que marca as mobilizações de massa ocorre em um ambiente onde os procedimentos democráticos estão consolidados, há eleições periódicas com sufrágio amplo, a oposição tem espaços institucionais e plenas condições de chegar ao poder, existem fontes alternativas de informação, liberdade de expressão, de associação e filiação, ou seja, os direitos civis, políticos e sociais estão assegurados *de jure*, embora nem todos possam estar representados *de facto*.

A primeira fase é marcada pelo agendamento de mudança feita de cima, com a mobilização partindo de círculos mais restritos de intelectuais e políticos, e destes para as classes mais populares. A segunda fase foi marcada pelo ainda mais forte direcionamento das massas por parte da elite política, e sua causa principal encontra-se na insensibilidade do Governo Collor de compreender a necessidade de formar uma coalizão compatível com as principais forças econômicas e políticas da época. À sua intransigência foi dada uma resposta vinda das ruas, mas pensada e formada de cima.



A novidade se encontra nesse movimento de massas que marcou o Junho de 2013 que, de saída, anunciou seu apartidarismo. Pesquisas feitas pelo IBOPE<sup>7</sup> mostraram que 89% e 83% dos manifestantes não se sentiam representados por nenhum partido ou político, respectivamente. Não somente a natureza de seus conteúdos, mas também a rápida forma de organização via rede social mostrou-se numa novidade que espantou a elite política. Castells (2013) destaca que esses novos movimentos geralmente são desencadeados por uma centelha de indignação em relação às ações dos governantes. As manifestações brasileiras de 2013 parecem ter denotado indignação por parte dos manifestantes do modo como o sistema político não tem conseguido entregar à sociedade produtos e serviços de qualidade.

Os principais anseios e demandas dessas manifestações da terceira fase, que começaram com denúncias quanto à precariedade da qualidade do transporte público frente ao seu custo, correspondem a déficits democráticos em relação à qualidade da educação, saúde, segurança e outros. O Estado brasileiro, a partir das instituições do regime democrático, não tem conseguido atender aos anseios e demandas desses cidadãos, cada vez mais empoderados, por maior qualidade nessas áreas que, diretamente, afetam suas vidas.

Tabela 1  
Ação política recente: participar de manifestações pacíficas

	TOTAL	Idade		
		Até 29	30-49	50 e mais
De modo nenhum	23,9%	7,5%	24,3%	<b>42,0%</b>
Uma vez	37,5%	<b>48,4%</b>	37,3%	25,3%
Duas vezes	22,3%	<b>24,7%</b>	<b>23,4%</b>	17,9%
Três vezes	5,2%	8,1%	1,4%	6,8%
Mais de três vezes	10,7%	11,3%	12,1%	8,0%
(n)	(237)	(78)	(90)	(68)

Fonte: World Values Survey onda 2010 - 2014 – Brasil. Grifo nosso.

A tabela 1, com dados do World Values Survey (onda de 2010 - 2014) diz respeito à questão se o entrevistado já teria feito alguma ação política *recente* que, no caso, diz respeito ao fato dele ter participado recentemente de alguma manifestação pacífica. Os dados dessa tabela também foram cruzados com a idade para tornar mais claro que faixa etária se sensibiliza e costuma aderir a manifestações bem como nessa tabela também podemos notar sua frequência. Nessa tabela podemos notar que 48,4% dos entrevistados da faixa etária de até 29 anos responderam que já participaram pelo menos uma vez recentemente de alguma manifestação pacífica. No outro extremo podemos perceber que a faixa de idade de 50 ou mais, 42% respondeu que de modo algum participaram de alguma manifestação pacífica

<sup>7</sup> Dentre os principais motivos para as manifestações estavam o transporte público (38%), desejo de mudança na política (30%) e saúde (12%). Disponível em: <http://www.ibope.com.br/pt-br/noticias/Paginas/89-dos-manifestantes-nao-se-sentem-representados-por-partidos.aspx>. Data de acesso: 04/01/2013.



recente. Outro aspecto importante de ressaltar é o fato de que tanto a faixa de idade até 29 anos quanto a faixa de 30 à 49 anos, 24,7% e 23,4%, respectivamente, responderam que participaram de alguma manifestação pacífica recente.

Alguns autores pós-materialistas (Inglehart 1993; Norris, 2012; Welzel, 2013) reforçam que é a mudança de valores de sobrevivência para valores de autoexpressão e emancipação humana, advindos do processo de modernização social, que pressionam pela democratização. Essa mudança nos valores se torna uma força democratizadora em países onde os regimes são autoritários e formam cidadãos mais críticos onde a democracia é consolidada.

### 2.3 A baixa confiança nas principais instituições políticas da democracia brasileira

A baixa confiança em instituições brasileiras é um fenômeno que vem se agravando nas últimas duas décadas. Catterberg e Moreno (2006) argumentam que países que fizeram a transição recente para a democracia, como é o caso brasileiro, passariam por um momento de “pós-lua de mel” com o regime. Nesses casos teriam sido geradas enormes expectativas de que o regime democrático resolveria muitos dos problemas que o anterior não conseguiu resolver, e uma vez que essas expectativas não foram atendidas, os sintomas mais recorrentes seriam a frustração e desilusão com a democracia, e a baixa confiança em suas instituições seria o reflexo desse sintoma.

É importante ressaltar que essa explicação surgiu como alternativa a tese dos *cidadãos críticos* de Norris (1999), para nações que, segundo os autores, ainda não possuíam os requisitos necessários para se gerar cidadãos dotados de valores de autoexpressão e emancipação humana. Portanto os baixos índices de confiança em instituições políticas em países de democracia recente se explicariam pela desilusão e frustração em relação ao regime por parte dos cidadãos. Todavia, mesmo os países onde o regime democrático se estabeleceu tardiamente, não são imunes ao processo de modernização social que tem sido acelerado pelo processo de globalização. Nesse sentido, os dados das três ondas do World Values Surveys (1989-1993, 2005-2009 e 2010-2014) analisados nesse trabalho mostra uma importante evolução nos valores de emancipação humana, portanto, para uma análise mais consistente essa variável não deve ser descartada conquanto seu impacto nos baixos índices de confiança nas instituições políticas como também em relação a composição da causalidade da insatisfação com o desempenho do regime.

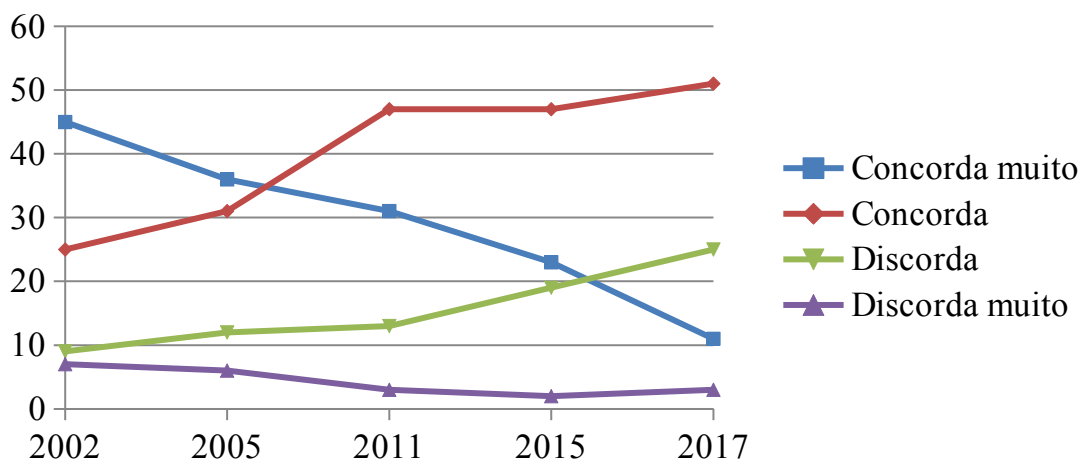
O cidadão brasileiro, de acordo com os dados das pesquisas, não acredita que as instituições vêm cumprindo com suas funções normativas. Os casos mais crônicos se apresentam quando analisamos duas das instituições centrais para a democracia: Partidos Políticos e Congresso Nacional. Nessa direção, os trabalhos de Moisés e Carneiro (2008) apresentaram resultados que os brasileiros, mais que nenhum outro povo latino-americano, estão dispostos a aceitar um arranjo institucional que não contemplem essas duas instituições que são centrais nos modelos de democracia liberal.

No gráfico 4, com dados do Latinobarômetro da série temporal, chegando a 2015, os Partidos Políticos e Congresso Nacional aparecem com os mais baixos índices de confiança por parte dos brasileiros chegando a apenas 10% e 18%, respectivamente. Governo Federal, Estado e a Justiça também apresentam índices não superiores a 35%. Todas estas instituições apresentam quedas consistentes e persistentes desde que a medição iniciou em 1995.





Gráfico 4  
Confiança nas Instituições Políticas



Fonte: Latinobarômetro (surveys de 1995, 2000, 2005, 2011, 2015 e 2017).

Para a construção do gráfico recodificamos algumas medidas, agrupando as opções “confia muito” e “confia”, onde os dados apresentam apenas os resultados a essas duas respostas, e expressam na coluna sua porcentagem, e nas linhas, a série temporal.

Os Brasileiros, em sua maioria, não sentem que seus interesses estão sendo representados pelos partidos políticos, acreditam que o Congresso Nacional muitas vezes legisla em causa própria, percebem o Estado e o Governo Federal como inaptos em matéria sustentar a qualidade de políticas públicas mínimas como segurança, educação e saúde, e veem a Justiça<sup>8</sup> como incapaz de assegurar equidade, universalidade e imparcialidade no acesso e tratamento das leis no país.

#### 2.4 Os valores de emancipação

Na tabela 1, exposta anteriormente, percebemos que são justamente os mais jovens os mais inclinados a participar e a apoiar manifestações pacíficas. São esses jovens que, hoje, apresentam valores mais robustos quanto à emancipação frente a diversos tipos de autoridade. Nesse sentido, instituições tradicionais sociais como a família, a religião e mesmo o Estado já não exercem mais sobre esse indivíduo uma coerção normativa. Alguns autores como Ribeiro (2011) e Moisés (2008) destacam que para o caso brasileiro ainda é prematuro trazer dados de variáveis ligadas aos valores de emancipação como fontes explicativas paralelas para a insatisfação com o regime e a desconfiança nas Instituições, em grande medida devido à

<sup>8</sup> Uma boa análise sobre a visão dos brasileiros com a Justiça está no artigo de Fabíola Brigante Del Porto “A Avaliação do Judiciário e o Acesso à Cidadania na Visão dos Brasileiros” que constitui parte do livro “A desconfiança Política e Seus Impactos na Qualidade da Democracia”, publicado por José Álvaro Moisés e Raquel Meneguello (2013).



precariedade e carência no suprimento de políticas públicas e bens básicos a vida humana, ou seja, no Brasil as pessoas de fato ainda não possuem segurança material existencial de fato.

No entanto, como destacam Inglehart e Welzel (2009) a modernização não é linear e obedece a dinâmicas muito diferentes nos mais variados países. O Brasil tem sido destacadamente um país de contrastes: ao mesmo tempo em que uma parcela significativa da população ainda vive na extrema pobreza, na última década houve um importante aumento da chamada classe média<sup>9</sup>, bem como o número de acesso às universidades<sup>10</sup> quase dobrou. A tabela 2 com dados do World Values Survey (ondas 1989-1993, 2005-2009 e 2010-2014) busca analisar a mudança nos valores de emancipação do brasileiro ao longo do tempo. Podemos perceber que na primeira onda, 22% dos brasileiros apresentavam valores de emancipação entre 0.2 e 0.3, enquanto que apenas 11% estavam entre 0.5 e 0.6. Já na terceira onda analisada, apenas 9% dos brasileiros apresentavam valores emancipatórios entre 0.2 e 0.3, enquanto que 22% já apresentavam valores de emancipação entre 0.5 e 0.6.

Tabela 2  
Valores de emancipação

	Brasil		
	1989-1993	2005-2009	2010-2014
0-0.1	-	0%	0%
0.1-0.2	13%	4%	2%
0.2-0.3	<b>22%</b>	13%	9%
0.3-0.4	<b>25%</b>	<b>24%</b>	<b>21%</b>
0.4-0.5	<b>20%</b>	<b>25%</b>	<b>28%</b>
0.5-0.6	11%	18%	<b>22%</b>
0.6-0.7	5%	11%	12%
0.7-0.8	2%	3%	4%
0.8-0.9	1%	1%	1%
0.9-1	0%	0%	0%
(n)	1,782	1,500	1,486

Fonte: World Values Survey (ondas 1989-1993, 2005-2009 e 2010-2014) para o Brasil. Grifo nosso.

<sup>9</sup> Embora exista a polêmica em torno da mudança em torno da nova classificação, o incremento da classe média saltou de 38% em 2001 para 54% em 2008, o que pode sugerir que ela tenha crescido ainda mais nos últimos anos. Os dados são da Fundação Getúlio Vargas, disponível em: [http://www.cps.fgv.br/cps/classe\\_media/](http://www.cps.fgv.br/cps/classe_media/) com acesso em 05 de janeiro de 2019.

<sup>10</sup> Entre 2004 e 2013 a proporção de pessoas da faixa etária de 25 a 34 anos com ensino superior praticamente dobrou, passando de 8,1% para 15,2%. Fonte: <http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2014/12/em-nove-anos-aumenta-escolaridade-e-acesso-ao-ensino-superior>. Com acesso em 05 de janeiro de 2019.



É uma mudança considerável que significa que o cidadão brasileiro, hoje, tem muito mais consciência de sua cidadania, estando, portanto, mais empoderado e, acreditamos, as manifestações ocorridas desde o Junho de 2013 tem denotado alguns aspectos dessa mudança. Os mais jovens são justamente os que mais têm aderido às manifestações e, igualmente, são eles mais dotados dos valores emancipatórios, pois é a geração que materialmente está mais segura.

O que parece estar claro, diz respeito à limitação que o desenvolvimento da qualidade da democracia no Brasil tem chegado. O regime democrático brasileiro está instaurado, há eleições periódicas e certa competição política, a participação do cidadão através do voto é alta, existem fontes alternativas de informação, a liberdade de expressão também tem ganhado mais corpo, principalmente com a revolução nos meios de comunicação com a ampliação do acesso à internet no país, no entanto, grande parte dos brasileiros não se sente representados pelos partidos nem pelos políticos, e muitos não estão satisfeitos com a qualidade dos serviços prestados pelo Estado como saúde, educação, segurança, e transporte público.

### 3. O déficit democrático brasileiro

Definir o conceito de qualidade da democracia não é uma tarefa simples. Neste trabalho, é bom lembrar a caracterização que a democracia sofreu ao longo do tempo, que avançou de termos minimalistas como voto livre e competição livre (SCHUMPETER, 2017), para aspectos procedimentalistas como competição, participação, direito de voto, eleições livres e idôneas, fontes alternativas de informação e liberdade de expressão (DAHL, 2012). A qualidade da democracia também é um fenômeno multidimensional, pois decorre principalmente da complexidade de envolver e avançar nas questões minimalistas e procedimentalistas da democracia para aspectos subjetivos e substantivos ligados à sua qualidade, ou seja, seu conteúdo e seus resultados, que neste trabalho é entendido como a ampliação do apoio ao sistema político brasileiro ao longo da extensão de toda a sua dimensão.

Nesse caminho, Diamond e Morlino (2017) destacaram que a qualidade da democracia pode ser analisada a partir de três diferentes ângulos: dos *procedimentos*, dos *conteúdos* e dos seus *resultados*. Quando falamos de procedimentos, nos referimos ao Estado de direito, participação e competição, *accountability* vertical e horizontal; já em relação aos conteúdos, eles estão ligados às dimensões mais substantivas como o respeito às liberdades civis e políticas, a *accountability* política, ou seja, a sensibilidade para a responsividade da elite política; quanto aos resultados estamos tratando diretamente da *accountability* social, a partir da condição da sociedade de apurar e fazer um julgamento sobre as políticas públicas, o desempenho do governo e a confiança nas instituições.

Como exposto nos dados dos gráficos anteriores, as dimensões relacionadas aos procedimentos e conteúdos não encontram críticas mais agudas, uma vez que no Brasil há eleições livres, periódicas e idôneas, com grande participação (o voto é obrigatório) e com grande potencial de contestação pública. Segundo dados da Freedom House<sup>11</sup>, o Brasil está

<sup>11</sup>A FreedomHouse classifica os países baseada em notas de 1 a 7, como “livres” (1>3), “parcialmente livres” (2>5) e “não livres” (5>7) tendo como base de sustentação para esse julgamento, grosso modo, duas variáveis: direitos políticos e liberdades civis. No entanto, para classificar se um país é uma democracia eleitoral



classificado como “livre”, ou seja, existe respeito aos direitos políticos e às liberdades civis. No entanto, é quanto aos seus resultados que a democracia brasileira revela sua fragilidade.

No Brasil, como já apontado e desde a redemocratização, vários aspectos dos traços estruturais do Estado e da sociedade brasileira têm sido destacados por especialistas como empecilhos ao desenvolvimento da qualidade da democracia, dentre eles: autoritarismo, clientelismo, personalismo e (neo)patrimonialismo, reflexos da herança ibérica como fatores histórico-estruturais que condicionam e restringem a participação da sociedade na vida política brasileira, por parte do Estado (FAORO, 2012; SCHWARTZMAN, 1982; BAQUERO; PRA, 2007), e significativa ausência da tendência de autogoverno com a presença de uma cultura política resignativa, baixos níveis de capital social e baixo empoderamento, por parte da sociedade (BAQUERO, 2003; SANTOS, 2013).

Alguns estudos como o de Pippa Norris (2011) e Fukuyama (2015) têm apontado para um *déficit democrático*, uma vez que a estrutura institucional em oferta em diferentes países e o seu desempenho, não vem atendendo aos anseios e demandas de sociedades onde os cidadãos possuem crescentes aspirações e conhecimento democrático e sofisticadas habilidades civis. Esse déficit, no caso brasileiro, também é consequência da peculiaridade do regime de estacionar em uma “zona cinzenta” (CAROTHERS, 2002), onde não consegue dismantelar seu regime híbrido, uma vez que suas instituições denominadas “modernas” são incapazes de ultrapassar os avanços meramente formais e eliminar práticas políticas deletérias para o desenvolvimento da qualidade democrática, ficando, assim, estacionadas em uma situação de *democracia inercial* (BAQUERO, 2013).

Para Norris (2011) há um déficit democrático quando crescentes aspirações por democracia, habilidades civis, elevados níveis cognitivos e valores de autoexpressão encontram uma ampla cobertura negativa dos meios de comunicação em relação aos governos, combinados com um fraco desempenho do Estado e das instituições democráticas em responder as expectativas do público: ocorrem então as disparidades entre a percepção do desempenho democrático com os anseios e as demandas do público. Entendendo a multidimensionalidade do fenômeno, nos apoiamos sobre os conceitos de apoio político difuso e específico de Easton (1965), e constatamos que no Brasil, tem aumentado o contraste entre a adesão à democracia (apoio difuso) e a satisfação com os seus resultados (apoio específico).

O Gráfico 2 com dados do Latinobarômetro da série temporal chegando a 2017, a afirmativa “A democracia pode ter problemas, mas é o melhor sistema de governo” mostra resultados importantes que ressaltam a adesão à democracia como ideal e princípios de governo, pois 60% dos brasileiros preferem o regime democrático a outras formas de governo.

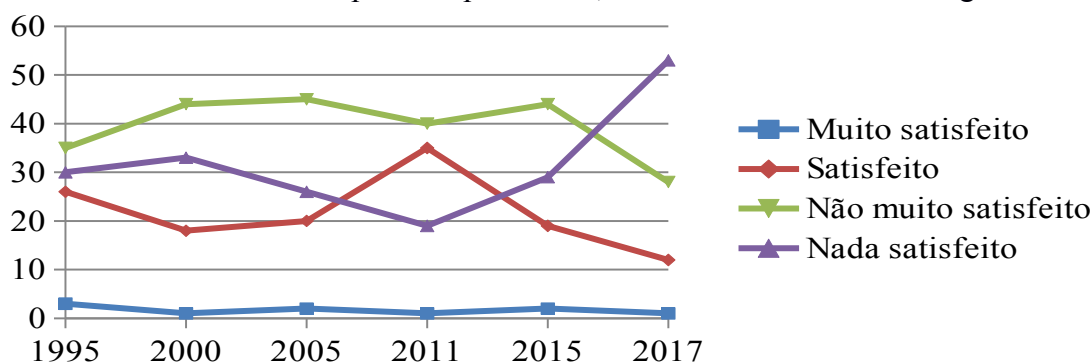
---

ela busca elementos procedimentais como voto universal, nível de competição entre as elites políticas, acesso aos meios de comunicação alternativos, etc. Em 2008 o Brasil era classificado como “parcialmente livre”, com notas entre 3 para direitos políticos e 4 para liberdades civis. Já em 2016 ele é denominado “livre”, com nota 2 para ambos os quesitos.



Gráfico 2

Gráfico 1: A democracia pode ter problemas, mas é o melhor sistema de governo



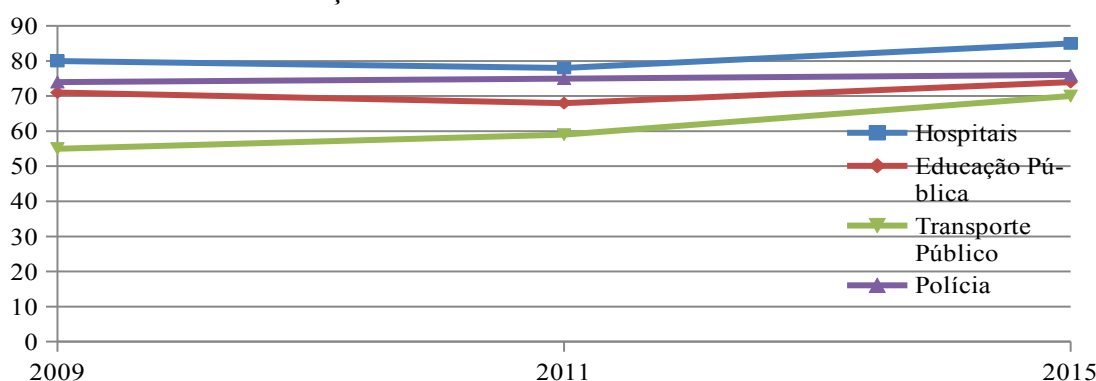
Fonte: Latinobarômetro (surveys 2002, 2005, 2011, 2015 e 2017).

O gráfico mostra a direção das respostas em relação à chamada “hipótese de Churchill”, onde os dados da coluna expressam a porcentagem e, as linhas, a série temporal. Foram ignoradas, na construção desse gráfico, duas possíveis respostas ao questionário, “não sabe” e “não responderam”, por não acarretarem em maiores implicações à análise dos dados.

Já o gráfico 3 revela aspectos ligados à satisfação quanto aos resultados do regime democrático na série temporal, chegando à 2017. Chamamos a atenção para os números que mostram que, em 2017, apenas 12% dos entrevistados responderam estarem satisfeitos com o funcionamento da democracia, enquanto que os insatisfeitos ultrapassam os 80%, com destaque para aqueles nada satisfeitos que, analisados isoladamente, saltaram de 19% em 2011 para 53% em 2017.

Gráfico 3

Satisfação com o funcionamento da democracia



Fonte: Latinobarômetro (surveys 1995, 2000, 2005, 2011, 2015 e 2017).

O Gráfico mostra a direção das respostas em relação à satisfação com a democracia, onde os dados da coluna expressam a porcentagem e, as linhas, a série temporal. Neste gráfico foram ignoradas duas possíveis respostas ao questionário “não sabe” e “não responderam” por não acarretarem maiores implicações à análise dos dados.

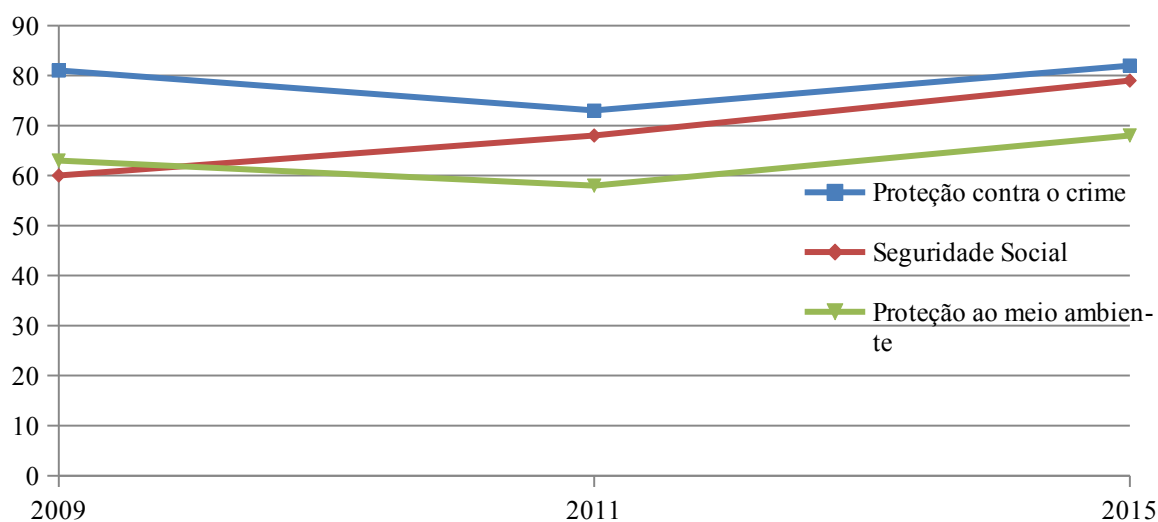




A alta taxa de adesão normativa à democracia brasileira contrasta com os baixos índices de satisfação com os resultados desse regime, ou seja, na medida em que o cidadão brasileiro está cada vez mais inclinado aos valores democráticos, que trazem consigo a ideia de igualdade, liberdade, respeito às leis, compromisso com as eleições e com o debate sobre os problemas públicos, ele também se apresenta cada vez mais insatisfeito com os resultados que esse regime tem gerado. Esses dados, portanto, não coloca em xeque a legitimidade do regime, pois 70% (gráfico 2) preferem a democracia a outras formas de governo, mas os seus resultados, pois 73% mostram-se insatisfeitos quanto ao seu produto final. Embora sendo outra dimensão que avalia o apoio político, outro índice que corrobora a insatisfação com o regime são os níveis de confiança nas instituições políticas, que tem declinado consistentemente nas últimas sondagens de diversos institutos de pesquisas.

O gráfico 4, da série temporal que vai até 2015, nos revela o aumento na insatisfação com os principais serviços públicos como educação 74%, hospitais 85% e transporte públicos 70%, além da polícia 76%, e também destaca avaliações subjetivas como as do gráfico 8, sentimento de insegurança quanto à proteção contra o crime 82%, o meio ambiente 68% e a seguridade social 79%.

Gráfico 4  
Insatisfação com os serviços públicos - dimensão objetiva



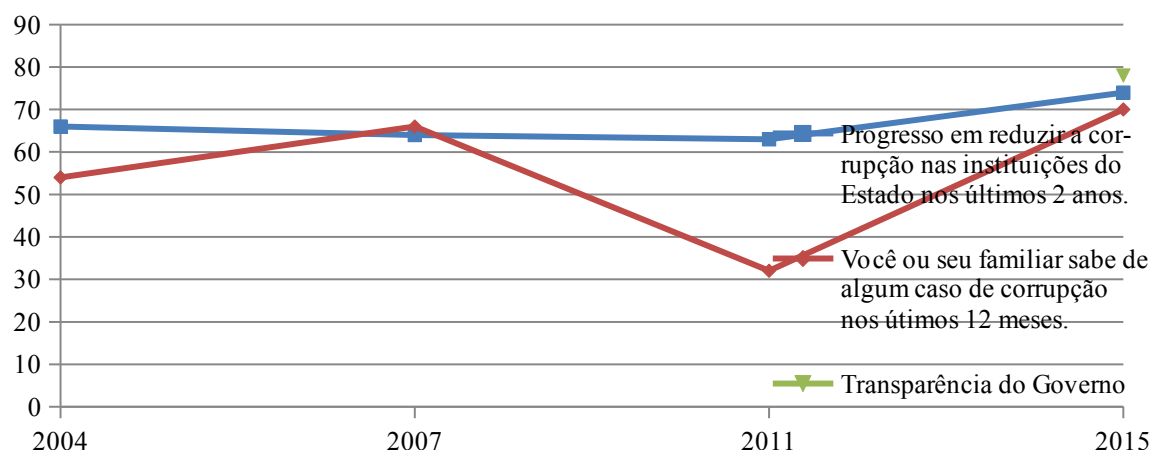
Fonte: Latinobarômetro (surveys 2009, 2011 e 2015).

O gráfico mostra a direção das respostas na dimensão objetiva em relação à insatisfação com os serviços públicos como: hospitais, educação pública, transporte público e polícia (aspectos objetivos). Nesse caso, somamos os dados dos “insatisfeitos” com “muito insatisfeitos”, criando um só vetor para cada serviço avaliado.



Gráfico 5

Insatisfação com os serviços públicos - dimensão subjetiva

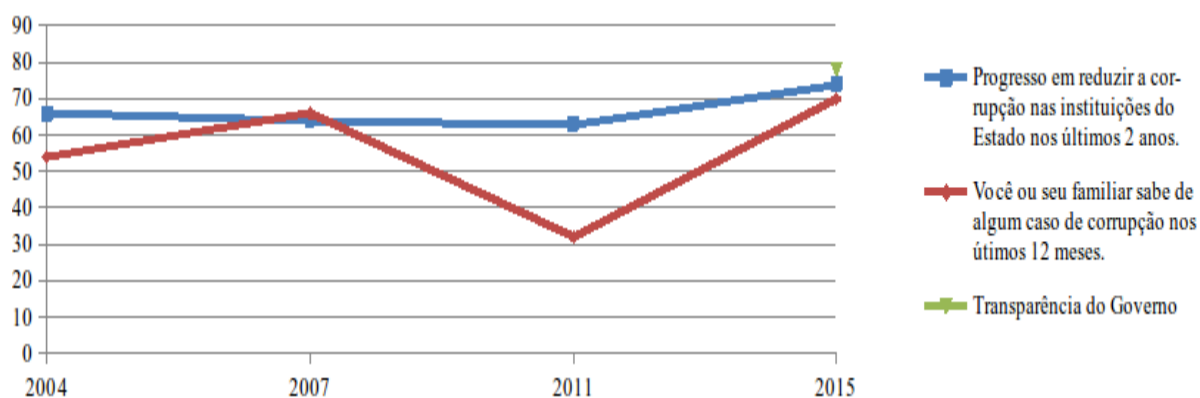


Fonte: Latinobarômetro (surveys 2009, 2011 e 2015).

O gráfico mostra a direção das respostas na dimensão subjetiva em relação ao sentimento de insegurança quanto à proteção contra o crime, meio ambiente e seguridade social. Foram somados os dados das respostas “pouco garantido” com “nada garantido”. Os dados da coluna expressam porcentagens enquanto os da linha a série temporal.

Gráfico 6

Percepção da corrupção e transparência do Governo



Fonte: Latinobarômetro (surveys 2004, 2007, 2011 e 2015).

O gráfico mostra a direção das respostas em relação à percepção da corrupção e transparência do Governo, onde os dados da coluna expressam a porcentagem e, as linhas, a série temporal. Para avaliar o progresso em reduzir a corrupção nas instituições do Estado nos últimos dois anos somamos os dados das respostas “pouco” com “nada”. Para a questão que avalia o conhecimento de casos de corrupção nos últimos doze meses usamos somente os dados dos entrevistados que responderam “sim”. Para a avaliação da transparência do Governo foram somados os dados das respostas “pouco transparente” com “nada transparente”.



O gráfico 6 nos mostra a percepção dos entrevistados com relação ao tema da corrupção. Quando perguntados se havia progresso em reduzir a corrupção nas instituições nos últimos dois anos, 74% responderam que pouco ou nada havia sido feito nesse sentido em 2015. Em relação a se o entrevistado ou algum familiar sabia de algum caso de corrupção nos últimos doze meses, 70% responderam que sim em 2015. Outra questão tratada neste gráfico é a da transparência do Governo, para os entrevistados, 78% acreditam que o Governo é “pouco” ou “nada transparente” em 2015.

#### **4. Conclusão**

O dilema de muitas democracias, tanto jovens quanto já consolidadas, tem se revelado na incapacidade desses regimes de responderem às crescentes expectativas e demandas por parte da população por qualidade de políticas públicas. Pesquisadores têm se concentrado na capacidade de resposta ou incapacidade do Estado de implementar as diversas decisões que são tomadas no campo da política. No entanto, até mesmo Estados com reconhecida capacidade de levar a cabo as decisões tomadas na esfera da política tem sido alvos de avaliações negativas quanto ao funcionamento e níveis de confiança em suas instituições. Nesse sentido, parece fazer certa diferença, Estados que, a partir de suas instituições, buscam uma aproximação e ativa cooperação de seus cidadãos para continuar programando, com êxito, suas políticas públicas.

Na medida em que demandas individuais e sociais sejam acolhidas por instituições mais responsivas, a distância entre os índices de apoio normativo ao regime e a satisfação com o seu funcionamento diminuirá. As Instituições Políticas, nesse cenário, possuem funções importantes na mediação do conflito entre Estado e sociedade, e a qualidade da democracia parece condicionada, não somente a como elas conseguem programar, de modo eficaz, a agenda política do Estado, mas principalmente, a como elas conseguem se constituir em canais deferentes de participação, onde o cidadão comum pode influir nos resultados, aumentando com isso, seu sentimento de compromisso com a comunidade.

Portando, assim é importante reforçar a capacidade de governança democrática do regime através da programação e implantação de políticas públicas orientadas, por parte das instituições, em concomitância com os valores culturais subjetivos presentes na sociedade, para que elas obtenham resultados mais eficazes em direção à prosperidade, bem estar e paz. A democracia brasileira enfrenta um aumento expressivo no paradoxo em relação a adesão à democracia e satisfação com seu regime. Os resultados desta pesquisa mostraram que serviços públicos básicos são mal avaliados e que um destes reflexos é a baixa confiança dos brasileiros em suas instituições democráticas. Em uma realidade de transformação dos valores para uma cidadania mais crítica, a pressão da sociedade em relação aos resultados de seu regime tenderá a aumentar. Certamente um desafio considerável num contexto de crise do modelo de democracia liberal pelo mundo.



## Referências

- ALMEIDA, Alberto C. **A Cabeça do brasileiro**. Rio de Janeiro: Record, 2007.
- BAQUERO, Marcello. **Construindo uma outra sociedade**: o capital social na estruturação de uma cultura política participativa no Brasil. *Revista Sociologia Política*, n. 21, p.83-108, nov. 2003.
- \_\_\_\_\_. **Democracia formal, cultura política informal e capital social no Brasil**. *Opinião Pública*, Campinas, v. 14, n. 2, p. 380-413, nov. 2008.
- \_\_\_\_\_. **Qual democracia para a América Latina?**: capital social e empoderamento são a resposta?. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2013.
- \_\_\_\_\_; PRÁ, Jussara, Reis. **A Democracia brasileira e a cultura política no Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2007.
- CAROTHERS, Thomas. **The end of the transition paradigm**. *Journal of Democracy*, v. 13, n. 1, p. 5-21, jan. 2002.
- CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania**: tipos e percursos. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, n. 18, p. 338-359, 1996.
- \_\_\_\_\_. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 2013.
- CASTELLS, Manuel. **Redes de indignação e esperança**: movimentos sociais na era da internet. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.
- \_\_\_\_\_. **O Poder da Comunicação**. São Paulo. Editora Paz e Terra. 2016
- CATTERBERG, G; MORENO, A. The individual bases of political trust: trends in new and established democracies. **International Journal of Public Opinion Research**, Oxford, v.18, n. 1, p. 31-48, 2006.
- DAHL, Robert A. **Poliarquia**: participação e oposição. São Paulo: Edusp, 2012.
- DIAMOND, Larry; MORLINO, Leonardo. **Para entender a democracia**. Curitiba: Instituto Atuação, 2017.
- EASTON, David. **A systems analysis of political life**. New York: Wiley, 1965.
- \_\_\_\_\_. **Uma teoria de análise política**. Rio de Janeiro: Zahar, 1968.
- FAORO, Raymundo. **Os Donos do poder**: formação do patronato político. São Paulo: Globo, 2012.
- FUKUYAMA, Francis. **Confiança**: as virtudes sociais e a criação da prosperidade. Rio de Janeiro: Rocco, 1996.
- \_\_\_\_\_. Why democracy is performing so poorly?. **Journal of Democracy**, v. 26, n. 1, p. 11-20, jan. 2015.



HOFFMANN, F; SANTOS, Everton Rodrigo. Apoio ao sistema político brasileiro e a qualidade da democracia. **Direito e Democracia**, v. 17, n. 1, p. 64-81, jan-jun, 2016.

IBOPE. **Manifestantes não se sentem representados por partidos políticos**. Disponível em: <http://www.ibope.com.br/pt-br/noticias/Paginas/89-dos-manifestantes-nao-se-sentem-representados-por-partidos.aspx>. Acesso em: 05 jan. 2019.

INGLEHART, Ronald. **Democratização em perspectiva global**. Opinião Pública, v. 1, n. 1, p. 09-67, jul-ago, 1993.

\_\_\_\_\_. Cultura e democracia. In: HARRISON, Lawrence E.; HUNTINGTON, Samuel P. (Orgs.). **A Cultura importa**. Rio de Janeiro: Record, 2002.

\_\_\_\_\_; WELZEL, Christian. **Modernização, mudança cultural e democracia**: e sequencia do desenvolvimento humano. São Paulo: Francis, 2009.

LATINOBARÔMETRO. Disponível em: <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>. Acesso em: 04/01/2019.

LIPSET, Seymour Martin. **O Homem político**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARKOFF, John. **Waves of democracy**: social movements and political change. Thousand Oaks, CA: Pine Forge Press, 1996.

\_\_\_\_\_. **Democracia: transformações passadas, desafios presents e perspectivas futuras**. Sociologias, Porto Alegre, ano 15, n. 32, p. 18-50, 2013.

MARSHALL, Thomas Humphrey. **Cidadania, classe social e status**. Zahar: Rio de Janeiro, 1967.

MENEGUELLO, Rachel. Aspectos de desempenho democrático: estudo sobre a adesão à democracia e avaliação do regime. In: MOISÉS, José Álvaro. (Org.). **Democracia e confiança**: por que os cidadãos desconfiam das instituições públicas. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2010.

\_\_\_\_\_. As Bases do apoio ao regime democrático no Brasil. In: MOISÉS, José Álvaro; MENEGUELLO, Rachel. (Orgs.). **A Desconfiança política e os seus impactos na qualidade da democracia**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2013.

MOISÉS, José Álvaro. Democracia e desconfiança das instituições democráticas. In: MOISÉS, José Álvaro. (Org.). **Democracia e confiança**: por que os cidadãos desconfiam das instituições públicas. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2010.

\_\_\_\_\_. (Org.). **Democracia e confiança**: por que os cidadãos desconfiam das instituições públicas. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2010.

\_\_\_\_\_; CARNEIRO G. P. **Democracia, desconfiança política e insatisfação com o regime**: o caso do Brasil. Opinião Pública, Campinas, v. 14, n. 1, 1-42, jun. 2008.

\_\_\_\_\_; MENEGUELLO, Rachel (Orgs.). **A Desconfiança política e os seus impactos na qualidade da democracia**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2013.





NORRIS, Pippa. The Growth of critical citizens?. In: \_\_\_\_\_. (ed.). **Critical citizens: global support for democratic governance**. New York: Oxford University, 1999.

\_\_\_\_\_. **Democratic deficit**: critical citizens revisited. Spring: Cambridge University, 2011.

\_\_\_\_\_. **Making democratic governance work**: the impact of regimes on prosperity, welfare and peace. New York: Cambridge University, 2012.

