

# **REVISTA ORBIS LATINA**

ISSN 2237-6976



**Volume 10, Número 1**  
**Janeiro - Junho**  
**2020**

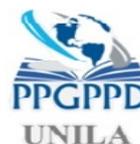


INDEXADORES E BASES BIBLIOGRAFICAS:





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 10, Número 1, Janeiro – Junho de 2020.**

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)

---

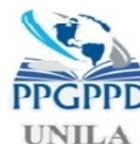
*Revista Orbis Latina, vol.10, nº 1, Foz do Iguaçu/ PR (Brasil), Janeiro – Junho de 2020. ISSN: 2237-6976*

Disponível no website <https://revistas.unila.edu.br/index.php/orbis>





REVISTA ORBIS LATINA  
ISSN: 2237 6976



## **EDITORIAL**

### **MOTIVOS PARA COMEMORAR**

Esse volume reflete o amadurecimento de um ideal, de um projeto nascido dentro da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA), onde os membros do Grupo de Pesquisa Interdisciplinar em Racionalidades, Desenvolvimento e Fronteiras – GIRA visando possibilitar a publicação de trabalhos de pesquisadores de diversas áreas do conhecimento e, com isso, contribuir com o debate de temas ligados seus projetos de pesquisa, bem como criar condições para propor um programa de pós-graduação *stricto sensu*, criaram a Revista Orbis Latina.

A Revista Orbis Latina, primeiro periódico científico publicado na UNILA, se consolidou e já conta, incluindo esta edição, com 10 (dez) volumes e 17 (dezessete) exemplares publicados, divididos em edições regulares e especiais. No tocante a pós-graduação, o GIRA uniu-se a outros grupos e colegas e implantou o Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento, que já formou 34 (trinta e quatro mestres).

Nossa meta agora é melhorar a avaliação Qualis/CAPES da revista e ampliar nosso fator de impacto. Para tanto, convida-se professores, alunos e pesquisadores de universidades, centros universitários, faculdades, institutos e centros de pesquisa a colaborar conosco.

Enviem-nos seu trabalho!

Prof. Dr. Gilson Batista de Oliveira (Editor)

---

*Revista Orbis Latina, vol.10, nº 1, Foz do Iguaçu/ PR (Brasil), Janeiro – Junho de 2020. ISSN: 2237-6976*

Disponível no website <https://revistas.unila.edu.br/index.php/orbis>





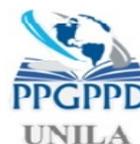
## SUMÁRIO

### ARTIGOS CIENTÍFICOS

<b>QUESTÃO NACIONAL OU REGIONAL? O CASO DOS BRASILEIROS PROPRIETÁRIOS DE VEÍCULOS ESTRANGEIROS NA TRÍPLICE FRONTEIRA</b> <i>Rafael Rodrigues Dolzan e Micael Alvino Silva</i> .....	05
<b>CENSO ESCOLAR 2018 SOBRE O MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DOS PINHAIS/PR: UMA QUESTÃO NORMATIVA OU MAIORES EXIGÊNCIAS PARA O EMPRESÁRIO?</b> <i>Ana Lúcia Barella e Sandra Maciel Lima</i> .....	18
<b>POTENCIAL TURÍSTICO E DIREITO À CIDADE: CONSIDERAÇÕES A RESPEITO DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (PDE) DO MUNICÍPIO DE FOZ DO IGUAÇU</b> <i>Larissa Schelbauer</i> .....	34
<b>CRISE DOS CARGUEIROS IRANIANOS E O DIREITO MARÍTIMO</b> <i>Issam Rabih Menem</i> .....	47
<b>A RELAÇÃO ENTRE A DÍVIDA PÚBLICA E A POLÍTICA MONETÁRIA NO BRASIL</b> <i>Amarildo de Paula Junior e Murilo José Borges</i> .....	55
<b>O MODELO DE CONCORRÊNCIA SETORIAL DE NELSON: UM COMPARATIVO DA AMÉRICA LATINA E A ÁSIA ANTES E PÓS 1980</b> <i>Thais Andreia Araújo de Souza</i> .....	67
<b>O IMPACTO DA ABERTURA COMERCIAL DA CHINA SOBRE OS PREÇOS DAS COMMODITIES DE ALUMÍNIO, PETRÓLEO E SOJA</b> <i>Amarildo de Paula Junior e Rodrigo Monteiro da Silva</i> .....	80
<b>ALBERTO PASSOS GUIMARÃES E CAIO PRADO JR.: UM DEBATE EM TORNO DA LINHA POLÍTICA DO PCB DE 1958</b> <i>João Guilherme Alvares de Farias</i> .....	92
<b>A CRISE ECONÔMICA BRASILEIRA E SEUS EFEITOS SOBRE O EMPREGO FORMAL: UMA DECOMPOSIÇÃO SHIFT-SHARE ESTOCÁSTICA</b> <i>Táise Fátima Mattei e Marina Silva da Cunha</i> .....	116
<b>DESENVOLVIMENTO NEOLIBERAL NOS ANDES: UMA ANÁLISE DAS EXPERIÊNCIAS CHILENA, COLOMBIANA E PERUANA</b> <i>Eduarda Santana Johnston e Renata Peixoto de Oliveira</i> .....	139
<b>ANÁLISE DO PRONAF NAS MESORREGIÕES DO PARANÁ (2013-2018)</b> <i>Ítalo João Bolqui Dutra, Matheus Porcé e Ednaldo Michellon</i> .....	157
<b>A IMPORTÂNCIA DOS LIMITES NA EDUCAÇÃO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES</b> <i>Sergio Paulo de Oliveira</i> .....	173
<b>PROBLEMATIQUE DE LA PROTECTION CIVILE EN DROIT HUMANITAIRE INTERNATIONAL BASE DE LA DETERMINATION DE LA SITUATION SOCIOECONOMIQUE EN RDC CAS DU PHENOMENE KAMUINA-NSAPU DANS LE GRAND KASAÏ 2016-2018</b> <i>Florent Mulaba Tushiye</i> .....	191



REVISTA ORBIS LATINA  
ISSN: 2237 6976



## **RESENHA**

### **LIVRO: TERRITÓRIO E DESENVOLVIMENTO: DIFERENTES ABORDAGENS**

*Arthur Breno Stürmer* .....218

**ORIENTAÇÃO AOS COLABORADORES E NORMAS PARA PUBLICAÇÃO**.....223





## QUESTÃO NACIONAL OU REGIONAL? O CASO DOS BRASILEIROS PROPRIETÁRIOS DE VEÍCULOS ESTRANGEIROS NA TRÍPLICE FRONTEIRA

### NATIONAL OR REGIONAL ISSUE? THE CASE OF BRAZILIAN OWNERS OF FOREIGN VEHICLES IN THE TRIPLE BORDER

Rafael Rodrigues Dolzan<sup>1</sup>  
Micael Alvino Silva<sup>2</sup>

#### Resumo

A grande movimentação de mercadorias, pessoas e valores, transformou a Tríplice Fronteira entre Brasil, Argentina e Paraguai em uma região interconectada e interdependente. No horário de início e término da jornada de trabalho em Ciudad del Este e Foz do Iguacu, há um grande número de trabalhadores que se deslocam do país no qual trabalham para o país no qual residem. Em linhas gerais, trata-se de consequências do processo de integração regional para o qual as legislações nacionais nem sempre são voltadas. A questão nacional e regional muitas vezes se torna conflitante em relação a alguma matéria para a qual há demanda de dispositivos legais supranacionais regulem certos aspectos da vida social. O objetivo deste artigo é analisar, a partir da legislação e de decisões judiciais, a problemática do uso de veículos paraguaios por residentes no lado brasileiro da fronteira. A partir da indagação sobre a escala nacional ou regional, analisar-se há a legislação brasileira e a aplicação da lei em relação à matéria. Argumentaremos que uma legislação regional no âmbito do Mercosul seria de fundamental importância para regulamentar definitivamente a questão.

**Palavras chave:** Tríplice Fronteira, Integração Regional, Relações Fronteiriças, Relações bilaterais Brasil-Paraguai.

#### Resumen

El gran movimiento de bienes, personas y valores transformó la Triple Frontera entre Brasil, Argentina y Paraguay en una región interconectada e interdependiente. Al comienzo y al final de la jornada laboral en Ciudad del Este y Foz de Iguazú, hay un gran número de trabajadores que transitan del país en el cuál trabajan al país en el cuál residen. En términos generales, estas son consecuencias del proceso de integración regional al que no siempre se dirige la legislación nacional. La cuestión nacional y regional a menudo se vuelve conflictiva sobre algún tema para el cual se requieren disposiciones legales supranacionales para regular ciertos aspectos de la vida social. El propósito de este artículo es analizar, con base en la legislación y las decisiones judiciales desde Brasil, el problema del uso de vehículos paraguayos por los residentes del lado brasileño de la frontera. A partir de la pregunta a escala nacional o regional, se analiza la legislación brasileña y la aplicación de la ley en relación con el asunto. Argumentaremos que la legislación regional dentro del Mercosur sería de fundamental importancia para regular definitivamente el tema.

**Palabras clave:** Triple Frontera, Integración Regional, Relaciones Fronterizas, Relaciones Bilaterales Brasil-Paraguay.

---

<sup>1</sup> Especialista em Informática pela PUCPR. Graduado em Informática pela UFPR, graduado em Direito pela UNIOESTE e graduado em Administração pela UP. Professor do Centro Universitário Dinâmica Cataratas e Faculdade Sul Brasil, tutor de ensino a distância da Escola de Administração Fazendária e Auditor-fiscal na Receita Federal do Brasil. E-mail: rdolzan@globocom.com.

<sup>2</sup> Doutor em História (USP), docente da UNILA e líder do Grupo de Pesquisa Tríplice Fronteira (GTF/UNILA). E-mail: micael.silva@unila.edu.br.



## Introdução

O nível de integração entre Estados vizinhos pode levar a situações específicas que ocorrem nas áreas de fronteira, especialmente no que se refere à fiscalização aduaneira. Na Europa, com o advento da União Europeia, tais situações deixaram de ser problema para os Estados que conformam a região. No Hemisfério Ocidental, particularmente a fronteira Estados Unidos-Canadá é um espaço de grande circulação de mercadorias e pessoas, com um controle aduaneiro altamente tecnológico e sofisticado. No caso do Brasil, a fronteira sul com a Argentina é o espaço mais integrado da América do Sul, especialmente por conta do fluxo de mercadorias entre os dois maiores países da região. No entanto, existem fronteiras nas quais as assimetrias entre os Estados impõem maiores problemas ao controle aduaneiro. Este é o exemplo da região da Tríplice Fronteira entre Argentina, Brasil e Paraguai, onde predominam as relações brasileiro-paraguaias.

Em circulação de pessoas, a fronteira do Brasil com o Paraguai é a mais movimentada da América Latina, com registros de que mais de 100 mil pessoas cruzam a Ponte Internacional da Amizade por dia (UDC, 2018). Em todo o espaço que compõe a região (Foz do Iguaçu, Porto Iguaçu e Região Metropolitana de Ciudad del Este), habitam mais de 1 milhão de pessoas, a maioria do lado paraguaio e brasileiro, respectivamente. O principal vetor para o desenvolvimento econômico desta região que surgiu nos últimos quarenta anos trata-se do processo de aproximação do Brasil e do Paraguai que culminou na construção da Ponte Internacional da Amizade, das rodovias que conectaram o país ao Oceano Atlântico e da Itaipu Binacional. O dinamismo econômico, contudo, foi dado com a consolidação de Ciudad del Este como a principal cidade do Paraguai em termos de economia. Somente o comércio da cidade responde a 12% do PIB do país em 2016, por exemplo.<sup>3</sup>

A grande movimentação de mercadorias, pessoas e valores, transformou a Tríplice Fronteira em uma região interconectada e interdependente. No horário de início e término da jornada de trabalho em Ciudad del Este e Foz do Iguaçu, há um grande número de trabalhadores que se deslocam do país no qual trabalham para o país no qual residem. Em linhas gerais, isso é integração regional e é preciso que dispositivos legais supranacionais regulem certos aspectos da vida social. Foi o que aconteceu com a implementação do Acordo de Residência do Mercosul e do antigo instrumento do visto fronteiriço, presente na legislação migratória desde 1985. Diferentemente do caso migratório que possui regulamentação específica, há registros de outros problemas fronteiriços que merecem estudos especializados. O objetivo deste artigo é analisar, a partir da legislação e de decisões judiciais, a problemática do uso de veículos paraguaios por residentes no lado brasileiro da fronteira. A partir da indagação sobre a escala nacional ou regional, analisar-se há a legislação brasileira e a aplicação da lei em relação à matéria. Argumentaremos que uma legislação regional no

---

<sup>3</sup> Em termos de valores, de 2006 a 2016, o comércio de Ciudad del Este movimentou US\$ 3,8 bilhões por ano, dos quais 89% ingressaram de forma ilícita no Brasil (SILVA, DOLZAN e COSTA, 2019).



âmbito do Mercosul seria de fundamental importância para regulamentar definitivamente a questão.

### O ordenamento jurídico nacional e as questões regionais

A Constituição Federal do Brasil de 1988, em seu art. 237, definiu que: “[...] a fiscalização e o controle sobre o comércio exterior, essenciais à defesa dos interesses fazendários nacionais, serão exercidos pelo Ministério da Fazenda”. Desde então, a atribuição era repassada por aquele ministério à Secretaria da Receita Federal do Brasil. Em 2019, uma mudança administrativa alterou o nome da instituição para Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil que passou a ser subordinada ao Ministério da Economia, conforme o Decreto nº 9.745/2019, contudo, mesmo com essa mudança estrutural a competência sobre a administração aduaneira permaneceu sob responsabilidade da instituição.

De acordo com o seu Regimento Interno atualmente vigente, conforme Portaria do Ministério da Fazenda nº 430/2017, compete à Receita Federal do Brasil “interpretar e aplicar a legislação tributária, aduaneira, de custeio previdenciário e correlata, editando os atos normativos e as instruções necessárias à sua execução”. Significa que a instituição define a interpretação e a aplicação das normas tributárias e aduaneiras através da edição de atos administrativos normativos.<sup>4</sup> Nesse sentido, a Portaria do Ministério da Fazenda nº 203/2012, estabeleceu que um bem estrangeiro que adentre no território nacional deve ser submetido ao controle aduaneiro realizado pela Receita Federal do Brasil. Trata-se de uma regra que, a priori, se aplica a todos os bens não nacionais, inclusive veículos.

Nas regiões de fronteira e especialmente na fronteira de Foz do Iguaçu com Ciudad del Este, a internação de um bem estrangeiro constitui um fato gerador<sup>5</sup> do imposto de importação, como determina o art. 1º do Decreto-Lei nº 37/1966: “O Imposto sobre a Importação incide sobre mercadoria estrangeira e tem como fato gerador sua entrada no Território Nacional”. Nessa senda, o Regulamento Aduaneiro (Decreto nº 6.759/2009) repete o disposto anteriormente citado, trazendo em seu art. 72: “O fato gerador do imposto de importação é a entrada de mercadoria estrangeira no território aduaneiro”.

Especificamente no que se refere à veículos, quando de uma abordagem de um veículo emplacado, trata-se de um veículo usado. Se considerado como importação, vale ressaltar que a prática é vedada no sistema jurídico brasileiro. Essa vedação foi firmada na Portaria DECEX nº 8/1991 do Departamento de Comércio Exterior, que definiu em seu art. 27 que: “[...] não será autorizada a importação de bens de consumo usados”.

---

<sup>4</sup> Essa atribuição advém diretamente de competência análoga do ministro da fazenda estampada no art. 87, § único, inc. II, da Constituição Federal, no qual é definido que compete aos ministros de Estado expedir instruções para a execução das leis, decretos e regulamentos.

<sup>5</sup> Conforme o Código Tributário Nacional, Lei nº 5.172/1966, em seu art. 114, “Fato gerador da obrigação principal é a situação definida em lei como necessária e suficiente à sua ocorrência”. Para Ruy Barbosa Nogueira, “Fato gerador do tributo é o conjunto dos pressupostos abstratos descritos na norma de direito material, de cuja concreta realização decorrem os efeitos jurídicos previstos”. (NOGUEIRA, 1999, p. 142)



A referida portaria foi objeto de uma série de questionamentos judiciais e levou o Supremo Tribunal Federal a um pronunciamento a seu respeito. Na apreciação do recurso extraordinário nº 203.954/CE, o Ministro Maurício Côrrea ao proferir seu voto concluiu que “a restrição de importação de bens de consumo usados imposta pela Portaria nº 08/91-DECEX, art. 27, não padece de qualquer vício”. (BRASIL, 1997).

Portanto, se pode concluir que os questionamentos encerraram e a importação de veículos estrangeiros usados é vedada no Brasil. Logo, para que um veículo possa adentrar regularmente em território brasileiro sem que seja passível de apreensão por configurar internação irregular, deverá estar enquadrado em uma situação de exceção: veículos de turistas sob o regime de admissão temporária.<sup>6</sup>

A este respeito é particularmente importante a Resolução Mercosul nº 35/2002, internalizada no Ordenamento Jurídico brasileiro pelo Decreto nº 5.637/2005, que aperfeiçoou as normas para a circulação de veículos de turistas particulares e de aluguel nos estados-partes do Mercosul. De acordo com a Resolução:

Os veículos comunitários do MERCOSUL, de propriedade das pessoas físicas residentes ou de pessoas jurídicas com sede social em um Estado Parte, quando estiverem sendo utilizados em viagens de turismo, poderão circular livremente em qualquer um dos demais Estados Partes, nas condições estabelecidas nesta norma.

Além de definir o tipo de veículo contemplado e a documentação a ser apresentada pelo motorista, a Resolução 35/2002 em seu Artigo 3º, ainda define o turista como “[...] uma pessoa física que ingresse em um Estado Parte distinto daquele no qual tem sua residência habitual e ali permaneça nessa qualidade”. Isso significa que os residentes no Brasil não podem reivindicar esta legislação para amparar a circulação em veículos de placas paraguaias, por exemplo, por não se enquadrarem na categoria de turista.

Ocorrem casos em que a pessoa alega residir no Brasil, mas estar de posse de um veículo paraguaio por conta de seu domicílio profissional. Apesar de ser facilmente confundido no senso comum, o local de residência e de domicílio, de fato, podem ser distintos (GOMES, 2002). Contudo, ao analisar os dois institutos sob o viés jurídico, esta hipótese será afastada de plano. De Plácido e Silva, em seu dicionário jurídico, complementa a definição de domicílio explicando a diferença entre residência e domicílio:

Daí porque entre *domicílio* e *residência* há certa diferença. A residência, apresentando uma situação meramente de fato, é o local em que a pessoa vive, sem

<sup>6</sup> Em relação aos bens, em geral, há outras exceções que possibilitariam a internação regular sem a necessidade de importação: regime especial de bagagem e comércio fronteiriço de subsistência. Contudo, em nenhum destes casos os veículos podem ser enquadrados.



esse caráter definitivo ou de tê-lo como centro de atividades, advindo da permanência ou efetividade, e a intenção de mantê-la nesse sentido. O domicílio, assim, pode compreender a *residência*. Mas, esta, nem sempre indica o domicílio, por vezes tido como a *sede legal*, ou *eleita*, da pessoa, para nele centralizar todos os seus negócios ou atividades. (SILVA, 1993)

Portanto, é possível que o residente em Foz do Iguaçu alegue domicílio profissional em Ciudad del Este, por exemplo. Na regra do Mercosul, o legislador não estabeleceu esta previsão, logo, não é possível empregar o conceito de turista para um ingressante no território nacional. Contudo, há a possibilidade de se enquadrar determinados casos nas regras da admissão temporária de veículos estrangeiros, desde que o objeto fique no território nacional por um prazo pré-determinado. Em relação a esse instituto, o Decreto-Lei nº 37/1966 dispõe, em seus arts. 75 e 76, as seguintes regras:

Art. 75 – Poderá ser concedida na forma e condições do regulamento, suspensão dos tributos que incidam sobre a importação de bens que devam permanecer no país durante prazo fixado.

§ 1º - A aplicação do regime de admissão temporária ficará sujeita ao cumprimento das seguintes condições básicas:

I - Garantia de tributos e gravames devidos, mediante depósito ou termo de responsabilidade;

II - Utilização dos bens dentro do prazo da concessão e exclusivamente nos fins previstos;

III - Identificação dos bens.

§ 2º - A admissão temporária de automóveis, motocicletas e outros veículos será concedida na forma deste artigo ou de atos internacionais subscritos pelo Governo brasileiro e, no caso de aeronave, na conformidade, ainda, de normas fixadas pelo Ministério da Aeronáutica.

§ 3º - A disposição do parágrafo anterior somente se aplica aos bens de pessoa que entrar no país em caráter temporário.

§ 4º - A Secretaria da Receita Federal do Brasil disporá sobre os casos em que poderá ser dispensada a garantia a que se refere o inciso I do § 1º.

Apesar da flexibilidade, o legislador brasileiro foi específico com relação à atribuição da Receita Federal do Brasil para disciplinar a admissão temporária de automóveis. No artigo 76, é possível perceber que a concessão pode até ser aplicada a brasileiros, mas que tenham residência e domicílio no exterior e “entre no país em viagem temporária”. Nesse sentido, estando o veículo estrangeiro no território nacional, conduzido por residente no País e, conseqüentemente, em caráter não temporário, deverá ser afastada a aplicação do instituto da admissão temporária, sob pena de violação ao disposto nos arts. 75, § 3º e 76 do Decreto-Lei nº 37/1966.

De acordo com esta assertiva, há outros documentos normativos da Receita Federal do Brasil. Pelo Decreto nº 6.759/2009, (artigo 355), “O regime poderá ser aplicado aos bens relacionados em ato normativo da Secretaria da Receita Federal do Brasil e aos admitidos temporariamente ao amparo de acordos internacionais”. Para regulamentar o dispositivo, o órgão editou a Instrução Normativa da Receita Federal do Brasil nº 1.600/2015, autorizando a admissão temporária do veículo de viajante não residente, nos seguintes termos:



Art. 3º Poderão ser submetidos ao regime de admissão temporária com suspensão total do pagamento de tributos incidentes na importação:

[...]

IX - veículos terrestres e embarcações de esporte e recreio, inclusive motos aquáticas, **destinados ao uso particular de viajante não residente**, transportados ao amparo de conhecimento de carga;

[...]

Art. 5º Serão automaticamente submetidos ao regime de admissão temporária com suspensão total do pagamento dos tributos, sem registro de declaração de importação:

[...]

VI - os veículos terrestres e embarcações de esporte e recreio, matriculados em Estado-Parte do Mercosul, **de propriedade de pessoas físicas estrangeiras residentes ou de pessoas jurídicas com sede social em tais países**, utilizados em viagem de turismo, observadas as condições previstas na Resolução do Grupo Mercado Comum (GMC) nº 35, de 20 de junho de 2002;

VII - o veículo terrestre estrangeiro, matriculado em país limítrofe, **destinado ao uso particular de viajante não residente**, desde que sua circulação fique adstrita ao perímetro urbano do município sede do ponto de fronteira alfandegado; (*grifos nossos*).