OFFE, Claus. How can we our fellow citizens?. In: Warren, M. (Ed.) **Democracy and trust**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

PUTNAM, Robert D. **Making democracy work**: civic traditions in modern Italy. Princeton: Princeton University Press, 1993.

\_\_\_\_\_. **Bowling alone**: the colapse and revival of americam community. New York: Simon & Schuster, 2000.

RIBEIRO, Darcy. **O Povo brasileiro**: a formação e o sentido do Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

SANTOS, Everton Rodrigo. **Democracia e desenvolvimento**: Desafios da Sociedade Gaúcha. Ijuí: Unijuí, 2013.

\_\_\_\_\_. **Poder e dominação no Brasil**: a Escola Superior de Guerra (1974-1989). Porto Alegre: Sulina; Novo Hamburgo: Feevale, 2010.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. São Paulo: UNESP, 2017.

SCHWARTZMAN, Simon. **Bases do autoritarismo brasileiro**. Rio de Janeiro: Campus, 1982.

WEBER, Max. **A Ética protestante e o espírito do capitalismo**. 2.ed. São Paulo: Pioneira; Brasília: Ed. da Universidade de Brasília, 1981.

*Recebido em 05/01/2019  
Aprovado em 22/05/2019*



## **CHINA, EXTRATIVISMO E DESINTEGRAÇÃO: AMÉRICA DO SUL (2000-2018)**

## **CHINA, EXTRACTIVE AND DISINTEGRATION: SOUTH AMERICA (2000-2018)**

Jackson Francisco de Lima Xavier<sup>1</sup>

### **Resumo**

Esse ensaio tem por objetivo analisar os efeitos da expansão econômica da China sobre o processo de Integração comercial da América do Sul nas primeiras décadas do século XXI. Isso é feito por meio da análise de índices estatísticos que evidenciam a estrutura hierárquica da economia regional e o nível de interação comercial intraregional, correlacionado à pauta exportadora da região. Por fim, problematiza-se o Efeito Chinês sobre a região.

**Palavras-chave:** Economia Sul-americana; Integração Comercial; Economia Chinesa; Extrativismo.

### **Abstract**

This essay aims to analyze the effects of China's economic expansion on the South American trade integration process in the first decades of the twenty-first century. This is done by analyzing statistical indices that show the hierarchical structure of the regional economy and the level of intraregional trade interaction, correlated with the region's export pattern. Finally, the Chinese Effect on the region is problematized.

**Keywords:** South American economy; Business Integration; Chinese Economy; Extractivism.

---

<sup>1</sup> Graduado em Ciências Econômicas - Economia, Desenvolvimento e Integração - pela Universidade Federal da Integração Latino Americana, Instituto Latino Americano de Economia, Sociedade e Política. E-mail: jacksonflxavier@gmail.com



## **1. Introdução**

A integração política e econômica Sul-americana é uma estratégia geopolítica fundamental a essa região periférica no sistema capitalista mundial contemporâneo. Ao considerarmos que o atual contexto internacional do século XXI é fruto de um processo de expansão do poder político e econômico desde os Estados nacionais europeus, que terminou na formação de um sistema interestatal em que uns Estados são mais poderosos e ricos que outros e que aqueles Estados nacionais que não possuem estratégias de expansão de seu poder político e econômico serão jogados de um lado para o outro por aqueles Estados que sim a possuem, podemos entender porque a estratégia de Integração Regional é tão cara à América do Sul. Esta é uma alternativa estratégica Estatal para a ampliação de sua autonomia externa e potencializadora do desenvolvimento econômico e social internos. Isso seria possível por meio da divisão regional do trabalho, onde os Estados mais desenvolvidos institucionalmente e economicamente, liderassem o desenvolvimento dos Estados menos desenvolvidos ao integrarem-se política e economicamente a estes; transferindo-lhes capital via investimentos e exportações e importando-lhes tudo que a economia líder demandar (Severo, 2015).

Diante disso, analisaremos, nesse ensaio, como a recente posição de destaque das políticas econômicas externas Chinesas, no sistema internacional, têm afetado negativamente a possibilidade da construção desse espaço estratégico na América do Sul que consideramos acima. Para tal, faremos uma análise das características mais recentes na hierarquia do sistema internacional, para então falarmos da china e seu efeito sobre a América do Sul e seu processo de integração econômica comercial.

## **2. Estrutura Internacional: 1990-2014**

Pérez-Oviedo *et al* (2018) fizeram uma análise da hierarquia internacional por da formulação de índices estatísticos feitos a partir das receitas geradas via exportação e importações entre países dentro do sistema global de comércio. Com esse método aplicado a nível global, indica-se que os países com maior peso econômico/comercial na rede de comércio Sul-americano, depois dos EUA e China, são Brasil, Colômbia, e Argentina.

Os EUA e China são, portanto, os dois países com maior influência sobre a região. Os EUA tem maior influência sobre Colômbia, Equador e Venezuela – a China fica em segundo plano. Os países mais influenciados pela China são Chile, Peru e Uruguay.

O Brasil fica em terceiro lugar e desempenha papel de subcentro. O Brasil tem mais peso comercial sobre a Argentina, Bolívia, Paraguay, e algum peso sobre Chile, Peru e Venezuela, ficando atrás dos EUA e China; o Brasil também tem alguma relevância na Colômbia e Equador. O Brasil por sua vez é influenciado econômica/comercial, de maneira



mais relevante, tanto dos EUA quanto da China, por outro lado influencia quase nada estes dois. Portanto, o Brasil consolidou-se regionalmente como país central dentro de sua região<sup>2</sup>.

Como resultados do método supracitado, Pérez-Oviedo et al (2018), revelam que nenhum país Sul-americano pode ser considerado, no período estudado, parte do centro nas redes de comércio global. Atualmente esta região mostra dependência aos países centrais e ao mesmo tempo possui fracos elos comerciais intra-regional, assim como outros países que fazem parte da rede comercial; até mesmo o Brasil, por exemplo, que é considerado um “subcentro” regional. Não obstante, os esforços de integração regional deste século (XXI) foram importantes na tentativa de tornar a região parte relevante no comércio mundial. Isso, especialmente pelo papel, embora limitado, da economia brasileiro sobre a economia de seus sócios (Fiori, 2011; Barros e Ramos, 2013).

## **2.1 Coesão Econômica dos Blocos Sul-americanos: baixo valor agregado vs. Alto valor agregado**

Essa posição chinesa dentro da economia da América do Sul, no século XXI, surge como um elemento de reforço da lógica extrativista desta região, que foi inserida na divisão internacional do trabalho como fornecedora de mercadorias de baixo valor agregado e intensiva em força de trabalho em seu sistema produtivo. Uma condição material que historicamente limitou o desenvolvimento interno desses Estados periféricos e ampliou sua vulnerabilidade e constrangimento externos. E ao reforçar-se esta lógica neste século, o processo de integração regional pode ser enfraquecido, isso por conta da correlação negativa entre especialização produtiva em mercadorias de baixo valor agregado e desintegração regional. Ou seja, as interações econômicas intraregionais, especialmente a comercial, se reduzem com tal especialização.

Pérez-Oviedo et al (2018), apresenta em seu trabalho índices<sup>3</sup> de coesão para avaliação da integração regional. O seguinte gráfico ilustra o nível de coesão interna dos principais blocos regionais da América do Sul entre 1992 – 2014; baseado nas receitas geradas dentro do bloco e deste com o resto do mundo.

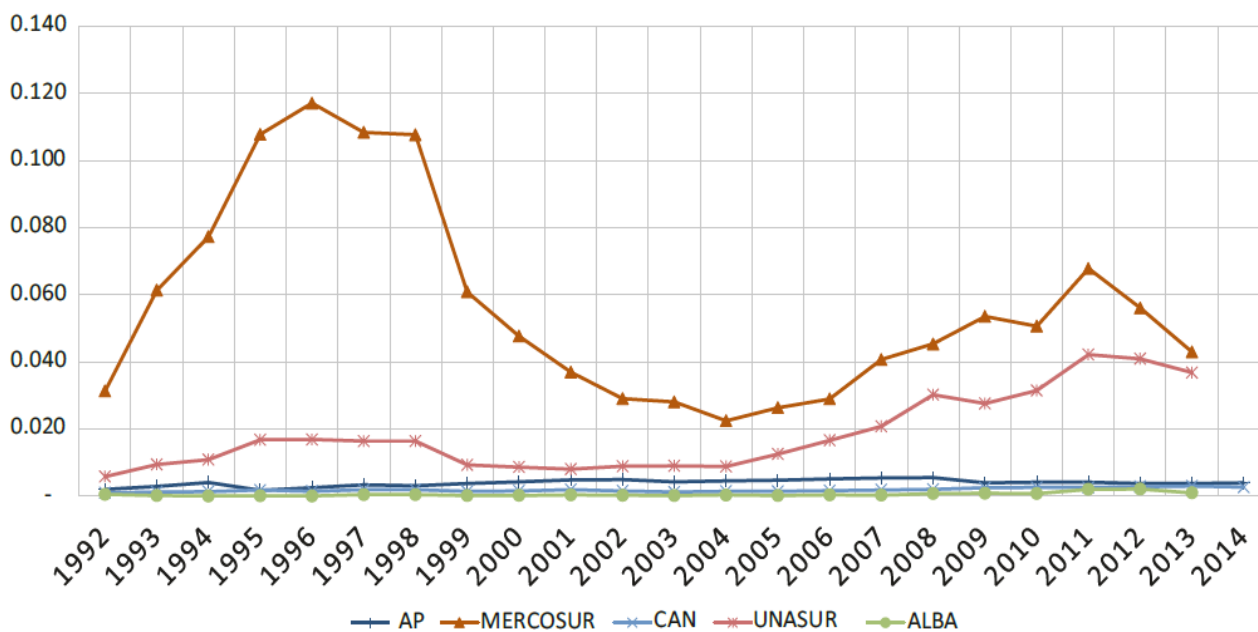
---

<sup>2</sup> “Based on Brazil’s relevance in South America and its asymmetric commercial relevance with core countries, it can be considered to be a regional “sub-core”. Also, based on the commercial relevance of Brazil and Argentina (the two largest economies in the region), we concur with Schenoni (2014) who stated that: “[...] through the historic process of a Brazilian-Argentinian bipolarity to their current state [...] we can conclude that for the second lustrum the South American subsystem will turn into a unipolar system given that the regional power of Brazil was three times larger than that of Argentina.” It is also interesting to note that the South American country most influenced by Brazil and Argentina is Bolivia, which has been increasingly influenced since 2000. Consequently, Bolivia seems to be more oriented toward the Atlantic Ocean now, and therefore, its integration into the MERCOSUR (achieved in 2016) makes sense” (Pérez-Oviedo et al, 2018, p.127-128).

<sup>3</sup> “The processes of regional integration are evaluated using the cohesion index (see Pérez-Oviedo et al. 2016) calculated for each block. This index is calculated as the ratio between the strength of income interactions within members of each group and the income interactions between the group and the rest of the world ...” (Pérez-Oviedo *et al*, 2018,p.134).



Gráfico 1: Coesão dos Blocos Regionais



Fonte: Pérez-Oviedo et al, 2018, p.134.

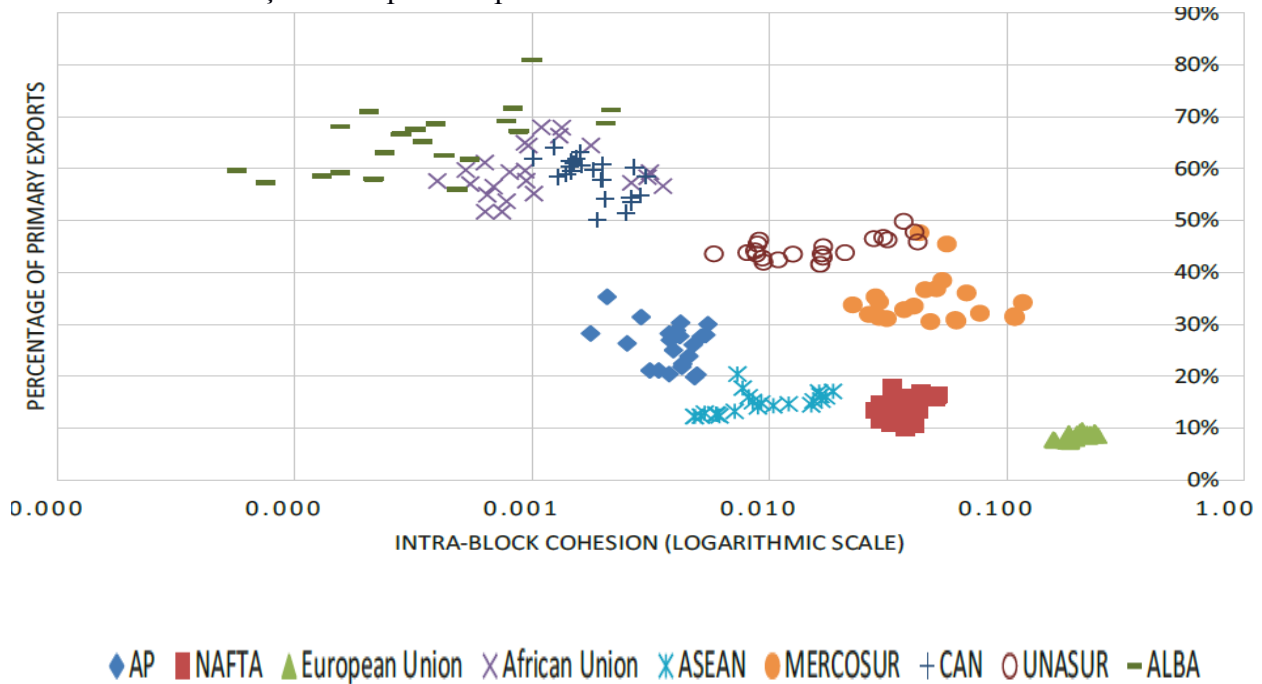
Embora as interações comerciais do MERCOSUL, dentro do bloco e do bloco com o resto do mundo, tenham se reduzido desde 2011, exibe-se acima como o bloco com maior força econômica de integrar a região sul-americana, devido sua pauta comercial mais industrializada.

Vale considerar aqui a importância do Brasil como a maior economia do Bloco e o país mais influente sobre a região. Isso tem a ver com a maior ou menor participação de produtos primários ou manufaturados na balança comercial de cada bloco. Abaixo segue um gráfico que ilustra a correlação entre o grau de coesão de cada bloco e a porcentagem de produtos primários sobre as exportações.





Gráfico 2: Correlação entre pauta exportadora e coesão do bloco



Fonte: Pérez-Oviedo et al, 2018, p.135

Demonstra-se que, quanto menos dependente das exportações de produtos primários, maior a coesão interna do bloco e maior sua participação no comércio internacional, por outro lado, quanto maior o papel da esfera produtiva de produtos primários na economia, menor a coesão interna do bloco e menor sua participação no comércio internacional.

### 3. China e Seus Efeitos

Contudo, as atuais tendências regionais vão na contramão dessa correlação positiva, em favor da negativa. Ao passo que se acirra a competição econômica e política entre as grandes potências em sua busca por fontes de recursos estratégicos, especialmente abundantes na América do Sul. Esta tem voltado priorizar exportação de produtos primários em sua pauta exportadora,

Isso desde que a China vem ascendendo no sistema internacional. E, vista acima a correlação entre a pauta exportadora e a coesão dos blocos, mostra-se importante tratarmos das tendências regionais mais recentes de desindustrialização e fortalecimento do extrativismo nas primeiras décadas do século XXI e suas possíveis ameaças para o futuro da integração sul-americana no que diz respeito ao aprofundamento do processo via divisão regional do trabalho, inovação técnica e aumento da produtividade.

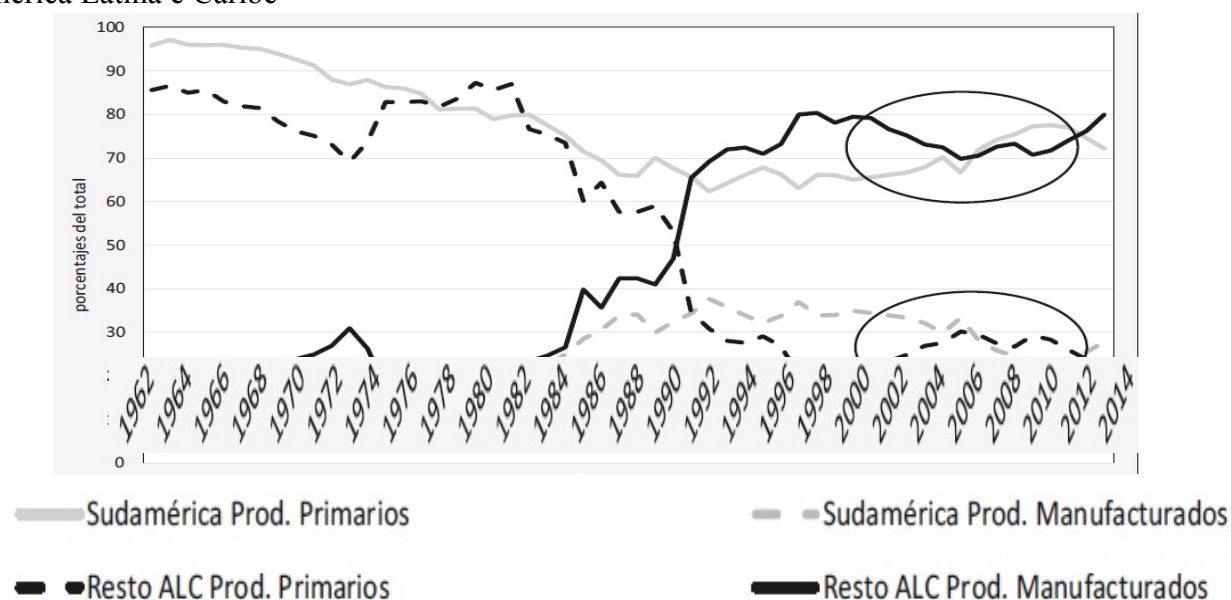


### 3.1 O Caminho de Uma Crise

Portanto, vistas às relações econômicas entre os Estados no sistema internacional e na América do Sul, assim como do processo de integração regional, destacam-se os elementos externos que influenciaram significativamente esta fase do regionalismo: a alta dos preços das commodities e o posicionamento da República Popular da China como um dos mais novos e importantes polos de influência internacional. São fenômenos coincidentes com a busca regional por capitais para financiamento da expansão econômica capitalista. Os governos latino-americanos conseguiram acumular divisas por meio de exportações de produtos primários, redução dos preços internacionais de mercadorias manufaturadas e por novas fontes de recursos (Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial, Estados Unidos da América, China) (Stanley e Alonso, 2018). Não obstante, o cenário favorável as exportações de commodities se reverteu gerando sérios problemas aos países da América do Sul.

Desde 2003 o preço das commodities teve alta, revertendo-se em 2009 e colapsando em 2012. Consequentemente (de acordo com dados da UNCTADStat), entre 2003 e 2012, o valor unitário das exportações da América Latina cresceu acima das importações, melhorando em 42% os termos de troca na região e 70% na América do Sul (Estay, 2018,p.60). Tendencialmente, houve valorização da atividade extrativista.

Gráfico 3. Porcentagem da Composição das Exportações da América do Sul e do Resto da América Latina e Caribe



Fonte: CEPAL, Base de Datos Del Comercio Exterior, em Estay, 2018,p.62

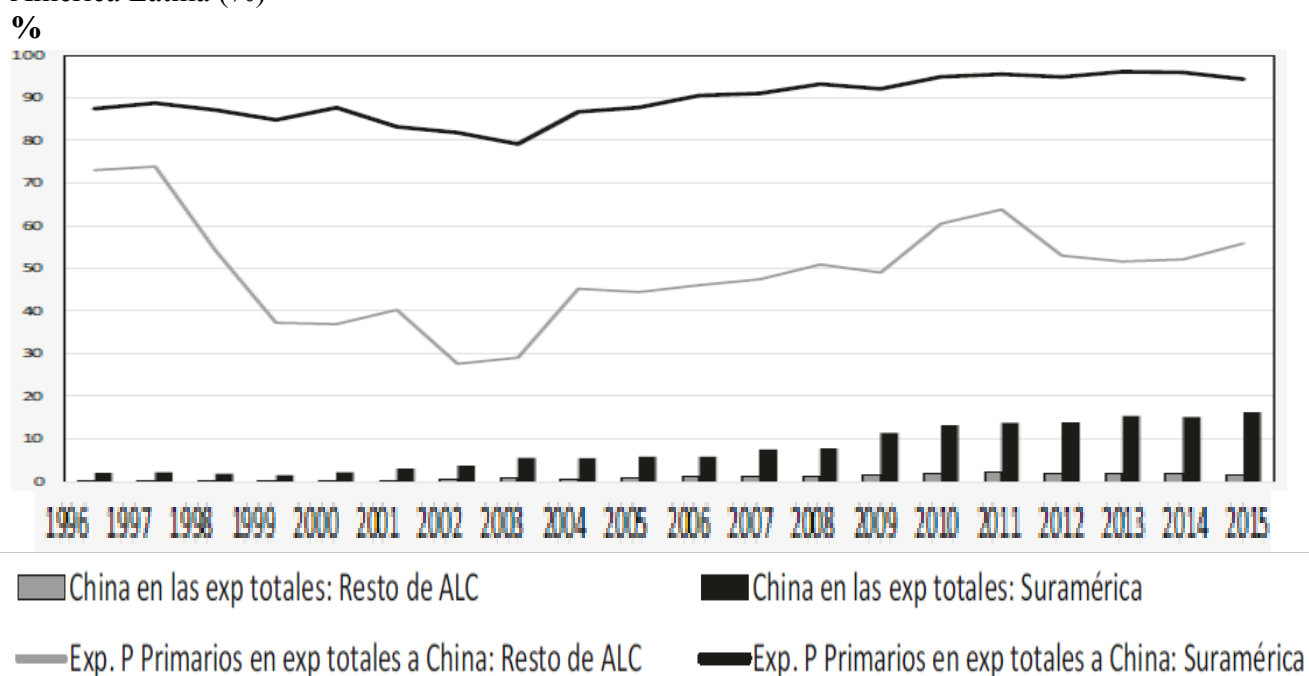


Os preços internacionais elevados das commodities favoreceu a produção e exportação de produtos primários, ampliando as atividades extrativistas e sua participação na atividade econômica dos diferentes países como um todo (Estay, 2018). No gráfico seguinte é possível observar maior participação das commodities no total das exportações desde 1993, na América Latina como um todo, contra a tendência nas décadas anteriores de elevação das exportações de manufaturados.

Para a maioria das décadas analisadas (do desenvolvimentismo), menos entre 1979 a 1983, os produtos primários, no total das exportações, compõe maior parcela na América do Sul; se comparado ao resto da região latino-americana. Esta diferença regional foi ainda maior nas últimas décadas, pois o crescimento das exportações de manufaturados do México para os Estados Unidos da América cresceram no setor das maquilas e montadoras (Estay, 2018, p.61).

No próximo Gráfico, observa-se que a participação da China nas exportações totais da América do Sul aumentou cerca de 3% no início deste século (XXI) e em mais de 15% de 2013 a 2015. Por outro lado, as exportações do resto da região para a China não excederam 2% de suas exportações totais. Nos 20 anos observados abaixo, a maior parte das exportações da América do Sul para a China eram produtos primários, ampliando a tendência desde 2003, representando cerca de 95% do total das exportações para este país desde então (Estay, 2018,p.62).

Gráfico 4: Exportações Totais e Primárias para a China, desde Sul-americana e Resto da América Latina (%)



Fonte: UNCTAD, Base de dados UNCTADStat, em Estay, 2018,p.63



Uma última consideração que levantaremos, sobre essa dinâmica comercial orientada pela China sobre a América do Sul, é que esta estaria, contraditoriamente, favorecendo conjuntamente o Sul-americanismo, favorável politicamente à estratégia de integração econômica, mas comprometendo-o estruturalmente, pois

[...] há vantagens para a América do Sul, que algumas vezes projeta sobre as relações com Pequim mais possíveis soluções do que eventuais inconvenientes. Sem dúvida, a China tencionou para cima o preço dos produtos primários que compra e empurrou para baixo o preço dos produtos manufaturados que vende. Houve, assim, até cerca de 2011, uma considerável reversão da deterioração dos termos de intercâmbio em quase todos os países sul-americanos. Em algumas economias a melhora foi mais acentuada, como na Venezuela, no Chile, no Peru e na Bolívia. Em menor grau, Colômbia, Argentina e Equador também se beneficiaram (ROSALES & KUWAYAMA, 2012, p.74). Em última instância, a intensidade das melhorias está relacionada com as chamadas tipologias das economias primário-exportadoras, apresentadas há meio século por Celso Furtado (1970, p.61-65).

No entanto, dependendo de como se utilizem os recursos, as exportações de primários e os investimentos externos da China também podem contribuir para petrificar o padrão de especialização produtiva da região. Os países pouco industrializados podem ver-se estimulados a aprofundar a sua condição primário-exportadora, cada vez mais vinculada ao sudeste asiático. Por sua vez, os países mais industrializados, com a perda de espaço na região e inclusive dentro de seus próprios mercados internos, podem sofrer processos de desindustrialização. Portanto, a situação se complica nas duas pontas. A economia chinesa se torna a maior importadora e a maior exportadora. (Severo, 2018, p.6).

#### **4. Considerações Finais**

Os elementos destacados ao longo deste ensaio foram levantados para analisarmos os efeitos da expansão econômica da China sobre o processo de Integração comercial da América do Sul nas primeiras décadas do século XXI.

Destacamos a princípio que a estratégia de integração regional para a América do Sul é fundamental. Isso por ser esta uma região periférica, fortemente afetada pelos reveses do sistema internacional, liderado por países centrais. Por isso, a América do Sul pode encontrar na integração econômica regional os caminhos para maior autonomia externa e desenvolvimento interno dos Estados integrados.

Vimos índices estatísticos que evidenciam a estrutura hierárquica da economia regional e o nível de interação comercial intraregional, que está correlacionado à pauta exportadora da região. Vimos que o MERCOSUL é o bloco econômico mais coeso da América do Sul, assim como a UNASUAL. Isso ocorre pelo maior nível de valor agregado às mercadorias comercializadas dentro do bloco e deste com o resto do mundo; o Brasil é o Estado líder deste processo, devido o maior desenvolvimento de sua força produtiva interna e sua dimensão geográfica.

Por fim, problematizamos o efeito Chines sobre a economia regional. Vimos que a América do Sul aprofundou suas relações comerciais com a China, especialmente na segunda



década deste século. Este aprofundamento comercial tem contribuído para a reafirmação estrutural da América do Sul, tradicionalmente inserida no sistema internacional como região primário exportadora. Portanto, podemos considerar que a recente posição de destaque das políticas econômicas externas Chinesas, no sistema internacional, têm afetado negativamente a construção de um espaço estratégico para os Estados da América do Sul.

### Referências

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **O Brasil como potência regional e a importância da América do Sul na sua política exterior**. Revista Temas & Matizes MERCOSUL , Nº 14, 2008.

BATISTA JR., P.N. **O Plano Real à Luz das Experiências Mexicana e Argentina**. Estudos Avançados. São Paulo: nº 28, setembro/dezembro de 1996.

BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. **A economia política da integração da América do Sul no mundo pós-crise**. Observatório da Economia Global. Textos avulsos, nº 10, abril 2012.

CARR, Eduard Hallett. Vinte anos de crise 1919-1939. Uma introdução ao Estudo das Relações Internacionais. Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2001.

CERVO, A.L. **Política Exterior e Relações Internacionais do Brasil: Enfoque paradigmático**. Rev. Bras. Polít. Int. 46 (2): 5-25 [2003].

CHANG, H.J. **Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica**. Tradução: Luiz António Oliveira de Araújo. UNESP: São Paulo, 2004.

CIMINARI, Bárbara. **Brasil como potencia regional y las consecuencias para América Latina: Una exploración sobre la realidad**. Revista de Relaciones Internacionales y Ciencias Políticas. Universidad Abierta Interamericana (UAI). Vol 3 - Nº 1, pp. 128-143, Junio 2009.

COSTA, Darc Antonio da Luz . **Idéias para uma Concepção Estratégica: A Defesa Nacional e o Projeto Nacional**. Seminário Política de Defesa para o Século XXI. Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional. Câmara de Deputados, Brasília, 2002.

\_\_\_\_\_. **Fundamentos para o estudo da Estratégia Nacional**. Gusmão: Paz e Terra 2009.

EICHENGREEN, B. J. **A globalização do capital: uma história do sistema monetário internacional**. In: Barry J. Eichengreen; tradução de Sergio Blum. Ed.34. São Paulo: ,2000. 288





ESTAY, JAIME. **Past and Present of Latin American Regionalisms, in the Face of Economic Reprimarization.** In: International Political Economy Series. University of Massachusetts Boston, USA, 2018 (p.47-77)

FURTADO, C. **A Economia Latino-Americana: Formação Histórica e Problemas Contemporâneos.** Editora Nacional: 1986, São Paulo.

FIORI, J. L. **Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações.** 3a Edição, Editora Vozes: Petrópolis, 2000.

\_\_\_\_\_. **A propósito da “Construção interrompida”.** Campinas: Economia e Sociedade, 2000. p.1-19.

\_\_\_\_\_. **O poder global e a nova geopolítica das nações.** Bom tempo: São Paulo, 2007.

\_\_\_\_\_.(2007b). **Nicholas Spykman e a América Latina.** Le Monde Diplomatique. Novembro, 2007.

\_\_\_\_\_. **PREFÁCIO AO PODER GLOBAL.** Revista tempo do mundo | rtm | v. 2 | n. 1 | abr.2010.

\_\_\_\_\_. **Brasil e América do Sul: o desafio da inserção internacional soberana.**

Brasília, DF: CEPAL. Escritório no Brasil/IPEA, 2011. (**Textos para Discussão CEPAL/PEA**, 42). 34p.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. Prefacio do livro “**Conflicto e integración en América del Sur: Brasil, Argentina y EEUU**”, de Luiz Alberto Moniz Bandeira. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

JAGUARIBE, Hélio. **El Brasil y la América Latina.** In: **Estudios Internacionales,** Chile, Vol. 8, nº 29, enero – marzo.1975.

\_\_\_\_\_. **Brasil, mundo e homem na atualidade.** Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008.

KENNEDY, Paul. **Auge y caída de las grandes potencias.** Barcelona: De bolsillo, 2006.

MALAMUD, Andrés. **Interdependência, liderança e institucionalização: o deficit triplo e as perspectivas negativas para o MERCOSUL.** In: RESENDE, Erica Simone Almeida &

MALLMANN, Maria Izabel. **MERCOSUL 21 anos, maioria ou imaturidade.** Curitiba: Appris, 2013.

MEDEIROS, Carlos Aguiar de. **Modelos alternativos para la integración sudamericana.** In: **Integración regional en América Latina: desafíos y oportunidades.** Monografía - Red del Instituto Virtual, UNCTAD: Nova Iorque e Genebra, 2010.



NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nizar. **Teoria das Relações Internacionais: correntes e debates**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

PADULA, Raphael. **Integração regional de infraestrutura e comércio na América do Sul nos anos 2000: uma análise político estratégica**. Tese de Doutorado, COPPE-UFRJ: Rio de Janeiro, 2010.

\_\_\_\_\_. **A Geopolítica da Bacia do Pacífico e a integração regional na América do Sul**. Revista IMEA, Vol. 1, Num. 2, pp.30-47, 2013.

PARADISO, José. **“Política e Integración”**. Segundo Encuentro de Pensamiento Político: “Pensar la política, un desafío en la tarea de educar”. La Plata, 2009.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. **Manual do Candidato: política internacional**. Brasília: FUNAG, 2012.

PÉREZ-OVIEDO, Wilson; CAJAS-GUIJARRO, John; VALLEJO, María Cristina. **South America: Trade and Integration in the New Global Trade Network**. In: VIVARES, E. **Regionalism, Development and the Post-Commodities Boom**. South America, International Political Economy Series. USA, PALGRAVE MACMILLAN, 2018, pp.121-147.

PREBISCH, Raúl (1982). “El Mercado Común Latinoamericano”. In: GURRIERI, Adolfo. **La Obra de Prebisch en la CEPAL**. México: Fondo de Cultura Económico.

PUNTIGLIANO, A.R; BRICEÑO-RUIZ, J **Resilience of Regionalism in Latin America and the Caribbean Development and Autonomy**. International Political Economy Series, PALGRAVE MACMILLAN, 2013, UK.

QUILLICONI, C; SALGADO ESPINOZA, R. **The South American Regionalisms: A Shift or the Return of Economic Integration?** International Political Economy Series. University of Massachusetts, Boston/USA, 2018.

RIVAROLA PUNTIGLIANO, Andrés; BRICEÑO-RUIZ, José. **Resilience of Regionalism in Latin America and the Caribbean Development and Autonomy**. International Political Economy Series. UK: PALGRAVE MACMILLAN, 2013.

\_\_\_\_\_. **Geopolitics and Integration: A South American Perspective**. Em: RIVAROLA PUNTIGLIANO, Andrés; BRICEÑO-RUIZ, José. **Resilience of Regionalism in Latin America and the Caribbean Development and Autonomy**. International Political Economy Series. UK: PALGRAVE MACMILLAN, 2013, pp. 19-52.

\_\_\_\_\_. **21st century geopolitics: integration and development in the age of ‘continental states’, Territory, Politics, Governance**. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1080/21622671.2016.1220867>>.



SEVERO, L. W. **Integração Econômica e Desenvolvimento da América do Sul: o Brasil e a desconstrução das assimetrias regionais.** Tese de doutorado - UFRJ. Rio de Janeiro, 2015.

\_\_\_\_\_. **Breve análise sobre as recentes travas do processo de Integração da América do Sul.** In: SARTI, Ingrid (Org.). *Sul Global e Integração Regional: A política externa Brasileira (2003-2015)*. Editora UFRJ, 2018. No prelo.

SHANKAR JHA, P. **The Twilight of the Nation State Globalisation, Chaos and War .** Pluto Press: London , 2006.

SICSÚ, João; PAULA, Luiz Fernando de; RNAUT, Michel. **Por que novo-desenvolvimentismo?** Revista de Economia Política, vol. 27, nº 4 (108), pp. 507-524 outubro-dezembro/2007.

STANLEY, L. E; ALONSO, J.M.F. **The Changing Problem of Regional Development Finance in Latin America.** In: *Regionalism, Development and the Post-Commodities Boom in South America*, International Political Economy Series. University of Massachusetts Boston, USA, 2018 (p.101-121).

SOUZA, N.A. **Ascensão e Queda do Império Americano.** CPC-UMES/Mandacaru: 2001, São Paulo.

\_\_\_\_\_. **Economia Internacional Contemporânea: da Depressão de 1929 ao Colapso Financeiro de 2008.** Atlas: 2009, São Paulo.

\_\_\_\_\_. **América Latina: as Ondas da Integração.** OIKOS: Rio de Janeiro, Volume 11, n. 1, 2012. págs. 90-129. <[www.revistaoikos.org](http://www.revistaoikos.org)>.

SOMBRA SARAIVA, J. F. **O Brasil e a Integração Hemisférica: vertente histórica.** In: *Em Aberto: Brasília*, ano 15, n.68, out. /Dez. 1995.

VILLABOY, S.G. **Nueva historia mínima de América Latina: Biografía de un continente.** In: *Archivo General de la Nación (Vol. CCXXV)*. Santo Domingo, 2015

VIVARES, E. **The IPE Puzzle of Regional Inequality, Instability, and the Global Insertion of South America.** In: *International Political Economy Series*. University of Massachusetts Boston, USA, 2018.

XAVIER, J.F.L. **Fases de Integração e o Século XIX.** XVI Congresso Internacional Fomerco. Salvador/Bahia, 2017. <[http://www.congresso2017.fomerco.com.br/resources/anais/8/1503804282\\_ARQUIVO\\_OndasdeIntegracaoeosec.XXI.pdf](http://www.congresso2017.fomerco.com.br/resources/anais/8/1503804282_ARQUIVO_OndasdeIntegracaoeosec.XXI.pdf)>.

\_\_\_\_\_. **América do Sul: variações no Padrão Econômico Internacional e Fases de Integração.** ESPIRALES, Revista para a integração da América Latina e Caribe. Disponível em: <<https://dspace.unila.edu.br/123456789/4010>>.



REVISTA ORBIS LATINA  
ISSN: 2237 6976



*página 170*

\_\_\_\_\_. **Regionalismo Sul-americano:** A terceira fase de integração. Novas Edições Acadêmicas, 2018. Disponível em:  
<[https://www.researchgate.net/publication/329452785\\_Regionalismo\\_Sul-americano\\_A\\_terceira\\_fase\\_de\\_integracao\\_South\\_American\\_Regionalism\\_The\\_third\\_phase\\_of\\_integration](https://www.researchgate.net/publication/329452785_Regionalismo_Sul-americano_A_terceira_fase_de_integracao_South_American_Regionalism_The_third_phase_of_integration)>.

Recebido em 13/12/2018  
Aprovado em 22/05/2019



## EXPORTAÇÕES PARANAENSES DO COMPLEXO SOJA: UMA ANÁLISE A PARTIR DO MODELO GRAVITACIONAL

### PARANÁ EXPORTS OF THE SOYBEAN COMPLEX: AN ANALYSIS FROM THE GRAVITATIONAL MODEL

Geisiane Michelle Zanquetta de Pintor<sup>1</sup>

Eduardo de Pintor<sup>2</sup>

Pery Francisco Assis Shikida<sup>3</sup>

#### Resumo

Em 2014 o valor total exportado do complexo soja (grãos, farelo e óleo) foi de US\$ 23,273 bilhões para o Brasil, destes 7 bilhões foram oriundos das exportações paranaenses, representando 17,46% e posicionando o estado como o segundo maior exportador. Com o objetivo de analisar os determinantes destas exportações, foi realizada a verificação empírica de sua evolução e estimado um modelo gravitacional. O modelo econométrico comprovou que as variáveis “PIB dos países importadores”, “população do Paraná” e “*dummy* China” foram as principais responsáveis pelas exportações paranaenses do complexo soja, explicando 41,58% de suas variações entre 2002 e 2014. Além disso, constatou-se piora nos termos de troca nas exportações deste complexo para o Paraná, pois ocorreu grande ampliação das exportações de soja em grãos, em detrimento das exportações de farelo e óleo de soja.

**Palavras-chave:** exportações, modelo gravitacional, complexo soja.

#### Abstract

In 2014 the total exported value exported from the soybean complex (grains, bran and oil) was US\$ 23.273 billion for Brazil, of these 7 billion came from exports from Paraná, representing 17.46% and positioning the State as the second largest exporter. Thus, with the objective of analyzing the determinants of these exports to the soybean complex, the empirical verification of the evolution of the Paraná exports was made and a gravitational model was estimated. The econometric model showed that the variables “the GDP of the importing countries”, “the population of Paraná State” and “the dummy China” were the main factors responsible for the exports of the soybean complex in Paraná, accounting for 41.58% of its variations between 2002 and 2014. Furthermore, there was a worsening of the terms of trade in exports of this complex to Paraná, as there was a large increase in soybean exports, to the detriment of exports of soybean meal and soybean oil.

**Keywords:** exports, gravitational model, soybean complex.

---

<sup>1</sup> Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Agronegócio da Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE/Toledo). Professora da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA). E-mail: geisiane.michelle@hotmail.com

<sup>2</sup> Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Agronegócio da Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE/Toledo). Economista da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA). E-mail: eduardodepintor@hotmail.com

<sup>3</sup> Doutor em Economia Agrária pela ESALQ/USP. Professor Associado, atuando curso de economia, no Programa de Mestrado em Economia e no Programa de Mestrado e Doutorado em Desenvolvimento Regional e Agronegócio. E-mail: peryshikida@hotmail.com





## 1 INTRODUÇÃO

As exportações do complexo soja, sendo elas compostas das exportações de soja em grãos, farelo e óleo, possuem grande importância na economia brasileira, seja pela geração de renda ou na obtenção de divisas, bem como para o estado do Paraná. Em 2014, o Brasil auferiu o montante de US\$ 23,273 bilhões de dólares com estas exportações. O Paraná representou 17,46% deste total, atingindo o valor de US\$ 7 bilhões de dólares.