Novamente fica evidenciada a adequação do regime de admissão temporária apenas para veículos estrangeiros de não residentes no Brasil. Logo, os veículos de residentes estão excluídos desse conceito. Até porque, a admissão temporária, como o próprio nome diz, foi concebida para uma internação em caráter precário e temporário, o que não é o caso de residentes no Brasil que utilizam permanentemente os veículos estrangeiros em território nacional.

Nesse sentido, quando um veículo estrangeiro é introduzido no território brasileiro sem os procedimentos de importação ou sem estar enquadrado como veículo de turista ou sem atender as hipóteses de admissão temporária, trata-se de internação irregular. Nesse caso, cabe a apreensão do bem e, após o devido processo legal, pode ser aplicada a pena de perdimento, conforme disposto no art. 529, incs. I e II, e art. 603, incs. I e II, ambos do Decreto nº 7.212/2010.

Cabe mencionar que houve discussão acerca da constitucionalidade da pena de perdimento de bens, sendo que o Supremo Tribunal Federal, por meio de decisão do ministro Cezar Peluso, no recurso extraordinário nº 251.008-4/DF, manifestou-se da seguinte forma:

Nessa moldura factual indisputável, tem-se que foram aplicadas a ilícito administrativo que remonta ao ano de 1986, quando a mercadoria adentrou no país, normas jurídicas cuja previsão de perdimento de bens por danos causados ao erário encontravam explícito suporte no art. 153, §11, da Constituição Federal de 1969. [...] O art. 5º, XLVI, b, da Constituição vigente, não incidiria de nenhum modo no caso, e isso basta por repelir o recurso extraordinário. Não custa, todavia, como mero argumento de reforço, notar que essa norma não incidiria no caso por mais um motivo, que é o de não pré-excluir à legislação subalterna a previsão de perdimento de bens em reparação de dano ao erário e no caso de enriquecimento ilícito no exercício de função pública, só para referir hipóteses históricas. É que se trata de



preceito específico, voltado a disciplinar a perda de bens só como pena criminal, **sem com isso inibir ou proibir, por argumento contrário, repugnante à hipótese, a adoção da medida na esfera civil, quando compatível com o sistema constitucional.** Tampouco parece sustentável que tal inibição decorreria da irrelevante circunstância de o atual ordenamento não conter regra análoga à do art. 153, §11, da Carta de 1969, nem que nasceria de outras normas, perante as quais tira-se, na verdade, coisa oposta. Já não constar texto idêntico não implica de per si restrição alguma. E restrição constitucional ao perdimento de bens se reconhece hoje a dois cânones, os inscritos no art. 5º, LIV, e no art. 150, IV. [...] (RE 251.008-4/DF - Ministro Cezar Peluso, decisão monocrática, DJ. 29.09.2004, p. 70). (BRASIL, 2004, *grifo nosso*)

Diante desse quadro, é plenamente cabível a aplicação da pena administrativa de perdimento para veículo irregularmente internalizado no País. Quanto aos aspectos criminais relacionados à internação irregular de veículos estrangeiros no País, há duas possibilidades de tipificação: descaminho ou contrabando.

No caso de internação irregular de veículo novo, tendo em vista que é possível a sua importação regular, o tipo penal está relacionado com o não recolhimento dos tributos devidos. Nessa situação, fica caracterizado o crime de descaminho, conforme previsão do art. 334 do Código Penal: “Iludir, no todo ou em parte, o pagamento de direito ou imposto devido pela entrada, pela saída ou pelo consumo de mercadoria”.

Para a internação irregular de veículo usado, tendo em vista a proibição expressa de importação de bens de consumo usados do art. 27 da Portaria DECEX nº 8/1991, a tipificação correta é o crime de contrabando. Esse crime está previsto no art. 334-A do Código Penal: “Importar ou exportar mercadoria proibida”.

Apesar da previsão desses crimes no Código Penal, cabe mencionar que há entendimento jurisprudencial no sentido de considerar a conduta atípica em razão de, mesmo com a internação irregular do bem, não ser possível a comprovação do ânimo do agente em manter o veículo no Brasil. Esse entendimento pode ser observado na decisão da apelação criminal nº 0000438-02.2009.404.7004/PR, conforme segue:

APELAÇÃO CRIMINAL Nº 0000438-02.2009.404.7004/PR

Relator (a): Juíza Federal SALISE MONTEIRO SANCHOTENE

Julgamento: 12/03/2013

Órgão Julgador: 7ª Turma

Publicação: Boletim 032/2013 em 03/04/2013

**Ementa: Penal. Contrabando. Operação Alienígena. Internalização de veículo. Duplo domicílio. Atipicidade. Absolvição. Artigo 386, III, do CPP. Perdimento do bem afastado na seara penal.** 1. Para fins de tipificação do delito de contrabando, é necessário comprovar o ânimo de permanecer com o veículo no Brasil de forma definitiva. 2. Não se caracteriza a internacionalização irregular de automóvel em solo nacional se, como ocorre nos autos, é comprovadamente utilizado para o deslocamento transfronteiriço com habitualidade. Ausente, portanto, o caráter definitivo da importação. 3. Inexistindo fato penalmente punível, a absolvição, nos termos do artigo 386, III, CPP, é medida que se impõe. 4. Afastado o perdimento do veículo na esfera penal. 5. Decisão estendida à ré Simone. (BRASIL, 2013)



Assim, é possível enquadrar os residentes no Brasil que possuem veículos registrados no Paraguai em um dos dois tipos penais. Mas, a matéria é controversa e chega até mesmo a criar certa insegurança jurídica. Não há enquadramento legal que dê amparo à aquisição e utilização de veículos matriculados no exterior por residentes no Brasil. Logo, como esperado, a Receita Federal do Brasil, órgão responsável pela fiscalização aduaneira, passou a fiscalizar os veículos matriculados no exterior, realizando apreensões de veículos considerados irregularmente internados no território brasileiro. Por outro lado, os proprietários de veículos estrangeiros que residem no Brasil consideram que essas apreensões ferem o direito à propriedade previsto no art. 5º, *caput*, e inc. XXII, da Constituição Federal, que preceitua:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à **propriedade**, nos termos seguintes:

[...]

XXII - é garantido o direito de **propriedade**; (*grifos nossos*)

O conflito entre as autoridades aduaneiras e os proprietários dos veículos refletiu-se nas demandas judiciais que começaram a povoar as Varas e os Tribunais Regionais Federais. Desde ações ordinárias até mandados de segurança preventivos foram impetrados com o intuito de assegurar aquilo que os proprietários acreditavam ser um direito líquido e certo. Em um primeiro momento, em razão de lacunas legislativas<sup>7</sup> e de incertezas que pairavam sobre o tema, a Justiça Federal produziu decisões tanto favoráveis como contrárias aos proprietários dos veículos estrangeiros. Naquele período, pode-se trazer como exemplo de decisão favorável ao proprietário do veículo o acórdão proferido na apelação cível nº 97.04.41446-3, pela 2ª Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, na qual o domicílio profissional foi considerado como domicílio válido para justificar a possibilidade de utilizar no Brasil o veículo alienígena, como pode ser visto a seguir:

APELAÇÃO CÍVEL Nº 97.04.41446-3

Data de autuação: 11/07/1997

Relator: Des. Federal MÁRCIO ANTONIO ROCHA

Órgão Julgador: 2ª TURMA

Ementa: PENA DE PERDIMENTO. VEÍCULO ESTRANGEIRO. CIDADÃO BRASILEIRO RESIDENTE EM TERRITÓRIO NACIONAL COM EMPRESA NO PARAGUAI. IMPORTAÇÃO IRREGULAR. AFASTAMENTO.

1. O cidadão que reside no Brasil e apresenta empresa em País vizinho, a teor do artigo 32 do Código Civil, pode ser considerado como domiciliado em qualquer desses Países.

2. Permitido pela Lei a situação de residência em um País e exercício de atividade comercial em outro, há que se ter em mente que o cidadão, nacional ou estrangeiro, haverá de poder ter um veículo, registrado em um dos Países. Assim, levado ao extremo o entendimento posto nos autos, caso o veículo fosse brasileiro,

<sup>7</sup> Para Maria Helena Diniz em sua obra **As lacunas no direito**, 2002, p. 70, as lacunas legislativas são as “[...] faltas ou falhas de conteúdos de regulamentação jurídico-positiva para determinadas situações fáticas, que admitem sua remoção por uma decisão judicial jurídico-integradora”. (DINIZ, 2002)



teoricamente, estaria sujeito à perdimento em território Paraguai, pois lá considerariam o Impetrante domiciliado no Paraguai.

3. Entendimento desse jaez bate de frente com a lógica, e com a atual política de integração.

4. Reconhecida a legalidade da permanência do veículo estrangeiro em território nacional, cujo uso limita-se o uso assim estabelecido na região de Fronteira, não se cogitando da pena de perdimento por importação irregular. Interpretação da IN 69191-SRF. (BRASIL, 2001)

Por outro lado, o julgado apresentado a seguir desautoriza a utilização de veículo matriculado no exterior por pessoa residente no Brasil amparada por visto temporário de estudante, o que descaracteriza a condição de turista prevista na legislação vigente. Trata-se de acórdão proferido na apelação cível nº 2001.72.00.003220-6, pela 2ª Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, conforme segue:

APELAÇÃO CÍVEL Nº 2001.72.00.003220-6

Data de autuação: 05/02/2002

Relator: Des. Federal DIRCEU DE ALMEIDA SOARES

Órgão Julgador: 2ª TURMA

Ementa: PENA DE PERDIMENTO. VEÍCULO PARAGUAIO. ESTUDANTE PARAGUAIA RESIDENTE NO BRASIL COM VISTO TEMPORÁRIO DE ESTUDANTE. CIRCULAÇÃO SEM A COMPROVAÇÃO DA REGULAR IMPORTAÇÃO. APLICABILIDADE.

1. É aplicável a pena de perdimento a veículo registrado no Paraguai, pertencente à cidadã paraguaia que reside no Brasil, por estar circulando sem a documentação comprobatória de sua regular importação, pois não se trata de "veículo comunitário", estando amparado pelo Decreto nº 1.765/95 (que internalizou a Resolução do Grupo Mercado Comum nº 131/94), cuja regulamentação foi dada pela Portaria nº 16/95 do Ministério da Fazenda.

2. A legislação brasileira, sobretudo a Lei nº 6.815/90, diferencia o estrangeiro portador de visto de turista e aquele que ostente visto temporário de estudante, estabelecendo restrições e vantagens em relação a cada um, conferindo ao beneficiário direitos e obrigações diversas a depender do enquadramento. Dentre as vantagens concedidas ao estrangeiro turista, por exemplo, se encontra a própria dispensa de visto, assim como a livre circulação dos veículos oriundos dos países do MERCOSUL, independentemente de qualquer formalidade. Já quanto às regalias concedidas aos que portarem visto temporário de estudante, encontra-se a possibilidade de permanência em território nacional por 1 ano, prorrogável, dentre outras estabelecidas nas normas que regem a espécie.

3. A demandante não ostenta a condição de turista, mas, radicada no país desde 1996 para frequentar o curso de economia da Universidade Federal de Santa Catarina - ou seja, sendo estudante, portando, inclusive o visto temporário de estudante - deveria submeter-se ao fiel cumprimento das leis pertinentes à importação no tocante ao seu veículo.

4. Verba honorária mantida em 10% sobre o valor da causa. (BRASIL, 2002)

Em razão dessa divergência jurisprudencial acerca do assunto, a insegurança jurídica era enorme, fazendo com que os proprietários de veículos matriculados no exterior e que residiam no Brasil estivessem em constante alerta em relação à possibilidade jurídica de apreensão de seus veículos. Em um segundo momento, as decisões passaram a ter um



entendimento majoritariamente favorável aos proprietários dos veículos com base em dois argumentos principais: 1) livre circulação de bens e pessoas no Mercosul e 2) duplo domicílio civil a partir do Código Civil de 2002. Esse entendimento pode ser visto em decisões recentes, como é o caso do acórdão proferido no agravo de instrumento nº 2009.04.00.038830-3, pela 3ª Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, conforme segue:

AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 2009.04.00.038830-3

Data de autuação: 23/10/2009

Relator: Des. Federal MARGA INGE BARTH TESSLER

Órgão Julgador: 3ª TURMA

Ementa: ADMINISTRATIVO. GARANTIA DE TRÂNSITO LIVRE NO TERRITÓRIO BRASILEIRO COM VEÍCULOS DE PLACAS PARAGUAIAS. DUPLO DOMICÍLIO. 1. Na esteira do entendimento desta Corte: As normas administrativas que regulam o trânsito, em território nacional, de veículo estrangeiro de propriedade de pessoa domiciliada no Brasil, objetivam impedir fraude à importação e, conseqüentemente, sonegação fiscal. Porém, se a impetrante possui duplo domicílio, no Paraguai e no Brasil, trafegando em fronteira aberta no exercício de suas atividades nos dois países, não se enquadra na pretensão do legislador administrativo.(TRF4, APELREEX 2008.70.02.004664-0, Quarta Turma, Relator Valdemar Capeletti, D.E. 30/03/2009). 2. As peculiaridades das relações sociais e comerciais estabelecidas entre os cidadãos brasileiros e paraguaios são de conhecimento geral, bem como as suas conseqüências práticas, notadamente em razão da integração necessária ao aprimoramento das relações entre os países membros do MERCOSUL. (TRF4, AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 2009.04.00.038830-3, 3ª Turma, Des. Federal MARIA LÚCIA LUZ LEIRIA, POR UNANIMIDADE, D.E. 18/02/2010). (BRASIL, 2010)

Teor muito similar a essa decisão foi repetido durante anos em julgados que tratam da utilização de veículos matriculados no exterior. Pode-se dizer que por quase uma década esse entendimento prevaleceu tanto na primeira instância como nos Tribunais Regionais Federais. Essa linha é majoritária, mas não unânime. Algumas decisões têm dado foco no regime de admissão temporária e na regulamentação do Mercosul que trata dos turistas, logo, a livre circulação de bens e o duplo domicílio são relativizados nesses casos. Esse raciocínio pode ser observado em acórdão proferido na apelação cível nº 2009.72.00.000687-5, da 2ª Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, visto a seguir:

APELAÇÃO CÍVEL Nº 2009.72.00.000687-5

Data de autuação: 14/08/2009

Relator: Des. Federal OTÁVIO ROBERTO PAMPLONA

Órgão Julgador: 2ª TURMA

Ementa: TRIBUTÁRIO. REGIME ADUANEIRO DE ADMISSÃO TEMPORÁRIA. VEÍCULO ESTRANGEIRO EM CIRCULAÇÃO NO TERRITÓRIO NACIONAL. PROPRIETÁRIO ESTRANGEIRO RESIDENTE E DOMICILIADO NO BRASIL. AFASTADA A CONDIÇÃO DE TURISTA E DE DUPLO DOMICÍLIO. MANUTENÇÃO DA PENA DE PERDIMENTO.

A legislação aduaneira admite a circulação de veículo estrangeiro no país, sob o regime de admissão temporária, desde que seja de uso particular exclusivo de turista, estrangeiro ou brasileiro residente em um dos outros Estados que integram o MERCOSUL, observado o prazo máximo estabelecido pela legislação migratória. Contudo, o fato de um condutor de veículo estrangeiro - flagrado pela fiscalização



em território brasileiro - ter domicílio no Brasil afasta a possibilidade de aplicação do regime de admissão temporária, mostrando-se legítima a apreensão do bem. Precedente. (TRF4 - AC 2002.70.02.002134-2/PR, Relatora Vivian Josete Pantaleão Caminha, Primeira Turma, DJ 07/08/2007). (BRASIL, 2009)

Nesse caso, o relator entendeu que na impossibilidade de aplicação da norma de admissão temporária, por não se tratar de turista, aliada à comprovação da residência no Brasil, configura a internação irregular, legitimando a apreensão do veículo. Destarte, como mencionado, é uma decisão que se afasta da linha que vinha sendo adotada majoritariamente pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região.

Como visto nessa decisão, apesar de haver uma corrente majoritária que aceita a “tese do duplo domicílio”, a jurisprudência não está consolidada. Essa divergência de posicionamentos mantém a insegurança jurídica em relação ao tema, o que justifica o aprofundamento do estudo e a busca de uma solução para essa situação jurídica.

### **Considerações finais**

Nesse artigo, a proposta foi analisar a legislação brasileira e a aplicação da lei em relação à brasileiros residentes no Brasil que circulam com veículo matriculado no Paraguai. Destacamos que, em geral, há algumas exceções que se aplicam a quem não reside no Brasil o que poderia levar a Receita Federal do Brasil, órgão competente, a apreender o veículo sob acusação de internação irregular de bens estrangeiros em território nacional. Quando levados à justiça, as sentenças analisadas indicam que há dois entendimentos correntes.

Por um lado, parte das decisões considera o duplo domicílio internacional como um instituto válido, o que possibilitaria a posse e utilização de veículos matriculados no exterior. Por outro lado, parte das decisões considera que o domicílio tributário é único para evitar injustiças e desequilíbrios entre contribuintes que estejam em situações idênticas ou mesmo similares, o que impossibilitaria a utilização de veículos matriculados no exterior por residentes no Brasil.

Retomando nossa indagação inicial, se a problemática da circulação de veículos paraguaios guiados por brasileiros residentes no Brasil for considerada uma questão nacional, entendemos que a Receita Federal possui condições normativas para efetuar as apreensões. A Justiça Federal, por sua vez, poderá firmar um entendimento baseado nas regras nacionais. Conforme destacado, o entendimento mais recente do Tribunal Regional Federal da 4ª Região pode levar a decisões mais direcionadas à aceitação do duplo domicílio internacional. Logo, continuaríamos em um contexto de insegurança, no qual o órgão responsável pela fiscalização e o poder judiciário têm entendimentos divergentes.

Em âmbito regional poder-se-ia criar uma legislação do Mercosul que regulasse a matéria e pudesse ser incluído no ordenamento jurídico nacional. Um dos motivos pelos quais isso ainda não ocorreu é sua vinculação quase que exclusiva à área da Tríplice Fronteira. Seria necessário observar como o processo ocorre em outras áreas de fronteiras, o que não foi possível nos limites deste artigo. De todo modo, se houver condição de tratar o assunto em nível regional, um consenso no Mercosul certamente contribuiria para diminuir a insegurança



jurídica e o cotidiano de um espaço tão complexo como a Tríplice Fronteira. Para o cidadão fronteiriço, esclarecidas as controvérsias poderia haver maior liberdade especialmente para aqueles que de fato atuam em mais de um território nacional cotidianamente. Para os agentes do Estado, lançar luz sobre a problemática contribuiria para identificação, de fato, daqueles que visam unicamente a evasão de divisa e o contorno da legislação nacional.

### Referências

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 203.954/CE**. Relator: Ministro Ilmar Galvão. Julgamento: 20 de novembro de 1996. Publicação: DJ 07-02-1997 PP-01365 – EMENT VOL-01856-11 PP-02250. Disponível em: <[www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br)>. Consultado em: 09 de agosto de 2014.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 251.008/DF**. Relator: Ministro Cezar Peluso. Julgamento: 27 de agosto de 2004. Publicação: DJ 29-09-2004 PP-00070. Disponível em: <[www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br)>. Consultado em: 09 de agosto de 2014.

\_\_\_\_\_. Tribunal Regional Federal (4ª Região). **Agravo de Instrumento nº 2009.04.00.038830-3**. Relator: Desembargadora Federal Maria Lúcia Luz Leiria. 3ª Turma. Julgamento: 12 de janeiro de 2010. Publicação: em 05 de maio de 2010, no Boletim 403/2010. Disponível em: <<http://www2.trf4.jus.br>>. Consultado em: 05 de agosto de 2014.

\_\_\_\_\_. Tribunal Regional Federal (4ª Região). **Apelação Cível nº 97.04.41446-3**. Relator: Desembargador Federal Márcio Antonio Rocha. 2ª Turma. Julgamento: 05 de outubro de 2000. Publicação: DJU de 04 de abril de 2001, no Boletim 149 – ARM. 12. Disponível em: <<http://www2.trf4.jus.br>>. Consultado em: 05 de agosto de 2014.

\_\_\_\_\_. Tribunal Regional Federal (4ª Região). **Apelação Cível nº 2001.72.00.003220-6**. Relator: Desembargador Federal Dirceu de Almeida Soares. 2ª Turma. Julgamento: 21 de maio de 2002. Publicação: DJU de 16 de agosto de 2002, p. 548/571 Exp. 3409/2002. Disponível em: <<http://www2.trf4.jus.br>>. Consultado em: 05 de agosto de 2014.

\_\_\_\_\_. Tribunal Regional Federal (4ª Região). **Apelação Criminal nº 0000438-02.2009.404.7004/PR**. Relatora: Juíza Federal Salise Monteiro Sanhotene. 7ª Turma. Julgamento: 12 de março de 2013. Publicação: 03 de abril de 2013, no Boletim 032/2013. Disponível em: <<http://www2.trf4.jus.br>>. Consultado em: 20 de setembro de 2014.

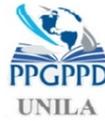
DINIZ, Maria Helena. **As lacunas do direito**. São Paulo: Saraiva, 2002.

NOGUEIRA, Ruy Barbosa. **Curso de Direito Tributário**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário jurídico**. Volume II, D-I. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1993.



REVISTA ORBIS LATINA  
ISSN: 2237 6976



*página 17*

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.

UDC. **Pesquisa sobre o perfil de pessoas que atravessam a Ponte da Amizade**. União Dinâmica de Faculdades Cataratas. Foz do Iguaçu. 2018.

*Recebido em 29/08/2019  
Aprovado em 14/11/2019*





**CENSO ESCOLAR 2018 SOBRE O MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DOS PINHAIS/PR:  
UMA QUESTÃO NORMATIVA OU MAIORES EXIGÊNCIAS PARA O  
EMPRESÁRIO?**

**SCHOOLAR CENSUS ON THE MUNICIPALITY OF SÃO JOSÉ DOS PINHAIS/PR  
(2018): A NORMATIVE ISSUE OR GREATER REQUIREMENTS FOR  
ENTREPRENEURS?**

Ana Lúcia Barella<sup>1</sup>  
Sandra Maciel Lima<sup>2</sup>

**Resumo**

O presente artigo tem por objetivo identificar os possíveis motivos para as diferenças estruturais entre instituições públicas e privadas na oferta da educação infantil no Município de São José dos Pinhais, Paraná. Para tanto, utilizar-se-á da pesquisa bibliográfica e documental, tomando como base a legislação utilizada pelo município de São José dos Pinhais, Paraná, para credenciamento de instituições privadas de educação infantil ao seu Sistema de Ensino e os dados fornecidos pelo Censo Escolar sob as exigências de tais normas. Percebeu-se que tanto as instituições públicas quanto as privadas estão submetidas às mesmas normas, o que permite concluir que as diferenças estruturais percebidas entre tais instituições decorrem de maiores exigências direcionadas às instituições privadas, em detrimento das públicas.

**Palavras chave:** Sistema Municipal de Ensino; Censo Escolar; Unidade Educacional Privada; Educação Infantil; Direito Empresarial.