Apesar do expressivo valor arrecadado com estas exportações e sua importância econômica para o estado, este percentual tem diminuído, pois em 2002 o Paraná detinha 32,5% do valor total exportado de todo o Brasil. Em 2014, o Paraná era o segundo maior exportador com 17,46%, perdendo apenas para o Mato Grosso, com 31,37%, e seguido do Rio Grande do Sul, com 17,11%. Sendo estes três estados os principais exportadores do complexo soja, uma vez que o quarto colocado, Goiás, possuía apenas 7,41% do mercado.

Deste modo, fica evidente a importância das exportações do complexo soja para o Paraná. A importância é ressaltada quando se observa a área agrícola colhida com esta cultura no Paraná, pois ele chegou a 5 milhões de hectares, representando 16,5% do total nacional em 2014. Tal expressividade é mais evidente quando se verifica que estes 5 milhões de hectares representaram 47,4% da área agrícola colhida para todo o Paraná, demonstrando, assim, a grande produção e especialização nesta cultura (IBGE, 2017c).

Assim com o objetivo de analisar os determinantes das exportações paranaenses do complexo soja foi realizada a verificação empírica da evolução das exportações paranaenses, bem como utilizado um modelo gravitacional estimado por meio da técnica de dados em painel.

Portanto, o artigo está estruturado em seis seções, incluindo a presente introdução. A segunda seção apresenta evolução das exportações paranaenses. A terceira seção mostra a discussão sobre os modelos de análise do comércio internacional. Já a quarta seção discorre sobre a metodologia utilizada no trabalho. A quinta seção exibe a discussão dos resultados. Por fim, as considerações finais encerram o estudo.

## 2 EVOLUÇÃO DAS EXPORTAÇÕES PARANAENSES DO COMPLEXO SOJA ENTRE 2002 E 2014

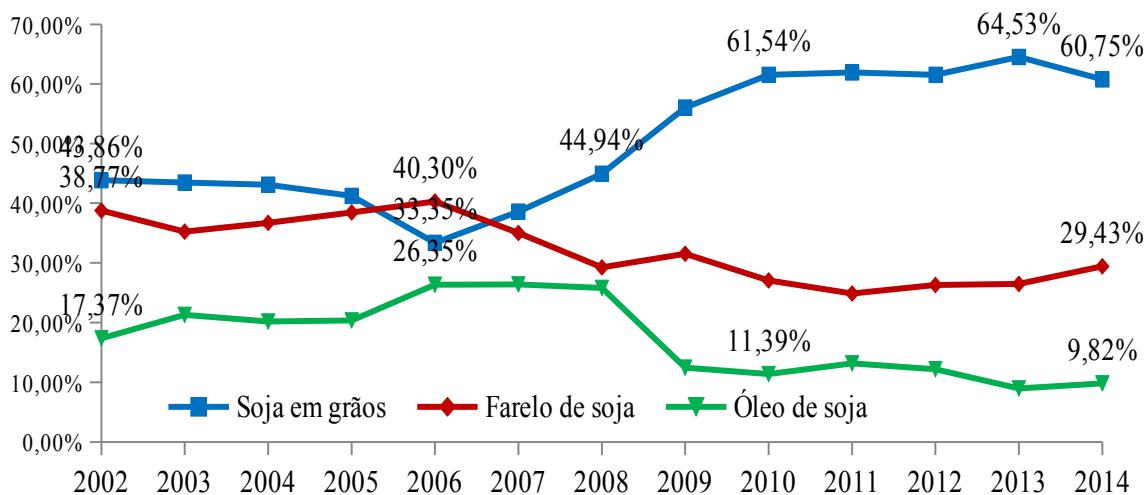
Com a intenção de observar a variação das exportações do complexo soja do Paraná de 2002 a 2014 elaborou-se o Gráfico 1. Ele apresenta a variação do montante monetário das exportações do complexo soja fracionado pelo tipo de produto exportado (grãos, farelo ou óleo de soja), a preços constantes de 2014.

No Gráfico 1 é possível observar que o montante monetário exportado pelo Paraná de soja (grãos, farelo e óleo) apresentou expressivo crescimento. O valor passa de US\$ 2,57 bilhões em 2002 para US\$ 5,5 bilhões em 2014, o que representou o aumento de 113,45% no



período analisado. Todavia, quando observado apenas as exportações de soja em grãos verifica-se que seu aumento foi de 196%, enquanto que para o farelo e o óleo de soja, este crescimento foi de apenas, respectivamente, 62% e 21%. Assim, em grande parte, a elevação das exportações do complexo soja foi impulsionada pelo crescimento das exportações de soja em grãos. Isto é evidenciado pelo Gráfico 2.

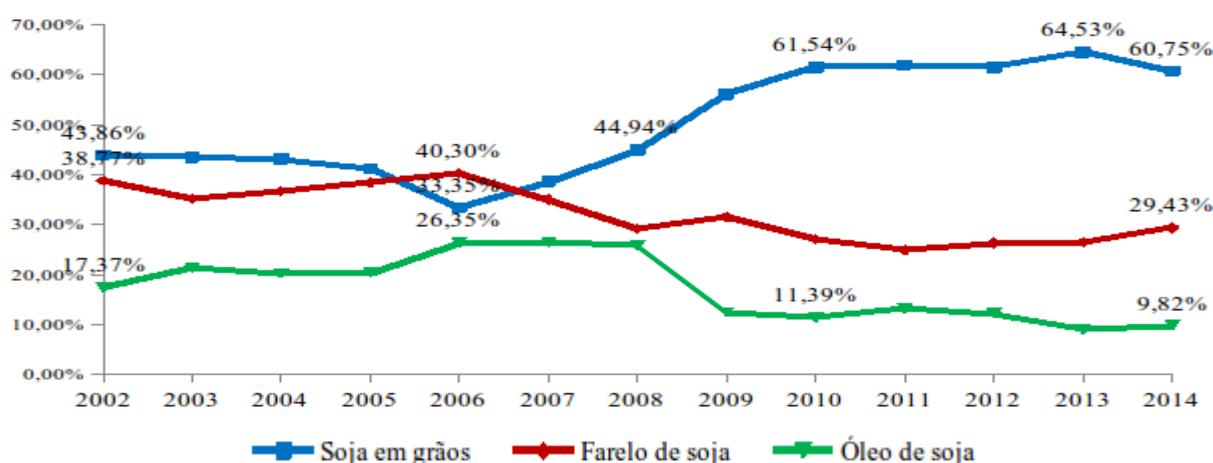
Gráfico 1 – Exportações paranaenses do complexo soja (2002-2014)



Fonte: Elaboração própria a partir de AGROSTAT (2017).

Nota: Valores corrigidos pelo IPC dos Estados Unidos.

Gráfico 2 - Percentual das exportações paranaenses do complexo soja (2002-2014)



Fonte: Elaboração própria a partir de AGROSTAT (2017).



O Gráfico 2 apresenta o percentual do montante monetário exportado para cada produto do complexo soja (grãos, farelo e óleo) de 2002 a 2014. É possível observar que até o ano de 2006 a participação do farelo e óleo de soja nas exportações do complexo elevaram-se, respectivamente, 1,5% e 9,0%, enquanto a participação de soja em grãos reduziu-se em 10,5%. Após 2006 a configuração dos produtos exportados modifica-se, passando a verificar-se um crescimento da comercialização de soja em grãos em detrimento do farelo e óleo de soja. Assim, após 2006 até 2014 houve uma redução do percentual relativo de exportações no farelo de soja de 11% e no óleo de soja de 16,5%, enquanto o percentual relativo de exportação de soja em grãos elevou-se em 27%.

Portanto, é nítido que, em termos absolutos, houve aumento das exportações do complexo soja para seus três produtos. Entretanto, a soja em grãos foi o produto responsável pelo significativo crescimento do volume monetário exportado, uma vez que o farelo e óleo de soja apresentaram um crescimento absoluto de suas exportações bem inferior ao da soja, diminuindo assim sua participação relativa no complexo soja principalmente após 2006.

Contudo, para compreender a modificação que ocorre após 2006 foi elaborada a Tabela 1. Ela mostra o percentual de comercialização dos produtos do complexo soja que cada um dos principais blocos econômicos demandou do Paraná entre os anos de 2002 a 2014.

É evidente que os principais parceiros comerciais do Paraná são a União Europeia (28 países) e o BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul). Na Tabela 1 é possível perceber que, após 2006, o principal aumento na comercialização de soja em grãos ocorreu pela elevação da comercialização com o BRICS, tendo a China como o principal comprador do bloco, enquanto a União Europeia reduziu drasticamente sua demanda de soja em grãos. Sendo assim, torna-se mais expressiva a participação do BRICS e da China como o principal comprador.

A respeito do farelo de soja foi possível verificar que a União Europeia manteve-se como principal destino das exportações paranaenses, mas reduziu em aproximadamente 12% sua demanda explicando a queda relativa deste produto exibida no Gráfico 2. Também foi este o produto que apresentou a menor variação e modificação entre os parceiros comerciais dos blocos econômicos.

Já o óleo de soja foi o produto que apresentou o comportamento mais instável. Conforme Tabela 1 pode-se constatar que, novamente, o BRICS foi o destino da maior parte das exportações de óleo de soja, atingindo 64% de participação do total em 2014. Além do BRICS, a América Latina e Caribe também apresentou uma elevação significativa no período, sendo responsável pelo consumo de 14,4% do total exportado de óleo de soja em 2014. Porém, para o óleo de soja houve redução da participação da União Europeia, que foi significativa apenas de 2005 a 2009. Isto indica que apesar de ter ocorrido um aumento significativo das exportações para o BRICS e América Latina, em termos relativos, esse aumento foi bem inferior a elevação ocorrida com a exportação de soja em grãos, por isso a exportação de óleo de soja apresenta queda no Gráfico 2 após 2007.



Tabela 1 – Percentual de comercialização das exportações do complexo soja por blocos econômicos (2002-2014)

Produto	Ano	NAFTA	América Latina e Caribe	BRICS	União Europeia
Farelo de soja	2002	0,00%	0,35%	0,38%	77,54%
	2003	0,77%	0,00%	0,06%	71,66%
	2004	3,02%	0,41%	0,00%	76,15%
	2005	0,00%	2,80%	0,00%	71,39%
	2006	0,00%	0,20%	0,00%	72,98%
	2007	0,00%	0,22%	1,20%	77,85%
	2008	0,00%	0,80%	0,88%	79,15%
	2009	0,00%	2,24%	0,00%	71,37%
	2010	0,00%	0,93%	0,31%	76,25%
	2011	0,00%	5,60%	0,18%	72,15%
	2012	0,00%	0,51%	0,01%	69,48%
	2013	0,00%	0,00%	0,01%	72,50%
	2014	0,01%	0,00%	0,87%	65,38%
Óleo de soja	2002	0,00%	4,21%	39,07%	0,46%
	2003	0,00%	1,46%	42,94%	0,05%
	2004	2,17%	3,45%	51,68%	1,51%
	2005	0,00%	3,66%	40,92%	15,22%
	2006	0,00%	0,85%	17,62%	42,71%
	2007	0,04%	4,68%	36,06%	29,75%
	2008	0,04%	7,45%	39,46%	34,55%
	2009	0,02%	7,74%	42,17%	14,23%
	2010	0,01%	16,31%	60,66%	2,04%
	2011	0,00%	12,84%	49,80%	7,46%
	2012	0,00%	10,62%	61,14%	1,56%
	2013	0,00%	12,29%	63,56%	0,11%
	2014	0,00%	14,40%	64,09%	0,25%
Soja em grãos	2002	0,84%	0,82%	39,14%	54,58%
	2003	0,01%	0,06%	42,84%	46,54%
	2004	0,58%	0,58%	57,07%	31,32%
	2005	0,01%	0,82%	41,74%	46,05%
	2006	0,01%	0,53%	35,46%	57,98%
	2007	0,00%	0,00%	35,35%	59,83%
	2008	0,00%	0,00%	58,35%	30,50%
	2009	0,00%	0,15%	55,13%	25,91%
	2010	0,00%	0,00%	75,35%	10,06%
	2011	0,00%	0,00%	72,91%	8,74%
	2012	0,00%	0,52%	81,99%	7,25%
	2013	0,62%	0,00%	83,09%	9,46%
	2014	0,89%	0,00%	82,60%	5,47%

Fonte: Elaboração própria a partir de AGROSTAT (2017).

Nota: O MERCOSUL não foi utilizado devido a sua inexpressiva participação na comercialização destes produtos.



### 3 MODELOS DE ANÁLISE DE COMÉRCIO INTERNACIONAL

#### 3.1 Funções de exportação e importação

A liberalização comercial levou a investigações empíricas sobre as funções de importação e exportação das nações. A utilização de tais funções para analisar o comportamento do comércio entre países tem o objetivo de compreender os efeitos de mudanças nas políticas macroeconômicas e comerciais dos países no comércio entre eles (FIGUEIREDO; SILVA, 2004; MORTATTI; MIRANDA; BACCHI, 2011).

A função de exportação pode ser especificada da seguinte forma (BARROS; BACCHI; BURNQUIST, 2002).

$$S^x = f(P_e, P_i, E, R) \quad (1)$$

Em que:

$S^x$  é a quantidade exportada por unidade de tempo;

$P_e$  é o preço recebido pelas exportações;

$P_i$  é o preço recebido no mercado interno pelo produto;

$E$  é a taxa de câmbio real efetiva; e

$R$  é a renda nacional real.

Espera-se, de acordo com a Equação 1, uma relação positiva entre as exportações, o preço externo e a taxa de câmbio real efetiva. Isto ocorre pois, *coeteris paribus*, quanto maior o preço externo maior será o diferencial em relação ao preço interno, o que aumenta a rentabilidade da comercialização do produto externamente. Além disto, uma desvalorização cambial incentiva as exportações, visto que afeta positivamente a relação entre o preço externo e interno do produto (FIGUEIREDO; SILVA, 2004).

A Equação 1 mostra, também, a existência de uma relação negativa as exportações, o preço interno e a renda nacional. A elevação da renda nacional ocasiona aumento do consumo interno, o que reduz a oferta do produto para o exterior. Já o crescimento do preço doméstico eleva a quantidade destinada ao mercado interno e, conseqüentemente, diminui quantidade a ser exportada (FIGUEIREDO; SILVA, 2004).

Utiliza-se, frequentemente, a elaboração de modelos para produtos específicos ou para a pauta agregada. Entre os trabalhos que tratam da estimação dessas funções destacam-se Leamer & Stern (1970), Goldstein & Khan (1978), Pinto (1980), Braga & Markwald (1983), Zini (1988), Castro & Cavalcanti (1997), Cavalcanti & Ribeiro (1998), Carvalho & Negri (2002), Miranda (2001), Barros et al (2002), entre outros (maiores considerações sobre estes trabalhos ver: MORTATTI; MIRANDA; BACCHI, 2011).

A função de exportação utiliza como variável dependente a quantidade exportada. Entretanto, este estudo busca analisar os fatores que influenciam o valor das exportações





paranaenses. Assim, o modelo a ser utilizado para esta análise é o modelo gravitacional, cuja variável dependente consiste no valor monetário das exportações.

### 3.2 O modelo gravitacional

O modelo gravitacional originou-se da lei da gravitação universal de Isaac Newton, segundo a qual a atração entre dois corpos é diretamente proporcional à sua massa e inversamente proporcional ao quadrado da distância entre eles. A Lei de Newton pode ser expressa na equação 2 (NASCIMENTO; PREGARDIER JÚNIOR, 2013).

$$F = G \left( \frac{M_1 M_2}{d^2} \right) \quad (2)$$

Em que:

F é a força de atração entre as massas de dois corpos;

$M_1$  e  $M_2$  consistem na massa do corpo 1 e 2, respectivamente;

d corresponde à distância entre os dois corpos; e

G é a constante de gravitação universal.

Isard (1960) introduziu o modelo gravitacional na economia regional com o objetivo de analisar o potencial da mobilidade do trabalho entre as regiões dos Estados Unidos. Já a utilização do modelo para estimar o fluxo de comércio teve início com os trabalhos de Tinbergen (1962), Pöyhönen (1963) e Linnemann (1966), que realizaram os primeiros estudos econométricos sobre fluxos de comércio baseados na equação gravitacional (AZEVEDO, 2004; DEARDORFF, 1998; NASCIMENTO; PREGARDIER JÚNIOR, 2013).

O modelo gravitacional admite que o comércio entre dois países é diretamente proporcional ao produto de suas rendas e inversamente proporcional à distância entre eles. Tal proposição consiste em uma analogia à lei da gravitação universal de Newton (AZEVEDO, 2004; NASCIMENTO; PREGARDIER JÚNIOR, 2013).

Tinbergen analisou três tipos de fatores que explicam a dimensão dos fluxos bilaterais de comércio. O primeiro e o segundo tipo incluem fatores relacionados, respectivamente, à oferta potencial da nação exportadora e à demanda potencial do país importador, ou seja, corresponde ao Produto Interno Bruto (PIB) destes países, bem como a população das duas nações (SÁ PORTO, 2002).

O terceiro grupo de fatores consiste na resistência ao comércio, a qual pode ser natural ou artificial. As barreiras naturais consistem em problemas impostos pela natureza, como, por exemplo, custos e o tempo de transporte. As barreiras artificiais são impostas pelos governos, como as tarifas de importação, restrições quantitativas e controles cambiais. Além disto, variáveis *dummy* também podem ser incluídas no modelo para, por exemplo, representarem acordos preferenciais de comércio. O modelo gravitacional original foi expresso na Equação 3 (SÁ PORTO, 2002).

$$X_{ij} = a_0 (Y_i)^{a1} (Y_j)^{a2} (N_i)^{a3} (N_j)^{a4} (Dist_{ij})^{a5} e^{(Pref)_{a6}} (e_{ij}) \quad (3)$$



Em que:

- $X_{ij}$  é o valor nominal das exportações do país  $i$  para o país  $j$ ;
- $Y_i$  é o valor nominal do PIB do país  $i$ ;
- $Y_j$  é o valor nominal do PIB do país  $j$ ;
- $N_i$  é a população do país  $i$ ;
- $N_j$  é a população do país  $j$ ;
- $Dist_{ij}$  é a distância entre os centros comerciais destes países, que representa uma barreira ao comércio;
- $Pref$  é uma variável *dummy* que possui valor 1 caso os países possuam acordo preferencial de comércio e 0 nos demais casos;
- $e_{ij}$  é o termo de erro  $e$ ;
- Os coeficientes de  $a_0$  a  $a_6$  devem ser calculados por uma regressão.

Segundo Nascimento e Pregardier Júnior (2013, p. 164), o modelo gravitacional passou a ser utilizado com três objetivos principais: “[...] a) mensurar os efeitos dos acordos preferenciais sobre os fluxos internacionais de comércio; b) avaliar o efeito fronteira; e c) estimar os fluxos de comércio futuro entre os países [...]”.

Sá Porto e Canuto (2004) utilizaram a equação gravitacional para analisar os impactos regionais do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) nos fluxos de comércio das regiões brasileiras. Leusin Jr. e Azevedo (2009) buscaram analisar o impacto das fronteiras estaduais no padrão de comércio nacional. Neste caso, o modelo gravitacional foi utilizado para mensurar o efeito fronteira das cinco regiões brasileiras.

Fassarela (2010) analisou o impacto das medidas técnicas e sanitárias nas exportações brasileiras de carne de frango, enquanto Castilho (2002) buscou mensurar o impacto da proteção europeia sobre suas importações no acesso do MERCOSUL ao mercado europeu. Tais estudos utilizaram o modelo gravitacional para analisar o impacto das tarifas aduaneiras e de barreiras não tarifárias no comércio incorporando variáveis específicas referentes às barreiras (MODOLO, 2012).

## 4 METODOLOGIA

### 4.1 Especificação do modelo

A literatura de comércio internacional tradicionalmente trabalha com a equação gravitacional em sua forma log-linear. Existe um consenso de que tal forma é a mais adequada para especificar a equação gravitacional. A Equação 4 mostra a forma mais genérica da equação gravitacional aplicada ao comércio internacional (AZEVEDO, 2004; MODOLO, 2012).



$$\ln M_{ij} = \beta_0 + \beta_1 \ln Y_i + \beta_2 \ln \left( \frac{Y_i}{N_i} \right) + \beta_3 \ln Y_j + \beta_4 \ln \left( \frac{Y_j}{N_j} \right) + \beta_5 \ln Dist_{ij} + \varepsilon_{ij} \quad (4)$$

Em que:

$M_{ij}$  é o comércio bilateral, seja em importações ou exportações nominais ou a soma de ambas, do país  $i$  para o país  $j$ ;

$Y_w$  é o PIB nominal dos países  $i$  e  $j$ ;

$N_w$  é a população dos países  $i$  e  $j$ ;

$Dist_{ij}$  é a distância entre os países  $i$  e  $j$ ;

$\beta_0$  a  $\beta_5$  são parâmetros que espera-se que tenham, exceto o  $\beta_5$ , sinal positivo; e  $\varepsilon_{ij}$  é o termo de erro.

Considerando que objetivo deste trabalho foi analisar os determinantes das exportações do Paraná de soja em grãos, farelo de soja e óleo de soja, a equação utilizada pode ser especificada da seguinte forma, adotando-se a forma logarítmica:

$$\ln X_{ij} = \beta_0 + \beta_1 \ln Y_i + \beta_2 \ln Y_j + \beta_3 \ln P_i + \beta_4 \ln P_j + \beta_5 \ln Dist_{ij} + \beta_6 \text{Área} + \beta_7 \text{Preço} + \beta_8 \text{China} + \varepsilon_{ij} \quad (5)$$

Em que:

$X_{ij}$  corresponde às exportações do complexo soja paranaense para o país  $j$ ;

$Y_i$  é o PIB do Paraná;

$Y_j$  é o PIB do país  $j$ ;

$P_i$  é a população do Paraná;

$P_j$  é a população do país  $j$ ;

$Dist_{ij}$  é a distância entre a capital do Paraná e a capital do país  $j$ ;

Área é a extensão territorial do país  $j$ ;

Preço é o preço da soja em grão (US\$) por tonelada;

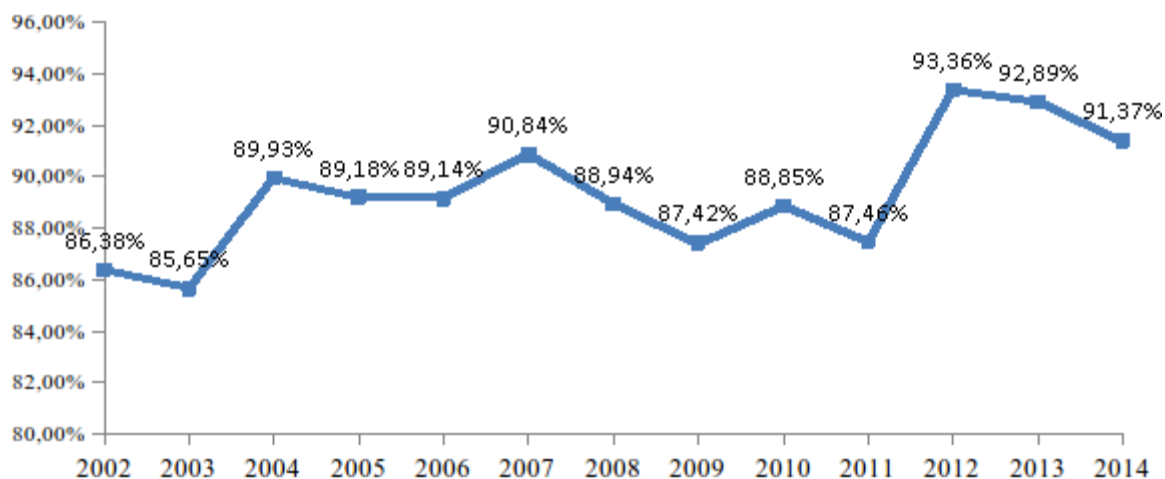
China é uma variável *dummy* que possui valor 1 caso o países de destino seja a China e 0 nos demais casos;

$\beta_0$  a  $\beta_8$  são parâmetros que se espera tenham, exceto  $\beta_5$  e  $\beta_6$ , sinal positivo; e  $\varepsilon_{ij}$  é o erro.

A Equação 5 foi estimada pela técnica de dados em painel, por meio do *Software Stata 12*, para o comércio do Paraná com 21 países entre 2002 e 2014. O Gráfico 3 mostra a participação destes países no destino das exportações paranaenses do complexo soja.



Gráfico 3 - Participação dos 21 países nas exportações paranaenses do complexo soja entre 2002 e 2014



Fonte: Elaboração própria a partir de AGROSTAT (2017).

Os países utilizados neste estudo foram: África do Sul, Alemanha, Austrália, Bangladesh, China, Espanha, França, Índia, Itália, Japão, Malásia, Nova Zelândia, Países Baixos, Paraguai, Portugal, Reino Unido, República da Coreia, República da Eslovênia, República Islâmica do Irã, Romênia e Tailândia. Em média, no período analisado, tais países foram destino de 89,34%% das exportações do Paraná de soja em grãos, farelo de soja e óleo de soja. Os demais países importadores não foram incluídos devido à ausência de dados para todas as variáveis e período de análise.

#### 4.2 Dados em painel

O termo dados em painel, segundo Baltagi (2005, p. 1), “[...] refers to the pooling of observations on a cross-section of households, countries, firms, etc. over several time periods. This can be achieved by surveying a number of households or individuals and following them over time”. Nos dados em painel, uma unidade de corte transversal, seja uma família, uma empresa ou um estado, é acompanhada ao longo do tempo, isto faz com que os dados em painel possuam uma dimensão espacial e outra temporal.

Para Gujarati e Porter (2011), existem outros nomes para dados em painel, tais como: dados empilhados (do inglês *pooled data*), combinação de séries temporais e dados de corte transversal, painel de microdados, dados longitudinais, análise histórica de eventos e análise de corte. Os modelos de regressão baseados em tais dados podem ser chamados de modelos de regressão com dados em painel<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Os dados em painel possuem vantagens em relação aos dados em corte transversal ou às séries temporais, tais como: (1) Controlling for *individual heterogeneity*. Panel data suggests that individuals, firms, states or countries are heterogeneous. Time-series and cross-section studies not controlling this heterogeneity run the risk of obtaining biased results [...]. (2) Panel data give *more informative data, more variability, less*



Um painel é chamado de balanceado quando cada unidade de corte transversal possui o mesmo número de observações, ou seja, “[...] *the individuals are observed over the entire sample period*” (BALTAGI, 2005, p. 165). Caso cada unidade tenha um número diferente de observações, o painel é desbalanceado. Os painéis ainda podem ser classificados em curtos e longos. Em um painel curto, o número de microunidades do corte transversal,  $N$ , é maior que o número de períodos de tempo,  $T$ . Já em um painel longo,  $T$  é maior que  $N$  (GUJARATI; PORTER, 2011).

A técnica de estimação adequada é escolhida de acordo com a classificação do painel em curto ou longo. A estimação pode ser feita pelo modelo de Mínimos Quadrados Ordinários (MQO) para dados empilhados (*pooled data*), pelo modelo de efeitos fixos (MEF), e pelo modelo de efeitos aleatórios (MEA) (GUJARATI; PORTER, 2011).

A regressão de MQO para dados empilhados (*pooled regression*) consiste em um estimador simples que se baseia no comportamento uniforme de todos os indivíduos e ao longo do tempo e na homogeneidade das observações. O modelo é estimado aplicando o método dos MQO à amostra longitudinal (MARQUES, 2000). Assim, estima-se “[...] uma regressão “grande”, desprezando a natureza de corte transversal e de séries temporais de nossos dados” (GUJARATI; PORTER, 2011, p. 589). Devido a este procedimento, o modelo possui um grave erro de especificação e viés ao desconsiderar a heterogeneidade existente nos dados (MARQUES, 2000).

No modelo de efeitos fixos (MEF), o intercepto pode diferir entre os indivíduos, pois cada unidade ou corte transversal pode possuir características especiais. Entretanto, a expressão “efeitos fixos” indica que o intercepto de cada indivíduo não se altera com o tempo. Isto significa que cada unidade ou corte transversal possui seu próprio valor fixo de intercepto. Além disso, o modelo pressupõe que os coeficientes angulares dos regressores não variam entre os indivíduos e ao longo do tempo. O modelo é adequado quando o intercepto do indivíduo pode estar correlacionado a um ou mais regressores (GUJARATI; PORTER, 2011).

Para considerar os diferentes interceptos, pode-se recorrer às variáveis binárias, ou seja, o intercepto com efeito fixo pode variar entre os indivíduos por meio da técnica da variável *dummy*. Neste caso, utilizam-se variáveis binárias para analisar o efeito individual de uma empresa, estado ou família. O modelo de mínimos quadrados com variáveis *dummy* para efeitos fixos (MQVD) considera a heterogeneidade existente entre os indivíduos, de modo que cada um possua seu próprio intercepto (GUJARATI, 2006; GUJARATI; PORTER, 2011).

Ao incluir variáveis binárias deve-se evitar a armadilha da variável *dummy*, ou seja, a colinearidade perfeita, que consiste em relações lineares exatas entre as variáveis. Assim, a inclusão de variáveis binárias deve seguir a seguinte regra: “[...] se uma variável qualitativa tem  $m$  categorias, introduza apenas  $(m - 1)$  variáveis binárias. [...] para cada regressor

---

*collinearity among the variables, more degrees of freedom and more efficiency. [...] (3) Panel data are better able to study the dynamics of adjustment. Cross-sectional distributions that look relatively stable hide a multitude of changes. (4) Panel data are better able to identify and measure effects that are simply not detectable in pure cross-section or pure time-series data. [...] (5) Panel data models allow us to construct and test more complicated behavioral models than purely cross-section or time-series data. [...] (6) Micro panel data gathered on individuals, firms and households may be more accurately measured than similar variables measured at the macro level. Biases resulting from aggregation over firms or individuals may be reduced or eliminated [...] (BALTAGI, 2005, p. 4-7).*





qualitativo, o número de variáveis binárias introduzidas deve ser um a menos que as categorias daquela variável” (GUJARATI; PORTER, 2011, p. 292).

O modelo em que os interceptos diferem entre os indivíduos é conhecido como efeitos fixos unidirecionais (*one-way*). Entretanto, assim como variáveis binárias podem ser utilizadas para analisar o efeito individual, o efeito tempo também pode ser analisado pela inclusão de variáveis *dummy*. Quando os efeitos do indivíduo e do tempo variam, o modelo é chamado de efeitos fixos bidirecionais (*two-way*) (GUJARATI, 2006; GUJARATI; PORTER, 2011).

O modelo de mínimos quadrados com variáveis *dummy*, para efeitos fixos, também pode ser utilizado tanto quando os interceptos quanto os coeficientes angulares diferem para todas as unidades individuais ou de corte transversal. Neste caso, as variáveis binárias de coeficientes angulares interativos ou diferenciais analisam as diferenças nos coeficientes angulares. Os coeficientes diferenciais de intercepto mostram quanto a categoria que recebe o valor 1 difere do coeficiente do intercepto da categoria de referência (GUJARATI, 2006; GUJARATI; PORTER, 2011).

Já a regressão pelo modelo MQVD possui problemas de estimação. Em primeiro lugar, a inclusão de muitas variáveis binárias ocasiona problemas de falta de graus de liberdade, ou seja, ausência de observações suficientes para realizar uma análise estatística significativa. Em segundo lugar, as diversas variáveis *dummy* no modelo podem acarretar multicolinearidade, o que pode dificultar a estimação exata dos parâmetros. Em terceiro lugar, o modelo pode não ser capaz de identificar o impacto das variáveis que não se alteram ao longo do tempo. Por fim, o termo de erro de uma unidade individual pode, por exemplo, ser correlacionado com o de outra (GUJARATI; PORTER, 2011).

No modelo de efeitos aleatórios (MEA) ou modelo de componente de erros (MCE), supõe-se que o intercepto de uma unidade individual seja extraído aleatoriamente de uma população maior com um valor médio constante. O intercepto comum representa o valor médio dos interceptos de corte transversal e o componente de erro representa o desvio aleatório do intercepto individual desse valor médio. Este modelo é adequado quando o intercepto de cada unidade de corte transversal não é correlacionada com os regressores (GUJARATI, 2006; GUJARATI; PORTER, 2011).

Para determinar qual modelo é o mais adequado, foram utilizados os seguintes testes: o teste de Chow, o teste de Hausman e o teste do multiplicador de Lagrange de Breusch e Pagan ou teste LM de Breusch-Pagan.

O teste F de Chow verifica a melhor alternativa entre o modelo *pooled* e o modelo de efeitos fixos. Por meio deste teste é observado se os parâmetros do modelo são estáveis durante o período analisado. Caso exista uma quebra estrutural, o modelo de efeitos fixos é preferível ao modelo *pooled*. Assim, o teste possui a hipótese nula de que o intercepto é o mesmo para todas as unidades individuais, ou seja, de que o modelo *pooled* é preferível ao modelo de efeitos fixos. Se a hipótese nula for rejeitada, o modelo de efeitos fixos é mais adequado (MURCIA et al, 2011; NASCIMENTO, 2012).

O teste de Hausman foi desenvolvido para auxiliar na escolha entre o modelo de efeitos fixos e o modelo de efeitos aleatórios. A hipótese nula do teste é de que os estimadores do modelo de efeitos fixos e do modelo de componentes dos erros não diferem



substancialmente. Se a hipótese nula for rejeitada, o modelo de componentes dos erros não é adequado, porque, provavelmente, os efeitos aleatórios estão correlacionados com um ou mais regressores. Dessa forma, o modelo de efeitos fixos é preferível ao de efeitos aleatórios ou componentes dos erros (GUJARATI, 2006; GUJARATI; PORTER, 2011).

Já o multiplicador de Lagrange de Breusch e Pagan é utilizado para escolha da melhor estimativa entre o modelo *pooled* e o modelo de efeitos aleatórios. A hipótese nula do teste é de que o modelo *pooled* é mais adequado. Caso o teste falhe em rejeitar a hipótese nula, o modelo de efeitos aleatórios não é adequado (GUJARATI; PORTER, 2011). O Quadro 1 sintetiza a escolha do modelo mais adequado a ser analisado.

Quadro 1 – Regra de decisão para escolha do modelo econométrico adotado

Tipo de teste	Resultado do teste	
	Significativo	Não significativo
Teste F de Chow	É preferível o modelo de efeito fixo	É preferível o modelo <i>Pooled</i>
Teste de Breusch e Pagan (Multiplicador de Lagrange)	É preferível o modelo de efeito aleatório	É preferível o modelo <i>Pooled</i>
Teste de Hausman	É preferível o modelo de efeito aleatório	É preferível o modelo de efeito fixo

Fonte: PRATES; SERRA, 2009, p. 106.

De acordo com o Quadro 1, se o teste de Chow for significativo, o modelo de efeitos fixos deve ser utilizado. Se o teste LM de Breusch-Pagan for significativo, o modelo de efeitos aleatórios é preferível ao modelo *pooled*. Quando o teste de Hausman for significativo, o modelo de efeitos aleatórios é mais adequado do que o modelo de efeitos fixos.

Os modelos de regressão com dados em painel apresentam problemas de estimação e de inferência. Ao combinarem cortes transversais e séries temporais, os problemas que afetam os dados de corte transversal, como a heterocedasticidade, e as séries temporais, como a não-estacionariedade e a autocorrelação, precisam ser corrigidos (GUJARATI, 2006).

Uma série temporal é estacionária quando sua média, variância e covariância não se alteram ao longo do tempo. Caso contrário, a série é não estacionária (GUJARATI, 2006). Para verificar a estacionariedade ou a não-estacionariedade da série foi utilizado o teste de raiz unitária de Im, Pesaran e Shin (IPS), cuja “[...] null hypothesis is that each series in the panel contains a unit root [...] and the alternative hypothesis allows for some (but not all) of the individual series to have unit roots” (BALTAGI, 2005, p. 242).

Os termos de erro  $\varepsilon_i$  da regressão devem ser homocedásticos, ou seja, possuir a mesma variância (GUJARATI, 2006). Para detectar a existência de heterocedasticidade foi utilizado o teste Breusch-Pagan, o qual possui a hipótese nula de homocedasticidade.

Outro problema de estimação é a autocorrelação, que corresponde a “[...] correlação entre integrantes de séries de observações ordenadas no tempo [como as séries temporais] ou no espaço [como nos dados de corte transversal]” (GUJARATI, 2006, p. 358). O teste de Wooldridge foi utilizado para verificar a presença de autocorrelação. Este teste tem como hipótese nula a ausência de autocorrelação.

#### 4.3 Fontes de dados e ajustes metodológicos



As séries de dados utilizadas nessa pesquisa possuem frequência anual. A análise estende-se de 2002 à 2014, totalizando 252 observações, as quais foram divididas em 21 painéis na estimação da equação gravitacional. Cada painel corresponde a um país importador de soja em grãos, farelo de soja e óleo de soja do Paraná. O Quadro 2 apresenta as fontes dos dados das variáveis utilizadas e descreve os ajustes metodológicos realizados para equacionar os dados obtidos.

Quadro 2 – Variáveis e ajustes metodológicos

Variável	Fonte	Ajustes realizados
Exportações paranaenses do complexo soja	Estatísticas de Comércio Exterior do Agronegócio Brasileiro (AGROSTAT)	Série deflacionada pelo Índice de Preços ao Consumidor (IPC) anual dos Estados Unidos
PIB do Paraná	Sistema IBGE de Recuperação Automática (SIDRA)	Série convertida para dólares pela taxa de câmbio anual média e deflacionada pelo IPC anual dos Estados Unidos
PIB dos países importadores	Banco Mundial	Série deflacionada pelo IPC anual dos Estados Unidos
População do Paraná	IBGE	-----
População dos países importadores	Banco Mundial	-----
Extensão territorial dos países importadores	IBGE	-----
Distância entre a capital paranaense e a capital do país importador	<i>Horloge Parlante</i>	-----
Preço da soja em grão	IPEADATA	Série deflacionada pelo IPC anual dos Estados Unidos

Fonte: Elaboração própria.

As variáveis utilizadas neste estudo foram equacionadas devido às diferenças na disponibilidade dos dados. O IPC anual dos Estados Unidos, utilizado para realizar a correção monetária dos valores das séries, foi obtido do IPEADATA.



## 5 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Este estudo buscou analisar os determinantes das exportações paranaenses do complexo soja através do modelo gravitacional. Para tal, foram estimados três modelos, por meio dos dados em painel, para chegar à melhor equação gravitacional a ser analisada: o modelo *pooled*, o modelo de efeitos fixos e o de efeitos aleatórios.

O teste de raiz unitária de Im, Pesaran e Shin (IPS) indicou a presença de raiz unitária nas variáveis população dos países importadores e população do Paraná. Deste modo, tais variáveis foram estimadas em primeira diferença de modo a corrigir o problema.

Para definir o melhor modelo a ser analisado foram utilizados os testes de Chow, Hausman e LM de Breusch-Pagan. O teste de Chow, que compara o modelo *pooled* e o de efeitos fixos, mostrou que o de efeitos fixos é preferível ao *pooled*. Já os testes de Hausman e LM de Breusch-Pagan rejeitaram, respectivamente, o modelo de efeitos fixos e o *pooled* em favor do modelo de efeitos aleatórios. Assim, os testes indicaram que o modelo de efeitos aleatórios é melhor em relação aos modelos *pooled* e de efeitos fixos.

Após definir o melhor modelo a ser analisado, foram realizados testes para detectar a presença de heterocedasticidade e autocorrelação. O teste Breusch-Pagan aceitou a hipótese nula de variância constante, o que indica a ausência de heterocedasticidade. Já o teste de Wooldridge rejeitou a hipótese nula de ausência de autocorrelação, o que indica a presença de autocorrelação de primeira ordem. Assim, o modelo de efeitos aleatórios foi estimado com correção de autocorrelação. A Tabela 2 apresenta as equações estimadas, bem como os testes realizados para definir o melhor modelo e para detectar a heterocedasticidade e autocorrelação.

Os resultados mostram que, de acordo com o modelo de efeitos aleatórios com correção de autocorrelação, as variáveis independentes explicam, no geral, 41,58% da variável dependente. Entre as unidades (*R-sq between*), o ajuste do modelo é de 49,81% e dentro das unidades (*R-sq within*) o ajuste é de 2,93%. Assim, o PIB e a população do Paraná, o PIB e a população dos países importadores, a distância entre a capital do Paraná e a do país importador, a extensão territorial do país importador, o preço da soja em grãos e a *dummy* China explicam 41,58% das exportações paranaenses do complexo soja entre 2002 e 2014.

Os modelos gravitacionais com maior nível de desagregação apresentam coeficientes de determinação (*R-Squared* ou  $R^2$ ) inferiores aos modelos agregados. Isto ocorre devido ao “viés de desagregação”, ou seja, variáveis como PIB e população, que representam a renda total ou o tamanho do país, perdem capacidade explicativa sobre os fluxos desagregados de comércio (CASTILHO, 2002).



Tabela 2 - Equação gravitacional estimada para as exportações paranaenses do complexo soja entre 2002 e 2014

Variáveis	Regressão Pooled	Modelos de efeitos fixos (MEF)	Modelo de efeitos aleatórios (MEA)	MEA com correção de autocorrelação
Constante	10,0459 (8,282299)	10,00719 (6,922559)	9,014795 (7,342444)	7,765804 (7,192391)
PIB do Paraná	-0,3639765 (0,4670334)	-0,2592347 (0,2963816)	-0,308098 (0,2753661)	-0,284824 (0,2848085)
PIB dos países importadores	0,5417411* (0,0835523)	0,4297571 (0,3163336)	0,5274739* (0,5274739)	0,5699508* (0,2013446)
População do Paraná	5,330194 (6,9408)	5,334022 (3,891564)	5,30303 (3,878812)	6,584862** (3,332258)
População dos países importadores	-25,34524 (16,8279)	6,581189 (18,97879)	2,337872 (17,99464)	-5,277572 (19,51864)
Distância	0,3756194 (0,1802091)	- -	0,4401561 (0,5752519)	0,4113555 (0,5094851)
Área dos países importadores	-0,2969773* (0,0909868)	- -	-0,3593612 (0,2574082)	-0,3503367 (0,2271036)
Dummy China	3,157099 (0,5392424)	- -	3,418132 (1,760824)	3,309426* (1,527064)
Preço da soja em grãos	0,3940398 (0,7817635)	0,3917202 (0,4381638)	0,3934618 (0,4368145)	0,343298 (0,4293822)
Observações	252	252	252	252
Grupos	-	21	21	21
Períodos	-	12	12	12
R-Squared	0,4195	-	-	-
Adj R-squared	0,4003	-	-	-
R-sq within	-	0,0311	0,0306	0,0293
R-sq between	-	0,3173	0,4928	0,4981
R-sq overall	-	0,2656	0,4119	0,4158
Teste F	21,95	1,45	-	-
Teste de Hausman	-	0,50	-	-
Teste LM de Breusch-Pagan	635,76	-	-	-
Teste de Wald	-	-	22,17	30,49
Teste de Chow	34,03	-	-	-
Teste de heterocedasticidade	-	-	0,54	-
Teste de autocorrelação	-	-	4,903	-

Fonte: Resultado da pesquisa (2017).

\* Significativo ao nível de 5% de significância.

\*\* Significativo ao nível de 10% de significância.

Nota: os valores entre parênteses correspondem aos erros-padrão. Todas as variáveis estão expressas em logaritmo natural. No modelo de Efeitos Fixos, as variáveis distância, área dos países importadores e Dummy China foram omitidas por causa da colinearidade. A variável dependente corresponde às exportações paranaenses do complexo soja.





O coeficiente da variável PIB do Paraná não apresentou sinal esperado pela teoria e não foi estatisticamente significativo. O coeficiente indicou que um aumento de 1% no PIB paranaense reduz as exportações do estado em 0,28%.

O coeficiente do PIB dos países importadores apresentou o sinal positivo esperado e foi estatisticamente significativo. De acordo com ele, um crescimento de 1% na renda dos países importadores faz com que as exportações do Paraná de soja em grão, farelo de soja e óleo de soja aumentem em 0,57%.

A variável população do Paraná apresentou o sinal positivo esperado e foi estatisticamente significativa, indicando que uma elevação em 1% na população paranaense aumenta as exportações do estado em 6,58%. O coeficiente da população dos países importadores não obteve o sinal esperado e não foi estatisticamente significativo. Segundo seu coeficiente, um acréscimo em 1% na população dos países importadores ocasiona uma redução de 5,28% nas exportações paranaenses.

A distância entre a capital paranaense e a capital do país importador não apresentou o sinal esperado e não foi estatisticamente insignificante. De acordo com seu coeficiente, um aumento de 1% na distância entre as capitais eleva as exportações do estado em 0,41%.

A variável área dos países importadores foi estatisticamente insignificante, porém apresentou o sinal esperado. Seu coeficiente indicou que um aumento de 1% na área do país importador reduz as exportações paranaenses do complexo soja em 0,35%. Esta variável demonstra a autossuficiência de um país em relação ao comércio internacional com outros países. Deste modo, quanto maior a extensão territorial de uma nação maior sua disponibilidade de recursos naturais, o que torna o país mais autossuficiente e diminui sua necessidade de comercializar internacionalmente (AZEVEDO; REIS; LÉLIS, 2013).

O preço internacional da soja em grãos foi estatisticamente não significativo, entretanto seu coeficiente apresentou o sinal esperado, indicando que um aumento de 1% no preço da soja aumenta as exportações paranaenses do complexo soja em 0,34%.

A *dummy* incluída para captar o efeito das exportações paranaenses para a China foi estatisticamente significativa. Seu coeficiente<sup>5</sup> indica que as exportações paranaenses para o país aumentou 2.636,94% no período analisado.

Portanto, considerando a equação gravitacional estimada com correção de autocorrelação, as variáveis determinantes das exportações paranaenses do complexo soja entre 2000 e 2014 foram o PIB dos países importadores, a população do Paraná e a *dummy* China. Tais variáveis foram estatisticamente significativas, enquanto o PIB do Paraná, a população dos países importadores, a distância entre a capital paranaense e a capital do país importador, a área dos países importadores e o preço da soja em grãos não foram estatisticamente significativas e, portanto, não foram determinantes das exportações no período analisado.

---

<sup>5</sup> Segundo Gujarati (2006, p. 270), “[...] em modelos do tipo  $\ln Y_i = \beta_1 + \beta_2 D_i$ , a variação relativa de Y (isto é, sua semi-elasticidade) em relação ao regressor binário que assume valores 1 ou 0 pode ser obtida por (antilogaritmo do  $\beta_2$  estimado) - 1 vezes 100, isto é, por  $(e^{\beta_2} - 1) \times 100$ ”. Desde modo, a semi-elasticidade das exportações paranaenses em relação à *dummy* China pode ser calculada da seguinte forma  $(e^{3,309426} - 1) \times 100 = 2.636,94$ .



## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo do estudo foi analisar os determinantes das exportações paranaenses do complexo soja através do modelo gravitacional. Assim, após a estimação do modelo verificou-se que o PIB e a população do Paraná, o PIB e a população dos países importadores, a distância entre a capital do Paraná e a do país importador, a extensão territorial do país importador, o preço da soja em grãos e a *dummy* China explicam 41,58% das exportações paranaenses do complexo soja entre 2002 e 2014.

Contudo, após as devidas correções realizadas na equação estimada pelo modelo gravitacional, constatou-se que as variáveis estatisticamente significativas foram o PIB dos países importadores, a população do Paraná e a *dummy* China.

Sendo assim, a renda externa se comprovou como um dos principais determinantes das exportações do complexo soja. A população do Paraná também se revelou importante para as estas exportações, reforçando que o modelo econômico agrícola paranaense baseia-se na especialização da produção para exportação do excedente do complexo soja. Uma vez que um aumento populacional ocasiona uma elevação mais que proporcional do excedente exportado do complexo soja. A China, em 2014, foi o maior e o principal demandante tanto de soja em grãos quanto de óleo de soja. Destarte, o modelo corroborou a importância do país na importação dos produtos do complexo soja para o Paraná.

Neste sentido, foi possível constatar que a importação de soja em grãos realizada pela China foi o maior responsável na elevação do valor exportado de 2002 a 2014, enquanto que a União Europeia reduziu drasticamente suas importações de soja em grãos e óleo de soja, mantendo apenas a importação de farelo de soja. Entretanto, mesmo com a manutenção da importação deste produto, a União Europeia reduziu em aproximadamente 12% o volume importado de farelo de soja para o mesmo período.

Assim, percebe-se que de 2002 até 2006 o Paraná havia melhorado seus termos de troca, pois, comparativamente, as exportações de farelo e óleo de soja tiveram uma trajetória de crescimento, sendo estes produtos semimanufaturados, enquanto a soja em grãos apresentou uma trajetória de queda. Junto a isto o Paraná também possuía uma menor concentração dos países importadores, o que ocasiona uma menor dependência comercial.

Entre 2007 e 2014, houve uma modificação dos produtos exportados do complexo soja, bem como da concentração dos países importadores. A trajetória modificou-se, após 2006, pois, apesar de ter ocorrido uma elevação das exportações de todos os produtos do complexo soja, em termos relativos, houve um amplo crescimento do percentual de exportações de soja em grãos, enquanto o percentual farelo e óleo de soja reduziram-se drasticamente após 2007. O BRICS, principalmente a China, tornou-se o grande importador de soja em grãos chegando a 82,6% do total em 2014. Ela também apresentou expressivo crescimento de sua importação de óleo de soja, apesar disso, relativamente o percentual de exportação deste produto reduziu-se após 2006.

Portanto, constatou-se que houve uma piora nos termos de troca do complexo soja para as exportações do Paraná, pois ocorreu uma grande expansão das exportações de soja em grãos, ampliando o volume total exportado, liderado pela China, em detrimento das



exportações de farelo e óleo de soja (bens semimanufaturados). Além disso, houve a concentração da importação desta *commodity* principalmente para a China.

### Referências

- AGROSTAT - Estatísticas de Comércio Exterior do Agronegócio Brasileiro. ***Exportações do Complexo Soja do Paraná***. Disponível em: <<http://indicadores.agricultura.gov.br/agrostat/index.htm>>. Acesso em: 03 jul. 2017.
- AZEVEDO, A. F. Z. O efeito do Mercosul sobre o comércio: uma análise com o modelo gravitacional. ***Pesquisa e Planejamento Econômico***, v. 34, n. 2, 2004. Disponível em: <<http://ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/article/viewFile/71/45>>. Acesso em: 21 fev. 2017.
- AZEVEDO, A. F. Z.; REIS, M.; LÉLIS, M. T. C. ***Os efeitos do novo regionalismo sobre o comércio***. Artigo escrito em 2013. Disponível em: <[http://www.anpec.org.br/encontro/2013/files\\_I/i7-91284dbf7eb45e2795162197c68128ff.pdf](http://www.anpec.org.br/encontro/2013/files_I/i7-91284dbf7eb45e2795162197c68128ff.pdf)>. Acesso em: 21 fev. 2017.
- BALTAGI, B. H. ***Econometric analysis of panel data***. John Wiley & Sons: Inglaterra, 2005.
- BANCO MUNDIAL. ***Gross Domestic Product - GDP (current US\$)***. Disponível em: <<http://data.worldbank.org/>>. Acesso em: 29 jul. 2017a.
- BANCO MUNDIAL. ***Population, total***. Disponível em: <<http://data.worldbank.org/>>. Acesso em: 29 jul. 2017b.
- BARROS, G. S. C.; BACCHI, M. R. P.; BURNQUIST, H. L. ***Estimação de equações de oferta de exportação de produtos agropecuários para o Brasil (1992/2000)***. Texto para discussão nº 865. Rio de Janeiro: IPEA, 2002. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_0865.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0865.pdf)>. Acesso em 21 fev. 2017.
- CASTILHO, M. R. O acesso das exportações do Mercosul ao mercado europeu. ***Pesquisa e Planejamento Econômico***, v. 32, n.1, p. 163-198, 2002.
- DEARDORFF, A. Determinants of bilateral trade: does gravity work in a neoclassical world?. ***In: The regionalization of the world economy***. University of Chicago Press, 1998, p. 7-32.
- FASSARELA, L. M. ***Impactos das medidas técnicas e sanitárias nas exportações brasileiras de carne de frango***. 2010. Dissertação (Mestrado) - Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz”, Universidade de São Paulo, 2010.



FIGUEIREDO, A. M.; SILVA, T. A. Exportação brasileira de soja em grãos: evolução e considerações sobre seus determinantes para o período de 1980–2001. *Revista de Administração da UFLA*, v.6, n.1, Janeiro/Junho de 2004, p. 81-91.

GUJARATI, D. N. *Econometria básica*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

GUJARATI, D. N.; PORTER, D. C. *Econometria básica*. Porto Alegre: AMGH, 2011.

HORLOGE PARLANTE. *Distância entre duas cidades*. Disponível em: <<http://www.horlogeparlante.com/dist%C3%A2ncia-c%C3%A1lculo.html>>. Acesso em: 02 ago. 2017.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Estimativas de população*. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2016/serie\\_2001\\_2016\\_tcu.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2016/serie_2001_2016_tcu.shtm)>. Acesso em: 02 ago. 2017a.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Extensão territorial*. Disponível em: <<http://pais.es.ibge.gov.br/#/pt>>. Acesso em: 02 ago. 2017b.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Produção Agrícola Municipal*. Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br/tabela/1612>>. Acesso em: 21 ago. 2017c.

IPEADATA. *Estados Unidos - IPC – índice*. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>>. Acesso em: 09 ago. 2017.

IPEADATA. *Soja em grão - cotação internacional - US\$*. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>>. Acesso em: 17 jul. 2017.

IPEADATA. *Taxa de câmbio - R\$ / US\$ - comercial - compra - média*. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>>. Acesso em: 09 ago. 2017.

LEUSIN JR., S.; AZEVEDO, A. F. Z. O efeito fronteira das regiões brasileiras: uma aplicação do modelo gravitacional. *Revista de Economia Contemporânea*, Rio de Janeiro, v. 13, n. 2, p. 229-258, maio/ago. 2009.

MARQUES, L. D. *Modelos Dinâmicos com Dados em Painel*: revisão de literatura. Escrito em 2000. Disponível em: <<http://wps.fep.up.pt/wps/wp100.pdf>>. Acesso em: 21 fev. 2017.

MODOLO, D. B. *A competição das exportações chinesas em terceiros mercados*: uma aplicação do modelo gravitacional. 2012. 118p. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2012.



- MORTATTI, C. M.; MIRANDA, S. H. G.; BACCHI, M. R. P. Determinantes do comércio Brasil-China de *commodities* e produtos industriais: uma aplicação VECM. ***Economia Aplicada***, Ribeirão Preto, v. 15, n. 2, 2011, pp. 311-335.
- MURCIA, F. D. et al. Impacto do nível de *disclosure* corporativo na volatilidade das ações de companhias abertas no Brasil. ***Revista de Economia e Administração***, v.10, n.2, 196-218, abr./jun. 2011.
- NASCIMENTO, O. C. ***Estudo das decisões de estrutura de capital corporativo no novo mercado e nos níveis de governança da BM&FBOVESPA à luz das teorias Trade-off e Pecking order***. Dissertação (Mestrado) – Programa Multiinstitucional e Inter-regional de Pós-Graduação em Ciências Contábeis (UnB/UFPB/UFRN), Brasília, DF, 2012. 103f.
- NASCIMENTO, F.; PREGARDIER JÚNIOR, D. A Evolução do Modelo Gravitacional na Economia. ***Revista Saber Humano***, Recanto Maestro, n. 3, p. 163-175, 2013.
- PRATES, R. C.; SERRA, M. O impacto dos gastos do governo federal no desmatamento no Estado do Pará. ***Nova economia***, Belo Horizonte, v. 19, n. 1, Janeiro-Abril, 2009. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-63512009000100005&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-63512009000100005&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 21 fev. 2017.
- SÁ PORTO, P. C. ***Os impactos dos fluxos de comércio do MERCOSUL sobre as regiões brasileiras***. 2002. 81p. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2002.
- SÁ PORTO, P. C.; CANUTO, O. Uma avaliação dos impactos regionais do Mercosul usando dados em painel. ***Pesquisa e Planejamento Econômico***, Rio de Janeiro, v. 34, n. 3, set.-dez. 2004.
- SIDRA - Sistema IBGE de Recuperação Automática. ***Produto Interno Bruto a preços correntes (Mil Reais)***. Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br/home/pimpfbr/brasil>>. Acesso em: 03 jul. 2017.

Recebido em 31/01/2019

Aprovado em 22/05/2019





## A IMPRENSA NACIONAL (BRASIL, ARGENTINA E PARAGUAI) E O NEXO TERRORISMO-TRÍPLICE FRONTEIRA EM 2018

### LA PRENSA NACIONAL (BRASIL, ARGENTINA Y PARAGUAY) Y EL NEXO TERRORISMO EN LA TRIPLE FRONTERA EN 2018

Micael Alvino Silva<sup>1</sup>  
Stela Guimarães de Moraes<sup>2</sup>  
Nadia Paez Duarte<sup>3</sup>  
Maria Mercadante<sup>4</sup>

#### RESUMO

Em 2018, a imprensa nacional e internacional noticiou uma série de fatos e eventos que associaram o terrorismo à área da Tríplice Fronteira (Brasil, Argentina e Paraguai). O objetivo deste artigo é analisar como alguns dos principais veículos da imprensa do Brasil, da Argentina e do Paraguai noticiaram o nexo terrorismo-Tríplice Fronteira. Realizamos uma pesquisa nos portais eletrônicos dos seguintes veículos da imprensa nacional: no Brasil – Folha de S. Paulo, O Globo, O Estado de S. Paulo e Veja; na Argentina – El Clarín, La Nación e Infobae; e no Paraguai – ABC Color, Última Hora e La Nación. Além dos jornais que compõem os veículos tradicionais de imprensa, tanto no Brasil quanto na Argentina optamos por incluir portais eletrônicos de grande relevância (Veja e Infobae, respectivamente). Identificamos 96 reportagens publicadas em 2018 (51 na Argentina; 30 no Paraguai; e 15 no Brasil) que repercutiam o nexo entre o terrorismo e a área da Tríplice Fronteira e após a leitura, foram destacados os fatos, os argumentos e as tendências analíticas. O resultado será apresentado em duas partes. A primeira (Dados, fatos e argumentos) é dedicada a uma visão geral sobre como a mídia de cada país reportou os fatos de 2018, e a segunda (Especialistas e estimativas), é dedicada à análise dos argumentos dos principais especialistas internacionais citados tanto no Brasil, quanto na Argentina e no Paraguai. Por fim, analisar-se-á uma novidade analítica própria de 2018: a tentativa de estimar o volume financeiro movimentado na Tríplice Fronteira.

**Palavras-chave:** Terrorismo, Tríplice Fronteira, Imprensa Nacional, nexo terrorismo-Tríplice Fronteira

#### RESUMEN

En 2018, la prensa nacional e internacional informó una serie de eventos y eventos que vincularon el terrorismo con el área de la Triple Frontera (Brasil, Argentina y Paraguay). El propósito de este artículo es analizar cómo algunos de los principales medios de comunicación en Brasil, Argentina y Paraguay han informado sobre el nexo entre el terrorismo y la Triple Frontera. Realizamos una encuesta en los portales electrónicos de los siguientes vehículos de la prensa nacional: en Brasil: Folha de S. Paulo, O Globo, O Estado de S. Paulo y Veja; en Argentina - El Clarín, La Nación e Infobae; y en Paraguay - ABC Color, Última Hora y La Nación. Además de los periódicos que componen los vehículos de prensa tradicionales, tanto en Brasil como en Argentina, elegimos incluir portales electrónicos de gran relevancia (Veja e Infobae, respectivamente). Identificamos 96 artículos publicados en 2018 (51 en Argentina, 30 en Paraguay y 15 en Brasil) que impactaron el nexo entre el terrorismo y el área de la Triple Frontera y, después de leer, se destacaron los hechos, los argumentos y las tendencias analíticas. El resultado se presentará en dos partes. El primero (Datos, hechos y argumentos) está dedicado a una descripción general de cómo los medios de comunicación en cada país informaron los eventos de 2018, y el segundo (Expertos y estimaciones) está dedicado a analizar los argumentos de los principales expertos internacionales citados en Brasil, y en Argentina y Paraguay. Finalmente, se analizará una novela analítica de 2018: el intento de estimar el volumen financiero manejado en la Triple Frontera.

**Palabras clave:** terrorismo, Triple Frontera, prensa nacional, nexo terrorismo-Triple Frontera

---

<sup>1</sup> Doutor em História Social pela Universidade de São Paulo. Professor da Universidade Federal da Integração Latino-Americana. E-mail: micael.silva@unila.edu.br

<sup>2</sup> Mestra em Ciências da Comunicação pela Universidade de São Paulo. E-mail: stelajornalista@gmail.com

<sup>3</sup> Graduada em direito pela Universidade Nacional del Este, Paraguai. E-mail: nadiapaezd@gmail.com

<sup>4</sup> Graduada em Relações Internacionais. E-mail: mariaamercadante@hotmail.com



## Introdução

Este texto foi elaborado exclusivamente para o ciclo de debates do Grupo de Pesquisa Tríplice Fronteira (GTF-Debate), da Universidade Federal da Integração Latino-Americana. Seu objetivo é analisar como a imprensa nacional do Brasil, da Argentina e do Paraguai reportou os fatos associados ao nexos entre o terrorismo e a área da Tríplice Fronteira, em 2018. Além da descrição das reportagens, importa-nos as tendências e as novidades adicionadas à vinculação terrorismo-Tríplice Fronteira, que persiste desde o início da década de 1990 (AMARAL, 2010).

Em 2018, ocorreram fatos novos que nos levam a revisitar a associação entre terrorismo e Tríplice Fronteira. Os principais foram: a prisão de Mahmoud Ali Barakat por lavagem de dinheiro no Paraguai (junho); a investigação de lavagem de dinheiro em cassinos e o congelamento de bens e dinheiro do “Clã Barakat” na Argentina (julho); a posse de Mário Abdo Benítez e a descoberta de passaporte irregular emitido a Assad Ahmad Barakat, no Paraguai (agosto); a prisão de Assad Ahmad Barakat no Brasil, a pedido do Paraguai (setembro); a autorização de extradição de Mahmoud Ali Barakat para os EUA, para ser julgado por lavagem de dinheiro (outubro); e reunião de cúpula do G20 na Argentina (dezembro).

Partimos do pressuposto de que as reportagens noticiam fatos, apresentam tendências e, mais importante, se tornam fontes para outros jornalistas e até mesmo acadêmicos. No caso das acusações de terrorismo que pesam sobre a Tríplice Fronteira, é particularmente conhecido o impacto da imprensa no Relatório Hudson, elaborado para a Biblioteca do Congresso Americano (2003); no debate político-acadêmico na revista *Foreign Affairs* (BARBOSA, 2004); e até mesmo nos autos do Processo de Extradição 853 que tramitou no Supremo Tribunal Federal brasileiro (BRASIL, 2003).

Consideramos que as informações de 2018 servirão como base para considerações sobre a região, motivo pelo qual é relevante conhecê-las. Para tanto, realizamos uma pesquisa nos portais eletrônicos dos seguintes veículos da imprensa nacional: no Brasil – Folha de S. Paulo, O Globo, O Estado de S. Paulo e Veja; na Argentina – El Clarín, La Nación e Infobae; e no Paraguai – ABC Color, Última Hora e La Nación. Além dos jornais que compõem os veículos tradicionais de imprensa, tanto no Brasil quanto na Argentina optamos por incluir portais eletrônicos de grande relevância (Veja e Infobae, respectivamente).

Identificamos 96 reportagens publicadas em 2018 (51 na Argentina; 30 no Paraguai; e 15 no Brasil) que repercutiam o nexos entre o terrorismo e a área da Tríplice Fronteira. Após a leitura, foram destacados os fatos, os argumentos e as tendências analíticas. O resultado será apresentado em duas partes. A primeira (Dados, fatos e argumentos) é dedicada a uma visão geral sobre como a mídia de cada país reportou os fatos de 2018, e a segunda (Especialistas e estimativas), é dedicada à análise dos argumentos dos principais especialistas internacionais citados tanto no Brasil, quanto na Argentina e no Paraguai. Por fim, analisar-se-á uma novidade analítica própria de 2018: a tentativa de estimar o volume financeiro movimentado na Tríplice Fronteira.

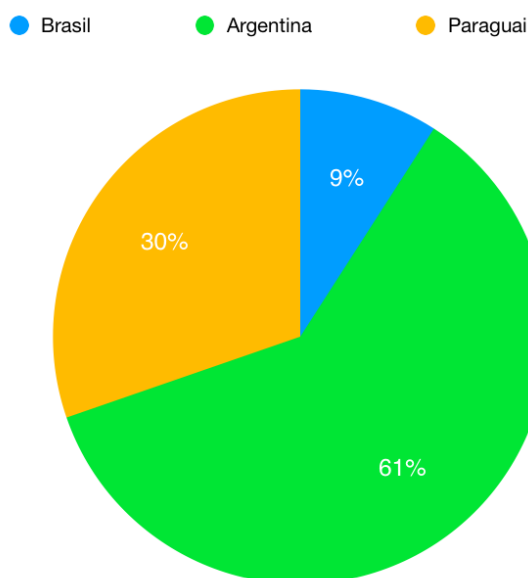


Alguns termos-chave foram utilizados ao longo do texto e parece-nos importante esclarece-los. O “nexo terrorismo-Tríplice Fronteira” refere-se a supostas atividades associadas ao terrorismo islâmico desde a área da Tríplice Fronteira apontadas principalmente pelos Estados Unidos. O “Clã Barakat” é uma nomenclatura utilizada na imprensa para se referir a um suposto grupo organizado de libaneses, com o sobrenome Barakat, que atuaria na área da Tríplice Fronteira com vínculos com o Hezbollah. Este, por sua vez, é uma organização que possui atuação política, social e militar no Líbano. Desde 1997 é considerado um grupo terrorista pelos Estados Unidos. Por fim, “Assad Ahmad Barakat”, é um empresário libanês que possui negócios em Ciudad del Este e residência em Foz do Iguaçu. Foi preso duas vezes no Brasil a pedido do Paraguai: em 2002, acusado por evasão de divisas e, em 2018, por falsificação de documentos públicos. Assad Barakat foi extraditado para o Paraguai em 2003, onde cumpriu pena até 2008. Formalmente, não é acusado de terrorismo.

### **As reportagens: dados, fatos e argumentos**

Ao todo, foram 88 mil palavras utilizadas nas 96 reportagens. 61% na Argentina (40,5 mil); 30% no Paraguai (20,5 mil); e 9% no Brasil (6,3 mil). Da análise geral das reportagens, podemos destacar dois aspectos importantes: a atenção da mídia de cada país e o período no qual as reportagens foram mais frequentes. Dos veículos consultados a imprensa argentina foi a que deu maior atenção aonexo terrorismo e Tríplice Fronteira.

*Gráfico 1: Atenção da mídia (por número de palavras)*

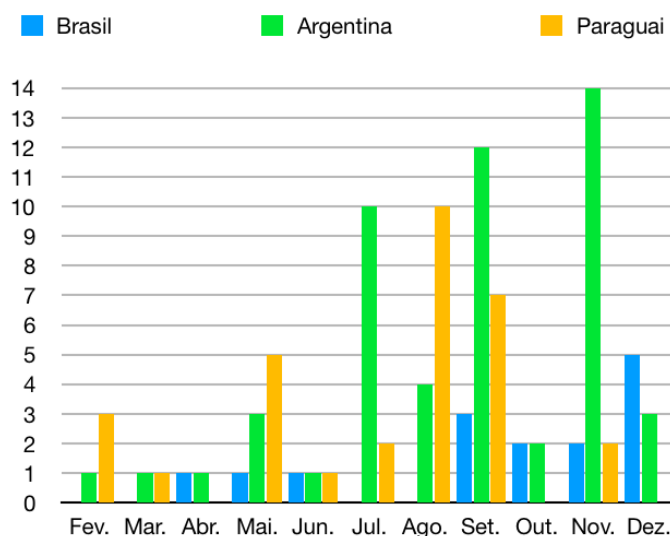


Fonte: Elaboração própria.



Quanto ao período de publicação, observamos que não há correspondência nos três países. Ou seja, o período de maior publicação das reportagens variou em cada país. Na mídia brasileira, o destaque foi para o mês de dezembro e, entre os dias 12 e 13, foram publicadas 4 das 5 reportagens alusivas ao tema. Foi o único mês no qual todos os veículos consultados publicaram algo em comum, no caso a associação do Hezbollah à crise na Venezuela. Portanto, em geral, além de dar pouca atenção e espaço em suas publicações, os veículos brasileiros direcionaram o foco da abordagem do terrorismo para longe da Tríplice Fronteira.

*Gráfico 2: Período de publicação por país*



Fonte: Elaboração própria.

Na Argentina, dez reportagens foram publicadas em julho, 12 em setembro e 14 em novembro. Estes recortes temporais se justificam por dois fatos ligados à Tríplice Fronteira (julho e setembro): a investigação de lavagem de dinheiro associada ao Clã Barakat, na Argentina; e a prisão de Assad Ahmad Barakat no Brasil, a pedido do Paraguai. Em dezembro, o número de matérias está associado à reunião de cúpula do G20, que ocorreu em Buenos Aires. Na ocasião, circularam informações de que a agenda conjunta de Maurício Macri e Donald Trump incluiria a vigilância da Tríplice Fronteira como prioridade.

No Paraguai, foram publicadas 5 reportagens em maio, 10 em agosto e 7 em setembro. As publicações do mês de maio repercutiram a divulgação do relatório de Vanessa Neumann e Stuart Page (NEUMANN e PAGE, 2018), que será analisado na Parte II. Em agosto, a principal notícia foi a descoberta da emissão irregular de passaporte à Assad Ahmad Barakat. No mês seguinte, foi amplamente noticiada sua prisão internacional no Brasil a pedido da justiça paraguaia.



*Brasil: 6,3 mil palavras e foco na Venezuela*

A Tríplice Fronteira foi um conceito pouco utilizado na mídia brasileira. Ao todo, no Brasil foram apenas 15 menções contra 166 na Argentina e 83 no Paraguai. Nenhum título de reportagem publicada no Brasil usou a expressão, enquanto que 22, do total de 51 reportagens da Argentina, citavam diretamente a “Tríplice Fronteira”.

A prisão de Assad Ahmad Barakat rendeu 3 matérias nos veículos brasileiros: “PF prende em Foz financiador do Hezbollah” e “Raquel vê ‘risco de fuga’ de libanês ligado ao terror”, ambas no jornal Estadão; e “PF prende em Foz do Iguaçu homem acusado de financiar o Hizbullah”, na Folha de São Paulo.

Destoando das demais reportagens, uma longa matéria sobre terrorismo foi publicada no jornal O Globo. Em 17 de junho, foi publicada a matéria “PF apura ligação de 602 brasileiros com grupos terroristas”. Além das centenas de investigados, o jornal apresenta um balanço da recente lei antiterror que levou à condenação de 8 pessoas. Não há menções à Venezuela, à Tríplice Fronteira ou ao Hezbollah.

Em 16 de outubro, o jornal O Globo publicou outra reportagem sob o título “‘Há terrorismo no Brasil’, diz ministro da Justiça”. De acordo com Torquato Jardim, então ministro do Governo Michel Temer, seria preciso que a sociedade civil acreditasse que há terrorismo no Brasil. De acordo com o ministro, os presos às vésperas das Olimpíadas do Rio de Janeiro em 2016 e uma recente prisão em Foz do Iguaçu seriam alertas consideráveis. Na reportagem, o ministro Jardim ainda critica o modelo do combate ao terrorismo adotado pelo governo brasileiro ao longo do tempo.

Por fim, dezembro foi o único mês que todos os veículos brasileiros consultados deram atenção à temática do terrorismo, associando-o à Venezuela. Em 12/12/2018, a Folha de São Paulo publicou “Governo dos EUA critica relação da Venezuela com ‘sórdido’ Irã”. No dia seguinte, o Estadão e a Veja publicaram matérias diferentes, mas com o mesmo título: “Elo entre Hezbollah e tráfico na América Latina preocupa EUA”. Esta associação é uma característica marcante da imprensa brasileira. No Paraguai, a Venezuela foi raramente citada e na Argentina recebeu mais atenção apenas de um veículo, o Infobae.

*Argentina: 40,5 mil palavras e foco em Tríplice Fronteira*

A Argentina foi o país que de longe publicou mais matérias sobre terrorismo. Há vários motivos para isso: o histórico dos atentados à Buenos Aires; a política do governo de Maurício Macri; e a realização da reunião de cúpula do G20.

Em 1992 e em 1994, Buenos Aires foi sacudida por atentados terroristas à Embaixada de Israel e à Associação Mútua Israel-Argentina (AMIA), que vitimaram 30 e 85 pessoas, respectivamente. Há muita controvérsia nas investigações que se arrastam desde então. Prevalece na mídia a “versão oficial” que associa a responsabilidade dos atentados ao Irã e ao





Hezbollah. Desta conexão deriva a sugestão de que os terroristas teriam algum apoio logístico ou ingressado pela Tríplice Fronteira (GREENBERG, 2010).

O enfrentamento ao terrorismo é uma questão nacional na Argentina. Por esta razão, os esforços do governo Macri na área de antiterrorismo renderam reportagens que indicam uma mudança de rumos. O título de uma matéria do Infobae, de 27 de novembro, é ilustrativo: “Mauricio Macri y Donald Trump debatirán una estrategia común para enfrentar a las células terroristas de Hezbollah en la Triple Frontera”. Neste sentido, enquanto no Brasil o enfrentamento ao terrorismo não tem grandes iniciativas, o governo Macri o tornou uma bandeira de sua gestão.

Como resultado, pela primeira vez a Argentina levou a termo uma investigação federal em seu lado da Tríplice Fronteira contra lavagem de dinheiro e identificou movimentações suspeitas nos cassinos de Puerto Iguazú. No dia 12 de julho foi notícia internacional o “congelamento de bens e dinheiro” de uma organização que teria lavado US\$10 milhões nos cassinos do lado argentino.

A descoberta e o andamento das investigações na Argentina em 2018 trouxeram um novo capítulo no nexos terrorismo-Tríplice Fronteira. Foi a primeira vez que o assunto se tornou um problema transnacional concreto envolvendo os três países. De acordo com as informações noticiadas, o dinheiro que era lavado na Argentina tinha sido obtido no Paraguai. Para chegar aos cassinos, o entrava, saía e regressava ao Brasil de forma ilícita.

Por fim, a realização do G20 potencializou a problemática. Além das reportagens sobre problemas associados ao risco de atentados durante o evento, as publicações dos três veículos transpareceram que o principal assunto da agenda Estados Unidos-Argentina era o terrorismo, o Hezbollah e a Tríplice Fronteira. Em 28 de novembro, por exemplo, o jornal La Nación publicou uma matéria sobre as 17 reuniões com Chefes de Estado que constava da agenda do presidente Mauricio Macri. De acordo com o jornalista, o primeiro assunto com Trump seria “ações conjuntas na Tríplice Fronteira para frear o terrorismo do Hezbollah”.

Apesar de toda a atenção, durante o G20 (30 de novembro a 1 de dezembro) nenhuma matéria foi publicada sobre terrorismo. No dia 6 de dezembro, foi publicada uma entrevista no El Clarín, com o Ministro da Justiça do Paraguai, afirmando que “Estamos cortando la pata financiera de Hezbollah y de las mafias en la Triple Frontera”; e no dia 25 o Infobae publicou que “Argentina reforzará todos los mecanismos de lucha contra el grupo terrorista Hezbollah”.

### *Paraguai: 20,5 mil palavras e foco na política interna*

Diante da renovação das acusações de vínculo da Tríplice Fronteira com o terrorismo, o jornal ABC Color, em 28 de maio, publicou uma reportagem que mencionava a visita de Ministro-Chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência do Brasil no governo Temer, Sergio Etchegoyen, à equipe de transição do presidente eleito Mario Abdo Benítez. No Ministério das Relações Exteriores do Paraguai, a autoridade brasileira declarou: “Lo más importante del punto es que de verdad nadie en el tiempo nos ha presentado datos concretos



de que hay financiamiento del terrorismo [...] cuando tengamos algo concreto, al menos del lado del Brasil, ahí sí se puede hablar”.

A declaração de Sergio Etchegoyen representa a posição do governo brasileiro em relação ao assunto, que em certa medida encontra ecos na imprensa nacional paraguaia. Mais do que isso, também representa a tendência de considerar que as acusações de terrorismo carecem de provas irrefutáveis.

Assim como ocorreu no Brasil, a investigação da Argentina ao Clã Barakat não atraiu a atenção da imprensa paraguaia. Nos veículos brasileiros, nenhuma reportagem foi registrada e, no Paraguai, houveram duas sobre a investigação em curso. Em uma delas, o jornal Última Hora, em 14 de julho, publicou que “Argentina advierte de operaciones de libaneses vinculados a Hezbollah”.

Já no mês de agosto, 10 reportagens foram publicadas, sendo 9 após a posse do novo presidente, Mario Abdo Benítez, ocorrida no dia 15. No dia 28 de agosto, o novo governo divulgou que em abril de 2018 havia sido expedido um passaporte irregular a Assad Ahmad Barakat, que em 2003 havia perdido a nacionalidade paraguaia. Como consequência, o jornal noticiou que “Mario Abdo ordena investigar entrega de pasaporte a Assad Barakat”.

A descoberta foi acompanhada de uma crise institucional e marcou a posição do governo Benítez em relação ao nexos terrorismo-Tríplice Fronteira. Acusou-se a administração anterior de ser conivente com a criminalidade e a palavra “Estados Unidos” passou a constar em todas as reportagens analisadas. Em edição de 29 de agosto, por exemplo, o Última Hora publicou: “EEUU colaborará en lucha antiterrorista”.

A crise institucional envolvendo a Suprema Corte e a Policía Nacional foi um desdobramento da descoberta do passaporte irregular. A Policía Nacional argumentou que a Suprema Corte não a havia informado sobre a perda de nacionalidade de Assad Barakat. Após investigações do Ministério Público e auditoria interna da Corte, em 30 de agosto, o jornal Última Hora publicou: “Corte ratifica que informó a Policía sobre Assad Barakat”.

No mês de setembro, a principal notícia foi a prisão de Barakat. O Paraguai havia emitido um alerta internacional e Barakat foi detido em Foz do Iguaçu pela Polícia Federal. Passada a descoberta da emissão ilegal do passaporte e a prisão, os veículos não mais trataram do nexos até dezembro. A única exceção foram duas reportagens no jornal La Nación, de 13 de novembro, intituladas “Trabajo en conjunto contra el financiamiento del terrorismo” e “Paraguay y Argentina coordinan lucha al terrorismo en fronteras”.

### **Analistas internacionais e estimativas para a Tríplice Fronteira**

Tanto no Brasil quanto na Argentina e no Paraguai, Vanessa Neumann e Emanuele Ottolenghi foram os especialistas estrangeiros mais citados nas reportagens. Neumann é presidente da Asymmetrica, uma empresa de consultoria e pesquisa de risco político, e Ottolenghi é diretor da Fundação para a Defesa das Democracias. Ambas as organizações são sediadas em Washington, Estados Unidos.

No mês de maio de 2018, Vanessa Neumann publicou um relatório em coautoria com Stuart Page, que se tornou notícia na mídia do Paraguai. Na capa do documento intitulado “As



muitas cabeças criminosas da Hidra Dourada” (The many criminal heads of the Golden Hydra), está uma fotomontagem expressiva. Há as cabeças de quatro pessoas: dois empresários de origem libanesa que atuam em Pedro Juan Caballero (Fadh Jamil Georges, Gandi Jamil Georges), do então presidente do Paraguai Horácio Cartés e de Marcos Willians Harba Camacho, o Marcola, líder do Primeiro Comando da Capital (PCC) – organização criminosa brasileira.