**Abstract**

The purpose of this article is to identify possible reasons for structural differences between public and private institutions in the provision of early childhood education in the municipality of Sao Jose dos Pinhais, Parana. To do so, it will use bibliographical and documentary research, based on the legislation used by the municipality of Sao Jose dos Pinhais, Parana, to accredit private institutions of early childhood education to its Teaching System and the data provided by the Scholar Census under the requirements of such standards. It was noticed that both public and private institutions are subject to the same norms, which leads to the conclusion that the perceived structural differences between these institutions derive from greater demands directed at private institutions, to the detriment of public institutions.

**Keywords:** Municipal Education System; Scholar Census; Private Educational Unit; Child education; Business Law.

---

<sup>1</sup> Professora, advogada, mestranda em Direito Empresarial e Cidadania pelo Centro Universitário Curitiba – UNICURITIBA. E-mail: [alb.curitiba@gmail.com](mailto:alb.curitiba@gmail.com).

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



## INTRODUÇÃO

A educação no Brasil tem base constitucional, mas é regulada tanto pela União, quanto por Estados e Municípios. Diante disto existe um grande número de normas a serem observadas para a prestação deste serviço.

Essa prestação pode ser realizada tanto pelo Poder Público, quanto pela iniciativa privada. Ocorre que, analisando-se dados do último Censo Escolar disponível sobre as instituições de ensino de educação infantil do município de São José dos Pinhais, percebeu-se consideráveis diferenças entre os espaços ofertados às crianças das instituições públicas e das privadas (INEP, 2018).

A questão que se coloca está voltada ao motivo pelo qual essa diferença estabeleceu-se. Será que existem normas destinadas especificamente ao empreendedor que pretende exercer sua empresa no ramo da educação naquele município? Ou, sendo as mesmas normas para ambas as iniciativas (pública e privada) a exigência de oferta de diversidade de ambientes às crianças apenas recai sobre o particular?

Na tentativa de encontrar respostas sobre o assunto, foram analisadas as bases legais da organização da educação municipal e, em especial, a de São José dos Pinhais, no Paraná; as normas utilizadas por este município para credenciamento e autorização de funcionamento de curso de educação infantil e os dados fornecidos pelo Censo Escolar de 2018 no que toca à estrutura física das instituições municipais públicas e privadas de educação infantil a partir da observação dos espaços ofertados às crianças por elas atendidas.

Neste sentido, a pesquisa aqui proposta justifica-se pela importância que o Poder Público tem ao estabelecer estrutura mínima necessária para que o empreendedor tenha seu pedido de credenciamento e autorização de curso deferidos; permitindo uma avaliação prévia inclusive sobre se as exigências que vierem a ser impostas o serão, na mesma medida, ao próprio Poder Público - o que poderá auxiliar na análise de riscos do novo negócio.

Considerando-se que os dados do Censo Escolar foram os responsáveis pelos questionamentos apresentados, esta pesquisa utilizou-se deles como fonte documental para esse estudo, com o fim de avaliar se a legislação municipal observada para credenciamento e autorização de funcionamento de curso destinava-se apenas à iniciativa privada ou se, não sendo este o fator determinante para as diferenças estruturais apontadas pelo Censo Escolar 2018, tais diferenças são fruto de maior exigência do Poder Público em relação ao empresário do ramo educacional.

## 1 BASE LEGAL DA ORGANIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO MUNICIPAL

A Educação é um direito fundamental garantido pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB), previsto em seu 6º artigo sob o título de direito social, no conjunto dos direitos fundamentais (BRASIL, 1988).

Segundo Lucena (2016, p. 123), existem 64 menções à temática educacional no texto, donde a autora considera a educação como “direito fundamental social, direito individual,



direito difuso e coletivo e, também, como dever estatal”; esclarecendo que o regime jurídico da educação no país “é complexo e sua concretização exige recursos financeiros e materiais, além da criação de situações de suporte e considerações sobre as diferenças entres indivíduos e os diversos grupos da sociedade”.

Nesse sentido Hamada afirma que

Ao direito à educação são constitucionalmente garantidas a aplicabilidade imediata, prevista no §1º do art. 5º, e a inclusão dentre as cláusulas pétreas, cuja supressão está vedada no art. 60, §4º, vinculando diretamente os Poderes Públicos e sendo capaz de gerar efeitos independentemente de regulamentação infraconstitucional. (HAMADA, 2017, p. 23)

Isto porque para o referido autor o direito à educação está relacionado materialmente aos fundamentos e objetivos nacionais.

Sobre os fundamentos, artigo 1º, Hamada (2017, p. 24) relaciona a educação à cidadania, inciso II, “uma vez que torna o educando apto a participar das decisões políticas e concededor dos seus direitos” e à dignidade humana, inciso III, “pois possibilita o pleno exercício dos demais direitos que lhe são reconhecidos, emancipando o ser humano”.

Quanto aos objetivos, artigo 3º, o referido autor afirma que:

Não é possível concebê-los sem o necessário instrumento da educação. A construção de uma sociedade livre e solidária (inc. I), com a promoção do bem de todos sem preconceitos e discriminações (inc. IV), depende do processo formativo do indivíduo, apto a desenvolver sua personalidade e consciência. Do mesmo modo, a garantia do desenvolvimento nacional (inc. II) e da construção de uma sociedade livre, justa e solidária (inc. III) são indissociáveis da educação. (HAMADA, 2017, p. 24)

Entendida, portanto, como direito fundamental, a educação:

Envolve, pois, valores culturais, políticos e profissionais. Sua democratização é o vetor primordial para que possa implementar-se o princípio da igualdade, consagrado pelo artigo 5º caput da Constituição, assim como para que seja observada a dignidade da pessoa humana, fundamento do Estado Democrático de Direito em que se assenta a República Federativa do Brasil, consoante o disposto no artigo 1º, II, da Carta de Princípios. (SOUZA, 2010, p. 11)

A Constituição Nacional destina seção específica à educação no capítulo sobre educação, cultura e desporto, entre os artigos 205 e 214. De acordo com Souza (2010, p. 10), o pleno desenvolvimento da pessoa humana, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho são os objetivos da educação e se encontram descritos no próprio artigo 205, reproduzidos pelo artigo 53 do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e pelo artigo 2º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB).

Para concretizar tais objetivos, “o ensino deve obedecer aos princípios do art. 206, os quais devem constituir a base de qualquer planejamento que se faça na área” (MOTTA, 1997, p. 171). Esses princípios foram previstos também na LDB, art. 3º, e lá ampliados.



Para Veronese e Vieira (2003, p. 108):

A garantia da educação, como concretização do direito ao desenvolvimento de crianças e adolescentes, está expressa de forma muito clara na Constituição (arts. 205 – 214), na Lei n. 9.394/96 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e nos artigos 53 a 59 da Lei n. 8.069/90 – Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

Assim como no art. 4º da LDB, o artigo constitucional 208, especificamente, trata dessas garantias para a efetivação do direito à educação (BRASIL, 1996). Para Motta (1997, p. 181):

[...] os Constituintes procuraram dar sentido efetivo aos princípios já enunciados e deixar clara a responsabilidade do Estado para com a educação. Nos deveres atribuídos, estão resumidos os serviços que a União, os estados membros e os municípios deverão prestar e que o cidadão tem direito a exigir do poder público.

Acerca da atribuição dos entes da república federativa brasileira, com previsão no art. 211 constitucional, Lucena (2016, p. 130) explica que:

O artigo 211 da Constituição estabelece que os entes federados devem organizar seus sistemas de ensino em regime de colaboração e define as atribuições dos serviços de educação para cada ente federado. No que se refere à educação básica, os Municípios atuarão prioritariamente na educação infantil e ensino fundamental, os Estados e o Distrito Federal no ensino fundamental e médio e a União prestará assistência financeira e técnica aos outros entes de modo a equalizar as oportunidades educacionais e garantir um padrão mínimo de qualidade de ensino, cumprindo assim sua função redistributiva e supletiva. Esta “pluralidade consociativa” também foi tratada no Título IV da Lei de Diretrizes e Bases, como Sistema de Organização de Educação Nacional.

Tais atribuições têm relação com a competência legislativa de cada ente, cuja previsão legal encontra-se na CRFB, nos artigos 22, XXIV, que estabelece competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional; , 23, V, segundo o qual proporcionar meios de acesso à educação é de competência comum de todos os entes; 24, IX, que determina como competência concorrente a legislação sobre educação e, especificamente quanto aos municípios, o artigo 30, VI, estabelece que compete “manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental” (BRASIL, 1988).

A previsão da organização da educação nacional está mais detalhadamente estabelecida na LDB, nos artigos 8º, 9º, 10 e 11 (BRASIL, 1996). Para Motta (1997, p. 242) o artigo 8º, que estabelece colaboração entre os sistemas de ensino dos entes da federação, prevê expressamente em seus parágrafos “liberdade de organização aos sistemas de ensino, os quais, obedecendo as diretrizes e bases que lhes forem traçadas por lei federal, podem dispor, como bem entenderem, sobre suas estruturas e funcionamento”.



Considerando tratar-se a presente pesquisa sobre as exigências legais para credenciamento e autorização de funcionamento de unidade educacional de educação infantil, passar-se-á a observar o Sistema de Ensino do Município de São José dos Pinhais, Paraná.

### 1.1 Organização da Educação Municipal de São José Dos Pinhais

Tendo em vista que as atribuições e competência legislativa dos municípios está relacionada à educação infantil e ao ensino fundamental, importa esclarecer do que tratam essas modalidades de educação.

Estabelece o art. 4º da LDB que (I) a educação básica é obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos e que (II) a educação infantil será gratuita às crianças de até 5 anos de idade. Ainda, o art. 21, I, esclarece que a educação básica é formada pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio (BRASIL, 1996).

Nos termos do art. 30 da mesma lei, a educação infantil, de 0 a 5 anos, (I) será oferecida em creches ou equivalentes para crianças de até 3 anos e em pré-escolas para crianças de 4 e 5 anos. Consoante ao art. 4º que determina gratuidade e obrigatoriedade às crianças desde os 4 anos, observa-se que os municípios devem, obrigatoriamente, garantir vaga na pré-escola (BRASIL, 1996).

O art. 32 da LDB destina-se ao ensino fundamental, que será de 9 anos, obrigatório e poderá (§1º) ser desdobrado em 2 ciclos (BRASIL, 1996) Na Rede Municipal de Educação de São José dos Pinhais existe essa divisão, em que o município é responsável pela primeira etapa (do primeiro ao quinto ano) e o Estado do Paraná é pela segunda (do sexto ao nono ano).

Como determina a Lei 632/2004 (SÃO JOSÉ DOS PINHAIS, 2004) que disciplina o Sistema Municipal de Ensino do Município de São José dos Pinhais, no art. 4º, além da educação infantil e do primeiro ciclo do ensino fundamental, o município oferta educação “para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria” (I); oferta “atendimento educacional especializado, gratuito, aos educandos com necessidades especiais, preferencialmente na rede regular de ensino, em unidades de ensino municipais e nos centros municipais especializados” (II) em observação, também, ao que determina o art. 59, §3º da LDB; e “oferta de educação escolar regular, de 1ª a 4ª séries, no período noturno, para jovens e adultos (...)” (IV), sob a nomenclatura de Educação de Jovens e Adultos (EJA) (BRASIL, 1996).

Importa esclarecer que a Lei 11.274/2006 (BRASIL, 2006) ampliou de 8 para 9 anos a duração do ensino fundamental, com isso, o que até então era considerado pré-escola passou a ser o primeiro ano do ensino fundamental - alterando-se a nomenclatura de série (1ª a 4ª) para ano (1º ao 5º) no primeiro ciclo - seguindo a nomenclatura até o fim do ensino fundamental (a 8ª série passou a corresponder ao 9º ano).

O Sistema Municipal de Ensino, de acordo com sua legislação municipal específica, compreende: I - a Secretaria Municipal da Educação; II - as instituições de educação infantil, do ensino fundamental de 1º a 5º anos mantidos pelo Poder Público Municipal; III - as instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada; IV - a Educação Especial; e, V - o Conselho Municipal da Educação (BRASIL, 1996).



Quanto à educação infantil no município em tela, vale observar o que determina o Plano Municipal de Educação (PME). Antes, porém, esclarece-se que a CRFB determina, em seu artigo 214, que lei infraconstitucional estabelecerá:

Plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas (BRASIL, 1988)

No mesmo sentido a LDB, art. 9º, I, determina que seja elaborado Plano Nacional de Educação (PNE), em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios (BRASIL, 1996).

O PNE em vigor tem previsão na Lei 13.005/2014, (BRASIL, 2014) para os anos de 2014 a 2024. Depois de ampla discussão na esfera estadual, em âmbito municipal, São José dos Pinhais publicou a Lei 2.825/2015 (SÃO JOSÉ DOS PINHAIS, 2015) estabelecendo o Plano Municipal de Educação para os anos de 2015 a 2025.

Os planos de educação são leis que estabelecem metas a serem observadas para atingir os fins constitucionais a que se destinam. Assim, a meta 1 do PNE é a mesma do PME de São José dos Pinhais e estabelece como objetivo:

PNE (Lei 13.005/2014) Meta 1: universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE (BRASIL, 2014)

Para atingir a meta e universalizar a pré-escola, atendendo todas as crianças de 4 anos ou mais, o município, que até então atendia crianças de 4 anos em tempo integral, prioritariamente, passou a ofertar turmas de meio período para essa faixa etária.

No entanto, a estratégia 1.11 do plano municipal (SÃO JOSÉ DOS PINHAIS, 2015), equivalente à 1.17 do nacional (BRASIL, 2014), tem a seguinte redação: “estimular o acesso à educação infantil em tempo integral, para todas as crianças de 0 (zero) a 5 (cinco) anos, conforme estabelecido nas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil” (BRASIL, 2014).

A solução para universalização da pré-escola para as crianças de 4 anos parece ter ido na contramão dos referidos planos de educação.

Mas o que interessa à presente pesquisa é o fato de que, mesmo garantindo a oferta de pré-escola às crianças de 4 e 5 anos do município, independentemente do tempo em que elas permanecem na unidade educacional, como a educação infantil é de responsabilidade exclusiva do município, será o Sistema Municipal de Ensino quem regulará o funcionamento das instituições privadas destinadas a essa modalidade de educação.

Portanto, os estudos seguirão observando, a partir do próximo tópico, as normas de que o município de São José dos Pinhais se vale para credenciar instituições privadas de



educação infantil ao seu Sistema e autorizar o funcionamento de turmas de educação infantil na rede privada municipal de educação.

## 2 NORMAS DESTINADAS ÀS UNIDADES EDUCACIONAIS PRIVADAS DE EDUCAÇÃO INFANTIL NO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DOS PINHAIS

A atuação da livre iniciativa na educação tem previsão constitucional no primeiro artigo da seção sobre educação, ao afirmar que a educação, art. 205, *caput*, “será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade” (BRASIL, 1988).

No art. 206, dentre outros princípios, está o da coexistência de instituições públicas e privadas de ensino (III); redação idêntica à do inciso V do art. 3º da LDB. Mas é o artigo 209 aquele sobre o qual não restam dúvidas acerca da possibilidade da iniciativa privada empreender no ramo da educação; associado ao art. 7º da LDB, que acrescenta uma terceira condição, tem-se que o ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições: (art. 209, I) cumprimento das normas gerais da educação nacional, (art. 209, II) autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público e (art. 7º, III) capacidade de autofinanciamento (BRASIL, 1996), ressalvado o previsto no art. 213 da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Percebe-se que é livre a iniciativa, desde que observadas as normas gerais de educação, sendo autorizada pelo Poder Público e tendo por ele avaliada a qualidade do serviço prestado, além da necessidade de se ter capacidade financeira quando não se tratar de escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, nos termos do art. 213, CRFB, que (I) comprovem finalidade não-lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação e (II) assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades (BRASIL, 1988).

Observa-se que, mesmo as que podem receber recursos públicos, devem atender às condições do artigo constitucional 213.

Corroborando com esse entendimento Souza (2010, p. 13) que afirma, sobre a oferta de educação, que:

A obrigação prioritária de ofertá-lo é do próprio Estado, em que pese a Constituição Federal franquear a sua prestação também à iniciativa privada.

Com efeito, o ensino público possui preferência constitucional. Pese a Magna Carta diga que a iniciativa privada pode explorá-lo, dita iniciativa é sempre supletiva, secundária e condicionada, como se observa de seus artigos 209 e 213.

Isto posto, tem-se que a iniciativa privada precisa de autorização do Poder Público para seu funcionamento. No município de São José dos Pinhais, as unidades educacionais destinadas à educação infantil, nela incluída a pré-escola, devem ter autorização do próprio município, fornecida pela Divisão de Estrutura e Funcionamento da Secretaria Municipal de Educação em conjunto com outras autoridades, como será analisado a seguir.

Ademais, de acordo com a lei municipal 632/2004 (SÃO JOSÉ DOS PINHAIS, 2004), art. 5º, III, as instituições de ensino criadas e mantidas pela iniciativa privada



compõem o Sistema Municipal de Ensino de São José dos Pinhais, devendo ser por ele autorizadas.

Três principais normas são observadas para credenciamento e autorização de funcionamento dessas instituições: a Resolução SESA n. 162/05 da Secretaria Estadual de Saúde do Paraná (PARANÁ, 2005), a Deliberação n. 03/2013 do Conselho Estadual de Educação (CEE) do Estado do Paraná (PARANÁ, 2013) e a Resolução 02/2015 do Conselho Municipal de Educação do município de São José dos Pinhais (SÃO JOSÉ DOS PINHAIS, 2015).

A Deliberação da SESA diz respeito às normas técnicas que estabelecem exigências sanitárias para os Centros de Educação Infantil privados (CEIs) ou municipais (CMEIs) (PARANÁ, 2005). No município em análise, o fornecimento da Licença Sanitária atestando que a instituição atende ao mínimo exigido é realizado pela Secretaria Municipal de Saúde, Divisão de Vigilância Sanitária.

Os itens analisados são específicos para a estrutura física e alimentar destinada às turmas de (creche) berçário I e II, Maternal I, Maternal II; e (pré-escola) Pré-escola I e II. As especificações dizem respeito aos ambientes de sala de aula, pátio coberto e descoberto, área de circulação, diretoria, secretaria, coordenação, sala de professores, sala do sono, abrigo de resíduos, depósito de material de limpeza, instalações sanitárias para berçário e maternal, femininas e masculinas para pré-escola e para professores e funcionários, infraestrutura ambiental, procedimentos gerais e de saúde, cozinha, cantina, refeitório, lactário, equipamentos e utensílios, manual de Boas Práticas para alimentos e procedimentos, entre outros (PARANÁ, 2005).

A Deliberação 03/2013 (PARANÁ, 2013) do Conselho Estadual de Educação paranaense dispõe sobre as normas para a regulação, supervisão e avaliação da Educação Básica em instituições de ensino mantidas e administradas pelos poderes públicos Estadual e Municipal e por pessoas jurídicas ou físicas de direito privado, no âmbito do Sistema Estadual de Ensino do Paraná. Tendo em vista que o regime legislativo é de colaboração, os municípios devem observar as normas dos respectivos Estados e da União, como é o caso em tela.

Os atos regulatórios desta Deliberação visam incluir as instituições de ensino de Educação Básica no Sistema Estadual de Ensino por meio dos seguintes e sucessivos atos (art. 2º): (I) credenciamento de instituição de ensino; (II) renovação de credenciamento de instituição de ensino; (III) autorização para funcionamento de curso e programa; (IV) renovação de autorização para funcionamento de curso e programa; (V) reconhecimento de curso; (VI) renovação de reconhecimento de curso (PARANÁ, 2013).

No caso do município de São José dos Pinhais, o Conselho Municipal de Educação (CME) e a Secretaria Municipal de Educação (SEMED) são os responsáveis pelas funções de regulação, supervisão e avaliação, nos mesmos termos da deliberação estadual (art. 6º) (PARANÁ, 2013), com o fim de incluir essas instituições no Sistema Municipal de Ensino de São José dos Pinhais.

De acordo com esta norma, art. 16, o Poder Público credencia a instituição de ensino ao seu Sistema “com vistas à habilitação legal para a oferta de Educação Básica”. Para solicitar o credenciamento, a instituição já deve ter sido legalmente criada (Parágrafo Único).



Além disso, essa solicitação “deve ser acompanhada de pedido de autorização de pelo menos um curso e observará as disposições desta Deliberação, bem como as normas específicas para a (s) modalidade (s) pretendida (s)” (art. 17). No momento da solicitação devem ser apresentados os documentos constantes do rol do art. 19 acerca da mantenedora e do imóvel; além dos do art. 38 relativos ao pedido de autorização de funcionamento de curso (PARANÁ, 2013).

O credenciamento e sua renovação poderão ser concedidos por até dez anos, conforme art. 22. Mas se a autorização for apenas para educação infantil e anos iniciais do ensino fundamental, com declaração da mantenedora de que não instalará os anos subsequentes na unidade de ensino, “o ato será concedido por um período de até cinco anos, podendo ser renovado por igual período, após verificação complementar, acrescida de avaliação interna” (art. 34). Essa autorização “permite o funcionamento de atividades escolares em instituição de ensino, integrada ou a integrar o Sistema Estadual de Ensino” (art. 32) (PARANÁ, 2013).

No entanto, a permissão para expedição de certificado ou diploma depende de reconhecimento do curso, pelo Poder Público, que precisa atestar “a qualidade pedagógica e as condições educativas das atividades escolares desenvolvidas nos cursos ou programas, nos termos do respectivo ato de autorização” (art. 41). O pedido de reconhecimento de curso ou programa “somente poderá ser formulado após a efetivação de pelo menos cinquenta por cento do currículo previsto para os mesmos, ou ser protocolado com pelo menos cento e oitenta dias antes de esgotada a duração do curso ou do programa” (art. 43), mediante a apresentação da documentação exigida no art. 45 (PARANÁ, 2013).

O título III da Deliberação 03/2013 diz respeito à supervisão e avaliação das instituições vinculadas ao seu Sistema de Ensino. De acordo com essa norma, a Secretaria de Educação deverá “orientar e supervisionar o cumprimento (...) do Projeto Político-Pedagógico, em consonância com as diretrizes e normas que regem o Sistema Estadual de Ensino” (art. 54, Par. Único); e realizar “acompanhamento continuado das atividades das instituições de ensino (art. 55). Essa supervisão “deverá resultar em relatórios circunstanciados sobre as condições de funcionamento das instituições de ensino e dos cursos ou programas em oferta” (art. 56) (PARANÁ, 2013).

Quanto à avaliação, consta na deliberação que “será realizada por meio de critérios e instrumentos definidos no âmbito do Sistema Estadual de Ensino do Paraná, nos termos da legislação vigente” (art. 58) e que “deve constar no Projeto Político-Pedagógico da instituição de ensino, com o fim de nortear a relação estabelecida entre a gestão escolar, o professor, o aluno, o conhecimento e a comunidade em que a escola se situa” (art. 60) (PARANÁ, 2013).

No âmbito do município de São José dos Pinhais é a Resolução 02/2015 do seu Conselho Municipal de Educação (SÃO JOSÉ DOS PINHAIS, 2015) que pretende estabelecer normas e princípios para a educação infantil do Sistema Municipal de Ensino, de modo a estabelecer os critérios acima citados de supervisão e avaliação.