No Brasil, o relatório Neumann & Page recebeu apenas uma nota na Folha de São Paulo. Uma pequena nota, em 16 de maio, citou o relatório como fonte de uma informação reproduzida do *The Wall Street Journal*, segundo a qual o “Hezbollah estaria lavando dinheiro na tríplice fronteira”. Na Argentina, 4 reportagens de maio a novembro repercutiram o relatório. Dentre elas, a mais completa foi publicada em 14 de julho no Infobae: “La Hidra Dorada: cómo opera en la Triple Frontera el clan Barakat que financia a Hezbollah”.

Como a capa do relatório Neumann & Page sugere, o possível vínculo entre o presidente do Paraguai e organizações criminosas não passou despercebido na imprensa nacional do Paraguai. Em 23 de maio, o jornal Última Hora publicou: “Investigadora califica a Cartes como ‘un capo del contrabando’”. No corpo do texto, o destaque vai para as ligações específicas: “Indicó que no se puede decir que el dinero del contrabando de tabaco de Tabesa compra directamente armamentos para grupos terroristas como Hezbollah, pero que existen las conexiones”.

O relatório também serviu como base para um apêndice à edição brasileira do livro de Vanessa Neumann que foi traduzido para o português. Em “Lucros de sangue: como o consumidor financia o terrorismo” (2018), o epílogo para a edição brasileira foi intitulado como: “A área da Tríplice Fronteira”. A divulgação do livro recebeu atenção da Folha de São Paulo e Neumann teve espaço com uma entrevista no jornal.

Emanuele Ottolenghi, por sua vez, foi a principal referência da imprensa paraguaia. Apesar disso, sua primeira menção foi na revista Veja (Brasil), em 21 de abril. Na reportagem intitulada “Membro do Hezbollah participou de evento na sede governo paulista”, há uma menção a um relatório que Ottolenghi teria apresentado ao Congresso dos Estados Unidos expondo os vínculos entre o Hezbollah e o PCC.

No Paraguai, a primeira referência veio da publicação de um texto de Ottolenghi intitulado “O financiamento do terrorismo do Hezbollah na Tríplice Fronteira está finalmente sob fogo” (Hezbollah’s Tri-Border Area terror finance comes under fire at last). Em geral, a preocupação central do especialista, retratada também em reportagens na Argentina, é com a lavagem de dinheiro e como tal ilícito pode financiar o terrorismo desde a Tríplice Fronteira.

Em 9 de setembro, em entrevista ao jornal paraguaio Última Hora, Emanuele Ottolenghi teve oportunidade de esclarecer diversos pontos de seu entendimento sobre o problema. Dois destaques são importantes: a condição de fronteira para a cooperação de grupos criminosos; e as implicações do Hezbollah na lavagem de dinheiro.

Sobre a condição de fronteira, Ottolenghi contextualizou que a cooperação entre organizações criminosas pode ocorrer em lugares de trânsito do tráfico de drogas, como é o Paraguai. A Tríplice Fronteira se torna “um lugar ideal” por haver três jurisdições de Estados distintos, nos quais as organizações criminosas podem “aprovechar las faltas estructurales, la falta de comunicación entre los servicios de policía e inteligencia, las diferencias entre los tres



países para ganar mucho dinero en un espacio bastante pequeño. Tres monedas que permiten un juego de cambios muy lucrativos. Una zona metropolitana larga, casi un millón de ciudadanos cuando se incluyen las tres ciudades”.

O raciocínio e a argumentação de Ottolenghi são mais complexos que as proposições de Vanessa Neumann. Em relação ao entendimento da região, por exemplo, o relatório Neumann & Page demonstrou uma confusão geográfica ao tratar toda a fronteira do Brasil como o Paraguai como Tríplice Fronteira. Ottolenghi, por sua vez, foi mais realista ao reconhecer a complexidade da região específica e dos acontecimentos em torno de Ciudad del Este.

Em síntese, Neumann teve uma participação mais voltada para a opinião pública geral. Em entrevista na Argentina, chegou até mesmo a não descartar que o país poderia ser alvo de novos atentados. Com menor atenção no Brasil, seu livro traduzido para o português levou ao público amplo sua concepção de nexos entre o Hezbollah e o PCC. Ottolenghi teve uma atuação mais forte na alta política, sendo descrito em reportagens como expositor na Câmara dos Estados Unidos e influenciador da visão do novo governo de Abdo Benítez em relação aos caminhos para enfrentamento do terrorismo. De forma distinta, ambos convergem na compreensão de que o Hezbollah estaria usando a Tríplice Fronteira para lavagem de dinheiro com vistas ao financiamento de suas atividades.

#### *US \$43 bilhões: o prejuízo da pirataria e do contrabando ao Brasil*

Em abril de 2018, foi realizado em Foz do Iguaçu, uma edição do Encontro Nacional de Editores, Colunistas, Repórteres e Blogueiros (ENECOB). No site da organização, consta que “mais de 50 grandes marcas nacionais que endossam e apoiam a iniciativa”. Trata-se de um grande evento que reuniu mais de 30 jornais do Brasil, Argentina, Chile, Uruguai e Paraguai com o tema “Mercado Ilegal - O crime transnacional no Cone Sul”. Na edição de 2018, uma das principais convidadas foi Vanessa Neumann.

No evento, Edson Vismona, presidente do Instituto Brasileiro de Ética Concorrencial (ETCO), fez uma sustentação oral repercutindo os resultados de uma análise sobre os prejuízos que a pirataria e o contrabando causam ao Brasil. Certamente, usou uma referência que aparece em outros documentos do ETCO, dentre os quais o Relatório Anual de 2017, que estima que práticas como sonegação de impostos, contrabando, informalidade, fraudes e corrupção, “provocaram prejuízos superiores a R\$ 146 bilhões à economia nacional em 2017” (ETCO, 2019, p. 16).

O ETCO é uma organização nacional brasileira. Apesar de não ser disponibilizado os detalhes de como se chegou ao valor de 146 bilhões de reais, é um número razoável considerando o tamanho do Brasil, sua dimensão econômica e o *know how* do Instituto.

Em 29 de abril, o jornal El Clarín publicou uma matéria mencionando Edson Vismona. Na reportagem intitulada “Celulares, cigarrillos y ropa, las estrellas del contrabando”, o subtítulo é: “La venta de mercadería ilegal genera un negocio de US\$43.000 millones (43 bilhões de dólares, em português) en el cruce entre Argentina, Brasil y Paraguay” (a propósito, a reportagem não menciona o terrorismo ou o Hezbollah).



Com a reportagem do El Clarín, a Tríplice Fronteira foi colocada como a responsável por todos os prejuízos do Brasil, que viriam da fronteira com a Argentina e o Paraguai. A princípio, tratava-se apenas uma publicação com um dado impreciso, que deturpa a conta do Instituto ETCO e ignora toda a extensão continental da fronteira do Brasil e principalmente sua vocação comercial prioritária para o Oceano Atlântico. Ou seja, desconsidera-se os diversos portos e aeroportos do país que são “portas abertas” ao contrabando direto vindo de outras partes do mundo (SINDIRECEITA, 2018) .

No relatório Neumann & Page (2018, p. 70), o destaque foi para a associação entre o valor e os criminosos que atuavam em conluio com o financiamento do terrorismo: “A Tríplice Fronteira envia US\$ 43 bilhões por ano para cofres criminosos e terroristas” (The TBA sends US\$ 43 billion a year to criminal and terrorist coffers). Como fonte, os autores mencionam a referida reportagem do jornal El Clarín.

A partir daquele momento (maio de 2018), o valor de 43 bilhões de dólares associado à Tríplice Fronteira e ao vínculo do crime organizado com o terrorismo foi notícia em todos os jornais argentinos consultados. Em uma reportagem do Infobae, em 14 de julho, no subtítulo: “La red de comerciantes libaneses en Argentina, Brasil y Paraguay que mueve hasta 43.000 millones de dólares al año. Por primera vez, el gobierno de Mauricio Macri congeló activos del lavado de dinero que termina en las manos del grupo terrorista libanés”

No Paraguai, não houve referência ao valor e, no Brasil, apenas uma matéria da Folha de São Paulo repercutiu a informação em 7 de dezembro. Na ocasião Vanessa Neumann falou do lançamento de seu livro “Lucros de Sangue”, em português, e mencionou o valor de US\$43 bilhões, que também é relacionado no livro (NEUMANN, 2018, p. 294).

Em resumo, a estimativa do prejuízo total que o Brasil (a 9ª maior economia mundial) tem com o contrabando e a pirataria (incluindo sonegação de impostos, contrabando, informalidade, fraudes e corrupção), se transformou em valor movimentado na Tríplice Fronteira por organizações criminosas e terroristas. Trata-se de um exemplo de como uma reportagem imprecisa pode ser utilizada como fonte, como mencionamos no início.

#### *US\$5 – 6 bilhões: triangulação e produção de cigarro no Paraguai*

Quando se trata de financiamento do terrorismo, nenhum valor pode ser ignorado. Mas, é importante trabalhar com dados mais próximos possível da realidade. Neste sentido, descartamos que o Instituto ETCO tenha atribuído todo o prejuízo do Brasil com pirataria e falsificação à área da Tríplice Fronteira. Outro recente estudo intitulado “O custo triangular” estimou que o valor de ingressos ilícitos via Ciudad del Este foi US\$ 3,38 bilhões por ano de 2006 a 2016. O montante não considera o contrabando de cigarros, drogas e armas e se refere ao total bruto de comércio declarado ao Banco Central do Paraguai (SILVA, DOLZAN e COSTA, 2019).

Para 2017, o Observatório de Economia Internacional, do Centro de Análise e Difusão da Economia Paraguaia (CADEP) divulgou que o comércio de triangulação – manufaturas importadas exclusivamente para reexportar – movimentou US\$ 4,3 bilhões. Apesar do país ter aprimorado seus registros, é possível que muitos produtos sejam subfaturados e que o número





real seja maior. Porém, este é o valor que o Paraguai utiliza para fins de análise econômica (OBEI, 2018).

No que se refere ao cigarro, a conta mais próxima da realidade vem do Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social de Fronteiras, o IDESF. Considerando que o Paraguai não produz tabaco, os dados de importação do produto foram usados para calcular a capacidade de produção da indústria paraguaia de tabaco. De acordo com o levantamento do Instituto, a produção máxima estaria na ordem de US\$ 1 bilhão. O valor considera o preço do cigarro saindo das fábricas paraguaias.

Se há uma intenção de dimensionar os reais valores que circulam na parte paraguaia da Tríplice Fronteira, um caminho é apontar para os dados oficiais de triangulação e para a estimativa de produção de tabaco. Há que se considerar os limites do cálculo, mas se o objetivo for apontar o quanto se movimentou em Ciudad del Este, não seria subestimar nem exagerar que o valor girou em torno de US\$5 a 6 bilhões, em 2017.

### **Considerações finais**

Houveram fatos novos em 2018 em relação ao nexos entre o terrorismo e a área da Tríplice Fronteira. A postura do governo argentino levou à investigação de lavagem de dinheiro em sua parte da fronteira, que ainda está em andamento. Do lado do Paraguai, a mudança de governo implicou em mudanças também na abordagem da problemática.

Na mídia do Brasil, o nexos foi um assunto secundário. Mesmo quando todos os veículos direcionaram para uma problemática envolvendo o terrorismo, o foco foi a Venezuela e não a Tríplice Fronteira. A situação foi oposta na Argentina, onde a Tríplice Fronteira foi o assunto prioritário, sobretudo a partir das investigações de lavagem de dinheiro nos cassinos em Puerto Iguazú.

O fato da reunião de cúpula do G20 ter ocorrido em dezembro na Argentina também potencializou o nexos terrorismo-Tríplice Fronteira. Na imprensa, o nexos foi tratado como um possível assunto prioritário na agenda pública com os Estados Unidos. Não parece que a assertiva se confirmou, ao menos pelo que foi publicamente divulgado pela mídia.

No Paraguai, o caso de Assad Ahmad Barakat teve contornos específicos. Serviu para o novo governo demarcar sua posição no tratamento da problemática e politicamente para demonstrar diferenças em relação ao governo anterior. A descoberta do passaporte irregular gerou uma crise institucional e, ao mesmo tempo, motivou o pedido de prisão internacional. Mesmo havendo mecanismos específicos, o Paraguai não pediu a prisão ou extradição de Barakat com base na legislação antiterrorismo.

Em termos de tendências analíticas, os principais especialistas internacionais citados na mídia dos três países apontaram para uma possível associação do terrorismo, especialmente do Hezbollah, com o crime organizado. Em conclusão, estas organizações supostamente atuam na Tríplice Fronteira para lavar dinheiro com a finalidade de financiar suas atividades.

Para ancorar esta assertiva, uma das mais importantes novidades do ano de 2018 ao nexos terrorismo-Tríplice Fronteira foi a tentativa de dimensionar o movimento financeiro na



área da Tríplice Fronteira. Particularmente neste item, as pesquisas no âmbito do Grupo de Pesquisa Tríplice Fronteira foram importantes para contrapor a estimativa de que o movimento financeiro da Tríplice Fronteira era na ordem de US\$ 43 bilhões.

Nossa estimativa, com base em dados de importação de manufaturas e tabaco do Paraguai, indica que na Tríplice Fronteira são movimentados em torno de US\$5-6 bilhões. Um valor menor do que o divulgado na imprensa nacional do Brasil e da Argentina, mas que, evidentemente, não pode ser desconsiderado pelas autoridades que investigam remessas de dinheiro ao exterior.

### Referências

AMARAL, A. B. D. **A Tríplice Fronteira e a Guerra ao Terror**. Rio de Janeiro: Apicuri, 2010.

BÉLIVEAU, V. G.; MONTENEGRO, S. **La Triple Frontera: Globalización y construcción del espacio**. Buenos Aires: Miño y Davila, 2006.

BARBOSA, R. Triborder Dispute. **Foreign Affairs**, New York, January/February 2004.

BRASIL. **Extradição 853**. Supremo Tribunal Federal. Brasília, p. 85. 2003. (2122-1).

ETCO. **Relatório de Atividades - 2018**. Instituto Brasileiro de Ética Concorrencial. São Paulo. 2019.

GREENBERG, N. War in Pieces: AMIA and The Triple Frontier in Argentine and American Discourse on Terrorism. **A Contra Corriente**, North Carolina, 8, n. 1, 2010. 61-93.

HUDSON, R. **Terrorist and Organized Crime Groups in the Tri-Border Area (TBA) of South America**. Federal Research Division, The Library of Congress. Washington. 2003.

LEE, R. The Triborder–terrorism nexus. **Global Crime**, London, 9, n. 4, 2008. 332-347.

NEUMANN, V. **Lucros de Sangue: como o consumidor financia o terrorismo**. São Paulo: Matrix, 2018.

NEUMANN, V.; PAGE, S. The many criminal heads of the Golden Hydra. **Counter Extremism Project**, maio 2018. Disponível em: <<https://www.counterextremism.com/press/terrorists-and-criminals-reap-more-43-billion-year-tri-border-area>>. Acesso em: 5 jul. 2018.

OBEI. **Informe Especial de Comercio Exterior 2017**. Observatorio de Economía Internacional. Centro de Análisis y Difusión para la Economía Paraguaya. Assunción. 2018.



SILVA, M. A. The Triple Frontier Again: The terrorism nexus and what has changed in the Argentina, Brazil, and Paraguay borderland since 2001. **Mural Internacional**, Rio de Janeiro, 9, n. 2, dez. 2018. 175-181.

SILVA, M. A.; COSTA, A. B. A Tríplice Fronteira e a aprendizagem do contrabando: da “era dos comboios” à “era do crime organizado”. In: BARROS, L.; LUDWIG, F. **(Re)Definições de fronteiras: velhos e novos paradigmas**. Foz do Iguaçu: IDESF, 2018.

SILVA, M. A.; DOLZAN, R. R.; COSTA, A. B. O custo triangular: reexportação e descaminho nas relações Brasil-Paraguai. In: BARROS, L.; LUDWIG, F. **(Re)Definições das Fronteiras: os desafios para o Século XXI**. Foz do Iguaçu: IDESF, 2019. p. 49-64.

SINDIRECEITA. **A facilitação do comércio e o controle aduaneiro: os desafios da Aduana brasileira no século XXI**. Sindicato dos Analistas-Tributários da Receita Federal do Brasil. Brasília. 2018.

VILLA, R. D. O Paradoxo da Macross securitização: Quando a Guerra ao Terror não Securitiza Outras "Guerras" na América do Sul. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, 36, n. 2, jul./dez. 2014. 349-383.

### Anexo: lista de matérias consultadas

*Brasil: Folha de São Paulo, Estadão, Veja, O Globo*

#### Folha de São Paulo

- 16/05/2018 Dólar volta a fugir por crescimento baixo e dívida
- 21/09/2018 PF prende em Foz do Iguaçu homem acusado de financiar o Hezbollah
- 16/10/2018 Há terrorismo no Brasil", diz ministro da Justiça
- 07/12/2018 Com Moro, Brasil terá excelente oportunidade de enfrentar crimes, diz venezuelana
- 12/12/2018 Governo dos EUA critica relação da Venezuela com 'sórdido' Irã

#### Revista Veja

- 21/04/2018 Membro do Hezbollah participou de evento na sede governo paulista
- 20/10/2018 Deputado republicano pede apoio de Trump à segurança de Bolsonaro
- 02/11/2018 Onyx crê em participação do Hezbollah em atentado contra Bolsonaro
- 27/11/2018 EUA querem que Brasil declare Hezbollah como grupo terrorista
- 13/12/2018 Elo entre Hezbollah e tráfico na América Latina preocupa EUA

#### Estadão

- 21/09/2018 PF prende em Foz do Iguaçu homem acusado de financiar o Hezbollah
- 21/09/2018 Raquel vê 'risco de fuga' de libanês ligado ao terror
- 13/12/2018 Elo entre Hezbollah e tráfico na América Latina preocupa EUA

#### O Globo

- 17/06/2018 PF apura ligação de 602 brasileiros com grupos terroristas



12/12/2018 Mourão diz que se transações de ex- assessor de Flávio Bolsonaro forem 'caixinha' seria 'burrice ao cubo'

Argentina: *El Clarín, Infobae, La Nación*

### **El Clarín**

- 09/02/2018 El Gobierno elabora un “mapa ” de alertas terroristas en el país: la Triple Frontera, foco de preocupación
- 29/04/2018 Celulares, cigarrillos y ropa, las estrellas del contrabando
- 12/07/2018 Ordenan congelar bienes de presuntos financistas de Hezbollah en la Triple Frontera
- 14/07/2018 Investigación sobre Hezbollah: la serpiente está aquí, entre nosotros
- 24/07/2018 Socios del terror: cómo el crimen organizado de la Triple Frontera financia a Hezbollah
- 22/08/2018 Entrevista a Emanuele Ottolenghi, experto en Hezbollah Financiamiento del terrorismo: “En la Triple Frontera los países hablan mucho pero no hacen casi nada
- 19/09/2018 Informe del Departamento de Estado Estados Unidos destaca los esfuerzos de Argentina en la lucha contra el terrorismo
- 21/09/2018 Confirman la detención de presunto miembro de Hezbollah en la Triple Frontera
- 12/11/2018 Patricia Bullrich rechazó un alerta británico sobre posibles ataques terroristas en la Argentina
- 15/11/2018 Detienen a dos argentinos por supuestos vínculos con grupos terroristas
- 15/11/2018 Detienen en Buenos Aires a dos adherentes del Hezbollah con un arsenal de guerra
- 16/11/2018 El abogado de los hermanos detenidos por presuntos vínculos con Hezbollah denunciará al Estado por “persecución”
- 16/11/2018 Londres bajó el riesgo de alerta terrorista en Argentina y elogió la organización del G20
- 16/11/2018 Los padres de los hermanos detenidos niegan los vínculos con Hezbollah: “No tienen nada que ver”
- 22/11/2018 Acciones contra Hezbollah, entre parecer y ser
- 19/12/2018 En la frontera de Paraguay y Brasil, el narcotráfico produce escenas “de película”

### **Infobae**

- 06/05/2018 Armados y en plena luz del día: así operan los "contrabandistas hormiga" en la triple frontera
- 16/05/2018 Alerta en Estados Unidos por un informe que asegura que Hezbollah está lavando dinero en la triple frontera
- 21/05/2018 Tráfico de drogas, lavado de dinero, terrorismo y un colombiano en la mira: cómo funciona Hezbollah en América Latina
- 02/06/2018 Triple Frontera: narcoterrorismo y la presencia de Hezbollah
- 12/07/2018 El Gobierno congeló por primera vez bienes de una organización vinculada a Hezbollah en la Triple Frontera
- 14/07/2018 La Hidra Dorada: cómo opera en la Triple Frontera el clan Barakat que financia a Hezbollah
- 18/07/2018 "Argentina debe declarar a Hezbollah como organización terrorista"
- 27/07/2018 Terrorismo islamista en América Latina: ¿estamos expuestos?
- 31/08/2018 Las millonarias actividades del crimen organizado en la Triple Frontera
- 05/09/2018 Investigan en Paraguay quién facilitó la ciudadanía de un terrorista de Hezbollah
- 06/09/2018 Megaoperativo contra el narcotráfico en la zona de la Triple Frontera en Paraguay
- 13/09/2018 Quién es Assad Barakat, el terrorista de Hezbollah más buscado de América Latina
- 21/09/2018 El Centro Wiesenthal elogió el trabajo conjunto de Argentina, Brasil y Paraguay para detener al hombre clave de Hezbollah en la región
- 21/09/2018 Detuvieron a Assad Ahmad Barakat, el hombre más buscado de Hezbollah en la Triple Frontera
- 24/09/2018 La fiscalía de Paraguay imputó a otro libanés vinculado a Hezbollah por falsificar pasaportes



- 13/10/2018 Extraditarán a Estados Unidos a uno de los principales financistas de Hezbollah en la Triple Frontera  
14/10/2018 "Hezbollah puede ejecutar un tercer atentado contra la Argentina desde la Triple Frontera"  
21/11/2018 Uno de los financistas de Hezbollah va a juicio en París por coordinar una red de lavado de activos entre Sudamérica, Europa y el Líbano  
27/11/2018 Mauricio Macri y Donald Trump debatirán una estrategia común para enfrentar a las células terroristas de Hezbollah en la Triple Frontera  
26/12/2018 Argentina reforzará todos los mecanismos de lucha contra el grupo terrorista Hezbollah

### La Nación

- 03/03/2018 La Gendarmería sumó una unidad especializada en contraterrorismo  
13/07/2018 Triple frontera: congelan bienes de una organización vinculada a Hezbollah  
18/07/2018 AMIA: el Gobierno afirma que trabaja para capturar a los acusados  
19/07/2018 Las promesas del Gobierno, en un desayuno antes del acto de la AMIA  
23/07/2018 Macri reforzará la presencia militar en la frontera norte y reubicará cuarteles  
20/09/2018 Capacitan a fuerzas de seguridad en prevención del terrorismo y el crimen organizado en la Triple Frontera  
20/09/2018 EE.UU. destacó avances en la lucha contra el narcotráfico  
21/09/2018 Triple frontera: detuvieron a Assad Ahmad Barakat, líder de una organización vinculada a Hezbollah  
16/11/2018 Tras los ataques con explosivos, anticipan medidas de seguridad para el G-20  
16/11/2018 ¿Qué relación tiene el Hezbollah con la Argentina?  
19/11/2018 Neumann: "Hezbollah aprovecha la corrupción de la Triple Frontera"  
27/11/2018 Luchar contra los delitos financieros, un objetivo común de la Argentina y EE.UU.  
28/11/2018 Las 17 reuniones bilaterales que tendrá Macri y los acuerdos que busca cerrar  
06/12/2018 Juan Villamayor: Estamos cortando la pata financiera de Hezbollah y de las mafias en la Triple Frontera

Paraguay: ABC Color, Última Hora, La Nación

### ABC Color

- 09/02/2018 Fuerza de tarea contra el narcotráfico en la Triple Frontera  
10/02/2018 Argentina quiere agentes de EE.UU. en la Triple Frontera  
24/05/2018 Niegan terrorismo en frontera  
15/07/2018 Argentina advierte de acciones de Hizbulá  
12/08/2018 Lavado en la Triple Frontera  
15/08/2018 Informe sobre el modo de operar del esquema de lavado de dinero  
18/08/2018 Analizan actividad terrorista  
21/09/2018 Cae Barakat en Foz de Yguazú  
22/09/2018 "Caída de Barakat es por cambio de prioridades"  
22/09/2018 Brasil captura al líder del clan Barakat requerido por Argentina y el Paraguay

### Última Hora

- 09/02/2018 Ministra argentina dice que preocupa a los EEUU la Triple Frontera  
20/05/2018 Lavado (Opinião de Benjamín Fernández Bogado)  
22/05/2018 FTC (Fuerza de Tarea Conjunta) niega que las rutas de contrabando estén a su cargo  
23/05/2018 Investigadora califica a Cartes como "un capo del contrabando"  
23/05/2018 Investigar graves acusaciones del informe sobre la Triple Frontera





- 14/07/2018 Argentina advierte de operaciones de libaneses vinculados a Hizbulá  
28/08/2018 Mario Abdo ordena investigar entrega de pasaporte a Assad Barakat  
28/08/2018 Seprelad reportó del 2013 al 2017 11.564 casos sospechosos de lavado  
29/08/2018 EEUU colaborará en lucha antiterrorista  
29/08/2018 Barakat operaría desde una galería de CDE para financiar grupos terroristas  
30/08/2018 Aumenta presión de los EEUU contra lavado, narcotráfico y contrabando  
30/08/2018 Corte ratifica que informó a Policía sobre Assad Barakat  
02/09/2018 Una alianza con sabor a tutelaje (opinião, estela Ruíz Díaz)  
09/09/2018 Emanuele Ottolenghi: "Triple Frontera sigue siendo lugar de refugio para terroristas y financiadores"  
22/09/2018 Cae presunto financista del terrorismo Assad Barakat

**La Nación**

- 29/03/2018 Reafirman la lucha contra el terrorismo  
15/06/2018 Claro mensaje del Paraguay contra el terrorismo  
19/08/2018 Triple Frontera: Valoran acciones contra financiamiento al terrorismo  
23/09/2018 Fiscalía pide captura internacional de otro libanés vinculado al Hezbollah  
13/11/2018 Trabajo en conjunto contra el financiamiento del terrorismo  
13/11/2018 Paraguay y Argentina coordinan lucha al terrorismo en fronteras

*Recebido em 05/07/2019  
Aprovado em 16/07/2019*



## A IMPORTÂNCIA DO COMPLEXO PORTUÁRIO DE PARANAGUÁ PARA A ECONOMIA GRANELEIRA BRASILEIRA

## THE IMPORTANCE OF THE PORT COMPLEX OF PARANAGUA FOR THE BRAZILIAN BULK ECONOMY

Issam Rabih Menem<sup>1</sup>  
Alyson Bergold Serafim<sup>2</sup>  
João Rodrigues Chiarelli<sup>3</sup>

### Resumo

Este artigo tem como objetivo evidenciar o papel estratégico do complexo portuário da cidade de Paranaguá para a economia agroexportadora brasileira. O Porto de Paranaguá é conhecido por ser o maior porto graneleiro da América Latina, informação pouco difundida entre a comunidade civil, assim, têm-se como objetivo secundário, difundir esta informação notável entre a sociedade paranaense e brasileira e comunidade acadêmica. Para atingir estes objetivos, utilizaram-se métodos quantitativos e qualitativos oriundos de relatórios e anuários públicos oficiais, disponíveis nas páginas eletrônicas governamentais. Esta pesquisa teve como consideração final a certificação do papel estratégico da estrutura portuária de Paranaguá para a colossal economia de exportação graneleira do Brasil.

**Palavras-chave:** Porto de Paranaguá; Agronegócio; Exportação; Granel.

### Abstract

This article has the objective of highlighting the strategic role of the port complex of the city of Paranaqua for the Brazilian agro-exporting bulk economy. The Port of Paranaqua is known for being the largest bulk carrier in Latin America but this information is little known among the civil community. The secondary objective is to disseminate this remarkable information between the Parana and Brazilian society, as well as to the academic community. To achieve these objectives, quantitative and qualitative methods from official public reports were used. This research had as final consideration the certification of the strategic role of the port structure of Paranaqua for the colossal bulk export economy of Brazil.

**Keywords:** Port of Paranaqua; Agribusiness; Export; Bulk.

---

<sup>1</sup>Mestrando em Integração Contemporânea da América Latina pela UNILA. E-mail: issam\_menem@hotmail.com

<sup>2</sup>Pós-graduando em Negócios Internacionais (PUCPR). E-mail: alyson.bergold@gmail.com

<sup>3</sup>Doutorando no programa de Estudos Estratégicos Internacionais (UFRGS). E-mail: chiarellijoao@gmail.com



## 1. INTRODUÇÃO

Dentro da Divisão Internacional do Trabalho, existem dois grupos. O primeiro é o de países especializados na exploração e exportação de produtos primários e matéria prima, e o segundo é o de países industrializados, criadores e detentores de tecnologia.

Segundo Ibarra (1959, não paginável), o modelo agroexportador estabelecido não possibilitava que as colônias se apoderassem de suas próprias riquezas, pois todas suas atividades econômicas eram para satisfazer o mercado externo; já as necessidades da colônia eram abastecidas por importações originárias da metrópole, fortalecendo, desta forma, a dependência das colônias em relação às metrópoles e desestimulando a produção interna das colônias.

O Brasil se desenvolveu e se inseriu no mercado internacional como um dos maiores e principais produtores e exportadores de produtos primários do cenário atual; dentre estes, destacam-se diferentes tipos de grãos, tais como soja, trigo e café, carnes (bovina, suína e de aves) e minérios, entre outros.

Este artigo tem como objetivo evidenciar a importância estratégica e econômica do porto de Paranaguá para a economia agroexportadora brasileira, especificamente na escoação dos graneis sólidos produzidos em estados cruciais para o agronegócio brasileiro como Paraná, Mato grosso e Mato Grosso do Sul para o exterior. O segmento responde por 33% da produção nacional total e 40% em termos de exportação.

Entende-se por produtos a granel, mercadorias, suprimentos e cargas transportadas ou acomodadas sem nenhum tipo de embalagens fracionárias, marca de identificação ou controle de quantidade. Divide-se este tipo de carga em graneis sólidos, como: carvão, trigo, soja, cereais, açúcar, minérios de ferro, etc., e graneis líquidos, como: petróleo e seus derivados, óleos vegetais, etc. (MICHAELIS, 2018, não paginável).

Cerca de 85% do comércio internacional é realizado pelo mar, assim, fica em evidência a importância de deter uma estrutura portuária eficaz e capaz de lidar com as transições comerciais realizadas por sua nação. No modal marítimo, os navios são os responsáveis pelo transporte das cargas. Dentre as vantagens do transporte marítimo, pode-se destacar: baixo custo de frete, capacidade de suportar cargas de grandes volumes, transportar qualquer tipo de carga e percorrer longas distâncias.

Depois de contextualizar a importância do agronegócio para a economia brasileira, se explorará a infraestrutura portuária brasileira e se evidenciará a relevância do porto de Paranaguá para a mesma sendo um dos principais portos graneleiros da América Latina.

## 2. AGRONEGÓCIO

A definição de agronegócio para a Perfarm Tecnologia e Consultoria em Agronegócio Ltda. (2018), é:

O agronegócio é o conjunto dos seguimentos de insumos para a agropecuária (fertilizantes, medicamentos veterinários, sementes e outros), produção básica (ainda



no campo), agroindústrias (processamento do leite, produtos vegetais) e agrosserviços (unidades de beneficiamento, prestações de serviços, unidades de comercialização e distribuição e outros).

O estado brasileiro marca uma forte presença na atividade rural desde o século XIX, atingindo o seu ponto máximo de influência nas décadas de 1960 e 1970. Pode-se destacar algumas intervenções diretas e indiretas que contribuíram para a modernização do campo brasileiro, por exemplo, políticas fiscais, tributárias, cambiais e trabalhistas. Este conjunto de políticas fomentou o desenvolvimento da economia agroindustrial brasileira. Em seguida, no período pós-segunda grande guerra, a balança comercial brasileira acumulou saldos positivos resultantes da exportação de produtos primários e de políticas de manipulação de taxas cambiais. O campo teve um papel de extrema importância em relação ao novo padrão de acumulação de capital. Capital que fora importante para políticas de subsídio voltadas a importação de insumos estratégicos para o frágil setor industrial (ERTHAL, 2006, não paginável).

Tendo em vista o grande potencial do continental e fértil território brasileiro, políticas públicas foram desenvolvidas, como créditos, renúncia fiscal, subsídios, *drawback* entre outras para aumentar a produtividade. Assim, disponibilizaram-se grandes áreas para fins agrícolas e investiu-se em capacitação técnica de profissionais (REIFSCHNEIDER, 2010, p. 57). A expansão do agronegócio brasileiro não se fundamentou unicamente à base de produtos tropicais, mas também em produtos mais atrativos para os países centrais, como a soja e seus derivados. O Estado viu nestes produtos, a oportunidade de incrementar as exportações e abrir-se para novos mercados. As áreas de cultivo foram estendidas e terras da união foram vendidas e financiadas a preços simbólicos para grandes agricultores, empresas e latifundiários.

A década de 1980 foi marcada pela ruptura do crescimento continuado das décadas anteriores, pela grande inflação e por seguidos planos de estabilização monetária. A partir da década de 1990 viu-se uma abertura econômica, a diminuição das barreiras não tarifárias e a redução das alíquotas de importação. A partir do início do Plano Real no ano de 1994, se proporcionou uma maior estabilidade nos preços, ao mesmo tempo que se intensificou a abertura econômica valorizando o câmbio e o aumento da demanda recriou uma restrição externa, conseqüente ao aumento do déficit na conta de transições correntes da Balança de Pagamentos (LACERDA, 1998, p. 88).

A reestruturação produtiva vista na economia mundial representa uma grande mudança para os países emergentes, especialmente para a economia brasileira. O complexo metal mecânico, propulsor do século XX, perde força como papel hegemônico e é substituído pelo complexo microeletrônico. A revolução tecnológica determina mudanças importantes na produção, não bastando agora apenas saber “o que produzir”, mas sim “como produzir”.

Devido ao grande endividamento do governo e o déficit na balança comercial, medidas de controle das importações foram aplicadas de modo exercido durante a década de 1980, principalmente através de medidas não-tarifárias. Do outro lado, viu-se fortes políticas de promoção visando a exportação de produtos.

Pode-se afirmar que a terceira revolução industrial foi decorrente da mudança do padrão da industrialização a nível internacional, onde nos anos de 1970 era liderado pelo

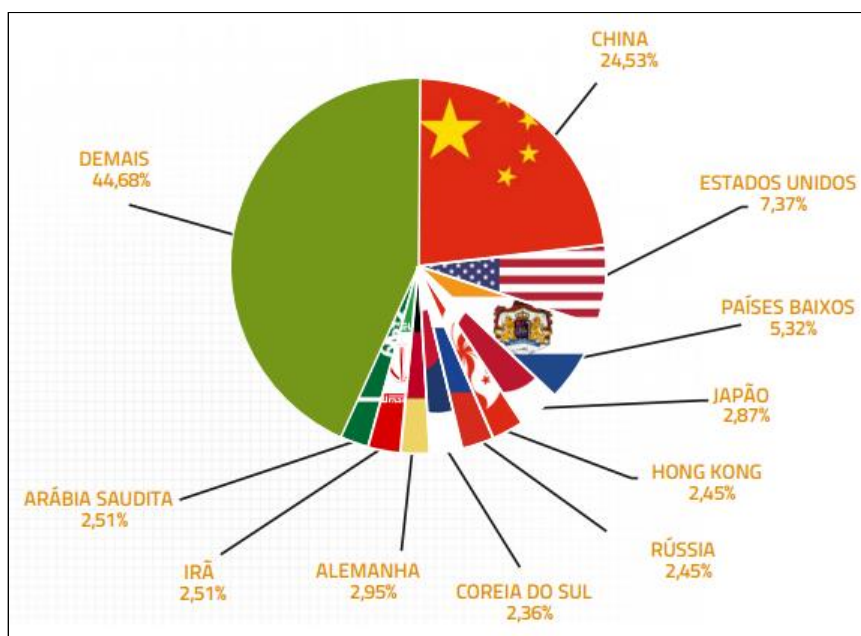


complexo metal mecânico e químico e na década de 1980 foi orientado um novo padrão, com novas tecnologias da microeletrônica, telecomunicação, energias renováveis, informática e biotecnologia. Essas mudanças reforçaram uma nova divisão internacional do trabalho, alterando o papel de países desenvolvidos e emergentes no comércio internacional (LACERDA, 1998, p. 101).

O agronegócio foi, e ainda é, uma das principais cartas do governo brasileiro para uma inserção estratégica no cenário econômico internacional. O Brasil participa de uma disputa acirrada com os Estados Unidos para o posto de maior exportador de soja do mundo, um dos mais importantes commodities, sendo a principal mercadoria de exportação brasileira (PONTES, 2009, p. 155).

Mais de 350 produtos brasileiros embarcam para 180 mercados internacionais em todo o globo. Atualmente, um a cada quatro produtos do agronegócio em circulação no mundo é de origem brasileira.

Figura 1 – Principais destinos das exportações do agronegócio em 2016.



Fonte: EMBRAPA, 2017 a partir de dados Secex/MDIC, 2017.

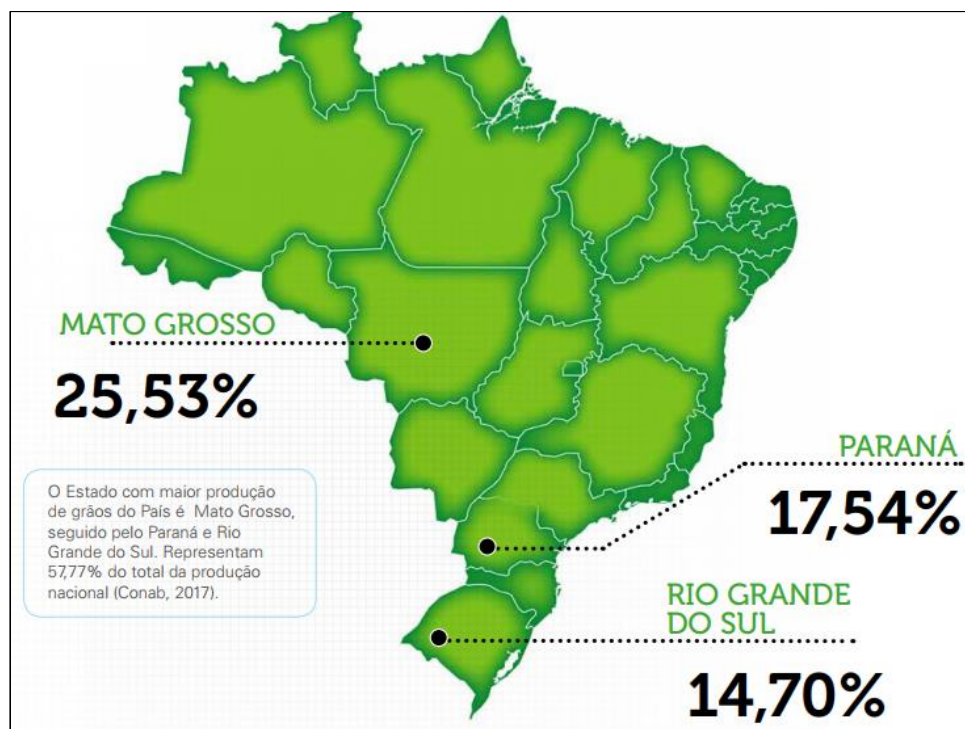
Na Figura 1, pode-se identificar os principais destinos do agronegócio brasileiro no ano de 2016. Destaca-se a região do Leste asiático, com a China (maior mercado de produtos brasileiros), Japão, Hong Kong, Coreia do Sul, a região do Oriente Médio com o Irã e a Arábia Saudita, além dos Estados Unidos (segundo maior mercado de produtos brasileiros) e a Alemanha.