Essa resolução se dispõe a apresentar as finalidades e objetivos da educação infantil do município, mas apenas no art. 4º é afirmada a finalidade da educação infantil, qual seja “o desenvolvimento integral da criança em seus aspectos cognitivo, físico, psicomotor e sócio-afetivo, de forma a complementar a ação da família e comunidade, promovendo a interação com o ambiente físico e social”. E, provavelmente, posto que destinado às unidades



educacionais, seus objetivos são os insculpidos no art. 6º, em que essas instituições “deverão complementar a educação da família e propiciar a democratização do acesso aos bens culturais e conhecimentos socialmente construídos”, determinando como sua responsabilidade funções apresentadas como indissociáveis: o cuidar, o educar e o brincar em um processo de interação (SÃO JOSÉ DOS PINHAIS, 2015).

O capítulo III da Res. 02/15 (SÃO JOSÉ DOS PINHAIS, 2015) é destinado à Proposta Pedagógica. Entre os artigos 18 e 21 encontram-se fundamentos, princípios e objetivos de que a proposta deve se valer para atender ao esperado na educação infantil. Ilustra-se o esperado com a ideia de criança que deve fundá-la, nos termos do art. 18, a seguir.

A proposta pedagógica deve ser fundamentada numa concepção de criança como sujeito de direitos civis, humanos e sociais, como pessoa em processo de desenvolvimento, como sujeito ativo da apropriação do conhecimento, como sujeito social e histórico marcado pelo meio em que se desenvolve e que também o marca (SÃO JOSÉ DOS PINHAIS, 2015).

Já entre os artigos 22 e 24 estão elencados os elementos necessários à elaboração da Proposta Pedagógica que deverá nortear as atividades pedagógicas da instituição.

Dentre os 40 artigos da resolução 02/15 (SÃO JOSÉ DOS PINHAIS, 2015), apenas esses 7 são destinados à qualidade da educação ofertada, o art. 33 relaciona os espaços da unidade de educação infantil com a Proposta Pedagógica por ela apresentada, determinando que “os espaços serão projetados e/ou adaptados de acordo com a Proposta Pedagógica (...), a fim de favorecer o desenvolvimento integral das crianças de zero a cinco anos, respeitadas as suas necessidades e especificidades”; consta no art. 34 que deverá existir espaço exclusivo para essa modalidade de educação nas instituições que ofertam as demais modalidades.

Além disso, segundo o art. 36, “todo imóvel destinado à Educação Infantil dependerá de aprovação prévia da Divisão de Estrutura e Funcionamento da Secretaria Municipal de Educação”. Mas é o art. 37 aquele que aponta os espaços e estrutura necessários à aprovação, pelo Poder Público, do imóvel destinado à educação infantil, dentre elas: (IX) “área coberta para atividades externas compatível com a capacidade de atendimento por turno, atentando à legislação a qual define 2,00 m<sup>2</sup> por criança, 11 respeitando-se o limite de 30% do número de crianças por turno de atendimento”; e (art. 38) “espaços externos para a realização de atividades pedagógicas, com área de 3,00m<sup>2</sup> por criança, respeitando-se o limite de 30% de crianças, por turno de utilização” (SÃO JOSÉ DOS PINHAIS, 2015).

Ao analisar a legislação que norteia a Secretaria Municipal de Educação de São José dos Pinhais e os resultados apontados pelo Censo Escolar de 2017 (divulgação dos dados apenas em fevereiro de 2018), percebeu-se diferenças consideráveis entre as estruturas das unidades educacionais privadas e das públicas. A seguir, algumas observações serão feitas acerca do assunto.



### **3 ANÁLISE DE DADOS DO CENSO ESCOLAR DE 2017 SOBRE A EDUCAÇÃO INFANTIL DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DOS PINHAIS**

O Censo Escolar tem como base o art. 5º, parágrafo 1º, I e o art. 9º, V da LDB, que tratam de recenseamento e coleta de dados da educação por parte da União, com o fim de acompanhar as políticas públicas e monitorar o desenvolvimento da educação brasileira (INEP, 2018). Consta no site do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) que:

O Censo Escolar é o principal instrumento de coleta de informações da educação básica e o mais importante levantamento estatístico educacional brasileiro nessa área. É coordenado pelo Inep e realizado em regime de colaboração entre as secretarias estaduais e municipais de educação e com a participação de todas as escolas públicas e privadas do país (INEP, 2015).

A pesquisa será pautada no Censo Escolar de 2018, cujos dados foram disponibilizados em 28/02/2018, a partir de uma base fornecida em planilha Excel intitulada “Sinopse Estatística da Educação Básica 2018”, disponível no site do MEC, INEP, Censo Escolar. Nela o município de São José dos Pinhais é registrado sob o código 4125506 e a Educação Infantil é dividida em creches (0 a 3 anos) e pré-escolas (4 e 5 anos) (INEP, 2018).

De acordo com a planilha 3.1, sobre o número de estabelecimento de ensino, São José dos Pinhais conta com 77 creches e 89 pré-escolas. Como a maioria das unidades educacionais de creche têm pré-escola, o total de instituições destinadas à Educação Infantil é apresentado como de 89 (INEP, 2018)

As 77 creches são divididas, segundo a planilha 3.4, em 44 municipais e 33 privadas; e as 89 pré-escolas em 56 municipais e 33 privadas. Das 44 creches municipais, conforme planilha 3.6, 43 são urbanas e 1 é rural; e as 33 privadas são urbanas. Quanto à pré-escola, de acordo com a planilha 3.8, 79 são urbanas, divididas entre 46 municipais e 33 privadas e apenas 10 são rurais, todas municipais, totalizando 89 instituições com pré-escola (56 delas municipais) (INEP, 2018).

Da observação dos números apresentados pode-se concluir que as 89 unidades de educação infantil, referentes à planilha geral da educação infantil 3.4, são assim distribuídas: 43 creches urbanas municipais, 33 creches urbanas privadas, 1 creche rural municipal, 2 turmas de pré-escola em instituição privada, 2 turmas de pré-escola em escola municipal urbana, 10 turmas de pré-escola em escola municipal rural, totalizando 89 unidades educacionais com educação infantil.

O Portal QEdU (2018) organiza diversos dados públicos da educação básica nacional a fim de transformá-los em informações mais facilmente utilizáveis. Neste portal é considerado um total de 89 instituições de ensino destinadas à educação infantil em São José dos Pinhais, uma vez que pautado nos dados disponíveis pelo Censo Escolar 2018. Dentre elas, 56 são municipais e 33 são privadas.

No portal geral QEdU (2018) é possível acessar dados nacionais, por Estado e por Município em três opções: Matrículas e Infraestrutura, Taxas de Rendimento e Distorção Idade-Série. Esta pesquisa utilizou-se da primeira opção, especificamente do subitem



‘dependências’. Como não são feitas distinções entre creches e escolas com educação infantil, todas as unidades educacionais serão chamadas de escolas.

De acordo com Costa e Teixeira, organizadoras do material ‘Orientações Curriculares Municipais para a Educação Infantil, São José dos Pinhais’ (COSTA e TEIXEIRA, 2015, p. 51) “o currículo da Educação Infantil deve garantir às crianças a exploração dos ambientes, o conhecimento sobre as diferentes linguagens infantis e as condições de gênero, classe social, etnia, faixa etária a qual integram”. Para elas, o dia-a-dia no CMEI (COSTA e TEIXEIRA, 2015, p. 91) “deverá ser permeado por experiências que permitam à criança agir sobre o meio físico e cultural, pois, desta maneira, ela progressivamente começa a compreender as características dos seres existentes”, o respeito e preservação destes e desenvolver saberes com relação ao meio ambiente e sua preservação.

Esta visão vai ao encontro do que o material ‘Contribuições para a Política Nacional: A Avaliação em Educação Infantil a partir da Avaliação de Contexto’ desenvolvido pelo MEC em 2015 considera ‘espaços e materiais de inserção’ (BRASIL, 2015, p. 66), entendendo por inserção a mudança do ambiente residencial para o da instituição de educação infantil. Assim:

É necessário que o espaço reflita a diversidade da comunidade e as diferenças, a fim de proporcionar às crianças, desde bebês, e a seus familiares, o sentido de pertencimento, garantindo na composição estética do espaço a presença de objetos, imagens, brinquedos, entre outros de diferentes culturas. (...) Neste processo, tanto a sala de referência da turma como outros espaços (internos e externos) e materiais, são potentes para possibilitar o sentido de pertencimento às crianças. (BRASIL, 2015, p.68-9)

Estas orientações associadas às exigências legais para credenciamento e autorização de funcionamento de instituições destinadas à educação infantil no município de São José dos Pinhais caminha no sentido de que são indispensáveis outros espaços além das salas de aula para essa faixa etária.

Por isso, ao analisar a infraestrutura das escolas com educação infantil, públicas e privadas, a partir da plataforma QEdu, observou-se, especialmente, o número de bibliotecas, salas de leitura e quadra de esportes. Entende-se que é possível que as instituições optem ou por bibliotecas ou por salas de leitura, não necessariamente pelo oferecimento das duas. A legislação analisada no item anterior faz referência à pátios cobertos ou não e à parques, por entender-se que esses espaços podem ter sido registrados como quadra de esportes de forma geral, optou-se por analisar os números relativos a esta dependência também (QEDU, 2018).

De acordo com o QEdu, das 56 unidades municipais com educação infantil, apenas 7 têm biblioteca, enquanto que a iniciativa privada conta com biblioteca em 26 das 33 unidades registradas. Sobre a sala de leitura, 12 instituições privadas têm essa dependência, ante apenas 3 (5%) da rede pública municipal. Assim, ao considerar-se o número de instituições que contam com as duas opções, apenas 3 públicas figuram, enquanto que 12 (36%) das instituições privadas ofertam ambos os espaços (QEDU, 2018).



Acerca da quadra de esportes a diferença é ainda maior, tão somente 8 (14%) escolas municipais contam com esse espaço, diante de 21 (64%) das 33 escolas privadas que ofertam a quadra às crianças.

Como esta pesquisa tem o objetivo de analisar os dados apresentados pelo Censo Escolar, não considerando qualquer avaliação sobre a qualidade do serviço; e como tanto a legislação analisada quanto as orientações nacionais e municipais prezam pela necessidade de inserção das crianças da educação infantil em diferentes espaços; então, diante da disparidade na oferta de dependências como bibliotecas, salas de leitura e quadra de esportes entre as unidades educacionais públicas e privadas, questiona-se o motivo pelo qual essa diferença se apresenta, haja vista ser a legislação pertinente dirigida tanto às instituições privadas quanto às públicas.

Uma hipótese a que se pode chegar é o fato de que o Poder Público se autorregula, abrindo ou mantendo abertas unidades sem a estrutura mínima necessária, enquanto que o empresário que deseja exercer sua empresa no ramo educacional precisa atender ao que determina a legislação para ter sua instituição credenciada ao sistema municipal de ensino e ser autorizada a funcionar.

## CONCLUSÃO

Inicialmente a pesquisa observou a base legal da educação municipal e, em seguida, especificamente a do município de São José dos Pinhais, no Paraná, a partir do que se pode afirmar que o município tem seu Sistema de Ensino estabelecido e é o responsável pelo credenciamento de instituições particulares a sua Rede Municipal de Educação, especialmente para a educação infantil e o primeiro ciclo (1º a 5º ano) do ensino fundamental.

Posteriormente foram analisadas as normas observadas por São José dos Pinhais para credenciamento e autorização de funcionamento de curso de educação infantil naquele Sistema de Ensino, donde se pode afirmar que são destinadas igualmente ao Poder Público e à iniciativa privada. Diante disso conclui-se que as diferenças estruturais entre as unidades públicas e as privadas, apontadas pelos dados do Censo Escolar 2018 acerca dos espaços ofertados às crianças da educação infantil naquele município, não são decorrentes das normas lá utilizadas.

Por fim, ao analisar o Censo Escolar 2018 referente ao município de São José dos Pinhais, os dados relativos a espaços como bibliotecas, salas de leitura e quadra de esportes indicam que as unidades públicas praticamente não contemplam os espaços considerados essenciais ao desenvolvimento da criança dessa idade, ao passo que a iniciativa privada os oferta em número considerável - apesar de não terem sido constatados todos os espaços observados em todas as instituições.

Uma hipótese a que se pode chegar é o fato de que o Poder Público se autorregula, abrindo ou mantendo abertas unidades de educação infantil sem a estrutura mínima necessária, enquanto que o empresário que deseja exercer sua empresa no ramo educacional precisa atender ao que determina a legislação para ter sua instituição credenciada ao Sistema Municipal de Ensino e ser autorizada a funcionar.



Ou seja, consideradas as mesmas normas, as exigências à iniciativa privada são maiores do que ao Poder Público enquanto prestador do mesmo serviço. Resta analisar se as diferenças estruturais refletem, e em qual proporção, na qualidade do serviço prestado - mas isso é assunto para futuras pesquisas.

## Referências

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DISTRITO FEDERAL: Diário Oficial da União, 5 de outubro de 1998. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm) Acesso em: 29 abr. 2019.

\_\_\_\_\_. Lei 11.274 de 6 de fevereiro de 2006. Altera a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade. Brasília, DISTRITO FEDERAL: Diário Oficial da União, 6 fev. 2006. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Lei/L11274.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11274.htm) Acesso em: 21 fev. 2019.

\_\_\_\_\_. Lei 13.005 de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. **Plano Nacional de Educação 2014-2024**. Brasília, DISTRITO FEDERAL: Diário Oficial da União, 26 jun. 2014. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9394.htm) Acesso em 29 abr. 2019.

\_\_\_\_\_. Lei 9.394 de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação**. Brasília, DISTRITO FEDERAL: Diário Oficial da União, 23 dez. 1996. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm) Acesso em: 29 abr. 2019.

COSTA, Chayane Evelis; TEIXEIRA, Marilza Aparecida Pereira (Org.). **Orientações Curriculares Municipais para a Educação Infantil**. São José dos Pinhais, PARANÁ. 2015. Disponível em <http://www.sjp.pr.gov.br/wp-content/uploads/2013/04/Orientacoes-Curriculares-Educac%C3%A3o-Infantil-2016.pdf> Acesso em 30 jun. 2019.

HAMADA, Guilherme Henrique. **O Sistema Regulatório de Avaliação dos Programas de Pós-graduação Stricto Sensu no Brasil**. 2017. 290 f. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico e Socioambiental). Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, Paraná.

INEP - INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS  
ANÍSIO TEIXEIRA. **Sinopses Estatísticas da Educação Básica**. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica> Acesso em: 29 abr. 2019.



LUCENA, Elisa Vanzella de. **O Banco Mundial e as políticas públicas para a educação básica no Brasil**: reflexões sobre o papel do Estado e o direito à educação. 2016. 165 f. Dissertação (Mestrado em Direito - Desenvolvimento no Estado Democrático de Direito). Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, São Paulo.

MEC - MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (Secretaria de Educação Básica. Coordenação Geral de Educação Infantil - MEC/SEB/COEDI). **Contribuições para a Política Nacional: A Avaliação em Educação Infantil a partir da Avaliação de Contexto**. 2015, 104p. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=36641-seb-avaliacao-educacao-infantil-a-partir-avaliacao-contexto-pdf&category\\_slug=marco-2016-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=36641-seb-avaliacao-educacao-infantil-a-partir-avaliacao-contexto-pdf&category_slug=marco-2016-pdf&Itemid=30192) Acesso em: 29 abr. 2019.

MOTTA, Elias de Oliveira. **Direito Educacional e educação no Século XXI**: comentários à Nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília: UNESCO, 1997.

PARANÁ (Conselho Estadual de Educação). **Deliberação n. 03, 03 de outubro de 2013**. Dispõe sobre as normas para a regulação, supervisão e avaliação da Educação Básica em instituições de ensino mantidas e administradas pelos poderes públicos Estadual e Municipal e por pessoas jurídicas ou físicas de direito privado, no âmbito do Sistema Estadual de Ensino do Paraná. Curitiba, PARANÁ: Portal do Conselho Estadual de Educação do Paraná, 03 out. 2013. Disponível em [http://www.cee.pr.gov.br/arquivos/File/pdf/Deliberacoes/2013/Del\\_03\\_13.pdf](http://www.cee.pr.gov.br/arquivos/File/pdf/Deliberacoes/2013/Del_03_13.pdf) Acesso em 26 jun. 2019.

PARANÁ (Secretaria de Saúde do Estado do Paraná). Resolução SESA nº 0162, 04 de fevereiro de 2005. **Resolução SESA 162/05**. Curitiba, PARANÁ: Diária Oficial do Estado do Paraná, 14 fev. 2005. Disponível em [http://www.saude.pr.gov.br/arquivos/File/Legislacao/estadual\\_resolucao/CEI\\_CentrodeEducaoInfantil.pdf](http://www.saude.pr.gov.br/arquivos/File/Legislacao/estadual_resolucao/CEI_CentrodeEducaoInfantil.pdf) Acesso em 20 jul. 2019.

QEDU Organização de dados públicos da Educação Básica brasileira. Disponível em: <https://qedu.org.br/> Acesso em: 20 jul. 2019

QEDU Organização de dados públicos da Educação Básica de São José dos Pinhais. Disponível em: [https://qedu.org.br/cidade/874-sao-jose-dos-pinhais/censo-escolar?year=2017&dependence=0&localization=0&education\\_stage=0&item=](https://qedu.org.br/cidade/874-sao-jose-dos-pinhais/censo-escolar?year=2017&dependence=0&localization=0&education_stage=0&item=). Acesso em: 20 jul. 2019.

SÃO JOSÉ DOS PINHAIS/PR (Conselho Municipal de Educação). Resolução nº 02, de 14 de setembro de 2015. Normas e princípios para a Educação Infantil no Sistema Municipal de Ensino. **Resolução 02/2015 CME/SJP/PR**. São José dos Pinhais, PARANÁ: Portal do Conselho Municipal de Educação, 14 set. 2015. Disponível em:



<<http://conselhos.sjp.pr.gov.br/wp-content/uploads/2014/01/Resolu%C3%A7%C3%A3o-02.2015-Educa%C3%A7%C3%A3o-Infantil.pdf>>. Acesso em: 26 jun. 2019.

SÃO JOSÉ DOS PINHAIS/PR. Lei nº 2585 de 23 de junho de 2015. Institui o Plano Municipal de Educação de São José dos Pinhais, para o decênio 2015-2025. **Plano Municipal de Educação 2015-2025**. São José dos Pinhais, PARANÁ: Câmara Municipal de São José dos Pinhais/PR. Disponível em <https://leismunicipais.com.br/plano-municipal-de-educacao-sao-jose-dos-pinhais-pr> Acesso em 21 abr. 2019.

SÃO JOSÉ DOS PINHAIS/PR. Lei nº 632 de 29 de outubro de 2004. Disciplina a Organização do Sistema Municipal de Ensino do Município de São José dos Pinhais. **Lei 632/2004**. São José dos Pinhais, PARANÁ: Jornal Metrópole, 05 nov. 2004. Disponível em [http://externo.sjp.pr.gov.br:65368/atoteca/upload/12526/12526\\_95473165087\\_F\\_D\\_200412312995.pdf](http://externo.sjp.pr.gov.br:65368/atoteca/upload/12526/12526_95473165087_F_D_200412312995.pdf) Acesso em 20 jul. 2019.

SÃO JOSÉ DOS PINHAIS/PR. Lei Orgânica do Município de São José dos Pinhais/PR. São José dos Pinhais, PARANÁ: Câmara Municipal de São José dos Pinhais/PR. Disponível em <https://leismunicipais.com.br/lei-organica-sao-jose-dos-pinhais-pr> Acesso em 21 mai. 2019.

SOUZA, Motauri Ciocchetti de. **Direito educacional**. São Paulo: Verbatim, 2010.

*Recebido em 05/08/2019  
Aprovado em 14/11/2019*



## POTENCIAL TURÍSTICO E DIREITO À CIDADE: CONSIDERAÇÕES A RESPEITO DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (PDE) DO MUNICÍPIO DE FOZ DO IGUAÇU

### POTENCIAL TURÍSTICO Y DERECHO A LA CIUDAD: CONSIDERACIONES SOBRE EL PLAN DE DESARROLLO ECONÓMICO (PDE) DE LA MUNICIPALIDAD DE FOZ DE IGUAZÚ

Larissa Schelbauer<sup>1</sup>

#### Resumo

Como uma cidade fronteiriça, definida por acidentes geográficos e disputas geopolíticas, Foz do Iguaçu apresenta diversas características que fazem dela única. O perfil produtivo do município conta com inúmeras vantagens, explica Paiva (2014) e ainda apresenta um potencial que vem sendo subexplorado: o setor turístico. Para este autor, o desenvolvimento desta região poderia ser incrementado com políticas que visassem o turismo, seja por meio de novos atrativos e investimentos ou por características de hospitalidade de infraestrutura urbana que fizessem com que quem está a turismo desejasse ficar um dia a mais. Assim, considerando essas possibilidades Paiva (2014) acredita que o setor público deve assumir essa responsabilidade como condição para elevar a potência de desenvolvimento. No entanto, a história do município já apresenta tentativas de ampliar os “corredores turísticos” realizadas pela gestão pública que acabam por ser altamente segregadoras e excludentes, produzindo uma higienização social dos espaços públicos de interesse econômico e turístico. Desse modo, pondera-se se as estratégias de explorar as atividades relacionadas ao turismo, como meio de desenvolvimento a longo prazo, não acarretaria uma reedição de um projeto urbano que nega o direito a cidade as populações vulneráveis.

**Palavras chave:** PDE; Desenvolvimento; Turismo.

#### Resumen

Como ciudad fronteriza, definida por accidentes geográficos y disputas geopolíticas, Foz de Iguazú presenta varias características que la hacen única. El perfil productivo del municipio tiene numerosas ventajas, explica Paiva (2014) y aún tiene un potencial que ha sido subexplotado: el sector turístico. Para este autor, el desarrollo de esta región podría mejorarse con políticas dirigidas al turismo, ya sea a través de nuevas atracciones e inversiones o por las características de hospitalidad de la infraestructura urbana que hicieron que el turismo quisiera un día más. Por lo tanto, considerando estas posibilidades, Paiva (2014) cree que el sector público debería asumir esta responsabilidad como condición para aumentar el poder del desarrollo. Sin embargo, la historia del municipio ya presenta intentos de ampliar los "corredores turísticos" llevados a cabo por la administración pública que resultan altamente segregantes y excluyentes, produciendo un saneamiento social de espacios públicos de interés económico y turístico. Se considera si las estrategias para explotar las actividades relacionadas con el turismo como un medio de desarrollo a largo plazo no implicarían una reimpresión de un proyecto urbano que niegue a las poblaciones vulnerables el derecho a la ciudad.

**Palabras clave:** PDE; Desarrollo; Turismo.

---

<sup>1</sup> Psicóloga, mestranda em Políticas Públicas e Desenvolvimento pela Universidade Federal da Integração latino-Americana (UNILA). E-mail: larischel@hotmail.com.



## INTRODUÇÃO

A cidade de Foz do Iguaçu, como uma cidade fronteiriça, historicamente apresenta características bastantes singulares – múltiplas relações culturais, econômicas, políticas e sociais- como qualquer cidade de fronteira (CATTA, 1994). A localização deste município, de acordo com Paiva (2014) é definida por acidentes geográficos e disputas por funções geopolíticas e logísticas de suas bacias geográficas.

Historicamente, a ocupação do que hoje é entendido como Foz do Iguaçu, envolveu Entradas, Bandeiras e Expedições militares, como se fosse um programa de colonização que se baseava na abertura de vias terrestres com os centros econômicos e administrativos do Brasil (PAIVA, 2014, p. 68). Esses acidentes geográficos (tríplice fronteira, Cataratas do Iguaçu, Usina Hidrelétrica de Itaipu) que dão características ao município de Foz do Iguaçu também delimitam a própria fronteira numa região marcada por uma diversidade cultural, litígio político e também por baixa expressão econômica e demográfica (PAIVA, 2014).

Até a década de 70, a economia do município tinha por base a exploração turística das Cataratas do Iguaçu e a agricultura, explica Catta (1994). Importante lembrar que, Foz do Iguaçu conecta o país com a Argentina, principal parceira comercial sul-americana e com Paraguai, que também é o principal parceiro produtivo do Brasil, na região sul-americana, de acordo com Paiva (2014). Para este autor, essas características fronteiriças permitem pensar a história de Foz do Iguaçu, como uma histórica logística e tri fronteiriça (PAIVA, 2014).

A partir da década de 70, em Foz do Iguaçu, há um incremento do comércio de fronteira e a instalação da Usina Hidrelétrica de Itaipu, que aos poucos exigem que a população local se adapte a uma nova realidade social e econômica (CATTA, 1994). A contratação de mão-de-obra para a construção da Usina Hidrelétrica de Itaipu teve como consequência um incremento da população do município o que também transformou radicalmente o cotidiano dessas pessoas (CATTA, 1994). De acordo com Gaspar (2017), no ano de 1975 a cidade de Foz do Iguaçu possuía aproximadamente 39 mil habitantes e, em 1978 contava com 138 mil habitantes. Porém, a cidade não possuía estrutura para esse gigantesco incremento populacional (300%) em menos de uma década (GASPAR, 2017). Assim sendo, de acordo com Gaspar (2017) a história do município de Foz do Iguaçu também é marcada pela precariedade de vida desses trabalhadores recém-chegados.

No entanto, na primeira década do séc XXI, de acordo com Paiva (2014, p. 19):

a performance demográfica de Foz do Iguaçu sofre uma inflexão pronunciada, manifestando-se decréscimo da população total que passa de 258.543 habitantes em 2000 para 256.088 habitantes em 2010. Apesar da variação negativa ser diminuta, o padrão de evolução deste do padrão do Paraná e do Oeste Paranaense, cujas populações totais e urbanas continuam a apresentar crescimento ao longo da década. Aparentemente, a perda populacional de Foz do Iguaçu na primeira década do corrente século está associada ao baixo dinamismo da geração de empregos (e, portanto, de oportunidades de inserção e apropriação de rendimentos) no município.



Essas características são importantes para a compreensão de como a região trifronteiriça desenvolve suas atividades de geração de renda e empregos, bem como qual o perfil da população que reside no município em determinado período histórico. Aqui, são tratadas de forma breve, pois esse trabalho não tem por viés entender a história das cadeias produtivas da região, mas sim produzir reflexões sobre as possibilidades futuras de empreendimentos que promovam o desenvolvimento regional. Como instrumento de análise, usa-se o Plano de Desenvolvimento Econômico de Foz do Iguaçu, o qual é resumidamente apresentado a seguir e realizada algumas considerações.

## **1. O PLANO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DE FOZ DO IGUAÇU (PDE)**

O Plano de Desenvolvimento Econômico de Foz do Iguaçu (PDE) - Diagnóstico, foi elaborado por Carlos Águedo Paiva, pela *Latus Consultoria*, como parte de uma pesquisa contratada pelo Prefeitura Municipal de Foz do Iguaçu com apoio do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social de Foz do Iguaçu (CODEFOZ). Este apresenta inicialmente as características históricas- estruturais que formataram a economia do município e discorre sobre as principais atividades produtivas e geradoras de renda e emprego na região.

Compara dados referentes ao município trifronteiriço com outras regiões do oeste do Paraná, de forma a caracterizar as principais atividades econômicas e as potencialidades e desafios ao pensar e planejar o desenvolvimento da região. Nesse tópico, de maneira bem resumida, apresenta-se esses pontos, com base unicamente no PDE para que seja possível realizar a reflexões com base em teorias de desenvolvimento regional, no próximo item desse trabalho.

### **1.1 O Estado Atual de Desenvolvimento de Foz do Iguaçu**

Considerando, entre outros fatores, a posição geográfica de tríplice fronteira, Paiva (2014), acredita que o município de Foz do Iguaçu se desenvolveu como se “de costas” a região oeste do Paraná. Isso pois, a região Oeste desenvolveu vários pólos urbanos que assumiram a responsabilidade pelo beneficiamento das matérias-primas regionais bem como pela prestação de serviços médico-hospitalares, educacionais, jurídicos, entre outros (PAIVA, 2014). Cita-se Cascavel, Medianeira, Toledo como exemplos desses outros pólos urbanos desenvolvidos na região Oeste do Paraná (PAIVA, 2014).

Esse modelo de evolução do município de Foz do Iguaçu, que Paiva (2014) descreve como um subproduto da geopolítica, marca o desenvolvimento do município de Foz como “um município de inflexão urbana e voltado ao fornecimento de serviços de complexidade e sofisticação mais elevados do que os demais polos do Oeste” (PAIVA, 2014, p.15).

Paiva (2014) ainda demonstra que o município de Foz do Iguaçu vem apresentando uma perda populacional expressiva que pode ser compreendida como um fenômeno relacionado a inflexão estratégica do município em priorizar serviços em contraposição à



produção de *tradables*, que são bens agropecuários, extrativos e da indústria de transformação.

A inflexão estratégica, que diz de uma economia assentada em serviços por oposição a bens *tradables*, bens comercializáveis e transportáveis, ocorrida nas décadas de 70 e 80, auxilia a explicar os motivos pelos quais em 2010, o município de Foz do Iguaçu conte com menos de 10% de sua população ocupada em atividades geradores de *tradables*, um caso singular, se considerar a realidade dos municípios brasileiros (PAIVA, 2014). Atualmente, dados indicam que, no município de Foz do Iguaçu, as atividades relacionadas a serviços industriais de utilidade pública (SIUP), turismo e lazer direto e em logística são as atividades predominantes no entorno de Foz e, se considerar o percentual de população ocupada com a produção de *tradables*, fica-se ainda mais evidente a pequena contribuição destas para a economia do município (PAIVA, 2014). Assim sendo:

(,,) não parece haver espaço para dúvidas acerca da especialização produtiva de Foz do Iguaçu no segmento de Serviços, com ênfase no Turismo e Lazer (T & L), Logística, Serviços Públicos Básicos de Saúde e Educação (SPB – S & E), Administração Pública e Segurança (Adm P & S) (PAIVA, 2014, p.30)

O PDE de Foz do Iguaçu também revela que, aproximadamente 60% das ocupações no município são informais. Esse valor percentual excede a do conjunto de municípios da região oeste, sendo que, diversos desses municípios tem base econômica agropecuária, nas quais ainda imperam as relações informais na agricultura familiar e na agricultura capitalista. O grau elevado de informalidade reflete também na acuidade das avaliações do Produto Municipal (PIB e VAB) e, esses indicadores acabam representar limitações para a efetiva avaliação da dinâmica das economias regionais e locais.

Para Paiva (2014):

(...) por mais elevado que seja o valor agregado por Itaipu - a maior parte do mesmo se evade do território, na direção, seja do governo federal – responsável pelo empreendimento e detentor do controle sobre seus resultados -, seja para o pagamento dos juros e do principal da dívida (ainda não inteiramente quitada) que possibilitou a construção da usina (p. 25).

O autor do PDE ainda destaca que, embora atividades associadas ao turismo sejam as principais fontes de endógenas de emprego e renda no território do município de Foz do Iguaçu, essas também ainda se caracterizam por um elevado grau de informalidade (PAIVA, 2014). Considerando a realidade do município na qual o turismo se associa a compras no exterior e, os valores tendem a ser subdeclarados por aqueles que realizam as compras, pode-se pensar num aumento exponencial da informalidade associada as atividades turísticas (PAIVA, 2014).

Tem-se ainda de considerar que, 6,64% da população ocupada em Foz do Iguaçu no ano de 2010 trabalham com “atividades mal definidas”. O índice é similar aos de outros municípios, mas geralmente reflete aquelas atividades que estão no limbo entre legalidade e ilegalidade (como a prostituição) ou diretamente relacionada a ilegalidade, como contrabando e tráfico de drogas (PAIVA, 2014).



Em resumo, economia municipal em tempos atuais, para Paiva (2014), apresenta: a) persistente e acelerada perda de expressão agropecuária; b) prevalência da indústria na geração de valor agregado municipal (desde a construção da Usina de Itaipu) e, c) elevada participação do setor de serviços no PIB do município desde 1970.

## 1.2 Pontos Positivos e Pontos Enclaves para o desenvolvimento de Foz do Iguaçu apontados pelo PDE

De acordo com o PDE, o perfil produtivo de Foz do Iguaçu conta com inúmeras vantagens e não deve ser compreendido como uma limitação. Para Paiva (2014):

Foz do Iguaçu parece ter encontrado as suas vocações e vem se movendo no sentido de explorar positivamente suas peculiaridades econômicas, aprofundando sua competitividade em áreas que carregam um elevado potencial de crescimento e de geração sustentável de emprego e renda. Não obstante, a adequada exploração destas potencialidades envolve uma compreensão acurada das peculiaridades de uma economia de serviços em geral e de uma economia baseada no Turismo e na Logística, em particular (PAIVA, 2014, p.32).

O setor turístico, por exemplo, apresenta um enorme potencial ainda subexplorado que, se explorado trará rentabilidade de médio e longo prazo (PAIVA, 2014). Isso porque, a atividade turística não é compreendida enquanto uma atividade monocórdia, mas representa um conjunto amplo e diversificado de atividades que envolvem outras cadeias propulsivas, como a de logística, serviços públicos básicos, administração pública, artesanato, fotografia e ainda estão relacionadas a outros tipos de atividades como, transporte urbano e serviços prestados à família (PAIVA, 2014). Para o autor: “Isto significa dizer que todo e qualquer investimento em novos atrativos turísticos contribui para a diluição de custos dos equipamentos já existentes (hotelaria, sistema rodoviário e aeroportuário, agências de viagem, locação de veículos, gastronomia, etc.)” (PAIVA, 2014, p. 63).

Promover o desenvolvimento regional com base no turismo, para Paiva (2014) seria a estratégia que geraria maiores custo-benefício, pois atrair turistas para a região, ou mesmo, conseguir com que turistas permaneçam um dia a mais beneficia simultaneamente, o cidadão que reside em Foz do Iguaçu e o agente externo. O autor do PDE ainda oferece sugestões de como a região poderia explorar ainda mais seu potencial turístico:

Bastaria – por exemplo – valorizar e promover sua História absolutamente ímpar. E/ou planejar e ordenar seu espaço urbano com vistas a explorar as inúmeras belezas naturais associadas à confluência de dois rios espetacularmente belos e as extensas áreas verdes muradas e alienadas dos cidadãos e dos visitantes. E/ou mobilizar as organizações base binacional (como Itaipu) e voltadas à promoção da integração Latino-Americana (como a Unila) com vistas à promoção de eventos culturais voltados à manifestação e desenvolvimento da diversidade cultural que impregna o território. E/ou pela melhoria e qualificação dos sistemas locais de saúde e educação com vistas à atração de “turistas de serviços”. E/ou pela mobilização conjunta dos diversos atores sociais capazes de se beneficiar da ampliação do fluxo turístico com vistas a transformar Foz do Iguaçu num centro de eventos e congressos de reconhecimento internacional. E/ou tudo isto e muito mais. .... Por que não?



(PAIVA, 2014, p. 44).

Porém, para Paiva (2014), há indicativos de que uma parcela expressiva dos moradores de Foz do Iguaçu ainda não consegue associar as atividades turísticas como principal geradora de turismo e renda local, o que, se transforma em um desafio a ser superado quando se pensa em ampliar investimentos nessa área. Outro desafio, se refere a formalização do trabalho, considerando dados sobre o município de Foz do Iguaçu revelam que 60% das ocupações são informais e, o setor turístico tende a trabalhar com alto grau de informalidade.

Outra área potencial de crescimento é o setor de serviços públicos básicos de educação e saúde, pois estes, de acordo com Paiva (2014) possuem um potencial de crescimento autônomo maior do que o próprio setor de geração de energia e de administração pública. Isso pois,

(...) antes de mais nada, porque a capacidade de investimento e expansão destas cadeias não se assenta exclusivamente na arrecadação do poder público, mas, igualmente bem, na avaliação que distintos agentes privados fazem das perspectivas de mercado e de rentabilidade das mesmas no território. Não obstante, esta classificação revela uma faceta fundamental das duas cadeias: o crescimento de ambas depende do crescimento das economias do entorno (agroindústria) e das atividades propulsivas privadas de Foz do Iguaçu (Turismo e Logística) (PAIVA, 2014, p. 55).

Paiva (2014) também aponta que investimentos no setor logístico, como por exemplo, a criação e um centro de inteligência logística, poderia beneficiar e alavancar a economia da região. Isso pois o município conta com equipamentos como rodovias, pontes, alfândegas, rios, autoestradas e com empresas transportadoras e produtoras de bens e serviços intensivos e transportes que lhe possibilitam ser uma referência em questão de logística nacional (PAIVA, 2014). Para que isso aconteça, de acordo com o autor, é apenas uma questão de decisão, de governança.

No entanto, para a exploração econômica dessas potencialidades apontadas pelo autor, parece ser necessário que o setor público assuma a responsabilidade dos investimentos a serem realizados, como condição para elevar a potência de desenvolvimento de Foz do Iguaçu (PAIVA, 2014). Isso pois, para Paiva (2014), a maioria das vantagens econômicas que podem ser criadas com a exploração turística do município, por exemplo através da criação de novos atrativos não são a apropriadas pelos agentes inversores, mas sim pelos agentes que atuam nos serviços secundários como hotelaria, gastronomia, agências de viagens, etc.

Para que o setor público consiga efetuar tamanho investimento é necessária a realização de um planejamento fiscal que seja capaz de garantir o equilíbrio das contas públicas (PAIVA, 2014). Para o PDE, esse equilíbrio pode ser articulado se agentes privados e públicos operarem em solidariedade e se o planejamento regional, em termos econômicos passar a ser orientado pela sociedade civil organizada. A superação desse gargalo de ordem



institucional é o principal desafio para que o retorno dos investimentos do setor público seja líquido e certo na economia municipal (PAIVA, 2014).

## **2. CONSIDERAÇÕES SOBRE A PROPOSTA DE DESENVOLVIMENTO ELABORADA PARA O MUNICÍPIO DE FOZ DO IGUAÇU.**

O PDE de Foz do Iguaçu apresenta dados importantes sobre as potencialidades da região de Foz do Iguaçu para ampliação do processo de desenvolvimento econômico, considerando as peculiaridades da região, que é de fronteira, e processos históricos que deram origem a cidade e a modo como opera atualmente sua economia (espaço de produção).

No entanto, parece que o autor do plano, analisa o espaço urbano e econômico do município de Foz do Iguaçu, sem considerar aspectos importantíssimos para entender a dinâmica da cidade, ou mesmo, para compreender o não reconhecimento por parte da população do turismo como atividade geradora de renda e emprego, aspecto esse, apontado pelo autor como uma dificuldade que mantém o setor turístico subexplorado.

Entre esses fatores importantes que foram desconsiderados, para exemplificar, cito a construção da usina hidrelétrica que organizou a cidade através da construção de vilas específicas para cada nível de trabalhador, de forma hierarquizada, conforme explica Catta (1994). O intenso crescimento urbano e demográfico ocorrido entre as décadas de 1970-1990, em razão da construção da usina hidrelétrica e do comércio de mercadorias, em Foz do Iguaçu é de forma periódica apresentado como um problema social gerador de mazelas urbanas (GASPAR, 2017). Quando houve a dispensa dos operários que trabalhavam nas construções da Usina Hidrelétrica, estes se voltaram para novas alternativas de trabalho e:

As principais consequências dessas transformações foram: uma massa heterogênea que passou a sobreviver as custas de trabalhos informais sem perspectiva de ver concretizado o sonho do enriquecimento propalado pelas elites; a criminalização da atuação desse segmento da população pelas elites, com a anuência do poder público e com o devido controle e repressão pelas polícias ali estabelecidas; um favelamento acelerado das áreas periféricas da cidade e um vertiginoso aumento da exploração imobiliária; desorganização das áreas centrais com um trânsito caótico, acidentes constantes; formação de comércio paralelo de produtos diversificados[...] a formação de organizações que buscam, nesse embate entre classes, sobreviver às estruturas impostas pela acelerada mudança de seu cotidiano nos últimos quinze anos (CATTA, 1994, p 54).

Essas transformações, aliadas ao déficit de habitação, fizeram com que as favelas crescessem e, com que o poder público iniciasse ações de remoção das famílias e de “desfavelamento” (GASPAR, 2017). Existia uma preocupação que, a parcela trabalhadora empobrecida, continuasse nas cidades e formassem novas favelas, pois isso era conflitante com a estética urbana idealizada para a cidade (RIBEIRO, 2015). Eufemisticamente chamadas de ações sociais, que seriam em prol dos trabalhadores, a política urbana municipal de



“desfavelamento” tentava modificar e valorizar algumas regiões da cidade, por meio da concessão de moradias e reassentamento das famílias em novos espaços (GASPAR, 2017). Esse projeto entra em cena no ano de 1984.

Essas principais transformações estruturais da cidade serviram para “atender em boa medida os interesses de uma elite que para ali se transferiu, tendo o apoio de sua congênere anteriormente ali estabelecida, amparada não só pela empresa binacional de Itaipu, como também pelo poder público local” (CATTA, 1994, p.53).

Ao não citar essas questões, na elaboração do diagnóstico que está no PDE, parece que Paiva (2014) desconsidera que o espaço urbano também é reflexo de um desenvolvimento de um grupo social num período da história e, desta forma, “um produto da acumulação do capital e da reprodução social” (LIMA, 2003, p. 8). O que quer dizer, de acordo com Lima (2003), que o espaço não é economicamente neutro e, esse tem efeito sobre o próprio processo de crescimento econômico. E, o espaço urbano é considerado uma instância ativa de dominação econômica e dominação ideológica (MARICATO, 2000).

Paiva (2014) considerou para a elaboração do PDE, os acidentes geográficos, a demarcação das fronteiras, o processo de colonização da cidade e as primeiras atividades produtivas e a “descoberta” do turismo como características marcantes para que Foz do Iguaçu apresente ênfase em certas atividades econômicas. Mas, desconsidera que o processo de urbanização da região é marcado por contradições sociais, agravadas inclusive pelo crescimento acelerado e desorganizado da cidade com o empreendimento da Usina Hidrelétrica de Itaipu, que, paradoxalmente se apresenta também como uma das mais importantes atividades econômicas da região.

Paiva (2014) indica muitas potencialidades de desenvolvimento econômico regional se ampliada a exploração de atividades no setor turístico e, sugere que:

Alterar o padrão de ocupação do espaço de acordo com um novo Plano Diretor Municipal, realocar o Quartel, redefinir a ocupação da Beira-Foz, implantar um novo Porto Seco trinacional, construir uma (ou mais) nova(s) ponte(s) no entorno da Tríplice Fronteira, garantir e ampliar a navegação do Lago de Itaipu e do Rio Paraná a jusante da usina, são mudanças que, necessariamente, **trarão transtornos para alguns e enormes benefícios para outros. É natural e esperado que os prejudicados resistam.** Mas estas resistências podem ser superadas através da negociação e da inclusão de todos nos benefícios futuros. Havendo equidade na distribuição destes benefícios, as resistências tendem a ser superadas. Na realidade, na maior parte das vezes, a dificuldade em negociar e ceder advém da dificuldade em compreender adequadamente a magnitude e o grau de difusão social dos benefícios associados às mudanças proposta (PAIVA, 2014, p. 71).

Essas dicas, embora possam efetivamente ampliar os rendimentos do município pela exploração de atividades turísticas não garantem que esses sejam compartilhados de modo que população os perceba. Mas, de imediato, trazem à tona as contradições urbanas, em especial o que diz respeito a moradia. Isto pois, a faixa Beira-Foz é composta de diversas comunidades que construíram suas habitações, em áreas verdes, ou de ocupação irregular, que tem nas atividades de pesca e passagens de mercadorias e contrabando pelas margens do rio, a principal fonte de seu sustento.



Essas áreas de ocupações, conhecidas como Favela do Cemitério, Favela do Queijo, Favela da Marinha, Comunidade Monsenhor Guilherme, Favela da Sadia, Jupira, que delineiam a margem do Rio Paraná e encontram-se próximas ou dentro dos centros comerciais da cidade são disputadas, de um lado, por suas populações e de outro pelo poder público e pelas elites locais, desde 1984 (GASPAR, 2017). A existência dessas áreas, anteriormente, serviu de argumento para o poder público agir em prol de seus próprios interesses. Para Gaspar (2017):

A maioria destas favelas citadas e os trabalhadores que nelas residiam já foram mencionados[...] como sendo alvos de constantes ataques para que seus moradores deixassem os locais onde viviam. O projeto proposto pelo prefeito da cidade tratava-se basicamente de uma tentativa de valorização do solo da região central do município. O exponencial crescimento do comércio e do turismo de Foz do Iguaçu, bem como as classes dominantes, não poderia mais deixar que ocupações e favelas se instaurassem na região de maior valorização da cidade. Era preciso uma ação para que aquele espaço se tornasse propriedade não dos trabalhadores e sim da classe dominante, servindo somente a ela (GASPAR, 2017, p. 119).

Essa disputa pelo destino das margens do Rio Paraná parece já possuir um vencedor, considerando que já existem remoções de população destas regiões, de acordo com Ribeiro (2015). Para este autor, os discursos que hoje estão justificando a desterritorialização desta população, como uma questão de segurança (de quem?) e desenvolvimento econômico é uma reedição de um novo projeto urbano de um velho tempo que tem o intuito de revalorização de algumas áreas ainda subexploradas. Para Ribeiro (2015, p.245):

Do ponto de vista da cidade de Foz do Iguaçu, refundada no pensamento único de cidade turística, produzida e comercializada como mercadoria de luxo, fica evidente que esse processo se constitui na negação radical do “direito a cidade”, consolidada na restrição do espaço público, político e na extirpação das classes subalternas das áreas de interesses econômicos e políticos.