O Brasil destaca-se por ser o maior exportador de produtos a granel de suma importância como soja, café, açúcar, etanol e também é um dos maiores exportadores de algodão, como podemos observar na Figura 2.





Figura 2 – Os estados brasileiros com maior produção de grãos.



Fonte: EMBRAPA, 2017.

Como visto na imagem 2, Mato Grosso (58 milhões de toneladas), Paraná (41 milhões de toneladas), Rio Grande do Sul (35 milhões de toneladas) são os três estados que mais produzem grãos; em quarto lugar fica o estado de Goiás (22 milhões de toneladas). Estes quatro estados são responsáveis por cerca de 70% da produção de grãos no Brasil. No último levantamento de safra, indicou-se uma quebra de recorde de 232 milhões de toneladas (BRASIL, 2017, não paginável).

Na sequência, na Figura 3, destaca-se os produtos brasileiros de maior destaque mundial, entre eles alguns grãos, como milho, soja e café.





mudanças, para que o país não ficasse sem condições de participação competitiva no mercado global (ARAÚJO, 2013, p. 13).

Várias medidas vêm sendo tomadas desde então, para a modernização do sistema portuário brasileiro e atender as demandas, como criação da Lei de Modernização dos Portos, da Agência Nacional de Transporte Aquaviário (ANTAQ) e, finalmente, com a criação da Secretaria Especial de Portos, hoje conhecida como Secretaria de Portos (SEP), melhorando a imagem estratégica do sistema.

Com a recente edição da nova Lei dos Portos, foi estabelecido um novo marco para o setor portuário brasileiro, dando maior agilidade às transações e modernizando o setor. Os arrendamentos portuários passaram a ser regulados de forma semelhante a uma concessão de serviço público, enfatizando-se parâmetros de desempenho, regulação tarifária e parâmetros de desempenho, pela ANTAQ. (FARRANHA et al., 2015, p. 97)

Conforme anuário estatístico disponibilizado no sítio eletrônico do Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil, somente 2017 foram investidos cerca de 25 bilhões de reais em infraestrutura federal de transportes<sup>8</sup>, originários tanto da iniciativa pública quanto da privada.

Por outro lado, mesmo com o grande investimento realizado na infraestrutura federal de transportes, o parque armazenador brasileiro ainda não é capaz de acompanhar tal crescimento. Como exemplo, a produção agrícola de grãos em 2017 teve um crescimento de 21,59% em relação ao ano anterior e bateu seu recorde histórico, porém, o parque armazenador brasileiro ainda não é capaz de acompanhar tal crescimento; com crescimento de apenas 2,9%, teve capacidade estatística para armazenar somente 68,19% da produção agrícola total, provando a real dependência da eficiência portuária brasileira em escoar rapidamente a grande produção.

Assim, podemos notar que a eficiência portuária é um fator que deve ser considerado, pois afeta de modo determinante a competitividade de um país e, ao contrário da maioria das outras variáveis relevantes, a eficiência pode ser influenciada pelas políticas públicas (SÁNCHEZ et al., 2003, p. 199).

Percebemos que o governo tem demonstrado interesse em ganhar competitividade e minimizar essa ineficiência brasileira, como exemplo citado mais acima, a edição da Nova Lei dos Portos buscou baixar os custos logísticos e melhorar as condições de competitividade do país, por outro lado, isso ainda não tem sido suficiente.

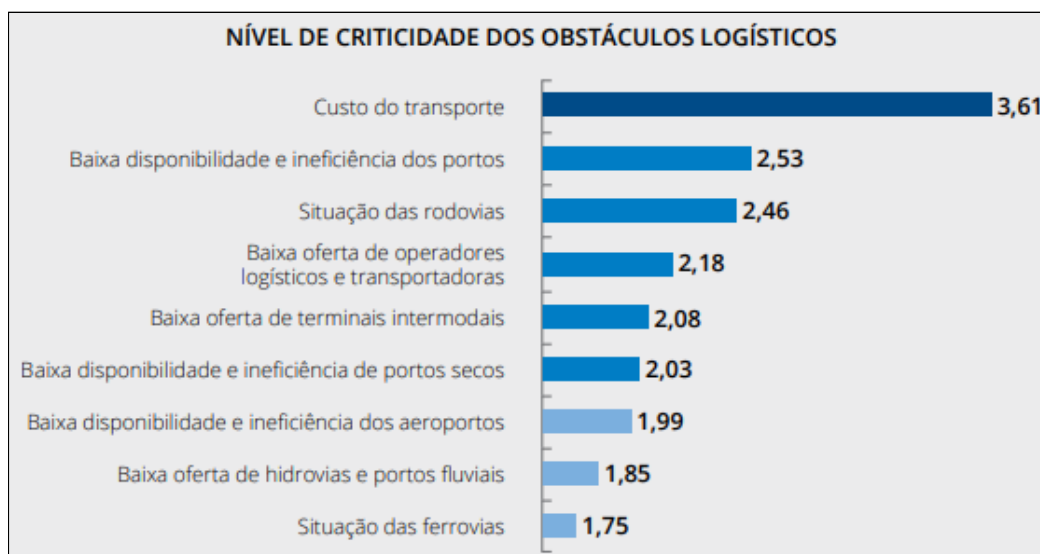
Em pesquisa conjunta realizada pela CNI e FGV, foram listados diversos entraves logísticos que representam a ineficiência no escoamento da produção em geral, não somente no granel, conforme podemos observar no Gráfico 1.

---

<sup>8</sup> Incluem-se no termo “transporte” as vias Rodoviária, Ferroviária, Hidroviária, Portuária, Aeroportuária e demais questões estruturais.



Gráfico 1 – Nível de criticidade dos obstáculos logísticos.

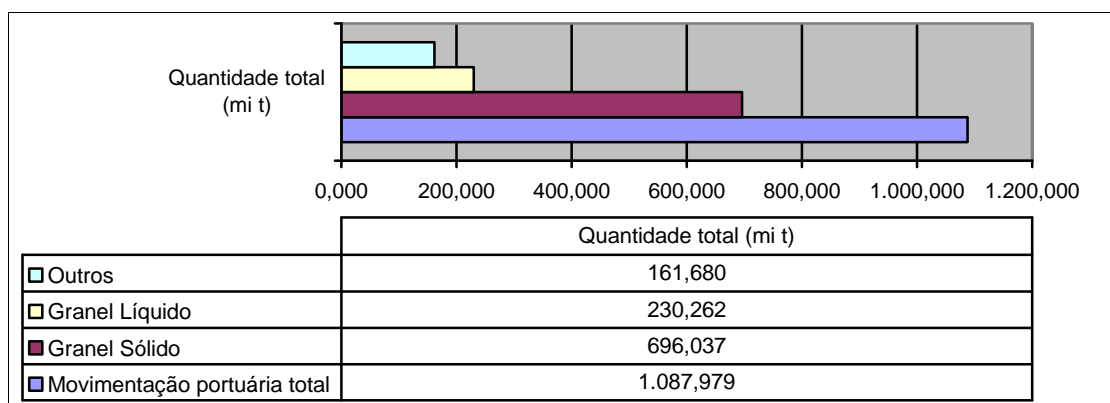


Fonte: CNI; FGV, 2014.

O item “Baixa disponibilidade e ineficiência dos portos” ficou em segundo lugar na lista e logo na terceira posição vem a “Situação das rodovias”.

Para entender a importância dos portos para o Brasil basta ver os dados do gráfico 2, que mostra a movimentação de mercadorias nos portos.

Gráfico 2 – Quantidade total de mercadorias movimentadas.



Fonte: Anuário estatístico ANTAQ, 2017.



## 4. COMPLEXO PORTUÁRIO DE PARANAGUÁ

### 4.1 HISTÓRICO DO PORTO DE PARANAGUÁ

Em 1872 são notados os primeiros indícios de atividades portuárias na cidade de Paranaguá, no antigo atracadouro da cidade, através de concessão a administradores particulares.

O Decreto nº 5.053, de 14 de agosto de 1872, concedeu ao grupo formado pelos empresários José Gonçalves Pecego Júnior, Pedro Aloys Scherer e José Maria da Silva Lemos a transformação do antigo ancoradouro da cidade de Paranaguá (PR) em um porto com condições de atendimento aos fluxos de mercadorias originadas da ligação ferroviária com Curitiba. Essa concessão foi encerrada pelo Decreto nº 6.053, de 14 de setembro de 1889 [...]. (ANTAQ, 2002, p. 1)

De acordo com informações ANTAQ (2002, p. 1), a construção do porto paranaense começou em 24 de novembro de 1926 e inaugurado em 17 de março de 1933. Posteriormente, em 11 de julho de 1947, foi criado o órgão de administração estadual denominado Administração do Porto de Paranaguá (APP); posteriormente alterado para Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina (APPA), em 10 de novembro de 1971.

### 4.2 DADOS DA PORTUÁRIOS DE PARANAGUÁ

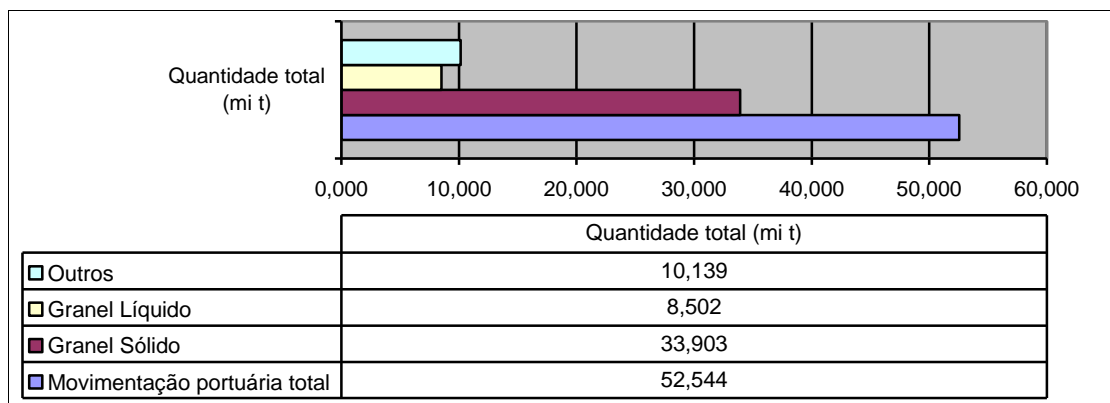
O complexo portuário está localizado na cidade de Paranaguá, no Estado do Paraná, na margem sul da baía de Paranaguá, conhecida pela tranquilidade das águas da localidade, tornando o porto excelente no ponto de vista de segurança. Possui uma área total de 424,50km<sup>2</sup>. As áreas terrestres, em faixa e acrescidos de marinha, bem como as desapropriadas ou adquiridas através de compra ou cessão, compreendem atualmente uma área total de 2.350km<sup>2</sup> (APPA, 2019, não paginável).

Composto por um cais comercial de 3,13 quilômetros de comprimento e 14 berços de atracação, com capacidade de atendimento simultâneo de até 14 navios (APPA, 2019, não paginável), desde os pequenos de cabotagem até os graneleiros de até 270 metros. Conta também com um cais de infamáveis com dois píeres, sendo um com 143 metros e outro com 184 metros.





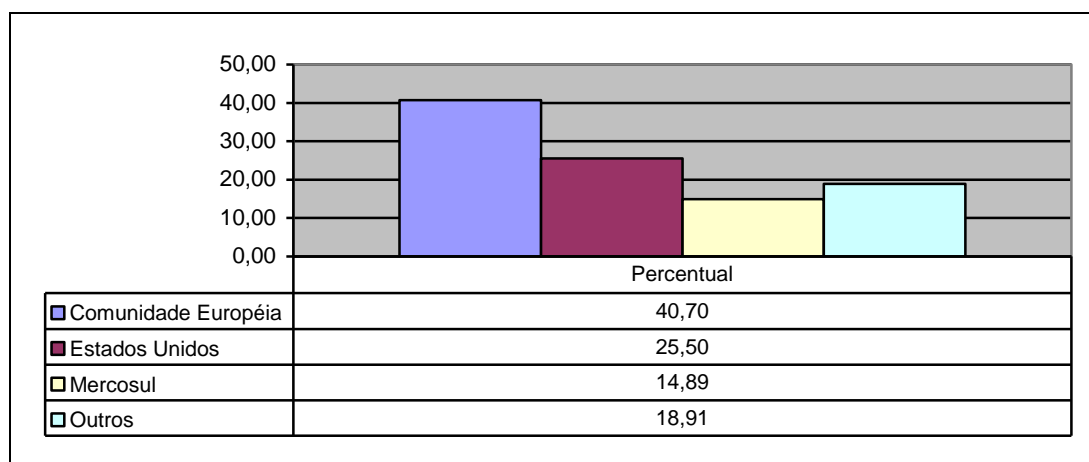
Gráfico 3 – Quantidade total de mercadorias movimentadas em Paranaguá.



Fonte: Anuário estatístico ANTAQ, 2017.

As exportações paranaenses através do Porto de Paranaguá, tem como principal destino a comunidade europeia (40,70%), seguida pelos Estados Unidos, inclusive Porto Rico (25,50%) e pelo Mercosul (14,89%) (TCU, 2015, p. 2).

Gráfico 4 – Quantidade total de mercadorias movimentadas em Paranaguá.



Fonte: adaptado a partir de Relatório de Auditoria nº TC 029.118/2014-0 (TCU, 2015, p. 2)



Quadro 1 – Matriz SWOT do porto de Paranaguá.

Forças	Fraquezas	Oportunidades	Ameaças
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Característica multipropósito</li> <li>• Relevância na movimentação de granéis vegetais</li> <li>• Referência na movimentação de fertilizantes</li> <li>• Estrutura para movimentação de granéis líquidos segregada das demais cargas</li> <li>• Disponibilidade de pátios de triagem para caminhões</li> <li>• Vias de acesso internas em boas condições de trafegabilidade</li> <li>• Distribuição espacial favorável da malha ferroviária intraporto</li> <li>• Existência de mecanismo para fomentar a interação com intervenientes</li> <li>• Implantação de um Sistema de Gestão ERP</li> <li>• Situação financeira favorável</li> <li>• Estudos ambientais da APPA atualizados (2015)</li> <li>• Portos Organizados de Paranaguá e Antonina com licenciamento ambiental regularizado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Espera por atracação</li> <li>• Berços de atracação insuficientes</li> <li>• Atracação de navios de passageiros no cais comercial do Porto de Paranaguá</li> <li>• Capacidade saturada nas interseções rodoviárias do entorno portuário</li> <li>• Formação de filas no acesso a terminais portuários</li> <li>• Falta de manutenção da malha ferroviária intraporto</li> <li>• Planejamento Estratégico desalinhado</li> <li>• Ausência de monitoramento integrados</li> <li>• Possível déficit de capacidade do acesso aquaviário para atender à projeção de demanda</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Perspectiva de investimentos em infraestrutura</li> <li>• Interesse da concessionária em antecipar a renovação dos contratos de concessão ferroviária e ampliar a capacidade</li> <li>• Construção do novo acesso ferroviário, em bitola larga (Maracaju–Lapa e Lapa–Paranaguá)</li> <li>• Ociosidade das indústrias esmagadoras de soja na região</li> <li>• Proximidade do Complexo em relação à produção de açúcar</li> <li>• Tendência da China em priorizar as importações de grãos</li> <li>• Possibilidade de integração dos monitoramentos ambientais</li> <li>• Aumento da capacidade com o início das operações no TPPP</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instabilidade político-econômica do País</li> <li>• Investimentos previstos nos portos e nas vias de escoamento na Região Norte</li> <li>• Concorrência internacional nas exportações de açúcar</li> <li>• Localização do Complexo em áreas ambientalmente sensíveis</li> <li>• Perspectivas do crescimento da frota de navio</li> </ul>

Fonte: Quadro adaptado a partir do relatório do Plano Mestre do Complexo Portuário de Paranaguá e Antonina, 2018. (MTPA, 2018, p. 471-472)



#### 4.3 A RELEVÂNCIA DA INFRAESTRUTURA PORTUÁRIA PARNANGUARA PARA A ECONOMIA GRANELEIRA BRASILEIRA DE EXPORTAÇÃO

Conforme dados ANTAQ (2017, não paginável), Paranaguá ocupa o 2º lugar geral em exportações de açúcar (19,5%), 1º geral de adubos e fertilizantes (29,9%), 2º entre os portos públicos e 3º geral em cereais (12,7% e 8,2%), 1º geral em Gordura e óleo animal ou vegetal (42,2%), 1º lugar entre públicos e 2º geral de produtos da indústria de moagem, malte amidos (33,6% e 15,8%), 2º geral em preparações para animais (35,8%), 2º público e 3º geral de sementes e frutos oleaginosos (23,1% e 13,2%).

Quadro 2 – Ranking geral de exportação nível Brasil.

<i>Commoditie</i>	<b>Ranking geral Brasil Exp.</b>	<b>Índice Paranaguá/Brasil</b>
Açúcar	2º	19,5%
Adubos e Fertilizantes	1º	29,9%
Cereais	3º	8,2%
Gordura e/ou óleo animal/vegetal	1º	42,2%
Produtos da indústria de moagem, malte e amidos	2º	15,8%
Preparações para animais	2º	35,8%
Sementes e frutos oleaginosos	3º	13,2%

Fonte: adaptado a partir de Anuário ANTAQ. (ANTAQ, 2017, não paginável)

O Porto de Paranaguá apresenta-se como a melhor opção para a movimentação das cargas com origem ou destino ao Mercado Comum do Sul (Mercosul). A localização do Estado do Paraná como a melhor “esquina” do Mercosul, integra estrategicamente a economia brasileira com as mais dinâmicas do globo.

Considerando a real dependência da eficiência portuária brasileira em escoar rapidamente a grande produção que, conforme tratado mais acima na seção 2, se deve à falta de estrutura logística, em geral, o complexo portuário de Paranaguá desempenha seu papel fundamental de colaboração na escoação, tendo em vista sua localização estratégica e capacidade de operação.

#### 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho, ressaltou-se a importância do agronegócio para a economia brasileira, responsável direto pelo saldo positivo da balança comercial do país, além de ser considerado o setor mais dinâmico daquela economia, principalmente por apresentar grande resistência às recentes crises do Sistema Internacional.



Posteriormente, evidenciou-se os indícios que fazem do Porto de Paranaguá um dos mais importantes centros de comércio marítimo não só da América Latina como do mundo, principalmente em movimentação de produtos a granel como soja; milho; açúcar; fertilizantes; farelos, etc.

Espera-se que com este artigo, possa ter dado mais visibilidade na discussão acadêmica sobre a relevância econômica do Porto de Paranaguá e que, com futuras pesquisas, seja possível apontar outras oportunidades de estudos para fomentar o desenvolvimento local e regional.

### Referências

ADMINISTRAÇÃO DOS PORTOS DE PARANAGUÁ E ANTONINA. **Infraestrutura**. Disponível em: <[www.portosdoparana.pr.gov.br](http://www.portosdoparana.pr.gov.br)>. Acesso em: 18 out. 2018.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS. **Estatístico Aquaviário**. Disponível em: <<http://web.antaq.gov.br/Anuario/>>. Acesso em: 15 out. 2018.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS. **Porto de Paranaguá**, 2002, p. 1. Disponível em: <<http://web.antaq.gov.br/Portal/Anuarios/Portuario2002/Pdf/Paranagua.pdf>>. Acesso em: 14 out. 2018.

ARAÚJO, Francisco Humberto Castelo Branco. **Sistema Portuário Brasileiro: Evolução e Desafios**. Trabalho de Conclusão Curso. Monografia (Especialista em Engenharia e Gestão Portuária) Monografia Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Florianópolis-SC, 2013. Disponível em: <<http://www.portosdobrasil.gov.br/home-1/estudos-e-pesquisas/tcc/francisco-humberto-castelo-branco-araujo.pdf>>. Acesso em: 23 out. 2018.

BRASIL, Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil. **PLANO MESTRE DO COMPLEXO PORTUÁRIO DE PARANAGUÁ E ANTONINA**. Disponível em: <[http://www.transportes.gov.br/images/SNP/planejamento\\_portuario/planos\\_mestres/versao\\_completa/pm22.pdf](http://www.transportes.gov.br/images/SNP/planejamento_portuario/planos_mestres/versao_completa/pm22.pdf)>. Acesso em: 19 jan. 2019.

BRASIL. **Lei nº 12.815, de 5 de junho de 2013**. Dispõe sobre a exploração direta e indireta pela União de portos e instalações portuárias e sobre as atividades desempenhadas pelos operadores portuários; altera as Leis nos 5.025, de 10 de junho de 1966, 10.233, de 5 de junho de 2001, 10.683, de 28 de maio de 2003, 9.719, de 27 de novembro de 1998, e 8.213, de 24 de julho de 1991; revoga as Leis nos 8.630, de 25 de fevereiro de 1993, e 11.610, de 12 de dezembro de 2007, e dispositivos das Leis nos 11.314, de 3 de julho de 2006, e 11.518, de 5 de setembro de 2007; e dá outras providências. Brasília-DF, jun. 2013. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Lei/L12815.htm#art76](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12815.htm#art76)>. Acesso em: 19 set. 2018.



CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. **Entraves às Exportações Brasileiras**, Brasília-DF, p. 15-19. Disponível em: <<http://www.portaldaindustria.com.br/estatisticas/pqt-entraves-as-exportacoes-brasileiras-2013/>>. Acesso em: 27 dez. 2018.

DE LACERDA, Antônio Corrêa. **O impacto da globalização na economia brasileira**. Editora Contexto, 1998.

DE LIMA, Guilherme Penin Santos. **Relatório de auditoria em Secretaria de Portos da Presidência da República – SEP/PR**, 2014. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/sagas/SvlVisualizarRelVotoAcRtf?codFiltro=SAGAS-SESSAO-ENCERRADA&seOcultaPagina=S&item0=519365>>. Acesso em: 16 out. 2018.

EMBRAPA, Secretaria de Comunicação. **Embrapa em Números**. Disponível em: <<https://goo.gl/3xzeBs>>. Acesso em: 16 fev. 2017.

ERTHAL, Rui. **Os complexos agroindustriais no Brasil**: seu papel na economia e na organização do espaço. Revista geo-paisagem, v. 5, n. 9, 2006.

FARRANHA, Ana Claudia; FREZZA, Conrado da Silveira; BARBOSA, Fabiana de Oliveira. Nova lei dos portos: desafios jurídicos e perspectivas de investimentos. **Revista Direito GV**, [S.l.], v. 11, n. 1, p. 089-116, jan. 2015. ISSN 2317-6172. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/revdireitogv/article/view/56794>>. Acesso em: 27 dez. 2018.

GRANEL. Michaelis. **Editora Melhoramentos Ltda**. Disponível em <<https://goo.gl/jwHeh6>>. Acesso em: 01 mar. 2018.

OBSERVATÓRIO DOS TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS, ANTAQ. **Paranaguá**. Disponível em: <<http://observatorioantaq.info/index.php/2016/06/05/paranagua/>>. Acesso em: 15 nov. 2018.

PERFORM. **A importância do Agronegócio no Brasil**. Disponível em: <<http://blog.perfarm.com/agronegocio-no-brasil/>>. Acesso em: 25 dez. 2018.

PONTES, Heráclito Lopes Jaguaribe; DO CARMO, Breno Barros Telles; PORTO, Arthur José Vieira. **Problemas logísticos na exportação brasileira da soja em grão**. Sistemas & Gestão, v. 4, n. 2, 2009, p. 155-181.

PORTOS DO BRASIL, MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES. **Sistema Portuário Nacional**. Disponível em: <<http://www.portosdobrasil.gov.br/assuntos-1/sistema-portuario-nacional>>. Acesso em: 15 out. 2018.

REIFSCHNEIDER, Francisco José Becker et al. **Novos ângulos da história da agricultura no Brasil**. Brasília, DF: Embrapa Informação Tecnológica, 2010.





REVISTA ORBIS LATINA  
ISSN: 2237 6976



*página 222*

SÁNCHEZ, Ricardo; HOFFMANN, Jan; MICCO, Alejandro et al. **Maritime Economics & Logistics**. Palgrave Macmillan Ltd., v. 5, 2003, p. 199-218.

SECRETARIA NACIONAL DE PORTOS. **WebPortos, Movimentação Portuária**. Disponível em: <<https://webportos.labtrans.ufsc.br/Brasil/Movimentacao>>. Acesso em: 15 out. 2018.

*Recebido em 21/02/2019  
Aprovado em 16/07/2019*



## NOTAS INTRODUTÓRIAS: O PÓS-GUERRA FRIA E A INSERÇÃO INTERNACIONAL DA TRÍPLICE FRONTEIRA

## NOTAS INTRODUCTORIAS: LO POSGUERRA FRÍA Y LA INSERCIÓN INTERNACIONAL DEL TRIPLE DE FRONTERA

Micael Alvino Silva<sup>1</sup>  
Mamadou Alpha Diallo<sup>2</sup>

### Resumo

A partir da década de 1990 a região da Tríplice Fronteira entre Argentina, Brasil e Paraguai entrou no radar das preocupações com o terrorismo. O alerta foi soado pelas autoridades argentinas que investigavam os atentados à Embaixada de Israel (1992) e posteriormente à Associação Mútua Israelense (1994), em Buenos Aires. A partir de 2001 e da Guerra ao Terror, fontes do governo americano, estudiosos da temática e imprensa passaram a explorar o possível vínculo de árabes e muçulmanos da numerosa comunidade da região com terroristas do Oriente Médio. Partindo desta problemática, que foi o principal motivo da inserção da Tríplice Fronteira na agenda internacional contemporânea, o objetivo deste texto é apresentar notas introdutórias ao debate de como tal inserção internacional dialoga com os temas mais amplos das relações internacionais do início do século XXI. Partimos da hipótese de que o contexto da política internacional, da globalização e do enfraquecimento do Estado formam o pano de fundo das questões internacionais da Tríplice Fronteira.

**Palavras-chave:** Relações Internacionais; Tríplice Fronteira; Globalização.

### Resumen

Desde la década de 1990, la región de la Triple Frontera entre Argentina, Brasil y Paraguay ha entrado en el radar de las preocupaciones por el terrorismo. La alerta fue emitida por las autoridades argentinas que investigaron los ataques contra la Embajada de Israel (1992) y luego sobre la Asociación Mutual Israelí (1994) en Buenos Aires. A partir de 2001 y la Guerra contra el Terror, fuentes del gobierno de los Estados Unidos, académicos y la prensa comenzaron a explorar el posible vínculo entre árabes y musulmanes de la gran comunidad de la región con los terroristas de Oriente Medio. A partir de esta problemática, que fue la razón principal para la inserción de la Triple Frontera en la agenda internacional contemporánea, el objetivo de este texto es presentar notas introductorias al debate sobre cómo dicha inserción internacional dialoga con los temas más amplios de las relaciones internacionales de principios del siglo XXI. Partimos de la hipótesis de que el contexto de la política internacional, la globalización y el debilitamiento del Estado forman el fondo de los asuntos internacionales de la Triple Frontera.

**Palabras clave:** Relaciones Internacionales; Triple Frontera; Globalización.

---

<sup>1</sup> Doutor em História pela USP. Professor da Universidade Federal da Integração Latino-Americana. E-mail: micael.silva@unila.edu.br

<sup>2</sup> Doutor em Estudos Estratégicos Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Professor da Universidade Federal da Integração Latino-Americana. E-mail: mamadou.diallo@unila.edu.br



## **Introdução**

A partir da década de 1990 a região da Tríplice Fronteira entre Argentina, Brasil e Paraguai entrou no radar das preocupações com o terrorismo. O alerta foi soado pelas autoridades argentinas que investigavam os atentados à Embaixada de Israel (1992) e posteriormente à Associação Mútua Israelense (1994), em Buenos Aires. A partir de 2001 e da Guerra ao Terror, fontes do governo americano, estudiosos da temática e imprensa passaram a explorar o possível vínculo de árabes e muçulmanos da numerosa comunidade da região com terroristas do Oriente Médio (AMARAL, 2010). Partindo desta problemática, que foi o principal motivo da inserção da Tríplice Fronteira na agenda internacional contemporânea, o objetivo deste texto é analisar como tal inserção dialoga com os temas mais amplos das relações internacionais do início do século XXI.

Partimos da hipótese de que o contexto da política internacional, da globalização e do enfraquecimento do Estado formam o pano de fundo das questões internacionais da Tríplice Fronteira. Além desta introdução, o texto está dividido em duas seções: política internacional e globalização; e Estado Fraco e Terceiro Mundo. Nas considerações finais, elaboramos um breve exercício de aproximar a área da Tríplice Fronteira com as questões gerais das relações internacionais contemporâneas.

## **Política internacional e globalização**

Os textos que analisam o pós-Guerra Fria, escritos na década de 1990, assinalam as incertezas do futuro do novo milênio no que se refere à política internacional em um contexto de globalização. Apesar das reticências quanto à política internacional, os analistas convergem quanto ao fato de que, no século XXI, o mundo seguiria sendo organizado por Estados Nacionais, que continuariam a ser os atores principais das relações internacionais (HOBSBAWM, 2000, p. 50-51; HUNTINGTON, 1997, p. 39).

Como estes Estados agiriam no âmbito das relações internacionais parecia algo intangível para os contemporâneos. Consequentemente, análises diversas surgiam e propunham diferentes formas de ordem internacional. Dentre estas análises, podemos destacar a de Samuel Huntington que previa um mundo agrupado sob a categoria de civilizações (HUNTINGTON, 1997).

As indefinições cujas análises tentavam contemplar somavam-se ao fato de que as pessoas viviam em um mundo e em um momento de crise em diversas dimensões. Na dimensão da política internacional, o fim da União Soviética desencadeou o fim da ordem mundial bipolar e foi definido por Eric Hobsbawm como uma “Era de instabilidade internacional iniciada em 1989” (HOBSBAWM, 2007, p. 86). E a instabilidade não foi vista



apenas entre os Estados Nacionais mas também entre os internacionalistas, já que “não desarticulou apenas a política mundial, mas também a disciplina de relações internacionais” (LIMA, 1996, p. 11).

Sabemos, portanto, que os Estados Nacionais seguiriam sendo atores principais no século XXI, mas que a ordem internacional não estava definida para os analistas da década de 1990. Menos claro estava a maneira pela qual tais entidades se organizariam e dialogariam com outros atores e temas da área preconizados desde a década de 1970. Entre os especialistas ainda predominava, dentre as muitas dúvidas, aquela sobre o papel dos Estados Unidos em relação à política mundial, na condição de única superpotência sobrevivente do conflito Leste-Oeste.

Apesar da desarticulação a comunidade internacional, sob os auspícios da Organização das Nações Unidas, se inaugurou um novo momento na política internacional. A presença americana e os “novos temas” não tardaram a fornecer exemplos de como seria a atuação internacional em relação aos conflitos pós-Guerra Fria. Em uma análise de 2003, Brian Frederking destacou dois daqueles conflitos: Kosovo, 1990, reprimido sob acusações de “violação aos direitos humanos”; e Iraque, 2003, sob acusação de possuir “armas de destruição em massa” (FREDERKING, 2003, p. 363).

O que ocorreu em Kosovo (direitos humanos) e no Iraque (armas de destruição em massa), no entender do autor, são faces de uma mesma moeda. Representam essencialmente a forma padrão de atuação unilateral dos Estados Unidos no pós-Guerra Fria que não foi inaugurado após o 11 de setembro de 2001. Ou seja: mesmo que haja quem afirme que a decisão unilateral dos Estados Unidos frente ao Iraque tenha sido inédita em 2003, para Frederking, o 11 de Setembro não tornou os americanos mais unilaterais. Apenas exacerbou uma tendência de tensões já existentes na comunidade internacional e uma forma americana de atuar unilateralmente era uma demonstração de poder frente a Rússia e China (FREDERKING, 2003, p. 375-376).

Além das tensões globais, chama a atenção a ligação entre os conflitos do pós-Guerra Fria e a nova agenda da política internacional. O *modus operandi* americano incluía como justificativa ações bastante amplas e subjetivas. Neste sentido, em relação ao uso de forças militares da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) em Kosovo, para os Estados Unidos “foi apropriado para reforçar as regras da comunidade internacional em relação aos direitos humanos”. Para a Rússia e China “foi, no mínimo, uma tentativa de domínio e de uma rivalidade global e, ainda mais, um ato de guerra consciente e imperialista” (FREDERKING, 2003, p. 374).

Em nome dos “direitos humanos” e, posteriormente, do “porte de armas de destruição em massa”, se construíram os discursos em torno da intervenção militar norte-americana (ou sob sua liderança) mesmo com a posição contrária de outros membros do Conselho de Segurança da ONU. Foi um indício de que a depender da importância geopolítica, outras regiões do mundo também poderiam sofrer interferências de acordo com o interesse unilateral dos Estados Unidos. Nesta lógica, lugares que funcionavam como paraísos para “financiar o terrorismo internacional” também poderiam ser passíveis de ações até mesmo militares. Esta constatação eleva o alerta sobre a região da Tríplice Fronteira que, a nosso ver, só não teve



mais implicações por conta da pouca importância geopolítica da região para a política internacional dos Estados Unidos. Certamente uma hipótese que ainda precisa ser testada.

No que se refere à globalização do século XXI, é importante destacar que trata-se de um processo em marcha desde a década de 1970. A diminuição das barreiras e dos custos de transporte e comunicação passaram a ser uma realidade que acelerou o fluxo de pessoas e mercadorias entre diversas partes do globo. Em outras palavras, “os avanços nos meios de transporte tornaram as migrações mais fáceis, mais rápidas e mais baratas; os avanços nas comunicações aumentaram os incentivos para buscar oportunidades econômicas” (HUNTINGTON, 1997, p. 248).

Portanto, a economia é um fator chave neste processo e objeto de maiores preocupações de analistas marxistas como Eric Hobsbawm. Em várias partes de sua análise, o autor destacou que a globalização do século XXI é um fenômeno exclusivamente econômico na forma de livre mercado. Na política internacional, por exemplo, não se esperava avanços da globalização ou da maior participação de outros Estados para além dos grandes e desenvolvidos (HOBSBAWM, 2007, p. 56).

Voltando à Tríplice Fronteira, no que se refere à política internacional, os países do Cone Sul não tinham sequer condições de fazer frente à acusação do nexo entre o comércio ilegal da região e o financiamento do terrorismo internacional. No entanto, os fluxos econômicos da região seguiram seu curso sem grandes abalos diretos mesmo com comerciantes do Oriente Médio e da Ásia à frente de negócios lucrativos no auge do contrabando de produtos de origem chinesa e norte-americana do Paraguai no Brasil. O que de fato viria a afetar a dinâmica do comércio da região seriam as iniciativas brasileiras de aproximação e intensificação comercial com a China e a redução de impostos para a produção de eletrônicos e informática no próprio país (SILVA e COSTA, 2018).

A “extraordinária mobilidade transfronteiriça” (HOBSBAWM, 2007, p. 90) promove, inevitavelmente, “as relações entre imigrantes e suas famílias nos países de origem” (HUNTINGTON, 1997, p. 248). Dentre as relações incluem as remessas de dinheiro e o contato com instituições como aquelas religiosas. Neste sentido, a imigração para a Tríplice Fronteira seguiu este percurso da globalização como geradora de oportunidades econômicas. Consequentemente, imigrantes enviam remessas de dinheiro para seus locais de origem. Abre-se um precedente para sugerir uma conexão entre árabes da Tríplice Fronteira e Oriente Médio/financiamento do terrorismo.

No que se refere ao regionalismo, vale ressaltar que as regiões tornaram-se mais evidentes após o término da bipolaridade e com o advento da globalização do final do século XX. Na leitura de Samuel Huntington, os conflitos em escala global foram substituídos pelos conflitos em escala regional na agenda de segurança internacional. Paradoxalmente, as regiões também são “a base para a cooperação entre Estados” (HUNTINGTON, 1997, p. 160).

Nas Américas, no século XX, o impacto geográfico das guerras foi nenhum, com uma exceção: a Guerra do Chaco (1932-1935) (HOBSBAWM, 2007, p. 22). Observa-se, portanto, um fenômeno de “fronteiras porosas em um contexto de paz e integração” arrastou os Estados Unidos e seus vizinhos para uma “longa história de circulação de ilícitos que entram e saem da América do Norte” desde o fim do período colonial. O mesmo fenômeno é observado nas



interações na Tríplice Fronteira, que “datam do final da década de 1970” (KACOWICZ, 2015, p. 90).

### **Estado fraco e Terceiro Mundo**

No texto em que discutia globalização, democracia e terrorismo, Eric Hobsbawm levantou um problema crucial. Em geral, no início do século XXI o Estado passa por várias crises desde a de legitimidade à impossibilidade de controle total sobre os fluxos de pessoas, bens e dinheiro. No que se refere à legitimidade do Estado, os cidadãos estariam menos propensos a respeitar a lei, especialmente no que se refere a delitos econômicos. Tratando diretamente a aquisição de contrabando (no Brasil seria descaminho), exemplifica: “se vocês conseguirem trazer para casa algum contrabando, ninguém vai pensar mal” (HOBSBAWM, 2007, p. 144).

A criminologia, ramo do conhecimento que investiga o comportamento criminoso, já possui uma explicação para o nexos entre crime e ganhos econômicos. O que parecia ser algo aplicável somente aos executivos de grandes empresas em 1949 quando da formulação da sua teoria da associação diferencial, as ideias de Edwin Sutherland podem ser consideradas para a análise das classes médias das regiões onde o Estado soma a crise de legitimidade com a impossibilidade de controle. Sutherland explicitava em sua publicação uma teoria para explicar o fenômeno, a partir da hipótese da associação diferencial: um delito sempre terá espaço quando o peso das definições favoráveis excede o peso das definições desfavoráveis (SUTHERLAND, 2015). A Tríplice Fronteira na virada do século XX para o XXI parecia reunir todos estes elementos.

A possibilidade de importação com pouco ou nenhum imposto (Lei Turismo Cidade do Leste); mão de obra disponível (desempregados de Itaipu); infraestrutura de estradas e pontes conectando o Paraná e o Paraguai (fruto de antigo processo de integração e da marcha do Paraguai para o Leste); mercado grande e com pouca abertura direto para a China (grandes centros urbanos); imigrantes asiáticos e do Oriente Médio na articulação e investimento nos negócios; pouca infraestrutura de controle da circulação de bens e pessoas.

Foi um período que, ao contrário do que dizem algumas análises, o crime não era organizado na Tríplice Fronteira. Sob o lema “imoral mas não ilegal”, a rede que se beneficiava do comércio ilícito era basicamente composta por uma sorte trabalhadores informais – camelôs, sacoleiros, laranjas (SILVA e COSTA, 2018).

Para o Brasil e o Paraguai (a Argentina possui outra dinâmica tanto de controle quanto de relação com o comércio regional), o fraco ou mesmo ausente controle de mercadorias e pessoas ficou registrado nas imagens dos comboios. Manter a ordem pública tornou-se um desafio com problemas antigos e agora globalizados, como o tráfico de pessoas, o contrabando, entre outros. Esta ausência de controle não tinha como escapar a comparações com casos como o da Colômbia que desde a década de 1980 enfrentava o narcotráfico e se colocava em condições de negociações com os Estados Unidos pautadas na Guerra as Drogas. Vale ressaltar que o próprio Paraguai sofreu sanções dos Estados Unidos por conta dos problemas relacionados a não reprimir a produção de drogas no país (ROLON, 2011).





Portanto, o enfraquecimento do Estado que acompanhou a globalização levou a região a mais um alerta. O comércio ilícito choca-se com a perda de legitimidade do Estado e não é possível resolver o problema do contrabando com “lições de moral”. Em algumas regiões do mundo, parte do território tornou-se ingovernável para o Estado. As imagens fotográficas de comboios de ônibus de contrabando na Tríplice Fronteira eram prova incontestada da dimensão do comércio ilícito.

As soluções sugeridas para a manutenção da ordem pública na região e as práticas adotadas resolveram (ou aparentaram resolver) temporariamente a questão. Utilizando técnicas de inteligência e incrementando a infraestrutura de controle, em meados da década de 2000, o Brasil dava sinais de que a região estava sob controle (SILVA e COSTA, 2018). As imagens de contrabandistas indiscretos não foram mais registradas. Mas, os investimentos em segurança não foram suficientes para eliminar o comércio ilegal. Para Hobsbawm nem poderia já que o problema está no enfraquecimento do Estado especialmente no desequilíbrio entre “a força, a confiança e a inteligência” (HOBSBAWM, 2007, p. 149).

Talvez aqui possamos ter mais uma semelhança entre as grandes fronteiras do Hemisfério Ocidental. Em um livro recente, uma seção com foco nas interações políticas e econômicas e de segurança ao longo das principais fronteiras nas Américas (Tríplice Fronteira; Estados Unidos e México; Colômbia e Venezuela) levou os autores a conclusão de que há duas similaridades. Tais fronteiras são pacíficas e resolvidas, mas com altos índices de criminalidade; após a década de 1980 a circulação de pessoas e mercadorias cresce e o desenvolvimento regional é contrabalanceado por pobreza, ilegalidade e expansão do crime organizado (JASKOSKI, SOTOMAYOR e TRIKUNAS, 2015, p. 211). Na fronteira dos Estados Unidos com o México, os esforços do governo americano (materializados pelo aumento de apreensões) promoveram uma mudança que fez com que o tráfico continue, “mas seja mais comportado” (ISACSON, 2015, p. 140). Pelo menos que se refere a imagem pública, a Tríplice Fronteira também está mais controlada desde meados da primeira década de 2000, ainda que o crime organizado tenha prosperado (SILVA e COSTA, 2018).

Quando tratamos na primeira seção deste texto sobre política internacional, não mencionamos o Terceiro Mundo. Como dissemos que a globalização não é política, fica subentendido que a ordem bipolar e a divisão do mundo sofrem alterações pós-1989. Durante a Guerra Fria, na política internacional, o Terceiro Mundo era um grupo que reunia países com algumas semelhanças e que exploravam o conflito bipolar para tirar proveito nas relações internacionais. Portanto, dentre as características do mundo pós-1945 estava a importância relativa do terceiro mundo na política internacional. Mas a América Latina não teve o mesmo status da África ou da Ásia por dois motivos: primeiro por ser a região “mais próxima da modernidade e mais distante do colonialismo”; e por ser uma “inquestionável área de dominação de Washington” (HOBSBAWM, 1995, p. 346; 438).

No pós-Guerra Fria, há uma estratégia para perda dessa importância política do Terceiro Mundo como ator na política internacional. Isso aumenta possibilidade do uso da força naqueles espaços já que, em resumo,

diferentemente do passado, quando era predominante na perspectiva das grandes potências o movimento de inclusão da periferia, já que esta representava uma área de expansão para a sua missão civilizadora e para a extração de benefícios materiais,



prevalece agora a síndrome da exclusão. Quer na visão realista, quer na institucionalista, a periferia é vista com os olhos da "contenção" de problemas e externalidades negativas (drogas, pobreza/migração, epidemias, degradação ambiental, efeitos climáticos do desflorestamento, dumping social etc.) que nela se originam (LIMA, 1996, p. 6).

No caso da América Latina e dos países que compõem a Tríplice Fronteira, deixemos a participação na política internacional e consideremos sua condição no contexto da citação acima e de “notável exemplo de circulação transnacional lícita e ilícita, abrangendo o ‘lado negro’ da globalização em um contexto de integração regional” (KACOWICZ, 2015, p. 90). Nesta lógica, além de problemática, a Tríplice Fronteira pode ser vista como uma região formada por países do antigo Terceiro Mundo que pouco tem a oferecer e barganhar na política internacional. Em contrapartida, o “centro” possui elementos para compreendê-la como um espaço originário para “externalidades negativas” como o terrorismo e o crime organizado.

### **Considerações sobre a Tríplice Fronteira**

Ainda que não haja conflitos regionais como os do Leste Europeu ou Oriente Médio, a Tríplice Fronteira foi objeto de securitização primeiro por parte da Argentina e posteriormente por parte dos Estados Unidos (AMARAL, 2010). A Tríplice Fronteira foi inserida no debate dos “novos temas” e se consideramos a rivalidade de herança da Guerra Fria que Frederking apontou anteriormente tendo a China como antagonista e o mundo dividido por civilizações conflitantes de Samuel Huntington, a Tríplice Fronteira reuniria elementos de ambos os adversários internacionais dos Estados Unidos: a civilização sínica e islâmica. Para Huntington, a China era a “civilização ameaçadora” e o Islã igualmente ameaçador com o adjetivo “belicosidade e violência são fatos inegáveis” (HUNTINGTON, 1997, p. 262; 328-9; 336).

Os chineses e islâmicos que atuavam comércio em Cidade do Leste foram enquadrados em papéis diferentes. Não houve uma “guerra ao comércio ilícito” como houve uma “guerra ao terror”. O comércio ilícito não foi fortemente combatido pelos Estados Unidos, mas a União Europeia incluiu o Brasil e o Paraguai na lista negra da pirataria. Nesta lógica, a cobrança era por efetivação do acordo TRIPs (Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights) da Organização Mundial do Comércio (OMC) por parte de ambos os países. Principalmente o Paraguai passou a ser visto como um alvo a ser combatido, pois desempenharia o papel de “entreposto informal” para a triangulação no escoamento de mercadorias entre a China e o Brasil” (PINHEIRO-MACHADO, 2011, p. 132).

O problema com os chineses foi pontual e não costuma ser abordado pelos analistas da Tríplice Fronteira fora a autora mencionada no parágrafo anterior, possivelmente por dois motivos. Primeiro, o Brasil importava da China, em 2000, não mais que 1 bilhão e dez anos mais tarde o valor superou os 25 bilhões de dólares. Por outro lado, as apreensões de “bugigangas ou bazar” chinesas – dentre as quais os itens de pirataria – caiu de 21% para 7%



no mesmo período. Tornou-se insustentável e ultrapassada a “a acusação de que o Paraguai servia de mera triangulação de produtos chineses [...] após meados dos anos 2000” (SILVA e COSTA, 2018, p. 168).

O mesmo não ocorreu com os representantes da civilização islâmica na Tríplice Fronteira. Repetidas análises do governo da Argentina, dos Estados Unidos, de acadêmicos americanos, de *think tanks* e da grande mídia apontavam para alguma conexão entre a região e o terrorismo internacional. Resumindo a problemática, para Arie Kacowicz, os estudos internacionais seguem duas visões sobre o problema: a de que há terroristas na Tríplice Fronteira, baseada em “evidências” e análises de “diversos autores”, agências e governo dos Estados Unidos (o autor insere-se nesta visão); e a de que trata-se de uma invenção dos Estados Unidos, baseado no antiamericanismo e na política externa dos Estados Unidos que considera a América do Sul como terra sem e árabes e muçulmanos como inimigos (KACOWICZ, 2015, p. 102). Acrescentaríamos ainda os discursos de securitização nesta lista (AMARAL, 2010).

### Referências

AMARAL, A. B. D. **A Tríplice Fronteira e a Guerra ao Terror**. Rio de Janeiro: Apicuri, 2010.

FREDERKING, B. Constructing Post-Cold War Collective Security. **The American Political Science Review**, Cambridge, 97, n. 3, aug. 2003. 363-378.

HOBSBAWM, E. **A Era dos Extremos: o breve século XX**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HOBSBAWM, E. **O novo século. Entrevista a Antonio Polito**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

HOBSBAWM, E. **Globalização, democracia e terrorismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

HUNTINGTON, S. **Choque de civilizações e a recomposição da ordem mundial**. Rio de Janeiro: Objetiva, 1997.

ISACSON, A. Northbound “Threats” at the United States–Mexico Border: What Is Crossing Today, and Why?. In: JASKOSKI, M.; SOTOMAYOR, A.; TRIKUNAS, H. **American Crossings: Border Politics in the Western Hemisphere**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2015.

JASKOSKI, M.; SOTOMAYOR, A.; TRIKUNAS, H. **American Crossings: Border Politics in the Western Hemisphere**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2015.



KACOWICZ, A. M. Regional peace and unintended consequences: The Peculiar Case of the Tri-Border Area of Argentina, Brazil, and Paraguay. In: JASKOSKI, M.; SOTOMAYOR, A.; TRIKUNAS, H. **American Crossings: Border Politics in the Western Hemisphere.** Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2015. p. 89-108.

LIMA, M. R. S. Teses Equivocadas sobre a Ordem Mundial Pós-Guerra Fria. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, 39, n. 3, 1996.

PINHEIRO-MACHADO, R. Caminhos do descaminho: Etnografia da fiscalização na Ponte da Amizade e seus efeitos no cotidiano da Tríplice Fronteira. In: BÉLIVEAU, V. G.; MACAGNO, L.; MONTENEGRO, S. **A Tríplice Fronteira: espaços nacionais e dinâmicas locais.** Curitiba: EDUFPR, 2011. p. 127-145.

ROLON, J. A. **Paraguai: Transição Democrática e Política Externa.** São Paulo: Annablume, 2011.

SILVA, M. A. D.; COSTA, A. B. D. A Tríplice Fronteira e a aprendizagem do contrabando: da “era dos comboios” à “era do crime organizado”. In: BARROS, L.; LUDWIG, F. **(Re)Definições de fronteiras: velhos e novos paradigmas.** Foz do Iguaçu: IDESF, 2018.

SUTHERLAND, E. **Crime de colarinho branco: versão sem cortes.** Rio de Janeiro: Revan, 2015.

*Recebido em 05/07/2019  
Aprovado em 16/07/2019*



## CIDADES MÉDIAS E CENTRALIDADES: A INFLUÊNCIA DE PONTA GROSSA NO CENÁRIO PARANAENSE

## CIUDADES MÉDIAS Y CENTRALIDADES: LA INFLUENCIA DE PONTA GROSSA EN EL ESCENARIO PARANAENSE

Gabriela Kratsch Sgarbossa<sup>1</sup>

### Resumo

As cidades médias são frequentemente apreciadas por suas características, sendo avaliadas como bons espaços para viver, investir e governar. No Brasil, considera-se que cidades médias são aquelas que possuem população entre 100 mil e 500 mil habitantes, intermediando fluxos e relações entre cidades de diferentes portes. Assim, a proposta deste trabalho é identificar o papel exercido pelo município de Ponta Grossa na rede de cidades paranaense. Por meio de pesquisa bibliográfica e documental, buscou-se compreender os conceitos referentes a cidades médias, redes urbanas e centralidades com intuito de embasar a discussão sobre o estudo de caso. A classificação de cidades médias é realizada a partir da análise da qualidade e complexidade das funções que estas efetuam, especialmente a intensidade das relações interurbanas, seu poder de intermediação nas relações entre cidades de diferentes portes e a sua capacidade de atuação como núcleo estratégico regional. Ponta Grossa é uma cidade que historicamente exerce função de pólo centralizador no território paranaense. Sua própria conformação, originada da atividade tropeira, condiciona a dinâmica polarizadora da localidade e possibilita sua transformação em núcleo urbano. A partir do início do século XX o município foi considerado o mais próspero do interior do estado e um dos principais centros urbanos da região sul do Brasil, captando investimentos e recebendo fluxos de migrantes provenientes das zonas rurais. Ao longo dos últimos anos Ponta Grossa perde parte de sua influência no cenário paranaense devido à sua proximidade com Curitiba e ao desenvolvimento de outras cidades como Guarapuava e Cascavel.

**Palavras-chave:** Cidades médias; Centralização; Polarização; Redes urbanas; Ponta Grossa.

### Resumen

Las ciudades medias son a menudo apreciadas por sus características, siendo evaluadas como buenos espacios para vivir, invertir y gobernar. En Brasil, se considera que ciudades medias son aquellas que poseen población entre 100 mil y 500 mil habitantes, intermediando flujos y relaciones entre ciudades de diferentes portes. Así, la propuesta de este trabajo es identificar el papel ejercido por el municipio de Ponta Grossa en la red de ciudades paranaense. Por medio de investigación bibliográfica y documental, se buscó comprender los conceptos referentes a ciudades medias, redes urbanas y centralidades a fin de basar la discusión sobre el estudio de caso. La clasificación de ciudades medias se realiza a partir del análisis de la calidad y complejidad de las funciones que éstas efectúan, especialmente la intensidad de las relaciones interurbanas, su poder de intermediación en las relaciones entre ciudades de diferentes portes y su capacidad de actuación como núcleo estratégico regional. Ponta Grossa es una ciudad que históricamente ejerce función de polo centralizador en el territorio paranaense. Su propia conformación, originada de la actividad tropeira, condiciona la dinámica polarizadora de la localidad y posibilita su transformación en núcleo urbano. A partir de principios del siglo XX el municipio fue considerado el más próspero del interior del estado y uno de los principales centros urbanos de la región sur de Brasil, captando inversiones y recibiendo flujos de migrantes provenientes de las zonas rurales. A lo largo de los últimos años Ponta Grossa pierde parte de su influencia en el escenario paranaense debido a su proximidad a Curitiba y al desarrollo de otras ciudades como Guarapuava y Cascavel.

**Palabras-clave:** Ciudades medias; Centralización; Polarización; Redes urbanas; Ponta Grossa.

---

<sup>1</sup> Mestranda em Gestão Urbana e Docente do curso de arquitetura e urbanismo do CESCAGE. E-mail: gabriela.sgarbossa@hotmail.com



## 1. Introdução

Ainda que não haja consenso do conceito de uma cidade média, estas vêm constantemente sendo valorizadas por suas características, principalmente por sua capacidade de conter os fluxos direcionados às grandes metrópoles, reduzindo a pressão sobre estas e atuando como pólos descentralizados de crescimento. Assim, surge a necessidade de compreender as razões do aumento da sua importância na composição demográfica e nos indicadores econômicos do país.

Steinberger e Bruna (2001) afirmam que a partir da década de 1970 muitas cidades médias se transformaram em centros microrregionais devido à sua ligação ao sistema viário, passando a desempenhar novos papéis na rede urbana, atuando como elos entre os espaços urbano e regional e crescendo em ritmo mais acelerado que as metrópoles. Esse vínculo entre os espaços urbano e regional imprime às cidades médias a função de núcleos estratégicos da rede urbana, concentrando as vantagens da vivência no espaço urbano e a possibilidade de articulação a um espaço regional, mais amplo.

Essa condição ainda permite que tais cidades sejam retratadas como locais privilegiados para se morar, devido às condições de qualidade de vida que oferecem, adequados para investir pois possuem boas condições competitivas e consideradas “governáveis” devido ao seu porte. Além do porte e das funções de intermediação com outras cidades que englobam os papéis das cidades consideradas médias, é indispensável a compreensão dos fluxos que as inserem na rede de cidades, pois, de acordo com Santos (2006) uma das características mais evidentes do mundo contemporâneo é a exigência de facilidade de circulação, seja de ideias, produtos ou dinheiro.

Essa fluidez é baseada por redes técnicas, que dão suporte à competitividade levando à busca por mais fluidez e, conseqüentemente à procura por redes técnicas mais eficazes. Como exemplo de rede técnica, podemos citar os sistemas viários, que viabilizam a circulação de pessoas e mercadorias entre diferentes pontos no território. Habitualmente, afirma-se que aglomerações situadas em pontos estratégicos da malha viária tendem a ter um desenvolvimento maior e a tornar-se centralidades regionais.

Dentre as cidades médias presentes na rede urbana paranaense, Ponta Grossa, com uma população estimada em 348.043 habitantes (IBGE, 2018), 103 quilômetros distante da capital e com uma ocupação iniciada durante o século XIX a partir de desdobramentos ocasionados pelo movimento tropeirista, historicamente detém função de centralidade ocasionada principalmente pela implementação das estradas de ferro da virada do século XIX para o século XX. Ao longo dos anos, devido à colonização do norte do Paraná e o fortalecimento de cidades próximas, Ponta Grossa perde parte de sua força polarizadora. Nesse sentido, o objetivo deste trabalho é identificar a atual função do município de Ponta Grossa na rede urbana paranaense, sua área de influência na região, bem como as potencialidades e deficiências de seu desenvolvimento.





## **2. Metodologia**

Esta seção apresenta os métodos utilizados para alcançar o objetivo proposto, bem como os métodos e as fases da pesquisa. Em um primeiro momento buscou-se a compreensão do tema em estudo, caracterizando a abordagem como qualitativa. Quanto aos objetivos é classificada como exploratória, sendo que o procedimento técnico adotado é o estudo de caso.

O trabalho é estruturado em duas fases, a primeira refere-se à construção de uma fundamentação teórica. Os métodos empregados nessa etapa são descritivos e exploratórios e a técnica utilizada é a pesquisa bibliográfica e documental. Para a busca de dados identificou-se autores que discorrem em seus estudos sobre temas abordados na presente pesquisa, compondo assim base referencial para a discussão teórica em relação aos conceitos de cidades médias, centralidades e redes urbanas. A segunda fase relaciona-se com o estudo de caso, buscando a compreensão da influência do município de Ponta Grossa na rede urbana paranaense. A etapa emprega métodos exploratórios, descritivos e analíticos. As técnicas utilizadas são a pesquisa bibliográfica e documental e análise dos resultados.

## **3. Cidades Médias: Um levantamento bibliográfico**

Não há um consenso entre os autores sobre a definição do que seria exatamente uma cidade média, sendo que o termo frequentemente é relacionado a critérios demográficos. Entretanto, ainda que este parâmetro seja insuficiente, ele ainda é essencial para a definição de uma cidade média. No Brasil, de forma geral, consideram-se cidades médias como aquelas com a população variando entre os 100 mil e 500 mil habitantes, sendo que enquanto os estudos sobre as cidades latino-americanas os patamares podem ser superiores ao demonstrado, nas cidades europeias as cidades médias se configuram pela população entre 50 mil e 300 mil habitantes (ARAÚJO; MOURA; DIAS, 2010).

Em paralelo, ocorre a necessidade da diferenciação dos termos “cidade média” e “cidade de porte médio”. Mesmo que esses pareçam sinônimos, o primeiro é referente a espaços de intermediação entre cidades maiores e menores, que possuem a função de articular centros urbanos de diferentes portes, ao passo que o segundo é relacionado ao tamanho demográfico (SPOSITO, 2007). Para Amorim Filho e Rigotti (2002), ainda que a conceituação de cidade de porte médio seja importante, nem todas as cidades de porte médio possuem atributos que as conceituem como cidades funcionalmente médias.

Para esses autores a conceituação de cidades médias se dá pela presença de sete atributos. Estes seriam as interações constantes tanto entre seu espaço regional como entre aglomerações urbanas de hierarquia superior, larga oferta de bens e serviços à microrregião onde se inserem, capacidade de fixação de migrantes de cidades menores ou zonas rurais, presença de relações dinâmicas com o espaço rural microrregional que as envolve, diferenciação do espaço intra-urbano, com centro funcional individualizado e periferia dinâmica e o aparecimento, em menor escala, de problemas típicos de grandes cidades.

Assim, fica evidente que a combinação de diversos critérios é necessária para a criação de um conceito de cidades médias. Alguns dos parâmetros avaliados são referentes ao tamanho da população, às funções econômicas desempenhadas, as dinâmicas e intensidade



das relações intraurbanas e com o meio rural, indicadores de qualidade de vida e infraestrutura, bem como o papel de intermediação exercido. Ressalta-se que a qualidade e a complexidade dos papéis que uma cidade representa são fundamentais para a determinação de uma cidade considerada média (ARAÚJO; MOURA; DIAS, 2010).

As cidades intermediárias podem exercer a função de núcleo estratégico, ligando os municípios de diferentes hierarquias e atuando como centros polarizadores regionais. Castello Branco (2006) ressalta a importância que as cidades com esse porte e função vêm recebendo nas últimas décadas, apresenta a importância do tamanho econômico, do grau de urbanização e da qualidade urbana que esses espaços apresentam e evidencia que a grande função destas cidades é de exercer funções de centralidade e intermediação entre outras escalas.

A questão da centralidade envolve cidades e lugares em diferentes hierarquias, podendo estar relacionada com as áreas de comércio e serviços mais desenvolvidas em uma cidade ou mesmo um bairro ou mesmo pela conformação de uma rede de cidades ou uma região. De acordo com a teoria dos lugares centrais desenvolvida por Walter Christaller, as centralidades seriam pontos para os quais os agentes econômicos se dirigem para efetivar demandas específicas. Deste modo, os chamados “lugares centrais” seriam aqueles mais bem posicionados em uma hierarquia, por disporem de uma variedade maior de bens e serviços em oferta, conseqüentemente, quanto maior o grau de hierarquia de uma localidade, maior seria sua região de influência (ALVES, 2011).

O objetivo da teoria é explicar a hierarquia das redes urbanas a partir de questões acerca do tamanho, funções econômicas e localização das cidades em um espaço. Portanto, nota-se que a dimensão dos aglomerados urbanos é variável, sendo que suas funções residem na produção e distribuição de bens e serviços a uma rede em que um centro urbano ocupa um lugar de destaque. De acordo com a hipótese, a localização de atividades básicas na malha induz à conformação de uma classificação de importância entre as cidades. Destarte, conforme subimos na hierarquia o número de cidades diminui enquanto a variedade e a sofisticação da oferta de bens e serviços aumentam (IPEA, 2001).

Redes são instrumentos que viabilizam a circulação e a comunicação, sendo fundamental para a organização espacial. A organização do espaço é evidenciada pela visualização dos chamados elementos fixos – cidades, casas, portos, indústrias – enquanto a compreensão da organização se complementa pelos fluxos que ligam os elementos fixos e originam as redes. As redes podem ser conceituadas como redes de circulação, envolvendo a movimentação de seres e bens, e redes de comunicação, que abrangem a transferência de informações (IPEA, 2001).

Santos (2006) admite que a definição do conceito de redes pode ser enquadrada em duas matrizes. A primeira é relacionada com a realidade material, retratada como infraestrutura que permita o transporte de matéria, energia ou informação inserida em um território. A segunda matriz é referente às pessoas, mensagens e valores que circulam por uma rede. De acordo com esta linha de pensamento, sem o viés social e político, uma rede seria mera abstração.

Para o citado autor as redes ainda podem ser explicadas a partir de três definições. A primeira é referente à polarização de pontos de atração e difusão, caso das redes urbanas. A segunda se relaciona com a projeção abstrata de meridianos e paralelos no globo terrestre e a



terceira inclui a projeção concreta de redes, como as redes hidrográficas, redes técnicas e redes de transmissão de sinais. O desenvolvimento de estudos acerca do tema redes urbanas se amplia a partir do ano de 1955. Isso se dá pela aceleração da urbanização e da redefinição da divisão internacional do trabalho, ocorridas após a 2ª Guerra Mundial, fatos que geraram novas articulações funcionais e mudanças na rede urbana (PETISCO, 2011).

Com o desenvolvimento do modelo econômico capitalista, acentua-se o processo de diferenciação entre as cidades, instaurando uma hierarquia urbana. Assim, a função das cidades dentro de uma rede pode ser analisada a partir da distribuição de bens e serviços, da tipologia de transações comerciais, da estrutura empresarial e dos tipos de centros distribuidores (PETISCO, 2011). A intensificação das relações econômicas em escalas mais abrangentes evidencia a mundialização da economia. Esse processo é facilitado pela difusão de sistemas de informação e comunicação, que permitem a difusão de conhecimento, valores culturais e práticas sociais que redefinem as relações que constituem as redes urbanas por ampliar as possibilidades de articulações entre cidades de diferentes portes e pertencentes a diferentes redes urbanas (SPOSITO, 2010).

#### **4. O movimento tropeiro e a ferrovia como indutores da urbanização**

Dentre as atividades que contribuíram para a integração territorial e humana no Brasil colonial, destaca-se na região Sul o movimento tropeiro, iniciado durante o século XVII com seu fim ocorrido ao final do século XIX, devido à abertura de estradas e linhas férreas. Os tropeiros transmitiam ideias, hábitos, novidades, tornando-se agentes da unidade brasileira. Atravessando regiões que muitas vezes eram completamente vazias, traçavam caminhos, previam paradas e pousos que progressivamente se tornavam pequenas aglomerações e constituíram as primeiras centralidades de povoamento (DEFFONTAINES, 1944).

Ao interligar a distante região sul ao império, os tropeiros transpuseram enormes distâncias, abrindo e descobrindo novos caminhos e deste grande trânsito surgiram vários pousos de descanso que com o tempo se transformaram em núcleos de várias cidades como Campinas e Jundiá em São Paulo, Castro e Ponta Grossa no Paraná e Passo Fundo no Rio Grande do Sul (CARPEGEANI; REZENDE FILHO, 2009). Esses movimentos ao abrirem as rotas de circulação e pontos de parada condicionavam certas localidades a uma dinâmica de centralidade, que, mesmo de maneira primitiva, induziu e possibilitou uma onda de urbanização e formação de redes.

Haviam vários caminhos, partindo do Rio Grande do Sul, que, passando por Santa Catarina e Paraná, interligavam o estado à São Paulo, sendo o mais importante, o denominado Caminho de Viamão, aberto em 1728. No decorrer deste trajeto, os pousos tropeiros originaram diversas cidades, inseridas no contexto dos Campos Gerais do Paraná, tais como Porto Amazonas, Lapa, Palmeira, Ponta Grossa, Castro, Pirai do Sul, Jaguariaíva e Sengés, que, até os dias de hoje, conformam uma rede de cidades (FRASSON; GOMES, 2010).

Durante o trajeto estabelecido, eventualmente se fazia necessária a parada por um período mais longo de tempo, destinada principalmente para o reestabelecimento e engorda do gado, recuperação da situação física dos homens e mesmo as condições climáticas que



apresentassem risco para a tropa. Destas ocorrências surgiam as invernadas, locais específicos para a reabilitação, durante período que poderia durar de 4 à 6 meses, possibilitando o surgimento de povoados ao longo da rota. Percebe-se que tais cidades distam entre si aproximadamente 36 km, o que equivale a um dia de percurso (FRASSON; GOMES, 2010).

A implantação dos sistemas de transporte ferroviários no Brasil também é um marco indutor de desenvolvimento ao possibilitar a circulação e o consumo de bens manufaturados que alimentavam e vestiam a população entre fins do século XIX e início do século XX, assinalando um estilo de vida urbana frente a quase inexistente indústria local. Para Corrêa (2004), o desenvolvimento ferroviário afeta e altera as dinâmicas das cidades. Enquanto umas, que ficam à margem das linhas férreas, decaem na hierarquia, outras, por se tornarem entroncamentos ferroviários se desenvolvem econômica e demograficamente, destacando-se na rede de cidades e vindo a tornar-se centros regionais.

## **5. A evolução da posição de Ponta Grossa no cenário Paranaense**

A conformação da sociedade dos campos gerais do Paraná se relaciona com as atividades econômicas relacionadas com o comércio, transporte e circulação de animais para abastecer São Paulo e as regiões mineradoras do século XVIII. A região tornou-se caminho obrigatório para os chamados tropeiros, o que viabilizou uma ocupação mais consistente do território, já que os pousos das tropas se tornaram vilarejos que posteriormente se converteram em cidades. Essas pequenas aglomerações funcionavam como nós de atração para a população das fazendas, interligadas por um sistema de caminhos (ZULIAN, 2009).

A implantação das estradas de ferro coincide com a primeira fase econômica da erva-mate e da madeira. Assim, as atividades comerciais e a configuração urbana pontagrossense foram dinamizadas pela localização geográfica estratégica e pela atividade ferroviária. A Estrada de Ferro São Paulo – Rio Grande tornou-se a principal via de circulação ferroviária do país. Seu traçado norte-sul favorecia o comércio inter-regional integrando as duas regiões mais desenvolvidas do Brasil e articulando-se com outras linhas férreas importantes, com possibilidades de conexões com ferrovias do Uruguai, Paraguai e Argentina (MONARTIRSKY, 2001).

A escolha de Ponta Grossa para a implantação de uma infraestrutura de logística e manutenção da estrada de ferro se deu pela cidade se localizar no ponto médio do percurso, possuindo acesso férreo até Curitiba. A instalação do complexo influenciou a configuração urbana da cidade, sendo que a malha urbana cresce e novas aglomerações são formadas em função das linhas férreas e dos equipamentos da ferrovia. A cidade que já detinha certo destaque econômico na época teve seu desenvolvimento impulsionado, sendo considerado um dos principais centros urbanos da região sul da época, atraindo o estabelecimento de pequenas e médias indústrias que incrementam a dinâmica econômica, possibilitando um processo de migração da população de outras cidades da região sul do Paraná até Ponta Grossa (MONARTIRSKY, 2001).

Durante as décadas de 1920 e 1930 Ponta Grossa era considerada a cidade mais próspera do interior do estado, contando com equipamentos como calçamento, telefone e água encanada, possuindo uma taxa de urbanização superior à 75% do território



(MONARTIRSKY, 2001). A partir da década de 1940, a cidade passa a disputar espaço com novos centros urbanos no norte do estado, o que influenciou os rumos da cidade. Com o fim das exportações de erva-mate e a crise madeireira, aliados à consolidação do ciclo cafeeiro do norte do estado e da expansão das linhas de transporte rodoviário há a diluição da importância que Ponta Grossa detinha na rede de cidades paranaense (PETUBA, 2015).

A partir da década de 1970 o estado do Paraná passa a desempenhar uma posição expressiva no contexto mundial de produção, beneficiamento e exportação de soja, contando com o norte do estado como grande produtor e com o porto de Paranaguá como canal de escoamento. Neste contexto, Ponta Grossa, por sua posição relacionada ao entroncamento rodoferroviário, manteve sua função regional de entreposto comercial, favorecendo a implementação de indústrias de transformação e estocagem de produtos e tendo a perspectiva de um novo ciclo de crescimento econômico (MONARTIRSKY, 2001).

De acordo com Souza (2006), é a partir do século XX, com a unificação do território através dos sistemas de transporte é que se começa a estruturar uma rede de cidades no Brasil. Se até os anos de 1950 grande parte das cidades brasileiras possuíam funções administrativas ligadas aos setores primários da economia, após essa data, a integração do território por meio das linhas rodoviárias, a industrialização e a mecanização agrícola contribuem para a efetivação do êxodo rural, culminando na década de 1970 no aumento do número de cidades e no crescimento de várias cidades por todo o país.

Esse processo culminou em uma grande concentração populacional das grandes cidades brasileiras, havendo a sobrecarga de funções urbanas em algumas cidades, surgindo conceitos de planejamento urbano que enfatizam a importância das cidades médias, que passam a ser vistas como pólos de crescimento e descentralização para a rede urbana. Essas cidades, próximas às metrópoles, mas fora da área de influência imediata, como é o caso de Ponta Grossa em relação à Curitiba, são consideradas como um todo, capazes de desviar em sua direção os fluxos de população e mercadorias (SAHR, 2001).

Durante os anos de 1970 o estado do Paraná recebeu investimentos para favorecer a expansão industrial. Visando assegurar o equilíbrio econômico e o fortalecimento de rede de cidades foram propostas políticas de desenvolvimento para um conjunto de cidades paranaenses que possuíssem centralidade e influência regional expressiva. Neste sentido, as cidades médias e de porte médio atuavam como suporte ao desenvolvimento da rede urbana, podendo realizar interações na escala nacional por meio das redes de transporte e telecomunicações, consolidando o modelo industrial pretendido e equilibrando a intensidade dos fluxos no sentido interior – capital (FERREIRA, 2013).

Como anteriormente apresentado, a cidade de Ponta Grossa historicamente demonstra sua importância na rede de cidades do Paraná. A princípio devido à ocupação da região ser intimamente ligada ao desenvolvimento de atividades extensivas de criação de gado, não há o adensamento das cidades, portanto poucas cidades, no caso Ponta Grossa e Guarapuava, abastecem esta região com funções centrais. Em um segundo momento, a implementação da linha férrea e de sua estrutura de apoio que incluía pátios de manobras, oficinas mecânicas, escola técnica e o hospital ferroviário atrai um grande número de trabalhadores relativamente qualificados e incrementa o desenvolvimento urbano do município.





Desde os anos de 1960 as temáticas relacionadas à rede urbana brasileira, às centralidades e relações entre cidade – região constituem-se em importantes focos de pesquisa para órgãos como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e no âmbito estadual da Secretaria de Planejamento (SEPLAN-PR) e do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES).

A partir de estudos realizados por estas entidades, Sahr (2001) desenvolve uma “linha do tempo”, baseada nos estudos da Região de Influência das Cidades (REGIG) desenvolvidos pelo IBGE desde a década de 1960, em que apresenta um arranjo estrutural e espacial da rede urbana paranaense em diferentes décadas. Segundo a autora, na década de 1960, Ponta Grossa é classificada, juntamente com Londrina, como Centro Regional de primeira ordem diretamente subordinada à Curitiba. A partir da década de 1970 a área de influência do Centro Regional de Ponta Grossa se fragmenta devido ao fortalecimento de cidades como Guarapuava e Cascavel. Na década de 1990 o município sofre nova perda de polarização em razão do aumento da centralidade exercida por Curitiba.

O último estudo da Região de Influência das Cidades (IBGE/REGIC, 2007) apresenta a mais atual classificação dos centros urbanos brasileiros e sua área de influência no território. A metodologia utilizada pelo órgão classifica as cidades em cinco grandes níveis, sendo: metrópoles, capitais regionais, centros sub-regionais, centros de zona e centros locais. De acordo com o estudo, Ponta Grossa é classificada como uma Capital Regional de terceira grandeza, sendo que as cidades nesta classificação possuem área de influência no âmbito regional. Deste modo, Ponta Grossa é considerada uma cidade de hierarquia forte, exercendo influência diretamente a Irati e Telêmaco Borba, qualificados como Centros de Zona - A, Jaguariaíva, Palmeira e Prudentópolis classificados como Centros de Zona – B, e outros centros locais da região, polarizando uma população de 378.176 habitantes como apresentado na tabela 1.

Tabela 1: Cidades na Região de Influência de Ponta Grossa – Classificação e População

Cidade	Classificação	População
Telêmaco Borba	Centro de Zona – A	69.226 hab.
Irati	Centro de Zona – A	55.882 hab.
Prudentópolis	Centro de Zona – B	48.761 hab.
Jaguariaíva	Centro de Zona – B	32.606 hab.
Palmeira	Centro de Zona – B	32.102 hab.
Castro	Centro Local	66.033 hab.
Carambeí	Centro Local	18.950 hab.
Piraí do Sul	Centro Local	23.207 hab.
Ipiranga	Centro Local	14.148 hab.
Ivaí	Centro Local	12.758 hab.
Porto Amazonas	Centro Local	4.503 hab.

Fonte: IBGE/REGIC (2007), IBGE (2010) Censo 2010





Além destas cidades, Ponta Grossa também polariza indiretamente outros quinze municípios classificados como centros locais, que são polarizados pelos centros de zona acima especificados. Os casos de Prudentópolis e Castro possuem especificidades, sendo que no primeiro, o município também está sob a área de influência de Guarapuava, enquanto Castro, apesar de seu número de habitantes superior à 50.000 habitantes, é classificado como Centro Local devido à sua proximidade com Ponta Grossa, que atrai diretamente os fluxos direcionados às cidades menores e faz com que Castro desempenhe funções análogas a outros municípios com a mesma classificação (IBGE, 2007).

De acordo com Ferreira (2011), a influência que Ponta Grossa apresenta no estado do Paraná deve-se à sua localização privilegiada em um importante entroncamento rodoferroviário e pelo seu dinamismo intensificado pela presença de atividades industriais de diversos segmentos, dentre eles, metalquímicos, químicos, plásticos e de alimentos agregado a um diversificado setor de comércio e serviços. Segundo dados da Secretaria de Fazenda do estado, a contribuição do Valor Adicionado Fiscal da indústria de transformação de Ponta Grossa equipara-se ao índice atingido por Londrina, reforçando sua importância e influência na dinâmica econômica do estado.

O município possui um elevado potencial de atratividade de investimentos e pessoas, caracterizado pelo seu grande e diversificado pólo industrial qualificado por empresas atuantes nos campos madeireiro, metalúrgico, alimentos e borracha. Desde meados dos anos 2000 o município vive nova onda de industrialização com a chegada de novas empresas de grande porte. O pólo industrial contribuiu para que a cidade também se tornasse um pólo universitário com nove instituições de ensino superior instaladas que atendem alunos de toda a região dos Campos Gerais e mesmo de outras regiões e estados (PMPG, 2013).

Destaca-se a potencialidade logística da região, caracterizada pelo já citado entroncamento rodoferroviário que permite acesso até as principais cidades do estado, interligando-se facilmente com outros estados. A malha ferroviária atende às empresas localizadas no distrito industrial e concretiza uma circulação de 240 vagões diariamente. Essa tendência foi ampliada recentemente, com a reabertura do Aeroporto Sant'Ana, que tem capacidade para receber aeronaves de pequeno e médio porte e opera um voo diário até Campinas, no estado de São Paulo (PMPG, 2013).

Ainda que o município seja responsável por 40% do PIB relativo aos municípios da região dos Campos Gerais e possua o quarto maior potencial de consumo dentre as cidades do Paraná é relevante a percepção de que as indústrias estabelecidas no município sejam baseadas na transformação de matérias-primas provenientes do agronegócio, pouco voltado a produtos de valor agregado. Salienta-se que a atividade de prestação de serviços é o resultado do desenvolvimento, e não fomentador deste. Neste sentido, Santos (2006) reforça que na competição entre os lugares, não basta apenas utilizar-se de certas vantagens existentes, é necessário criar novas vantagens para se manter atrativos.

Deste modo, evidencia-se que ainda que o município detenha posição de relativa importância no cenário estadual, esta posição encontra-se constantemente ameaçada devido à competição direta com outras municipalidades que exerçam as mesmas funções no território e que invistam no desenvolvimento de tecnologia ou outros produtos de valor agregado. Mesmo que Ponta Grossa possua a tendência a receber investimentos externos devido à sua



proximidade com Curitiba, esta detém importante relevância no cenário nacional, atraindo para sua direção respeitáveis fluxos de capital, mercadorias e pessoas.

## **6. Considerações finais**

Pode se dizer que constituição do município de Ponta Grossa como uma centralidade regional é condicionada por sua formação relacionada aos movimentos tropeiros, que ao abrirem novos caminhos contribuíram para a integração do território colonial, mesmo que de forma limitada, e ao definirem seus pousos de descanso contribuíram para a constituição das primeiras centralidades de povoamento que vieram a se tornar os núcleos de diversas cidades.

A implementação da estrada de ferro na virada do século XIX, coincidente com as fases econômicas de exportação da erva-mate e madeira e aliado à posição central que Ponta Grossa exercia em uma região marcada pela atividade agropecuária, contribui para sua consolidação na função de entreposto comercial. O desenvolvimento que a localidade vivenciou nos primeiros anos do século XX a coloca em uma posição de destaque, atraindo investimentos de pequenas e médias indústrias, o que possibilitou as migrações populacionais. Neste momento, Ponta Grossa já apresenta funções relativas às cidades médias, intermediando relações com o meio rural que a circunda, oferecendo bens e serviços relativamente qualificados para os habitantes dos municípios circundantes e possibilitando a fixação de migrantes.

Diversos fatores contribuíram para que a partir dos anos de 1950 Ponta Grossa sofresse um declínio de importância em relação à outras cidades paranaenses. Dentre esses fatores pode-se destacar: a) os processos de colonização das regiões norte e oeste do estado, culminando na construção de outras cidades capazes de exercer centralidade que competiam diretamente pela obtenção de investimentos; b) a crise econômica vivenciada nos Campos Gerais, derivada da crise madeireira e pelo fim das exportações de erva-mate; c) a implantação do sistema de transporte rodoviário, que permitiu a interligação do território, o aumento no número de municípios e no crescimento de várias cidades, que passam a exercer papéis semelhantes à Ponta Grossa.