Evidencia-se, nessas situações, a ideologia que o planejamento urbano tenta ocultar. Sob o pretexto do desenvolvimento, instaura-se uma nova forma de degradação,

(...) atropelando as histórias e dinâmicas familiares e comunitárias, o comércio local, as instituições sociais, os fluxos e modos de existência. Pior, sem resolver as grandes questões de habitação, transporte de massa, acesso a serviços públicos e sustentabilidade, transformam em falácia a possibilidade de vida digna nos centros urbanos (ROCHA, 2013, p.3).

Essas situações demonstram o quanto o poder público deliberadamente viola os direitos de seus cidadãos, o que traz inúmeras consequências, impactando inclusive na qualidade de vida e saúde dessas populações (ROCHA, 2013).

Não se pode afirmar, mas ao desconsiderar essa densidade histórica da formação urbana do município de Foz do Iguaçu e suas diversas questões sociais, o PDE de Foz do Iguaçu parece se apresentar apenas como mais um instrumento que, disfarçado pelo seu



conteúdo técnico-científico, serve, como explicaria Villaça (1999), como facilitador da dominação, ao ocultar as verdadeiras origens dos problemas das cidades e negar o fracasso da classe dominante e do próprio Estado em resolvê-los.

Desde 1993, o poder público de Foz do Iguaçu vem fazendo uma higienização do centro da cidade e de áreas de interesse econômico e turístico com o deslocamento das populações pobres, que nesse espaço habitam. Essas ações se embasam no discurso de desenvolvimento econômico e turístico. Ao indicar que o poder público seja o principal investidor no potencial turístico da região de Foz, com sugestões de ações que impactam diretamente na vida das populações mais vulneráveis, que sequer foram consideradas, o PDE de Foz situa-se a contramão do que propõe.

Claro que, a proposta do PDE de ampliação do setor turístico com investimento público, a médio e longo prazo, pode trazer à população local renda e emprego, se houver equidade na distribuição desses benefícios. No entanto, quando se trata de populações vulneráveis, precisa-se de estratégias econômicas de curto prazo e pensar em atividades produtivas que englobem o perfil dessa população, geralmente com baixa escolaridade e pouca ou nenhuma qualificação. Insiste-se nessa questão pois, o modelo de PDE sugerido afeta diretamente esse estrato da população, a princípio de modo negativo (gerando transtornos), inclusive pela possibilidade de processos de gentrificação gerados pela especulação imobiliária em áreas que serão objetos de investimento.

O quadro 1, apresenta dados do sistema do Programa Família Paranaense em relação ao município de Foz do Iguaçu e serve apenas para ilustrar que parte significativa da população Iguaçuense encontra-se em situação de vulnerabilidade social.

A crítica que aqui se apresenta não está relacionada diretamente ao conteúdo do PDE de Foz de Iguaçu e suas conclusões, mas sim ao fato do autor não ter se atentado a realidade empírica, as consequências sociais já existentes resultantes de processo de planejamento com intuito de desenvolvimento da cidade e região: maior fragmentação do espaço urbano e exclusão social. E as propostas do PDE, embora enfatizem a necessidade de distribuição de renda, não traçam caminhos de como a gestão municipal pode realizá-las sem aumentar ainda mais esses processos de higienização dos espaços de importância econômica e turística do município.

Naturalmente, o espaço urbano é fragmentado e nele evidenciam-se as lutas e conflitos. Mas o planejamento pode ser fonte de integração e diminuição da injustiça social quando as populações são incorporadas aos projetos urbanos (ROCHA, 2013). Para Oliveira e Lima (2003) o desenvolvimento indica diálogo permanente, com a participação das sociedades locais e qualquer plano de intervenção econômica, política e socioambiental deve considerar a variável social. Se esses elementos endógenos não são considerados corre-se o risco de intensificar os processos perversos de exclusão social.



Quadro 1: Sistema de Acompanhamento de Famílias - Família Paranaense.



Fonte: Login individualizado, recorte (*print*) da autora.

Para que isso seja possível, Maricato (2000) acredita ser necessário uma reforma da gestão urbana que se deve estender a profissionais do jornalismo, procuradores, lideranças sociais, trabalhadores, ao setor público e privado e implicar o compromisso com a ação real. Uma nova forma de práxis de políticas urbanas caminha com a ampliação da democracia e da cidadania (MARICATO, 2000). E, para Harvey (2012), estabelecer administração democrática sobre a organização dos processos urbanos se constitui como direito a cidade.

A longo prazo, as sugestões e desafios presentes no PDE apontam para a possibilidade de desenvolvimento urbano, que Maricato (2014) define como o processo que gera transformações sociais e territoriais incluindo a implementação da função social da propriedade, o direito a cidade e o direito a justiça urbana. Mas curto prazo, uma inquietação surge ao analisar o PDE de Foz do Iguaçu, sob esse discurso de estratégias de gestão e desenvolvimento econômico, onde ficam as pessoas?

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O PDE de Foz do Iguaçu, em forma de diagnóstico, apresenta dados históricos-econômicos que possibilitam a compreensão do estágio atual de desenvolvimento econômico do município, bem como evidencia as principais cadeias produtivas que geram renda e emprego na região. Informa sobre as potencialidades a serem exploradas no município, que podem gerar maior renda e mais emprego e, conseqüentemente promover a qualidade de vida da população domiciliada no município.



Entre essas potencialidades, destaca o setor turístico como uma área que, apesar de crescente e principal fonte econômica da região, ainda é pouco explorada e diversa. Para o autor do PDE, a possibilidade de promoção do turismo em qualquer região está diretamente associada ao bem estar dos cidadãos domiciliados, pois para que o turista deseje ficar um dia a mais, a cidade precisa oferecer hospitalidade e, essa característica está intimamente relacionada ao nível de qualidade de vida da população local e ao reconhecimento da atividade turística como rentável de forma que seus benefícios atinjam seus moradores (no sentido de distribuição de riqueza, tanto em forma econômica, como por meio de acesso a serviços de qualidade notória).

No entanto, o PDE desconsidera a função de manutenção da ordem social que os planejamentos urbanos em Foz do Iguaçu vêm apresentando no decorrer de sua história. A urbanização se deu de forma altamente segregadora e com concentração de renda nas mãos de elites locais e, se trata de um processo excludente realizado pelo próprio poder público. Considerando essa realidade, as sugestões oferecidas pelo PDE se mostram como um faca de dois gumes: embora a longo prazo possam produzir e viabilizar o acesso à cidade, a curto prazo tende incrementar processos de exclusão social, gentrificação sob a égide da ideia de desenvolvimento econômico.

A equidade na distribuição dos benefícios se faz fundamental para a possibilidade de exploração das potencialidades da região, caso contrário, qualquer projeto que visa ao desenvolvimento tende a fracassar, considerando que modernização ou incremento econômico unicamente, segregam e excluem e não devem ser confundidas com desenvolvimento (SOUZA, 2002). Ao pensar em desenvolvimento regional, requer-se, pensar na participação dos moradores locais no planejamento contínuo do espaço e na distribuição dos resultados do processo de crescimento (OLIVEIRA e LIMA, 2003).

### Referências

CATTA, L. E. O Cotidiano de uma Fronteira: a Criminalidade e Controle Social. **Esboços-Histórias em contextos globais**, Florianópolis, v. 1, 1994. ISSN 2175-7976. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/esbocos/article/view/401/9724>>. Acesso em: 05 maio 2019.

FILHO, J. D. A. A Endogeneização do Desenvolvimento Econômico Regional e Local. **Planejamento e Políticas Públicas**, p. 261-285, jun 2001.

GASPAR, L. E. **As lutas dos trabalhadores por moradia em Foz do Iguaçu (1970-1990)**. Universidade Estadual do Oeste do Paraná. Marechal Cândido Rondon, p. 132. 2017.

LIMA, F. A Concepção do Espaço Econômico Polarizado. **Internacional de Desenvolvimento Local**, v. 4, p. 7-14, setembro 2003.



MARICATO, E. As ideias fora do lugar e o lugar fora da ideias. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. **A Cidade do Pensamento Único**: desmanchando consensos. 3º. ed. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 121-192.

OLIVEIRA, G. B; LIMA, J. E. S. Elementos endógenos do desenvolvimento regional: considerações sobre o papel da sociedade local no processo de desenvolvimento sustentável. **Revista da FAE**, Curitiba, v. 6, p. 29-37, maio/dez. 2003.

PAIVA, C. Á. **Plano de Desenvolvimento Econômico de Foz do Iguaçu**. Latus Consultoria. Foz do Iguaçu, p. 75. 2014.

RIBEIRO, D. G. **Metamorfoses na Cidade: Tensões e Contradições na Produção e Apropriação do Espaço Urbano em Foz do Iguaçu**. Universidade Estadual do Oeste do Paraná. Toledo, p. 256 p. 2015.

ROCHA, R. L. Resistência ao bota-abaixo. **Radis 129**, Rio de Janeiro, jun 2013.

VILLAÇA, F. Uma contribuição paea a história do planejamento urbano no Brasil. In: SCHIFFER, S. R.; DEÁK, C. **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1999. Cap. 6, p. 171-293.

*Recebido em 03/11/2019  
Aprovado em 14/11/2019*



## CRISE DOS CARGUEIROS IRANIANOS E O DIREITO MARÍTIMO

### IRANIAN CARGO SHIPS CRISIS AND MARITIME LAW

Issam Rabih Menem<sup>1</sup>

#### Resumo

Este artigo tem como objetivo explorar um incidente comercial internacional que resultou em um constrangimento diplomático entre o Brasil e a República Islâmica do Irã. Em junho de 2019, a Petrobras, prevenindo-se de sanções estadunidenses, recusou-se a abastecer dois cargueiros iranianos contratados por uma empresa brasileira para fins comerciais. Neste contexto, explorou-se a contribuição de mecanismos advindos do Direito Marítimo e como estes contribuíram para a resolução do impasse que resultou no abastecimento dos cargueiros persas.

**Palavras chave:** Brasil; Irã; Direito Marítimo.

#### Abstract

This article aims to explore an international trade incident that resulted in a diplomatic embarrassment between Brazil and the Islamic Republic of Iran. In June 2019, Petrobras, preventing US sanctions, refused to supply two Iranian freighters hired by a Brazilian company for commercial purposes. In this context, the contribution of mechanisms arising from Maritime Law was explored and explained how they contributed to the resolution of the impasse that resulted in the supply of the Persian freighters.

**Keywords:** Brazil; Iran; Maritime Law.

---

<sup>1</sup> Mestrando em Integração Contemporânea da América Latina (UNILA) e Especialista em Negócios Internacionais (PUCPR). E-mail: issam\_menem@hotmail.com





## INTRODUÇÃO

A navegação marítima foi umas das atividades que mais influenciaram a humanidade e seu desenvolvimento. O homem sempre buscou o mar para satisfazer diversas necessidades, como a busca de recursos naturais e alimentícios, expansão territorial e principalmente o comércio. Com o passar dos anos, foi vista a necessidade de criar uma legislação específica para controlar as atividades que eram realizadas no mar. As primeiras normas foram escritas em meados do século XXXIII A.C. em obras como no Código de *Hamurabi*, onde se encontrava medidas na construção de naval, fretamento de navios, responsabilidade de fretador, abalroamento e indenizações (ZANIN, 2010, p. 83).

O processo de globalização dos mercados, a progressiva liberalização do comércio Internacional junto ao processo de crescimento da economia internacional conduzem a integração de diferentes economias do mundo já que o transporte marítimo assume grande importância para o crescimento da economia mundial, uma vez que o transporte marítimo assume 90% do comércio internacional. Este fato é o reflexo do demasiado crescimento do tráfego marítimo, onde observou-se nos últimos 30 anos um crescimento superior a 130% (DE CASTRO JUNIOR, 2010, p. 86).

Dois cargueiros iranianos da *Sapid Shipping* contratados pela empresa brasileira Eleva Química Ltda.<sup>2</sup> passaram quase dois meses ancorados na área de fundeio do porto de Paranaguá (PR) aguardando o abastecimento para seguir trajeto rumo seu país de origem. Os navios *Termeh* e *Bavand* chegaram ao Brasil carregados de ureia (produto usado como fertilizante agrícola) e voltariam ao Irã carregando cerca de 100 mil toneladas de milho brasileiro. O produto importado pela empresa brasileira fora entregue normalmente, porém, ao iniciarem a logística do retorno, solicitou-se o abastecimento dos navios na costa paranaense, porém, a Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), temendo sanções internacionais<sup>3</sup>, recusou-se a abastecer-los. No dia 24 de junho de 2019, o presidente do Supremo Tribunal Federal, Dias Toffoli, determinou que a Petrobras fornecesse o combustível. Três dias após a determinação judicial, os cargueiros zarparam da costa paranaense rumo ao seu país de origem após quase 50 dias de impasse (BBC, 2019).

Rodrigo Cotta, advogado que representa a empresa *Eleva*, pronunciou-se sobre a decisão:

A decisão do STF garantiu a conclusão de uma operação comercial de exportação de milho ao Irã por uma empresa brasileira não sujeita a sanções pelas autoridades americanas. O entendimento foi de que a Petrobras não poderia sofrer sanções por fornecer esse combustível aos dois navios, até porque está cumprindo uma decisão judicial. (EBC, 2019).

---

<sup>2</sup> “Empresa catarinense que afretou os navios fabrica produtos químicos, opera no comércio desses produtos, por meio da importação e exportação de diversos produtos” PORTOSENÁVIOS, 2019.

<sup>3</sup> Sanções impostas pelos Estados Unidos da América de forma unilateral contra o Irã.



Para compreender este intrincado episódio, buscou-se neste artigo analisar implicações geoeconômicas e jurídicas em torno do litígio. Deste modo, realizou-se uma breve introdução ao agronegócio brasileiro e sua relevância para a economia do país e em seguida aprofundou-se na temática do Direito Marítimo e contratos de fretamento de navios. Temas como as obrigações implícitas; diferenças entre o contrato de fretamento; tipos de contratos de frete; obrigações e responsabilidades e tipos de regimes jurídicos e apresentar as convenções internacionais ao qual estes contratos estão submetidos serão apresentados no artigo para compreender este incidente.

## AGRONEGÓCIO BRASILEIRO

Inicialmente, o modelo agroexportador latino-americano fora desenvolvido e fomentado pelas grandes metrópoles europeias com a finalidade de abastecer os seus mercados internos. Posteriormente, as ex-colônias, agora independentes, apegaram-se na cultura agroexportadora de modo estratégico como meio de inserção na economia internacional (LERSCH; TOCCHETTO; HOSCHEIDT, 2014, p. 14-15). Desta forma, delineou-se um esforço político em torno da agroeconomia, para Cervo (2013): “a diplomacia da agroexportação retrata a essência da funcionalidade do Estado na área externa”.

No cenário brasileiro atual, o agronegócio compõe o setor produtivo mais moderno do país. Este setor é reconhecido por ser o vetor do crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro além de empregar de modo direto e indireto cerca de 30,5 milhões de brasileiros (32%). No ano de 2017, o agronegócio representou cerca de 41% das exportações brasileiras, ocupando o posto de quarto maior exportador de produtos agropecuários do mundo. Dentre os principais produtos deste setor, destacam-se a produção de: café, açúcar, carnes, soja e milho (CNA, 2019).

Especificamente sobre o milho, o Brasil é o terceiro maior produtor mundial (81,36 milhões de toneladas na safra 2017/18) e o segundo maior exportador do mesmo (representou no ano de 2017 cerca de 20% de participação no comércio internacional). Esta cultura econômica representa o quarto maior valor bruto de produção do agronegócio brasileiro (R\$536,5 bilhões) alcançando um valor aproximado de R\$49 bilhões. Dentre os principais destinos deste produto, ressalta-se a República Islâmica do Irã, o maior comprador do mesmo (CNA, 2019).



Tabela 1 – Produtos brasileiros mais relevantes no comércio bilateral com a República Islâmica Do Irã - 2018

COMÉRCIO BILATERAL ENTRE BRASIL E REPÚBLICA ISLÂMICA DO IRÃ EM 2018	
PRODUTOS	Valor em US\$
Todos os Produtos	2,267,926,00
Milho	1,095,698
Soja	511,283
Carne Bovina	328, 221
Bagaços e outros resíduos sólidos	198,422
Chassis equipado com motores para tratores, veículos a motor para o transporte de dez ou mais pessoas, veículos a motor para o transporte de mercadorias	56,391

Fonte: Trade Map, 2018.

## DIREITO MARÍTIMO

Uma economia complexa engloba o transporte marítimo, tanto pela quantidade de serviços como de indústrias como os grandes valores indispensáveis para as expedições. A sinergia entre as diferentes cadeias de fornecedores com as de produtos e prestadores de serviços faz que o papel do Estado seja fundamental por meio da regulação setorial independente (DE CASTRO JÚNIOR, 2015, p. 86). Por sua relevância, é crucial a existência tanto de órgãos fiscalizadores e reguladores como de um aparato jurídico e pessoas especializadas na área do Direito Marítimo.

Perante o crescimento do tráfego marítimo internacional e o aumento das relações transnacionais, os contratos de transportes marítimos nacionais e internacionais de mercadorias são considerados a ferramenta mais eficaz da atividade comercial da comunidade internacional. Assim, surgiram necessidades de determinação do direito aplicável aos contratos de transporte marítimo de mercadorias. As divergências decorrentes destes contratos são submetidos a arbitragem internacional ou a algum tribunal jurisdicional de um determinado país.

A CNUDM (Convenção Das Nações Unidas Sobre Direito Do Mar) consagrou a visão atual do direito do mar ao insistir as coordenadas básicas. Emitiu novas leis, para todos os



países que ratificaram, sobre todo o espaço oceânico e seus usos: tráfego, exploração de recursos, conservação, navegação, pesca, contaminação e etc. 320 artigos estruturam a convenção e é considerada a “Constituição do Mar” (MARTINS, 2015). Existem no Brasil vários órgãos para fiscalizar e administrar as atividades marítimas, como: Ministério dos transportes; Departamento da Marinha Mercante. Secretaria de Transportes Aquaviários; Tribunal Marítimo e o Departamento de Portos e Costas.

O contrato é um dos institutos mais difundidos do Direito Civil em nossa sociedade e é um elemento fundamental para o fomento da propriedade e a circulação de riquezas. A doutrina e a jurisprudência entendem ser um contrato de transporte, onde uma das partes, no caso o transportador, se obriga a transportar pessoas ou mercadorias entre dois locais diferentes por algum tipo de retribuição.

O contrato é qualificado como bilateral pois a obrigação de pagar pelo transporte surge ao lado da obrigação de deslocar do transportador. Assim, este tipo de contrato gera obrigações para ambas as partes, no dever de prestar de uma parte e na contraprestação da outra (ALVES, 2014, p. 12).

Pode-se destacar três principais tipos de contrato de afretamento, estes contratos têm como instrumento contratual entre as duas partes (fretador e afretador) a carta-partida. Os principais tipos de contratos são:

- **Afretamento de Navio a Casco Nu**

Contrato onde o afretador tem o uso, posse e controle de toda a embarcação por um tempo determinado. Estes contratos são normais em empresas de navegação como a Mediterranean Shipping Company (MSC).

- **Afretamento por Tempo**

Contrato onde o afretador recebe o navio armado e tripulado. A gestão náutica continua ainda permanece por conta do armador além de ser responsável pelo seguro, tripulação e mantimentos.

- **Afretamento por Viagem**

Neste contrato, o fretador se obriga a colocar toda ou parte da embarcação. O navio é contratado para uma única viagem pré-estabelecida com o fretador sendo responsável pela gestão náutica e comercial do navio, como também por custos como seguros, despesas portuárias, mantimentos, combustível (LOSTADO, 2016).

## OBRIGAÇÕES IMPLÍCITAS EM UM CONTRATO DE AFRETAMENTO

Segundo Pinto (2007), as obrigações implícitas de acordo com o *Common Law* são:



- 1- Obrigação de disponibilizar uma embarcação em condições de navegabilidade é inegociável;
- 2- Obrigação implícita nos contratos de transporte é exigência de que o fretador não cause atrasos (o custo diário de *demurrage*/sobrestadia beira os US\$ 15 mil);
- 3- Obrigação de manter a rota acordada sem desviar o navio para rotas alternativas.
- 4- Obrigação de nomear portos seguros por parte do afretador.
- 5- Obrigação de não embarcar carga perigosa sem notificar o fretador.

## REGIME JURÍDICO

Segundo Martins (2015), têm se consolidado no direito contratual internacional o princípio da autonomia da vontade como um dos paradigmas fundamentais do comércio internacional. O sistema de resolução de litígios no âmbito judicial predominante em sede de contratos internacionais em geral considera:

- 1- A competência internacional;
- 2- A multinacionalidade do contrato sub judice;
- 3- Questões prévias, as qualificações, as conexões determinantes do direito aplicável;
- 4- A *lex causae* e possíveis limitações ao direito estrangeiro.

A aplicação de uma convenção internacional dependerá da aceitação do princípio da autonomia da vontade pelo tribunal no qual foi interpretada e das respectivas regras de conflito do sistema do Direito Internacional Privado. Após a comprovação efetiva de que determinado contrato de transporte não se encontra englobado no âmbito de aplicação das convenções de natureza material, decorre a normativa conflituosa. Em contratos internacionais de transporte sob o regime de conhecimento de embarque, a *Paramount clause* constante da *Bill of Lading* (BL) determina a legislação aplicável e é comum remeter a aplicabilidade de um regime convencional (MARTINS, 2015).

## CONVENÇÕES INTERNACIONAIS

As convenções internacionais são consideradas relevante fonte do Direito Internacional Privado, quando ratificadas pelos países, se sujeitam a cumprir a função de lei dentro de tal sistema jurídico, tendo como objetivo gerar deveres e obrigações no mundo jurídico dos países que ratificaram. Segundo Dolinger:

As convenções de Direito Internacional privado, como acontece com os tratados e as convenções em geral, levam anos em seu processo de discussão, formulação, aprovação e ratificação, sendo que parte considerável das que foram elaboradas após a Segunda Guerra Mundial ainda não entrou em vigor, tanto no continente europeu como no latino americano por falta do número mínimo de ratificações. No entanto, a assinatura de um diploma legal internacional pelos delegados dos países participantes de uma Conferência



internacional ocorre após demorados estudos e negociações entre os Estados interessados (DOLINGER Apud ALVES, 2014, p. 34.)

Entre as principais convenções internacionais, pode-se destacar a Convenção de Bruxelas (1924), Convenção de Hamburgo (1978) e Convenção de Rotterdam (2006).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Irã é um importante parceiro econômico do agronegócio brasileiro. Sanções unilaterais impostas pelos Estados Unidos ao país persa geraram um importante constrangimento entre o governo brasileiro e iraniano. Em meio a crise dos cargueiros, o embaixador iraniano declarou que se for preciso, seu país poderia boicotar os produtos brasileiros e abastecer facilmente seu mercado com produtos de outras nacionalidades.

Como grande parte das trocas resultantes de relações transnacionais são transportados pelo mar, foi percebida a necessidade de criar e desenvolver mecanismos e órgãos para controlar e administrar este intenso tráfego para evitar e lidar com conflito. Neste sentido, os contratos marítimos de fretamento estão consolidados no sistema internacional deixando por escrito as resoluções pré-acordadas entre o fretador e o afretador para que caso ocorra alguma violação.