A partir da análise dos estudos REGIC realizados pelo IBGE ao longo dos últimos cinquenta anos, observa-se o declínio da classificação de Ponta Grossa no decorrer do tempo. No primeiro estudo o município é classificado como uma capital regional de primeira ordem, atuando junto com Londrina como polarizadoras de outras cidades no interior do estado e intermediando as relações entre estas e a capital. Atualmente Ponta Grossa é classificada como uma capital regional de terceira ordem, estando hierarquicamente inferior às cidades de Londrina, Maringá e Cascavel. Essa queda na hierarquia é reflexo do fortalecimento de Guarapuava e Cascavel e pela proximidade de Curitiba, que atrai fluxos e investimentos para a sua direção.

Ponta Grossa ainda exerce uma grande influência na rede urbana paranaense. A existência de seu pólo industrial consolidado e diversificado contribui para a atração de pessoas e investimentos na oferta de bens e serviços. A atividade industrial também colabora para a constituição do pólo universitário que atrai estudantes da região e de outros estados. Mesmo que o Valor Adicionado Fiscal da indústria pontagrossense seja equivalente ao de



Londrina, é necessário ressaltar que a indústria de Ponta Grossa é baseada na transformação de produtos provenientes do agronegócio, possuindo pouco valor agregado e sendo muito suscetível às variações de condições climáticas que podem causar grandes perdas de produção e, conseqüentemente, crises econômicas que terminariam por ameaçar o papel de centralidade atualmente exercido.

### Referências

- ALVES, Flamarion Dutra. Notas Teórico-Metodológicas entre Geografia Econômica e Desenvolvimento Regional. In: V **Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional**, Santa Cruz do Sul - RS. 2011.
- AMORIM FILHO, O. B.; RIGOTTI, J. I. R. Os limiões demográficos na caracterização das cidades médias. In: **Anais do Encontro da Associação Brasileira de Estudos Populacionais**, n. 8, p. 1-22, Ouro Preto, ABEP, 2002. Disponível em: <[http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/anais/pdf/2002/GT\\_MIG\\_ST25\\_Amorim\\_texto.pdf](http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/anais/pdf/2002/GT_MIG_ST25_Amorim_texto.pdf)>. Acesso em: 18 jul. 2008.
- ARAÚJO, Mayara Mychella Sena; MOURA, Rosa; DIAS, Patrícia Chame. Cidades médias: uma categoria em discussão. In: PEREIRA, Rafael Henrique; FURTADO, Bernardo Alves (Org.). **Dinâmica urbano-regional, rede urbana e suas interfaces**. Brasília: Ipea, 2010. p.53-70
- CARPEGEANI, Cleuza Barbosa de Freitas; REZENDE FILHO, Cyro de Barros. Caminho das Tropas: A Importância da preservação histórica e cultural como meio de preservação ambiental no Vale do Paraíba. **Revista Ciências Humanas**. Taubaté, v.1.n.1. 2009
- CASTELLO BRANCO, Maria Luisa. Cidades médias no Brasil. In: SPOSITO, E. S.; SPOSITO, M. E. B.; SOBARZO, O. (Org.). **Cidades médias: produção do espaço urbano e regional**. São Paulo: Expressão Popular, 2006.
- CORRÊA, Roberto Lobato. Posição geográfica de cidades. **CIDADES**. São Paulo, v. 1, n. 2, p. 317-323, 2004
- DEFFONTAINES, Pierre. Como se constituiu no Brasil a Rede de Cidades. **Boletim Geográfico**. Rio de Janeiro, v. 2. n. 14. p. 141 – 148, 1944. Disponível em <<http://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=719>>. Acesso em 21 de julho de 2017.
- FERREIRA, Sandra Cristina. A centralidade de Londrina, Maringá, Cascavel, Ponta Grossa e Guarapuava na rede urbana do Paraná. **Revista Ra'e Ga - O Espaço Geográfico em Análise**, Curitiba. v. 23. p. 06 – 31. 2011.
- \_\_\_\_\_. Dinâmica demográfica em cidades de porte médio no estado do Paraná-Brasil. In: **XIV Egal: Encuentro de Geógrafos de América Latina**, 2013, Lima. Reencontro de Saberes Territoriales latino Americanos, 2013.



FRASSON, Antonio Carlos; GOMES, Silvestre Alves. Tropeirismo: Processo Civilizatório da região sul do Brasil, 2010. Disponível em:

<[http://www.educadores.diaadia.pr.gov.br/modules/mydownloads\\_01/viewcat.php?cid=42&min=70&orderby=ratingA&show=10](http://www.educadores.diaadia.pr.gov.br/modules/mydownloads_01/viewcat.php?cid=42&min=70&orderby=ratingA&show=10) |>. Acesso em 17 jun. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. Regiões de influência das cidades, 2007. IBGE, 2007.

\_\_\_\_\_. **Estimativas da População residente no Brasil e em Unidades da Federação – 2018**. 2018. Disponível em:

<[ftp://ftp.ibge.gov.br/Estimativas\\_de\\_Populacao/Estimativas\\_2018/estimativa\\_dou\\_2018.pdf](ftp://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2018/estimativa_dou_2018.pdf)>. Acesso em 20 set. 2018.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil**: estudos básicos para caracterização da rede urbana. IPEA, 2001.

MONARTIRSKY, Leonel Brizolla. A mitificação da ferrovia em Ponta Grossa. In: DITZEL, Carmencita de Holleben Mello; SAHR; Cicilian Luiza Löwen. **Espaço e Cultura**: Ponta Grossa e os Campos Gerais. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2001.

PETISCO, Andréa Celeste de Araújo. **Cidades, regiões e redes**: estudo teórico-metodológico sobre suas relações no contexto contemporâneo. 2011. 487 f. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2011.

PETUBA, Rosângela Maria Silva. Ponta Grossa: história e historiografia na construção da cidade encruzilhada. In: Congresso Internacional de História, II, Ponta Grossa, 2015. **Anais eletrônicos...** Ponta Grossa: Universidade Estadual de Ponta Grossa – UEPG; Universidade Estadual do Centro-Oeste – UNICENTRO, 2015. p.1-10. Disponível em: <[http://www.cih2015.eventos.dype.com.br/resources/anais/4/1433173407\\_ARQUIVO\\_Texto completo2IICHIUEPG.pdf](http://www.cih2015.eventos.dype.com.br/resources/anais/4/1433173407_ARQUIVO_Texto completo2IICHIUEPG.pdf)>. Acesso em: 23 jul. 2017.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PONTA GROSSA. **Mapeamento estratégico para a identificação de potencialidades econômicas no município de Ponta Grossa** – PR. Ponta Grossa, 2013.

SANTOS, Milton. **A Natureza do Espaço**: Técnica e Tempo, Razão e Emoção. 4. ed. 2. reimpr. - São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

SAHR, Cicilian Luiza Löwen. O papel das cidades médias nas estratégias de desenvolvimento espacial do Paraná. **Boletim de Geografia**. Maringá. v. 19. n. 1. p. 21-33. 2001

SOUZA, Maria Adélia Aparecida de. Reconstituo a história da região metropolitana: processo, teoria e ação. In: SILVA, Cátia Antônia da; FREIRE, Désirée Guichard; OLIVEIRA, Floriano José Godinho de (Orgs.). **Metrópole**: governo, sociedade e território. Rio de Janeiro: DP&A, FAPERJ, 2006.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. **Cidades médias**: espaços em transição. São Paulo: Expressão Popular, 2007.



\_\_\_\_\_. Novas redes urbanas: cidades médias e pequenas no processo de globalização. **Geografia**, Rio Claro. v.35. n.1. p. 51 – 62, 2010.

STEINBERGER, Marília; BRUNA Gilda Collet. Cidades médias: elos do urbano - regional e do público – privado. In: ANDRADE, Thompson Almeida; SERRA, Rodrigo Valente (Orgs.). **Cidades médias brasileiras**. Rio de Janeiro: IPEA, 2001.

ZULIAN, Rosângela Wosiack. “A semente de uma grande cidade”: uma leitura dos discursos construídos sobre a fundação da cidade de Ponta Grossa (PR). **Revista de História Regional**, Ponta Grossa. v.14 n.1. p. 104-125, 2009.

*Recebido em 18/06/2019*

*Aprovado em 05/07/2019*



## **O IMPACTO DO TRABALHO NA VIDA DAS MÃES TRABALHADORAS**

### **THE IMPACT OF WORK IN THE LIFE OF WORKING MOTHERS**

Juliana Ribeiro Ferreira Shimabuku<sup>1</sup>  
Thamella Hellen Estefanuto Orsiolli<sup>2</sup>

#### **Resumo**

Esta pesquisa tem como objetivo analisar o conflito entre a vida profissional e o desempenho da maternidade, vivenciado por mães trabalhadoras, assim como, o impacto que o trabalho traz na vida destas mães e os conflitos que estas percebem no âmbito profissional e familiar. Para isso, utilizou-se de abordagem qualitativa e estratégia de estudo de caso. Os dados foram coletados por meio de entrevistas semiestruturadas com 6 servidoras que atuam em uma Universidade pública no estado do Paraná, mães de filhos entre 8 meses a 9 anos, e foram analisados com base na análise de conteúdo. A análise dos relatos revelou que estas mulheres vivenciam conflitos como: pouco tempo dispensado para a família em virtude da carga horária de trabalho elevada, separação do filho após a licença maternidade, dificuldades na reintegração no trabalho, bem como estagnação da vida social da mulher, mesmo que temporária, quando comparada com a do homem. O estudo evidenciou ainda que os conflitos na relação trabalho-família vivenciados pelas mulheres estão interconectados e prejudicam o seu desempenho e a sua qualidade de vida.

**Palavras-chave:** Vida Profissional; Maternidade; Qualidade de Vida; Conflito.

#### **Abstract**

This research aims at analyzing the conflict between work life and motherhood performance experienced by working mothers, as well as the impact that the work brings on the life of these mothers and the conflicts they perceive in the professional and family spheres. For this reason, a qualitative approach and case study strategy were used. Data were collected through semi-structured interviews with 6 female servants who work in a public university in the state of Parana, mothers of children between 8 months and 9 years, and they were analyzed based on content analysis. The analysis of the reports revealed that these women experience conflicts such as short time spent on the family due to high work hours, separation of the child after maternity leave, difficulties in reintegration at work, and stagnation of women's social life, even if temporary when compared with that of man. Additionally, the study demonstrated that the conflicts in the work-family relationship experienced by women are interconnected and impair their performance and quality of life.

**Keywords:** Professional life; Maternity; Quality of life; Conflict.

---

<sup>1</sup> Graduada em Farmácia, com Especialização em Bioquímica pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE, Pós-graduanda em Gestão Estratégica de Pessoas pelo Centro Universitário Cesumar – UniCesumar, e-mail jushimabuku@gmail.com

<sup>2</sup> Graduada em Fisioterapia pela FAA – Faculdade Anglo Americano de Foz do Iguaçu, Pós-Graduada em Terapia Intensiva pelo Instituto Inspirar, Pós-Graduada em Gestão da Saúde pela UFPR – Universidade Federal do Paraná, e-mail thamellaorsiolli@hotmail.com





## **1 Introdução**

Ao longo da história, conforme a constituição da identidade de homens e mulheres, o vínculo destes com o trabalho foi se fundindo de uma maneira singular. Inicialmente, estava relacionado com a busca por alimento, e com o passar dos anos, em decorrência de uma era capitalista, surgiu a demanda de novas formas de trabalhar e se relacionar com o trabalho. Dessa forma, a mulher que até então se concentrava nos cuidados com o lar e a família, passou também a fazer parte da classe trabalhadora.

O trabalho é um terreno conatural ao ser humano, ou seja, trabalha-se não só para conseguir um sustento, mas para contribuir para o progresso social e para o bem-estar, inclusive familiar, porém, ele pode converter-se em obstáculo, inclusive no que tange aos impactos da qualidade de vida.

Assim, o desafio de conciliar a vida laboral e a vida familiar parece irromper como um fenômeno novo e complexo, influenciando diretamente na qualidade de vida da mulher.

Em contrapartida, acredita-se que a correlação positiva entre a família e o trabalho pode trazer benefícios tanto para o trabalhador quanto para a organização, uma vez que pode gerar maior satisfação e motivação nos trabalhadores na realização de suas atividades.

Diante destas considerações, o presente artigo busca descobrir quais são os impactos do trabalho na qualidade de vida das mães trabalhadoras, identificar como o trabalho ou a jornada de trabalho influencia na sua rotina, e quais são as alternativas buscadas por elas para administrar o trabalho e a maternidade.

## **2 Procedimentos Metodológicos**

A abordagem utilizada neste estudo foi qualitativa, o que auxilia o pesquisador a compreender fenômenos sociais, focalizando os significados construídos pelos sujeitos a partir das experiências como foram vividas ou sentidas. (MERRIAM, 1998). Sendo que a técnica empregada foi o estudo de caso.

O estudo proposto visou descobrir quais são os impactos do trabalho na qualidade de vida das mães trabalhadoras, identificar como o trabalho ou a jornada de trabalho influencia na rotina e quais são as alternativas buscadas para administrar o trabalho e a maternidade.

A coleta dos dados foi realizada por meio de entrevistas semiestruturadas, contendo doze perguntas, incluindo dados das participantes, como idade, número de filhos, idade dos filhos, bem como temas envolvendo a rotina diária, a carreira, a vivência de conflitos e as suas implicações na relação entre o trabalho e a vida em família.

Foram entrevistadas seis mulheres, com faixa etária entre 29 e 39 anos, sendo que cinco possuíam um filho e apenas uma com dois filhos. Todas as entrevistadas foram escolhidas aleatoriamente, ambas eram casadas e sendo assim, moravam na mesma residência que o pai da criança.



O acesso a essas mulheres ocorreu inicialmente por meio de e-mail, com o objetivo de explicar o propósito da pesquisa e solicitar a participação voluntária das mesmas no estudo. Após a aceitação, foi agendado um horário com cada uma delas.

Os encontros com as entrevistadas foram individuais, com duração aproximada de vinte minutos e ocorreram entre os dias 20/02/2018 a 01/03/2018, fazendo-se necessário o uso de gravador, via celular iPhone SE, a fim de facilitar a transcrição.

O processo de análise compreensivo interpretativa dos dados teve início após a realização e transcrição na íntegra das entrevistas. Em seguida, os principais pontos foram retirados e analisados. A categorização e busca de significados envolveu um movimento de ida e volta entre pedaços de dados concretos e conceitos abstratos, entre o raciocínio indutivo e dedutivo. (MERRIAM, 1998).

Em todo o momento da pesquisa, o anonimato das entrevistadas foi preservado, sendo que a cada uma delas foi associado um código: E1, E2, E3, E4, E5 e E6.

A presente pesquisa ocorreu em uma Universidade pública, na cidade de Foz do Iguaçu, Estado do PR.

O referencial teórico que aborda o conflito entre vida familiar e trabalho será citado a seguir, acompanhado dos dados coletados, embasando a análise dos dados, e da mesma forma as considerações finais.

### **3 Trabalho *versus* Maternidade**

As mulheres economicamente ativas enfrentam um desafio ao tornarem-se mães: elas precisam reorganizar toda a sua rotina para conciliar a criação dos filhos com as exigências do trabalho. De acordo com Dantas-Berger e Giffin (2005), as mulheres que retornam ao trabalho profissional, após a licença maternidade, tendem à independência financeira, maior possibilidade de contatos sociais, autonomia e autoestima, como observado nos relatos a seguir: E2: “E o trabalho em si eu não quero largar nunca, [...] eu gosto de ocupar minha cabeça com outras coisas, conhecer pessoas diferentes, aprender coisas novas, novos desafios. Isso é muito importante na vida da gente. Porque se não a gente se fecha, e vive aquele mundinho do lar né [...] E a gente, incrível né, a gente se larga né”. E5: “[...] é totalmente importante o trabalho, [...] até para ela se encontrar novamente né”.

Em contrapartida, a adaptação à nova rotina de cuidado com os filhos em conjunto às exigências impostas pela carreira pode acarretar um acentuado desgaste decorrente da dupla jornada de trabalho. Na concepção de Glat (1994), a separação da mãe e seu bebê em função do retorno ao trabalho é, sem dúvida, um momento crucial para toda mulher, que precisa encontrar uma forma de conciliar seus papéis de mãe e profissional.

O retorno ao trabalho pelas mães é uma fase marcada pela angústia, estresse e insegurança. Após a licença a maternidade, mesmo quando o ambiente laboral cria um ambiente agradável para o retorno da trabalhadora, é imprescindível que esta mulher busque alternativas para se adaptar à nova realidade. É necessário que ela interiorize que os cuidados com as crianças serão feitos por outras pessoas. Também, ao voltar ao trabalho e às responsabilidades anteriores, sua reintegração exige esforços para lidar com as novas



realidades que surgiram durante sua ausência. (COOPER; LEWIS, 2000). Como pode se observar a seguir: E1: “quando eu voltei da licença maternidade, eu senti bastante esse impacto. Porque você fica só com a criança, se apega muito e a gente tem aquela sensação que eles precisam da gente 24 horas né. [...] quando eu voltei de licença, parece que eu tava perdida, perdida em todos os sentidos, parece que até eu me sentir em uma função novamente, demorou um tempinho”. E3: “[...] tu tá ali 24 horas com teu bebê, e aí tu passa, sei lá, oito, dez horas longe, [...] de repente, passa um outro cuidador né, é difícil para o bebê, [...] não só para nós. [...]”. Uma coisa que eu já conversei com outras colegas mães também, é a questão dessa volta, a rotina mesmo, que é complicado. Tu tá num ritmo, em casa, com o bebê, com aquelas atividades que tem né, e aí tu volta para cá, tu tem que tá profissional de novo, tu tem que chegar pronta. Algumas pessoas te cobram isso, outras te entendem, então é complicado assim”.

Da mesma forma, algumas mulheres demonstram satisfação em dedicar-se prioritariamente à vida familiar após o nascimento dos filhos, chegando a interromper a carreira profissional a partir desse momento. No entanto, podem se deparar com problemas advindos da adaptação à renda menor, em um momento no qual a família tem novas despesas e redução nos contatos sociais. (SILVEIRA; BARHAM, 2000). E2 ao falar sobre o assunto, teve um momento de forte emoção: “[...] por mais que eu tenha esse conflito interno, quando eu conversei com a minha mãe por exemplo, esses dias eu estava assim, chorando que a minha filha foi pra escolinha, fico até emocionada (choro), e aí, minha mãe falou assim, não, não fica assim não, porque não é só você. Ela falou, olha para tua mãe, daí ela falou assim, olha como a gente fica depois. [...] a gente tem que ter o trabalho da gente, eu acho que tem que ter sim sabe. [...] para você ter sua independência [...]. E aí você chega numa idade. Você não tem trabalho, seus filhos bateram asas, você não tem dinheiro né, aí você olha para trás... E eu tenho certeza que minha, mãe se arrepende disso. Então eu me conforto com a história dela sabe”.

O relato de E2 vem ao encontro da reflexão de Santos Pinto (2003), ao afirmar que a participação das mulheres no mercado de trabalho faz com que elas combinem as responsabilidades familiares e profissionais, podendo provocar tensões entre trabalho e família. (SANTOS PINTO, 2003).

Nesse mesmo sentido, Itaboraí (2009 *apud* BARBOSA et al. 2010, p.4), afirma que as pequenas mudanças na divisão do trabalho doméstico que vêm ocorrendo permitem que as mulheres tenham uma melhor condição de se inserir no mercado de trabalho.

Para que homens e mulheres sejam favorecidos é importante que haja uma colaboração mútua. Com menos sobrecarga nas atividades domésticas, a mãe pode se dedicar as suas atividades profissionais com mais intensidade, em contrapartida o pai pode envolver-se de forma ativa no desenvolvimento dos filhos, fortalecendo os vínculos afetivos.

Também, a qualidade da relação conjugal tende a ser melhor, pois ambos os cônjuges são capazes de oferecer apoio quando surgem conflitos entre as demandas profissionais e familiares (DINIZ, 1999). Nesse sentido, todas as entrevistadas relatam que os pais ajudam nas tarefas diárias e cuidados com os filhos.



Caso haja a existência de filhos, Lindo et al., (2004), mostra que as horas de trabalho da mulher crescem muito mais do que as dos homens, considerando-se que horas de trabalho representam a soma das horas despendidas no emprego formal e em casa.

Para se afirmar cada vez mais no mercado de trabalho, a mulher dedica-se ao trabalho tanto quanto o homem e, quando retorna para casa entrega-se aos afazeres doméstico com a mesma intensidade. Segundo Probst (2006, p.4), “as mulheres sofrem mais do que os homens com o estresse de uma carreira, pois as pressões do trabalho fora de casa se duplicaram”. Isto fica claro nas seguintes falas: E4: “[...] ele acaba ficando mais com a casa do que o filho. Não por uma questão nossa, mas é uma questão do bebê. Ele pega a mãe, ele quer a mãe. [...] Então acaba pesando pra gente”; E5: “[...] desde que eu ganhei ele, é claro que o grande peso é da mãe né. Meu esposo ele ajuda, mas eu vi que a vida dele continuou e a minha, ainda eu não consegui. Por exemplo, eu não consigo fazer nenhuma atividade fora, por enquanto, porque eu estou me dedicando só a ele. Eu não consigo fazer um curso, não consigo fazer uma atividade física ainda, e já meu esposo a vida continua”; E6: “Ajuda bastante até, mas acho que não tem aquele olhar que a mãe tem [...]. Então, eu acabo avocando a responsabilidade para mim porque eu tenho certeza que não vai faltar nada”.

Lindo (2004), observa que mesmo com as mudanças sociais no mundo contemporâneo, o que se espera dos papéis femininos e masculinos não alteraram muito. É notório o modo diferente como o sexo masculino e feminino enxergam o trabalho e a família. Enquanto as mulheres priorizam a família, os homens priorizam a carreira.

Nesse sentido, Gomes et al., (2007), afirma que as mães não relataram que seus maridos faltam ao trabalho em determinadas situações, o que indica que ainda se espera que a mãe se responsabilize prioritariamente pelo cuidado dos filhos nestes momentos. Para o mesmo autor, existe uma destinação social maior das mulheres às esferas privadas, ao contrário dos homens, de quem se espera uma dedicação predominante à esfera pública, como pode ser visto nas falas a seguir: E3: “Como é só eu e o esposo aqui na cidade, não temos ninguém de família, eu preciso faltar ao trabalho”.

Acredita-se que ausentar-se ao trabalho para cuidar da saúde do filho seja uma opção mais viável para essa categoria profissional, pelo fato de contarem com estabilidade no emprego, embora as ausências possam significar prejuízos profissionais ao longo da carreira. Isso se confirma na fala a seguir: E6: “Então, pelo fato da gente ser servidor público me tranquiliza um pouco a gente tem o direito de ter um atestado para acompanhar o menor né. Isso me deixa um pouco mais tranquila”.

Desta forma, os dados encontrados nesse estudo corroboram com autores que afirmam que, no contexto brasileiro, a mãe continua sendo a responsável pelos cuidados do seu filho, mesmo trabalhando fora de casa, especialmente quando este é pequeno. (POSSATI e DIAS, 2002; WAGNER *et al.*, 2005).

Além do apoio conjugal, a disponibilidade de apoio familiar também auxilia a harmonia da relação trabalho e família. De maneira geral, os casais que podem contar com uma rede social de apoio familiar sentem menos estresse na atividade de ser pai e mãe, têm atitudes mais positivas em relação aos seus filhos, são mais sensíveis às necessidades destes e menos esquivos nesta relação. (NEWCOME, 1999). Dentre as entrevistadas, 50% possuem



uma rede de apoio familiar. A ideia do autor citado acima se confirma na fala de E1: “[...] eu me sinto privilegiada em ter minha sogra que cuida. Eu ver a questão do afeto que a minha filha recebe o dia inteiro, pra mim não tem preço, sabe. Supera qualquer conflito familiar, do dia a dia de estresse”.

Vários autores ressaltam que a participação em múltiplos papéis pode gerar conflito quando há a priorização de um papel em relação ao outro (CARLSON; KACMAR; STEPINA, 1995). Ou como resultado de demandas incompatíveis. (MACDERMID; HARVEY, 2006).

Neste caso, os diversos papéis que a mãe trabalhadora assume entra em conflito, prevalecendo ora um, ora outro, obrigando-a a conciliá-los. A partir daí, surgem momentos de dúvidas, questionamentos, como ilustrado na fala de E4: “[...] no meu retorno, o mais difícil foi ficar longe dele [...]. E aí quando eu tava no trabalho eu me sentia uma péssima mãe, de ta abandonando meu filho e quando eu tava com ele eu me sentia uma péssima profissional, eu to largando a minha carreira, to perdendo todo o meu conhecimento que eu adquiri, não posso largar a minha formação, enfim. Então é esse conflito, você sente de um lado mal profissionalmente, de outro lado mal como mãe”.

Deste modo, essa mãe e profissional, se sente duplamente culpada porque nem dá a devida atenção ao que se julga ser mais adequada, à casa e aos filhos, e não consegue dedicar uma parcela de tempo maior para o desenvolvimento profissional. Esta é uma situação crucial para as mulheres que têm filhos e estão inseridas na vida pública, com atividades profissionais.

No entender de Badinter (1985), “a sensação de culpa das mulheres é um sentimento associado ao papel de boa mãe e às responsabilidades maternas com o filho”. (BADINTER, 1985, p. 201). Mesmo com as mudanças advindas da relação da mulher com o ambiente de trabalho, os sentimentos de cuidado e zelo com o filho perdura.

Para minimizar os conflitos entre trabalho e família, a pessoa precisa usar os recursos à sua disposição, ou seja, precisa usar estratégias de enfrentamento de estresse, seja no âmbito da organização na qual o indivíduo trabalha, pessoal ou da família. (DINIZ, 1999).

Souza et al. (2009), evidencia que os conflitos presentes tanto na vida profissional quanto pessoal causam problemas emocionais, físicos, na saúde, além de interferir na relação familiar e reduzir a satisfação da vida. Nessa mesma direção, Evans (1996, p.22), entende que “cada vez mais as pessoas deverão aprender a lidar com as tensões, aprendendo a contorná-las, transformando-as em aliadas para seu crescimento pessoal”. Ainda sobre essa questão, Souza et al. (2009), observa que a busca pelo equilíbrio é uma estratégia para a minimização de conflitos e está intimamente ligada à conciliação de interesses, à estabilidade na carreira, à experiência e ao relacionamento familiar, como pode observar no relato de E4: “eu fui para terapia. Tô fazendo acompanhamento psicológico, pra me entender nessa situação de conflito [...]. Fiz a redução de carga horária. Em casa a gente tem as tarefas muito bem divididas com o marido. [...] Hoje eu começo a buscar, de repente, uma escola ou uma pessoa, para eventualmente ficar com ele, porque, por exemplo, ele vai fazer 1 ano e até hoje eu e o meu marido saímos uma vez a noite para jantar assim, uma única vez”.

Devido à carga horária de trabalho, observa-se que a relação familiar é comprometida, e que os maiores prejudicados são os filhos por não terem o convívio e dedicação necessários.





Isso fica evidente na pesquisa quando questionado às entrevistadas se existe qualidade no tempo quando elas ficam com os filhos: E6: “Como você tá tão cansada a prioridade é chegar, dar comida, dar banho, fazer as tarefas de casa e colocar para dormir. Porque a gente já tá cansada, a gente também quer descansar, então você procura fazer tudo mais mecanicamente possível, mais rápido, para eles dormirem e você poder ter o teu tempo de descanso também. [...] não consigo levar eles para fazer uma atividade, por exemplo, uma natação, fazer um inglês”. E2: “Nem sempre. Pelo motivo, que às vezes, eu to cansada, não tenho disposição pra brincar com ela, pra sentar no chão mesmo [...]. Isso não é qualidade né, se falar que é qualidade eu tô mentindo”.

No entanto, mesmo não tendo muito tempo para estar com a filha, E1 diz sentir-se satisfeita com as oportunidades de interação com esta: “Eu aproveito bastante. Eu sou bem apegada e ela também. Se eu to em casa, ela é daquela criança que não quer mais ninguém, só eu. Então, eu faço de tudo, até mesmo porque ela não deixa eu fazer outra coisa né (risos)”.

Os conflitos podem surgir quando uma pessoa que valoriza um aspecto particular é forçada por uma pressão situacional a gastar menos tempo do que essa pessoa gostaria em relação a um determinado papel (CARLSON et al., 1995). Como cita a entrevistada E2: “O conflito maior é essa questão do tempo, que eu gostaria de ter mais tempo para eu poder dedicar tanto a minha filha, como pra meu esposo. [...]”. Hoje eu chego em casa eu não tenho vontade de fazer nada. Eu chego em casa só cansada. [...] mas a gente é escrava do dinheiro, então é o que temos para agora”.

A vida laboral da mulher é valorizada pelos benefícios proporcionados a ela, como socialização, autoestima, autoconfiança bem como independência financeira. Em contrapartida, os conflitos vivenciados por essas mães trabalhadoras no âmbito familiar e profissional, acabam por deixá-las cansadas, estressadas e incompletas.

#### **4 Considerações Finais**

O presente artigo buscou analisar o conflito entre a vida profissional e o desempenho da maternidade, vivenciado por mães trabalhadoras. Assim como, o impacto que o trabalho traz na vida das mães trabalhadoras e os conflitos que estas percebem no âmbito profissional e familiar. Essas informações propiciaram uma reflexão sobre os principais conflitos relatados por essas mulheres e alternativas buscadas para administrar o trabalho e maternidade.

Os resultados desta pesquisa mostram que cada fase em que a criança se encontra possui certas particularidades. Ou seja, quanto menor a idade, mais ela precisa da mãe e conseqüentemente, menos tempo ela tem para si. Isso foi relatado como algo natural e que aos poucos, o tempo para elas mesmas é restabelecido.

Em decorrência da necessidade de maiores cuidados com a criança na primeira idade, algumas mulheres solicitaram redução de carga horária. No entanto, percebe-se que algumas dessas mães não optaram por essa alternativa, mesmo almejando-a. Este fato se dá em virtude do surgimento de um significativo impacto financeiro no orçamento familiar, por conta da redução salarial.





Os resultados indicam ainda uma correlação no que diz respeito à qualidade do tempo entre mãe e filho, e redução de carga horária. As que possuem jornada reduzida de trabalho, afirmam ter uma boa qualidade do tempo com seus filhos; o que não corresponde com a maioria das mães que exercem sua carga horária normal de trabalho.

No que se refere ao papel do pai na ajuda com as atividades diárias e cuidados com a criança, todas as entrevistadas relatam que seus cônjuges ajudam nas atividades, no entanto, mesmo com essa divisão de tarefas, as horas dispensadas com os afazeres domésticos e cuidados com a criança não se comparam com as das mulheres. Ademais, elas consideram ter outro olhar para cuidar dos seus filhos quando comparado com os homens.

Além do apoio de seus cônjuges, metade das respondentes possui uma rede de apoio familiar. Isso traz certa segurança com os cuidados com o filho, menor estresse com a rotina diária familiar e maior vínculo de afeto para a criança. Contudo, as respondentes que possuem essa rede de apoio não se sentem confortáveis em deixar seus filhos com um ente familiar para ter um momento de lazer com seu companheiro. A culpa por ficar ausente é tão invasora para essas mulheres, que elas não se permitem essa oportunidade.

Os maiores conflitos vivenciados pelas respondentes são: pouco tempo dispensado para a família em virtude da carga horária de trabalho elevada, separação do filho após a licença maternidade, dificuldades na reintegração no trabalho, bem como estagnação da vida social da mulher, mesmo que temporária, quando comparada com a do homem.

A busca do equilíbrio é uma estratégia para a minimização de conflitos e está intimamente ligada a administração entre vida pessoal e profissional.

Assim, faz-se necessário uma reflexão sobre formas de preservar tanto o envolvimento familiar satisfatório, quanto as possibilidades de manutenção profissional e a conservação da qualidade de vida dessas mulheres. Algumas alternativas que precisam ser consideradas são: (a) introdução de normas e estratégias no ambiente do trabalho para proteger a relação das profissionais com seus filhos. Como por exemplo, espaços para amamentar a criança ou espaços para essas mães poderem coletar o leite materno. Isso em contrapartida incentivaria o aleitamento materno; (b) política de governo que rediscuta a redução de jornada sem a diminuição da remuneração, por determinado período de tempo, para as mães que retornam de licença maternidade.

Todas as questões discutidas nesse estudo são fundamentais na vida das mães trabalhadoras, sobretudo para o bem-estar das famílias, o desempenho das empresas e a sociedade em geral, dessa forma, espera-se com este trabalho contribuir de alguma forma para a melhoria das relações de trabalho, ao possibilitar uma melhor compreensão das angústias vivenciadas pelas mães trabalhadoras.

## Referências

BADINTER, E. **Um amor conquistado – o mito do amor materno**. Tradução Waltensir Dutra. 5. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1985.



BARBOSA, M. B. *et al.* Carreira, vida familiar e vida profissional das executivas: tensão e conciliação, 2010. Disponível em:

<[https://www.aedb.br/seget/arquivos/artigos10/525\\_SEGET%20pdf.pdf](https://www.aedb.br/seget/arquivos/artigos10/525_SEGET%20pdf.pdf)>. Acesso 23 jan 2018.

CARLSON, D. S.; KACMAR, K. M.; STEPINA, L. P. **An examination of two aspects of work-family conflict: time and identity.** *Women in Management Review*, v. 10, n. 2, p. 17-25, 1995.

COOPER, C. L; LEWIS, S. **E agora, trabalho ou família: pais e mães que trabalham fora aprendem como enfrentar as sobrecargas profissionais e familiares do dia-a-dia.** São Paulo: Editora Tamisa, 2000.

DANTAS-BERGER, S. M.; GIFFIN, K. **A violência nas relações de conjugalidade: invisibilidade e banalização da violência sexual.** *Cadernos de Saúde Pública*, 2005, v. 21, n. 2, p. 417-425.

DINIZ, G. R. S. Homens e mulheres frente à interação casamento-trabalho: aspectos da realidade Brasileira. In: CARNEIRO T. F. (Org). **Casal e família: entre a tradição e a transformação.** Rio de Janeiro: Nau, 1999.

EVANS, P. **Carreira, sucesso e qualidade de vida.** *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v.36, n.3, p.14-22, jul-set, 1996.

GLAT, R. **Ser mãe e a vida continua...** 2. ed. Rio de Janeiro: Agir, 1994.

GOMES, N. P.; DINIZ, N. M. F.; ARAÚJO, A. J. S.; COELHO, T. M. F. **Compreendendo a violência doméstica a partir da categoria de gênero e geração.** *Acta Paulista de Enfermagem*, v. 20, n. 4, p.504-508, out-dez, 2007.

LINDO, M. R. *et. al.* **Conflito vida pessoal vs vida profissional: os desafios de equilíbrio para mulheres empreendedoras do Rio de Janeiro.** In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, Curitiba. Anais. Curitiba, 2004.

MACDERMID, S. M.; HARVEY, A. **The work-family conflict construct: methodological implications.** In: PITT-CATSSOUPHES, E. E.; KOSSEK, S. **Sweet, Work and Family Handbook: Multi-Disciplinary Perspectives and Approaches**, Lawrence Erlbaum Associates. New Jersey, p. 567-586, 2006.

MERRIAM, S. B. **Qualitative Research and Case Study Applications in Education.** Jossey-Bass, São Francisco (CA), 1998.



NEWCOME, N. **Desenvolvimento infantil: uma abordagem de Mussen**. 8. ed. Porto Alegre: Artes Médicas Sul, 1999.

POSSATI, C.; DIAS, M. R. **Multiplicidade de papéis da mulher e seus efeitos para o bem estar psicológico**. *Psicologia: Reflexão e Crítica*, v. 15, n. 2, p. 293-301, 2002.

PROBST, E. R.; RAMOS, P. **A evolução da mulher no mercado de trabalho**. Disponível em:  
<[http://www.mobilizadores.org.br/wp-content/uploads/2014/05/artigo\\_jan\\_gen\\_a\\_evolucao\\_da\\_mulher\\_no\\_mercado\\_de\\_trabalho.pdf](http://www.mobilizadores.org.br/wp-content/uploads/2014/05/artigo_jan_gen_a_evolucao_da_mulher_no_mercado_de_trabalho.pdf)>. Acesso em: 25 jan. 2018.

SANTOS PINTO, A. M. G. R. **As diferenças de gênero na percepção do conflito trabalho-família**. Escola Superior de Gestão do Instituto Politécnico de Castelo Branco. 2003. Disponível em:  
<[https://repositorio.ipcb.pt/bitstream/10400.11/149/1/REP\\_AnaPinto.pdf](https://repositorio.ipcb.pt/bitstream/10400.11/149/1/REP_AnaPinto.pdf)>. Acesso em: 28 jan. 2018.

SILVEIRA, L. C.; BARHAM, E. J. **A escolha da mulher: participar ou não do mercado de trabalho** [Resumo]. In *Anais da XXX Reunião Anual da Sociedade Brasileira de Psicologia*, p. 262-263, Brasília, 2000.

SOUZA, R. L. R. et. al. **Conflito na relação trabalho e família de mulheres gerentes: o caso do Banco do Brasil**. In: *SEMEAD*, 12, 2009. Disponível em:  
<<http://sistema.semead.com.br/12semead/resultado/trabalhosPDF/1033.pdf>>  
Acesso em: 27 jan. 2018

WAGNER, A.; PREDEBON, J.; MOSMANN, C. **Compartilhar tarefas? Papéis e funções de pai e mãe na família contemporânea**. *Psicologia: Teoria e Pesquisa*, v. 2, n. 2, p. 181-186, 2005.

Recebido em 07/06/2019

Aprovado em 05/07/2019



## **ORIENTAÇÃO AOS COLABORADORES E NORMAS PARA PUBLICAÇÃO**

A *Revista Orbis Latina* está aberta a colaborações de pesquisadores de qualquer parte do planeta. Os artigos, resenhas e demais contribuições devem girar em torno de temáticas que envolvam racionalidades, desenvolvimento, fronteiras ou temas de políticas públicas e planejamento urbano e regional. Trata-se de uma revista *online*, formatada em pdf, publicada exclusivamente em ambiente virtual (internet) de acesso irrestrito. Os artigos, resenhas e demais contribuições publicadas implicam na transferência de direitos do(s) autor(es) para a revista. É de extrema importância salientar que não são pagos direitos autorais pelos textos publicados.

Os artigos, resenhas e demais contribuições enviadas para publicação na *Revista Orbis Latina* são apreciados por pareceristas pelo sistema *blind review*.

A *Revista Orbis Latina* receberá textos que contenham as seguintes características:

- i) **Artigos Científicos** – Os textos devem conter no mínimo 5 e no máximo 30 laudas em formato *Word* ou equivalente. Os artigos devem obrigatoriamente apresentar título, resumo (300 palavras no máximo) e palavras-chave (mínimo três e máximo de sete) em, pelo menos, dois idiomas, introdução, conclusão e referências. Na folha de rosto deverá aparecer o título e o(s) nome(s) do(s) autor(es), com respectiva identificação em nota de rodapé (titulação, instituição de origem, titulação e correio eletrônico). A formatação do artigo deve ser em tamanho A4, margens 2,5 cm, fonte arial 12 e espaçamento simples. Artigos de iniciação científica devem ter, no máximo, 10 laudas.
- ii) **Resenhas** – As resenhas devem conter no mínimo 3 e no máximo 25 laudas em formato word ou equivalente. Na folha de rosto deverá aparecer os dados do livro e o nome do autor da resenha, com respectiva identificação em nota de rodapé (titulação, instituição de origem, titulação e correio eletrônico). A formatação deve ser em tamanho A4, margens 2,5 cm, fonte arial 12 e espaçamento simples.
- iii) **Demais Contribuições** – As contribuições de caráter cultural devem conter no máximo 10 laudas em formato word ou equivalente. Na folha de rosto deverá aparecer o título e os dados do autor, com respectiva identificação em nota de rodapé (titulação, instituição de origem, titulação e correio eletrônico). A formatação deve ser em tamanho A4, margens 2,5 cm, fonte arial ou times new roman 12 e espaçamento simples.

Os autores de artigos, resenhas e demais contribuições devem encaminhar suas colaborações, sem identificação, através do *website da revista* - <https://revistas.unila.edu.br/index.php/orbis>.