Deste modo, o contrato firmado entre a empresa brasileira *Eleva* e o fretador iraniano, certificou a natureza do negócio; o responsável pelas embarcações e resguardou a credibilidade da empresa. A justiça brasileira entendeu, através do contrato estipulado que apesar dos navios serem iranianos, era a empresa brasileira a responsável pela administração dos mesmos durante o trajeto Irã-Brasil-Irã. Como a *Eleva* não faz parte da lista de agentes sob efeito de sanções dos Estados Unidos, fora determinado o abastecimento dos mesmos preservando a Petrobras de quaisquer sanções estadunidenses.

## Referências

ALVES, Sandra. **Contrato de transporte marítimo internacional de mercadorias no direito cabo-verdiano**. 2014.

BBC. **Impasse com navios iranianos no Paraná pode ter 'impacto desnecessário' e prejudicar exportações, dizem especialistas**. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-49092133>>. Acesso em: 02/09/2019.

CERVO, Amado Luiz. Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 46, n. 2, p. 5-25, 2003.



DE CASTRO JUNIOR, Osvaldo Agripino. **Direito Marítimo, Lex Mercatoria e Lex Marítima: breves notas.** Direito, v. 1, n. 12, 2015.

DOLINGER, Jacob; TIBURCIO, Carmen. **Direito internacional privado.** Forense, 2017.

EBC. **Após abastecimento, navio iraniano deixa o Porto de Paranaguá.** Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2019-07/apos-abastecimento-navio-iraniano-deixa-o-porto-de-paranagua>>. Acesso em: 02/09/2019.

LOSTADO, Sidnei. **Contratos de Afretamento de Navio.** Lostado. 2016. Link: <<http://lostado.com.br/afretamento-de-navio/>> Acessado dia: 13/09/2017.

MARTINS, Eliane M. Octaviano. **Curso de Direito Marítimo.** Vol III- Contratos E Processos. 2015.

PINTO, Marianna Rebello Dos Santos. **Contratos de Afretamento á Luz da Common Law.** 2007.

SANTOS, Herez. Introdução ao direito marítimo. **Boletim Jurídico**, v. 24, 2003.

TRADE MAP. **Bilateral trade between Brazil and Iran, Islamic Republic of in 2018.** Disponível em:< <https://bit.ly/2klzszZ>>. Acesso em: 01/09/2019.

ZANIN, Renata Baptista. O Direito do Mar e a legislação brasileira: a influência da Convenção de Montego Bay na Constituição Federal. **Revista brasileira de direito constitucional**, v. 16, n. 1, p. 83-97, 2010.

*Recebido em 08/09/2019  
Aprovado em 14/11/2019*



## A RELAÇÃO ENTRE A DÍVIDA PÚBLICA E A POLÍTICA MONETÁRIA NO BRASIL

## THE RELATIONSHIP BETWEEN PUBLIC DEBT AND MONETARY POLICY IN BRAZIL

Amarildo de Paula Junior<sup>1</sup>  
Murilo José Borges<sup>2</sup>

### Resumo

O presente artigo tem como objetivo analisar a relação da dívida pública brasileira com a política monetária. O método utilizado para a realização do estudo foi o de Vetores Autoregressivos (VAR), pois todas as séries se apresentaram estacionárias em nível. Foram levantados dados mensais do Banco Central do Brasil e do Tesouro Nacional no período de janeiro de 2002 a junho de 2016. Os resultados encontrados mostram que apesar da Formação Bruta de Capital Fixo ter uma resposta maior na decomposição da variância da taxa SELIC Over dentre as variáveis utilizadas, a dívida pública também tem poder explicativo na variação dos juros. Tal cenário implica em que uma variação nos juros causa resposta na dívida pública, assim como uma variação da dívida pública causa um efeito nos juros.

**Palavras chave:** Dívida pública; Taxa SELIC Over; Formação Bruta de Capital Fixo.

### Abstract

The purpose of this article is to analyze the relationship between the Brazilian Public Debt and a monetary policy. The method used to carry out the study was the Autoregressive Vectors (VAR), chosen for being the most suitable for time series. Monthly data were collected from the Central Bank of Brazil and National Treasury from January 2002 to June 2016. The results show that although the Gross Fixed Capital Formation has a greater response in the decomposition of the variance of the SELIC Over Rate the variables used, the Public Debt also has explanatory power in the interest variation. Such a scenario implies that a change in interest causes a response in the Public Debt, just as a variation of the Public Debt causes an effect on interest.

**Keywords:** Public Debt; SELIC Over rate; Gross Fixed Capital Formation.

---

<sup>1</sup> Mestrando em Economia no Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Estadual de Maringá. E-mail: amarildojunior.eco@gmail.com.

<sup>2</sup> Doutorando em Economia no Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Estadual de Maringá. E-mail: prof\_murilo@fcv.edu.br.



## 1. INTRODUÇÃO

Nos últimos 20 anos, a elevada dívida decorrente do excesso de gastos governamentais tem sido amplamente discutida no cenário econômico. A discussão é composta por economistas da corrente heterodoxa que defendem um maior gasto governamental acreditando que haverá desenvolvimento econômico, e por economistas da corrente ortodoxa que defendem a redução da dívida pública, tendo como argumento principal a inibição do investimento privado por causa do gasto governamental, além de que esta ação do governo eleva os juros a partir do médio prazo.

Segundo Franco (2011), quando um governo apresenta constantes resultados primários com déficit, seu estoque de dívida pública se acumulará de uma forma em que, caso não controlada, tomará proporções significativas do Produto Interno Bruto. Para financiar sua dívida o Tesouro Nacional emite títulos da dívida pública, o que desloca o investimento privado para o financiamento da dívida pública.

Visto que a dívida pública brasileira pode estar ligada à variação dos juros, em algum momento haverá consequência na Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF). Portanto, de forma para contribuir com o debate sobre dívida pública e política monetária, o problema de pesquisa do referido trabalho é: existe algum efeito nos juros causado pela dívida pública brasileira? Assim, o objetivo do presente artigo consiste em analisar o impacto da dívida pública brasileira na política monetária, e sua consequência no investimento em capital fixo e na taxa de câmbio.

O presente trabalho divide-se ainda em cinco seções. Além desta introdução, a segunda seção aborda a revisão de literatura do assunto tratado. Na terceira seção é apresentado o método empregado no estudo, neste caso é a metodologia econométrica de Vetores Autoregressivos (VAR), além dos testes de confiabilidade das variáveis. Na quarta seção apresenta-se os resultados. E por fim, apresenta-se a conclusão da pesquisa realizada.

## 2. REVISÃO DE LITERATURA

Apresenta-se os fundamentos teóricos que sustentará a análise do impacto da dívida pública na política monetária e sua consequência nos investimentos privados, o efeito *Crowding Out*<sup>3</sup> e a possível dominância fiscal no Brasil.

---

<sup>3</sup> O Efeito *Crowding Out* é a redução dos investimentos privados em função dos gastos governamentais. (BLANCHARD, 2004).



## 2.1 Dívida pública e política monetária no Brasil

Giambiagi (2006) afirma que para manter uma dívida pública constante e não ter a necessidade de aumentar sucessivamente os juros para remunerá-la, é necessário ter superávits fiscais onde o mesmo tem de ser tanto maior quanto maior for a taxa de juros e menor for o crescimento da atividade econômica. Caso a taxa de juros decrescer ou se a economia obter um robusto crescimento real, uma vez que aumentado o denominador se reduz o quociente, a necessidade de um robusto superávit será diluída. Entanto, conservar o superávit acima do nível proposto seria oportuno para um “círculo virtuoso” para redução da dívida, já que o próprio juros recairia sobre uma razão “dívida/PIB” menor, tendo como consequência no futuro taxa de juros menores.

Para financiar sua dívida o Tesouro Nacional emite títulos da dívida pública. A taxa básica de juros (SELIC), definida pelo Comitê de Política Monetária (COPOM), a mesma remunera os títulos da dívida pública, e a SELIC OVER remunera os títulos pós-fixados. Dessa forma, financiando a dívida considerada alta, é necessário que a SELIC esteja alta também para se tornar atrativo seus títulos. Heterodoxos consideram que os juros demasiadamente elevados no Brasil são consequência apenas da “ortodoxia” restritiva do Banco Central do Brasil, dado o fato histórico do Tripé Macroeconômico em 1999, uma de suas bases era a Meta Fiscal, desta forma, para críticos não fazia sentido manter os juros altos, logo, que a inflação após o Plano Real estava controlada, mas, não imaginavam que os juros elevados por vez não era em função apenas do Índice de Preços (IPCA), mas sim em função da proporção dívida pública em relação ao PIB, visto que em diversas vezes a Meta Fiscal foi reajustada e até descumprida principalmente depois de 2008 (FRANCO, 2011).

Consoante com as ideias de Goldfajn e Guardia (2003), embora não eliminasse a possibilidade de haver no futuro desequilíbrios fiscais principalmente nos governos sucessores, as reformas no final da década de 1990, precisamente a Lei de Responsabilidade Fiscal, trouxeram uma maior credibilidade para condução da dívida pública, assim, muitas vezes não se tornou necessário o arrocho monetário via elevação de juros devido ao controle do passivo público e o sistema de metas de inflação, dessa forma, foi arquitetado um arcabouço para contas públicas sustentáveis.

A perda de eficácia da política monetária está relacionada entre a ligação da mesma com o mercado de títulos públicos por duas causas: títulos com cláusula de recompra e a participação das Letras Financeiras do Tesouro (LFT's) na composição da dívida pública. O efeito riqueza<sup>4</sup> por sua vez é caracterizado como uma consequência da política monetária no consumo é eliminado, parcialmente, pela cláusula de recompra. A participação das LFT's na composição da dívida, dada sua importância para formular o preço do título, acaba por extinguir de vez o efeito riqueza, tornando a política monetária no mínimo contracionista (AMARAL E OREIRO, 2008).

De acordo com Franco *et al* (2011), a enorme participação de títulos pós-fixados na composição da dívida pública faz com que uma elevação na SELIC Meta em razão de contenção do índice de preços, eleve a renda de um detentor de títulos públicos, neutralizando

---

<sup>4</sup> Aumento na percepção de riqueza das pessoas em função da valorização dos ativos por elas retidos.



o efeito da política monetária, assim, para maior eficiência, a política monetária precisaria ser mais restritiva que o prazo médio com vencimento do título.

## 2.2 Efeito Crowding Out

Para Sonaglio, Braga e Campos (2010), uma variação no gasto público desloca o investimento privado em 0,429% devido à escassez de recursos, logo, chega-se à conclusão de que o gasto público e o investimento privado no caso do Brasil tem uma relação negativa, porque o Efeito *Crowding Out* predomina sobre o Efeito *Crowding In*. No caso da taxa de juros também apresenta relação negativa com o investimento privado, pois uma elevação de 1% na Taxa de Juros, seja o mesmo por aumento da dívida pública ou por contenção monetária, tendo como consequência uma redução em 0,3753% no investimento privado.

No entendimento de Franco (2005), o Efeito *Crowding Out* não parecia claro na época da hiperinflação, mas, com os preços estáveis nos pós Plano Real, seu deslocamento fica nítido. As Letras do Tesouro Nacional (LFT's) nas quais são títulos pós-fixados, indexados à taxa SELIC, é uma peça fundamental para o acontecimento do Efeito *Crowding Out* no Brasil, pois os títulos da dívida pública tendem a destruir qualquer tipo de competição com a oferta de poupança, assim, absorvido pelo o aumento da demanda por títulos puxando a taxa de juros ainda mais para cima, inibindo a FBCF. Ainda de acordo com o autor, não dá para fugir do problema de déficit público causado pelo excedente de gastos governamentais, assim se faz necessário recorrerem Superávits Fiscais para amortizar a dívida pública brasileira.

Em sua análise, Franco conclui que para a rolagem da elevada dívida pública se faz necessário uma atrativa taxa de juros causando um Efeito *Crowding Out*:

“O desequilíbrio remanescente é financiado por dívida pública, para a rolagem da qual, nos níveis elevados onde se encontra, e considerando a disposição do público em carregar títulos públicos, a taxa de juros precisa permanecer extremamente elevada, como é característico das situações de crowding out.” (FRANCO, 2011, p. 26).

Dada a elevação na taxa de juros, causada pelo aumento dos gastos governamentais, deslocando a Curva *IS* para a direita, torna-se custoso para as empresas tomarem um financiamento, dessa forma, reduzindo o número de projetos a ser concretizado. Essa elevação no Juros causa queda na atividade econômica, por consequência a redução do investimento privado, com a Curva *IS* deslocando-se agora para a esquerda, retornando ao ponto inicial (CARNEIRO E SALES, 2006).

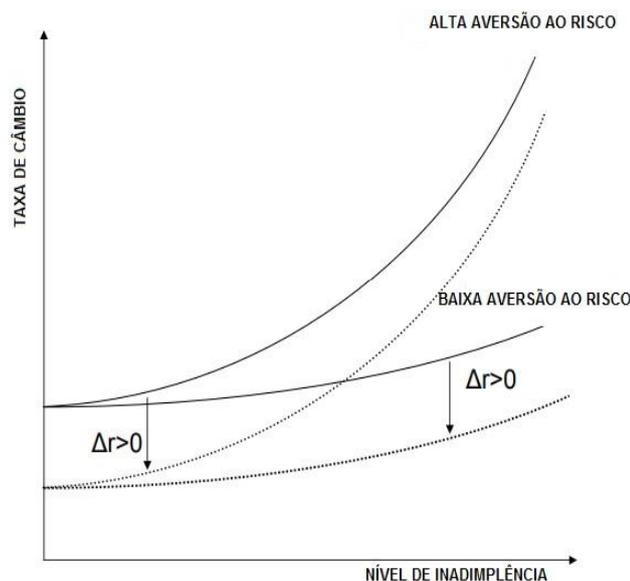


### 2.3 Dominância fiscal

Uma elevação dos juros pode ter como consequência uma moeda apreciada via entrada de capitais, porém, o aumento dos juros também faz com que o investimento externo no país não se torne atraente, visto que os juros remuneram os títulos da própria dívida pública, assim, acaba-se por explodir de uma maneira que torna o país não confiável para investimento externo, acarretando em um maior Risco-País<sup>5</sup>. Outra consequência, pode ser a Depreciação cambial ao invés de uma Apreciação devido à aversão ao risco dos investidores, provocando fuga de divisas. Em um gráfico uma curva de aversão risco mais inclinada demonstra uma alta aversão ao risco, ao mesmo tempo que uma curva menos inclinada demonstra uma baixa aversão ao risco (BLANCHARD, 2004).

Na figura 1 é apresentado o comportamento da fuga de capitais impactando a taxa de câmbio em função do nível de inadimplência de um país, ou seja, o tamanho de sua dívida quando há uma alta ou quando baixa aversão ao risco por parte dos investidores em títulos de sua dívida pública.

**Figura 1:** Fuga de capitais.



Fonte: Blanchard (2004).

O mercado entende que em algum momento do futuro o país terá de abdicar de sua austeridade monetária abrindo espaço para uma senhoriagem causando inflação, ou, caso não

<sup>5</sup> Risco-País é uma medida onde se classifica o risco geral de um país, visando calcular sua instabilidade econômica. O índice mais utilizado é o EMBI+ calculado pelo banco de investimentos americano J.P. Morgan.



abra mão da austeridade monetária, não terá meios para amortizar sua dívida. Assim, um governo no qual há fragilidade fiscal terá duas opções: assumir a hipótese de dominância fiscal conduzindo sua política monetária passivamente; ou o próprio mercado posiciona que o país está sob dominância fiscal, elevando o risco-país. No caso do Brasil, principalmente após a instauração do Tripé Macroeconômico no início de 1999, caso houvesse alguma forma de dominância fiscal, o resultado seria a segunda opção, onde a falta de credibilidade passada ao mercado em frear a tendência da dívida, tornando maior a inflação esperada, e assim Risco-País por causa de uma nova elevação do Juros para vender títulos públicos (CAMPOS NETO, 2005).

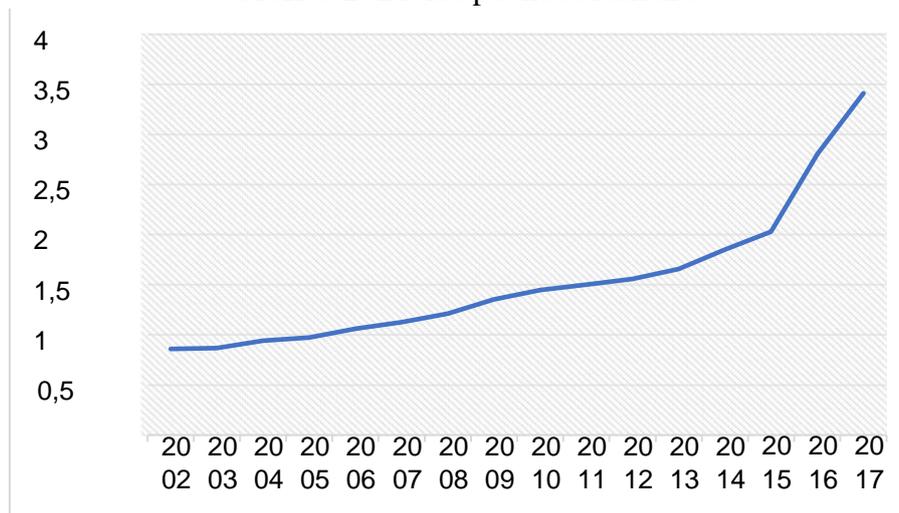
### 3. DADOS E METODOLOGIA

#### 3.1 Dados

Foram levantadas as seguintes variáveis dessazonalizadas em periodicidade mensal, de janeiro de 2002 a junho de 2016 com a primeira observação em base 100: taxa SELIC Over (SELIC); dívida pública em Proporção do PIB (DÍVIDA/PIB); Índice de Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF); e taxa de câmbio (CÂMBIO). A fonte dos dados são o BACEN, Tesouro Nacional e IPEA.

O gráfico 1 apresenta o comportamento da dívida pública brasileira em trilhões de reais, é possível observar que após 2015 há uma elevação de 75% até 2017, o montante que era cerca de 2 trilhões de reais se tornou cerca de 3,5 trilhões de reais.

**Gráfico 1:** Dívida pública brasileira.



Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados pesquisados.



### 3.2 Metodologia

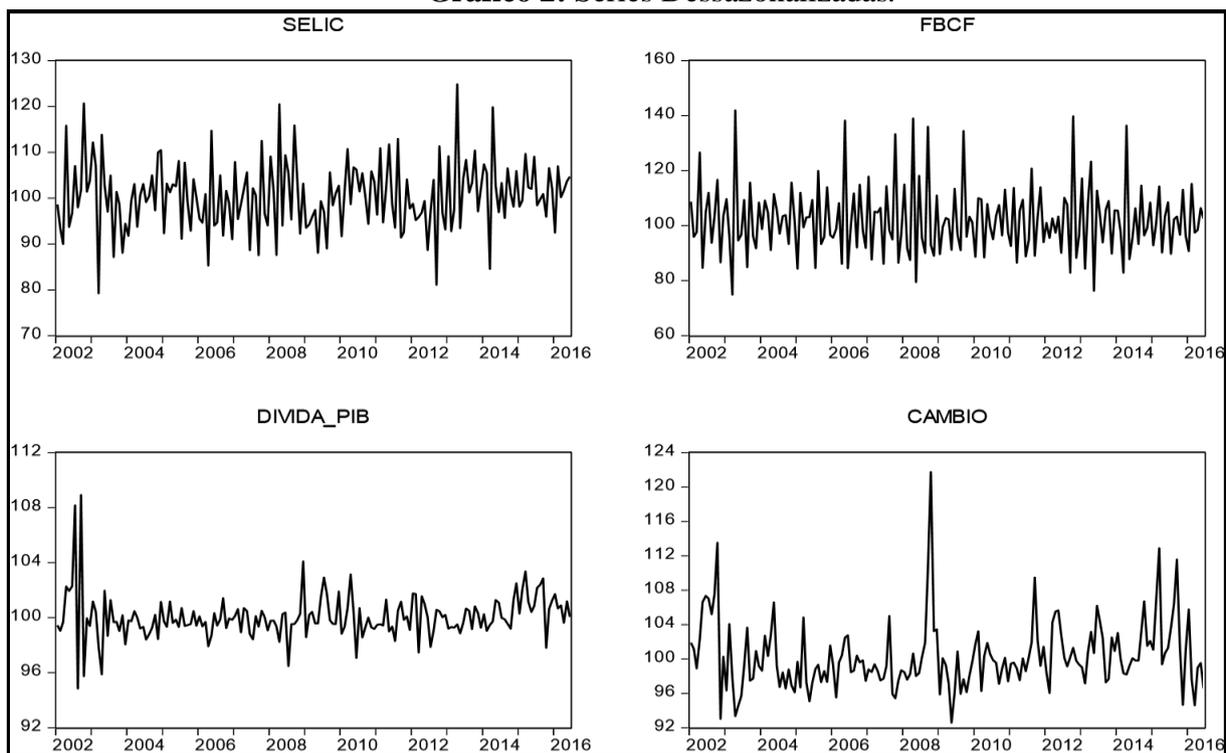
O método econométrico utilizado no estudo é o VAR, Enders (2010) descreve o mesmo como um grupo de equações em que todas variáveis serão tratadas como endógenas cada qual dependendo de sua defasagem. Assim, a equação pode ser representada por:

$$Bx_t = \tau_0 + \tau_1 x_{t-1} + \varepsilon_t \quad (1)$$

Onde:  $B$  é uma matriz quadrada  $n \times n$  que fornece as relações contemporâneas entre as variáveis endógenas;  $x_t$  o vetor coluna das variáveis endógenas;  $\tau_0$  o vetor coluna de constantes;  $\tau_1$  uma matriz quadrada  $n \times n$  que contém os coeficientes das variáveis defasadas;  $x_{t-1}$  o vetor coluna das variáveis defasadas;  $\varepsilon_t$  e o vetor coluna dos erros.

O modelo apresentado parte da premissa em que todas as variáveis devem ser estacionárias, o Gráfico 2 apresenta o comportamento das séries selecionadas, bem como o indicio das mesmas serem estacionárias.

**Gráfico 2: Séries Dessazonalizadas.**



Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados pesquisados.

Para comprovar de forma estatisticamente que as variáveis são estacionarias é realizado o Teste de Dickey-Fuller Aumentado, de acordo com Bueno (2008), é uma das



formas para se corrigir o desvio-padrão da estatística, encontrando os desvios da variável em relação à sua média. A Tabela 1 apresenta os resultados do teste em nível e mostra que rejeita-se a hipótese nula ( $H_0$ ) de que há presença de raiz unitária ao nível de significância de 1%.

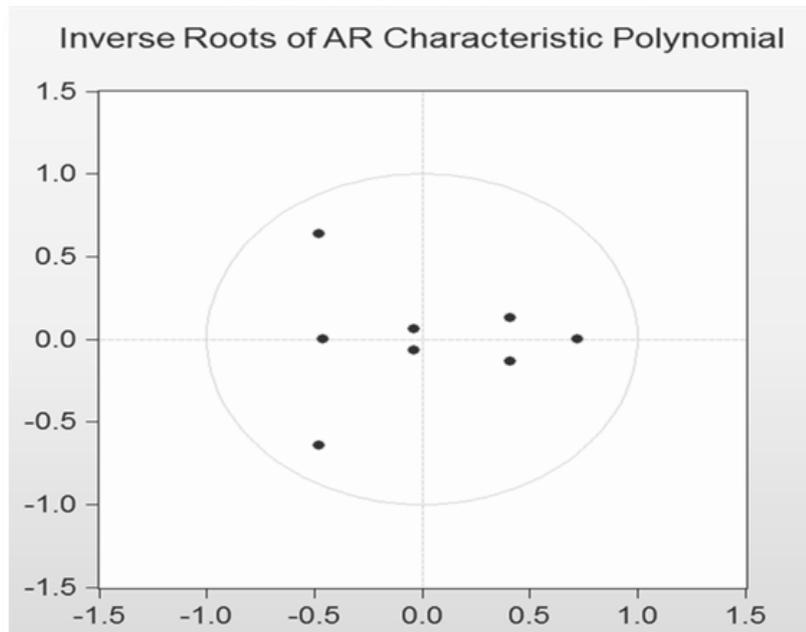
**Tabela 1:** Teste de Dickey-Fuller Aumentado em nível.

Variáveis	Calculado	1%	5%	10%	P-Valor.
SELIC	-3.8650	-3.4709	-2.8793	-2.5763	0.0029
DIVIDA/PIB	-4.0864	-3.4695	-2.8786	-2.5760	0.0013
CÂMBIO	-8.5585	-3.4683	-2.8781	-2.5757	0.0000
FBCF	-6.3556	-3.4707	-2.8792	-2.5762	0.0000

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados pesquisados.

O teste conclui que todas as séries não possuem raiz unitária, logo são consideradas não estacionárias havendo uma rejeição da hipótese nula. A ordenação das variáveis utilizadas no modelo foram SELIC, DIVIDA/PIB, CÂMBIO, FBCF para as estimativas.

**Gráfico 3:** Teste de estabilidade.



Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados de estudo.



Considera-se também a estabilidade apresentada no gráfico 3, visto que o modelo tem raízes menores que 1, ou seja, distribuídas dentro do círculo. Além disso, no teste de autocorrelação não rejeita-se a hipótese nula de não haver autocorrelação dos resíduos no modelo proposto, uma vez que é não significativo estatisticamente.

**Tabela 2:** Teste de autocorrelação.

Lags	LM-Stat	Prob
2	22.7449	0.1207

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados de estudo.

Para concluir a robustez do modelo, a tabela 3 apresenta que o resultado do teste de heterocedasticidade não rejeita a hipótese nula de haver homocedasticidade, portanto as variâncias dos desvios são constantes, o que torna os resultados não enviesados.

**Tabela 3:** Teste de heterocedasticidade.

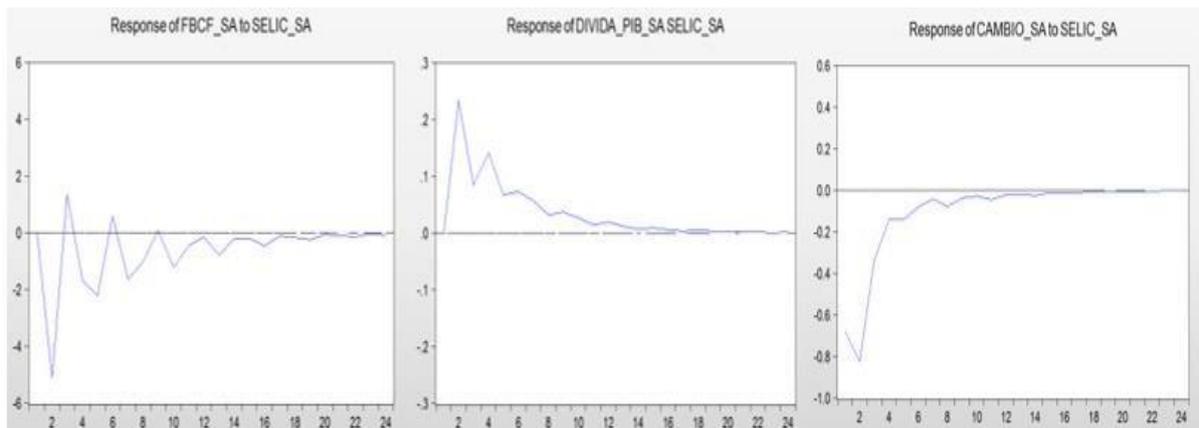
F-statistic	Prob. F	Chi-Square
1.807324	0.1477	0.1702

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados de estudo.

#### 4. ANÁLISE DE RESULTADOS

A partir dos testes econométricos apresentados no tópico anterior. As funções de impulso resposta produzidas pelo VAR são apresentadas no Gráfico 4, e mostram os comportamentos das variáveis a partir de um impulso dos juros em função da dívida pública.

**Gráfico 4:** Funções de respostas ao impulso.



Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados de estudo.



Percebe-se que a partir de um choque na taxa SELIC, a FBCF responde de forma negativa, atingindo seu máximo no período de 2 meses estabilizando em 22 meses. A dívida pública como previsto no referencial teórico reage positivamente à um impulso dos juros, com sua resposta atingindo seu máximo em 2 meses e estabilizando após 16 meses.

O câmbio possui reação negativa à um impulso da taxa SELIC, ou seja, há uma apreciação até do câmbio até o segundo mês, onde para alguns autores acontece devido à entrada de divisas quando não há aversão ao risco por parte dos investidores, assim se reduz o valor nominal com seu máximo em 2 meses e se estabilizando após 14 meses. Uma outra análise em que é possível observar os determinantes da variável é a decomposição da variância, a Tabela 4 confirma os resultados do impulso resposta do modelo.

**Tabela 4:** Decomposição da variância

Período	SELIC	CÂMBIO	DIVIDA/PIB	FBCF
1	100	0	0	0
6	92.7763	0.263691	1.638877	5.321058
12	92.4091	0.288143	1.777418	5.525264
18	92.3656	0.289632	1.786288	5.55848
24	92.3632	0.289811	1.786649	5.560341

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados de estudo.

Apesar que dentre as variáveis do modelo, a FBCF ser a que mais responde por pelas variações na SELIC, 5,56%, isso não muda o fato em que a variável DIVIDA/PIB também tem um poder explicativo na variação dos juros em quase 1,8% após 24 meses onde tem por se dissipar totalmente. As variâncias da variável SELIC também são explicadas em 0.28% às variâncias da variável CÂMBIO.

Pode concluir-se que a dívida pública tem relevância na variação da taxa SELIC Over, ocasionalmente, por ser o remunerador de seus títulos pós-fixados. Logo, quando há uma variação nos juros, parte dessa variação é causada pela variação na dívida pública.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho procurou analisar a relação entre a dívida pública e a política monetária no período mensal de 2002 a 2016. Os resultados obtidos comprovam a hipótese do modelo, como visto no gráfico 5 de impulso resposta a dívida pública reage positivamente à um choque na taxa SELIC Over, por consequência, esse mesmo choque causa um efeito negativo na FBCF.



Mais especificamente, com o modelo VAR chegou-se à conclusão que uma variação na taxa SELIC Over é explicada em cerca de 92% por ela mesma, quase 2% pela dívida Pública, novamente validando a hipótese do trabalho, e pouco mais de 5% explicada pela FBCF. Ainda de acordo com a decomposição da variância do modelo, todos os choques em qualquer variável utilizada acabam se estabilizando após cerca de 24 meses.

Pode-se afirmar que a partir de uma eventual irresponsabilidade fiscal, uma variação nos juros para remunerar os títulos da própria dívida, acarretará em algum momento em uma elevação da dívida pública, conseqüentemente mais uma elevação nos juros, e por fim impactando negativamente a FBCF.

Por fim, entende-se que parte do dilema entre economistas levantado na introdução desse artigo, por optar uma responsabilidade fiscal, possui sucesso na redução dos juros, acarretando em um crescimento econômico sustentável, pois, quando o estado não intervém há espaço para a iniciativa privada.

### Referências

AMARAL, Rafael Quevedo; OREIRO, José Luis. **A Relação entre o mercado de dívida pública e a política monetária no Brasil**. Revista de Economia Contemporânea, Rio de Janeiro, V. 12, N. 3, P. 461-517, SET. 2008. Disponível em: [https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/5824/1/ARTIGO\\_RelacaoMercadoDivida.pdf](https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/5824/1/ARTIGO_RelacaoMercadoDivida.pdf). Acesso em: 18/12/2017.

BACEN - BANCO CENTRAL DO BRASIL. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/ptbr/paginas/default.aspx#!/home>. Acesso em: 22/10/2107.

BLANCHARD, Olivier. **Fiscal Dominance and inflation targeting: lessons from Brazil**. National bureau of economic research, 2004, Cambridge. Disponível em: <https://www.nber.org/papers/w10389>. Acesso em: 11/11/2017.

SONAGLIO, Cláudia Maria; BRAGA, Marcelo José; CAMPOS, Antonio Carvalho. **Investimento público e privado no brasil: evidências dos efeitos crowding-in e crowding-out no período 1995-2006**. Revista Economia, 2010, 11.2: 383-401. Disponível em: [http://www.anpec.org.br/revista/vol11/vol11n2p383\\_401.pdf](http://www.anpec.org.br/revista/vol11/vol11n2p383_401.pdf). Acesso em: 18/11/2017.

CAMPOS NETO, Silvio. **Dominância Fiscal e outros fatores de influência dos prêmios de risco no Brasil: uma análise do período sob o regime de metas para a inflação**. Fundação Getúlio Vargas, 2005, São Paulo. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/1802>. Acesso em: 14/07/2018.

CARNEIRO, Dionísio Dias; SALLES, Felipe Monteiro. **Juros, câmbio e as imperfeições dos canais de crédito**. Economia Aplicada, 2006, Rio de Janeiro. ENDERS, Craig K. **Applied Missing Data Analysis**. 2010, Nova York. Disponível em:



[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-80502006000100001&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-80502006000100001&script=sci_arttext). Acesso em: 10/09/2017.

FRANCO, Gustavo H. B. **Por que os juros tão altos, e o caminho para a normalidade?**

Centro de Liderança Pública, 2011, São Paulo. Disponível em:

[http://www2.riobravo.com.br/gustavofranco/Juros-CLP\\_Casa\\_do\\_Saber-GFranco\\_final.pdf](http://www2.riobravo.com.br/gustavofranco/Juros-CLP_Casa_do_Saber-GFranco_final.pdf).

Acesso em: 15/11/2017.

FRANCO, Gustavo H. B.; RESENDE, André L.; PESSÔA S.; NAKANE M. **Por que os juros são altos no Brasil?** Centro de Liderança Pública, 2011, São Paulo.

FRANCO, Gustavo H. B. **Notas sobre crowding out, juros altos e LFTs.** Seminário IEPE – Casa das Garças, 2005, Rio de Janeiro. Disponível em:

[ftp://139.82.198.57/gfranco/LFTs\\_final\\_revista.PDF](ftp://139.82.198.57/gfranco/LFTs_final_revista.PDF). Acesso em: 25/12/2018.

GIAMBIAGI, Fábio. **Cenários para a Relação Dívida pública/PIB: Simulações e Perspectivas de Redução da Carga Tributária e da Relação Gasto Corrente/PIB.** Revista do BNDES, Rio de Janeiro, V. 13, N. 26, P. 163-190, Dez. 2006. Disponível em:

<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/2123>. Acesso em: 17/11/2018.

GOLDFAJN, Ilan; GUARDIA, Eduardo. **Regras Fiscais e sustentabilidade da dívida no Brasil.** Banco Central, 2003, Brasília.

IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Disponível em:

<http://www.ipeadata.gov.br>. Acesso em: 22/10/2017.

TESOURO NACIONAL. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/>. Acesso em: 22/10/2017.

*Recebido em 19/11/2019*

*Aprovado em 07/01/2020*



## O MODELO DE CONCORRÊNCIA SETORIAL DE NELSON: UM COMPARATIVO DA AMÉRICA LATINA E A ÁSIA ANTES E PÓS 1980

### NELSON'S SECTORAL COMPETITION MODEL: A COMPARISON OF LATIN AMERICA AND ASIA BEFORE AND AFTER 1980

Thais Andreia Araújo de Souza<sup>1</sup>

#### Resumo

O presente estudo pretende analisar a importância dada à produtividade como meio de alcançar o crescimento econômico tanto na América Latina quanto na Ásia antes e posteriormente à década de 1980. O interesse no tema surge de a América Latina ter passado a apresentar políticas mais neoliberais a partir dessa década. Para isto, a análise foi feita a partir do uso do modelo de concorrência setorial de Nelson em uma estimação econométrica para antes e depois de 1980 em ambas as regiões. Dentre os resultados, ao comparar as regiões, se verifica que o crescimento nos setores indústria e serviços foi devido principalmente à maior elasticidade da produtividade quando comparada ao estoque de capital fixo na Ásia, já na América Latina esses parâmetros sequer foram significativos.

**Palavras chave:** Produtividade do Trabalho; Estoque de Capital Fixo; Setores Dinâmicos.

#### Abstract

This study aims to analyze the importance of productivity as a form to achieve economic growth in Latin America and Asia before and after 1980. Interest in the theme arises from the fact that Latin America has come to present more neoliberal policies since this decade. For this, the analysis was made using Nelson's sectoral competition model in an econometric estimation before and after 1980 in both regions. Among the results, when comparing the regions, it can be seen that the growth in the industry and services sectors was mainly due to the higher elasticity of productivity when compared to the fixed capital stock in Asia, whereas in Latin America these parameters were not even significant.

**Keywords:** Labor Productivity; Fixed Capital Stock; Dynamic Sectors.

---

<sup>1</sup> Doutoranda em Economia pela UFRGS. E-mail: [thaisandreiaa@gmail.com](mailto:thaisandreiaa@gmail.com).



## 1 INTRODUÇÃO

A produtividade é um tema relevante para a América Latina, diante do cenário do crescimento econômico. Este interesse na produtividade como fator de crescimento econômico decorreu porque, segundo De Negri e Cavalcante (2014), os incentivos ao investimento não tiveram impactos suficientes para estimular a economia no longo prazo, dada a sua resiliência, e, a indústria, que é o motor da economia na perspectiva de Kaldor (1978), tem perdido espaço na composição do PIB para os serviços. Contudo, conforme afirmaram Squeff e De Negri (2014), a eficiência produtiva latino-americana teve desempenho baixo desde o período de 1980, com leve crescimento no começo dos anos 2000.

A importância da relação entre produtividade do trabalho e crescimento da produção decorre da lei Kaldor-Verdoorn, que afirma que há relação empírica entre as duas taxas de crescimento, de modo que quando há crescimento da produtividade do trabalho, existe uma tendência para que o crescimento da produção passe a acompanhar o crescimento da primeira. Assim, uma melhora no crescimento da produtividade do trabalho na indústria tende a melhorar o crescimento da produção da indústria, e, este fato tem caráter multiplicador nos demais setores, aumentando a produtividade do trabalho na economia como um todo.

O objetivo deste trabalho é verificar a importância dada à produtividade como meio de alcançar o crescimento econômico tanto na América Latina quanto na Ásia antes e posteriormente à década de 1980, na qual a América Latina passou a adotar medidas de cunho mais liberal. A hipótese é de que a partir da adoção destas políticas houve descolamento da tendência de crescimento entre as regiões, as quais vinham caminhando juntas, e que a partir desta década a Ásia passou a apresentar crescimento muito acima do alcançado pela América Latina. Com este objetivo, o trabalho fez uso do modelo de concorrência setorial de Nelson (1987), com cunho na modelagem evolucionária, para verificar a importância tanto da produtividade do trabalho quanto do estoque de capital fixo no crescimento econômico.

Desse modo, este trabalho se encontra dividido entre quatro seções além desta introdução e das considerações finais. Na segunda seção é apresentado o referencial teórico a respeito da importância da produtividade do trabalho para o crescimento com base em Kaldor, sendo feita uma comparação com a teoria do crescimento neoclássica e apresentadas suas deficiências. Na terceira seção são apresentadas as características do modelo de concorrência setorial apresentado por Nelson (1987), e utilizado na análise. Na seção seguinte são apresentados os dados que foram utilizados e a metodologia empregada. E, por fim, na quinta seção são apresentados os resultados e efetuada a análise do trabalho.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

Ao se tratar sobre o tema do crescimento econômico dos países, de acordo com Foley e Michl (1999), os autores clássicos estavam mais preocupados com o aspecto social e político do crescimento. Enquanto Harrod focava mais o lado da alocação eficiente da



economia e afirmava que a taxa de crescimento econômico era instável.<sup>2</sup> Para Barro e Sala-i-Martin (2004), os modelos de crescimento de Harrod-Domar, que usavam pouca substituíbilidade entre os insumos, só foram aceitos durante o período posterior à Grande Depressão, contudo são pouco analisados atualmente. Na sequência podem ser destacadas as contribuições de Solow (1956) e Swan (1956) que introduziram a produtividade em um modelo de crescimento econômico, em que a chamavam de progresso técnico. O modelo de crescimento partiu da análise de uma função de produção neoclássica, que assumia retornos constantes à escala e retornos decrescentes para os insumos. Para Solow (1956), o progresso técnico era um fator de aumento de escala pelo qual a produção era multiplicada. Enquanto em Swan (1956), o progresso técnico era inicialmente neutro, porém ia se responsabilizando por aumentos na produção que não eram causados por aumentos do capital ou trabalho e também crescia a produção indiretamente através do aumento da contribuição do capital.

Em oposição a esses modelos, surgiram os modelos endógenos em que o progresso técnico seria interno ao modelo de crescimento econômico. Dentre estes estudos se encontram Romer (1986), Lucas (1988) e Romer (1990), que foram conhecidos também pela atenção aos rendimentos crescentes à escala e por considerarem modelos em equilíbrio imperfeito, assumindo equilíbrio em competição monopolística, além da inclusão do estoque de capital humano na função de produção. Ainda considerando a produtividade total dos fatores, progresso técnico ou mudança tecnológica, há também o modelo de Mankiw, Romer e Weil (1992) que buscou defender as contribuições de Solow para o crescimento econômico, ao encontrar soluções para algumas das críticas apontadas no seu modelo. Com isto foi considerado um modelo de Solow aumentado com capital humano e para os autores, esta modificação foi mais alinhada à descrição do crescimento dos países.

No entanto, conforme defendido por Nelson (1987), os modelos de crescimento econômico neoclássicos incorporavam hipóteses que não eram consistentes com o estudo da inovação por incorporarem ideias como a de maximização e de equilíbrio. Assim, ao se analisar a importância da produtividade para o crescimento por uma abordagem mais heterodoxa, leva-se em conta a produtividade do trabalho, assim como defendido por Kaldor (1978) e os evolucionários.

A produtividade do trabalho pode ser relacionada com o crescimento econômico através da segunda lei de Kaldor ou lei de Kaldor-Verdoorn<sup>3</sup>, conforme Thirwall (1983). De acordo com essa lei, quanto mais rápida fosse a taxa de crescimento da produtividade do trabalho, maior seria a taxa de crescimento do produto da indústria de manufatura, devido à existência das economias de escala e os retornos crescentes. Os retornos à escala eram um fenômeno macroeconômico relacionado à interação entre a elasticidade da demanda e da oferta dos bens da indústria manufatureira. Além disso, esta interação seria a responsável pela relação positiva entre produtividade e produto na manufatura.

---

<sup>2</sup> DOMAR, E. Capital Expansion, Rate of Growth and Employment. *Econometrica*, v. 14, n. 2, p. 137-147.

HARROD, R. F. Na *Essays in Dynamic Theory*. The *Economic Journal*, v. 49, n. 193, p. 14-33.

<sup>3</sup>Verdoorn e Kaldor, em estudos separados, estabeleceram a teoria para a relação empírica entre crescimento da produção e da produtividade do trabalho. Assim, quando a produtividade do trabalho aumenta, há uma tendência para que a produção também aumente, ficando conhecida como a lei Kaldor-Verdoorn.



Kaldor (1978) estudou as razões do por que a taxa de crescimento do Reino Unido ser baixa na primeira metade do século 20. Segundo o autor, esta seria associada à taxa de crescimento do setor de manufatura em um estágio intermediário de desenvolvimento econômico. Neste estágio, a economia transitaria de imatura para madura e para o autor, o baixo crescimento da economia no Reino Unido residiu no fato de que o estágio de maturidade foi alcançado mais cedo do que em outros países, dessa forma, o seu potencial para o crescimento rápido foi desgastado antes que fossem atingidos altos níveis de produtividade. Assim, o Reino Unido sofreu de maturidade prematura.

Ademais, quão maior a taxa de crescimento do produto da indústria de manufatura, maior seria a transferência do trabalho de outros setores com retornos decrescentes para esta indústria, induzindo o crescimento da produtividade nos outros setores da economia. Portanto, quanto maior a taxa de crescimento do produto na indústria de manufatura, maior seria a taxa de crescimento da produtividade na economia como um todo, conhecida como a terceira lei de Kaldor, de acordo com Thirwall (1983). Quando a transferência de trabalho dos setores com retornos decrescentes aumentasse, ou quando iniciar a dependência da produção do emprego em todos os setores da economia, o crescimento da produtividade geral induzido pela manufatura tenderia a diminuir, juntamente com a taxa de crescimento do produto correspondente.

### 3 O MODELO DE CONCORRÊNCIA SETORIAL

Ao discutir uma modelagem do tipo evolucionária, Nelson (1987), afirma que houve novo interesse em se estudar a produtividade a partir da década de 1950, contudo, as ferramentas teóricas de que se dispunha eram essencialmente de análise microeconômica estática, na qual o avanço técnico era simplesmente uma mudança na função de produção. Assim, o autor afirmou que o objetivo da modelagem evolucionária seria conjuntamente lidar com variáveis agregadas, contudo, também ser consistente com padrões micro.

Ao se tratar de modelos de competição, Nelson (1987) defende que a caracterização de Schumpeter é melhor do que a neoclássica. Sendo que é a inovação contínua que contribui para a competição no longo prazo. Desse modo, os modelos neoclássicos não se encaixam muito bem para explicar a inovação, pois têm como pressupostos a maximização e o equilíbrio. Entre as hipóteses do modelo evolucionário estão que as diferenças entre técnicas da razão trabalho-capital são reprimidas e, as técnicas são assumidas por diferirem somente na sua eficiência total. Também, as políticas de P&D amarram esses gastos ao tamanho da firma. Além disso, o investimento da firma tem relação com a parcela do mercado, ao invés dos lucros. Por fim, o modelo é setorial, com uma curva de demanda inclinada para baixo e a taxa de salário exógena. O modelo apresentado por Nelson (1987) é:

$$Q_{it} = A_{it} K_{it} \quad (1)$$

Em que  $Q_{it}$  representa a produção da firma  $i$  no tempo  $t$ , que é igual ao estoque de capital fixo multiplicado pela produtividade da técnica que está sendo utilizada. Este modelo



foi designado para examinar as condições sob as quais a competição não tenderia a se autodestruir.

#### 4 METODOLOGIA

Para a análise, foi realizada a estimação do modelo de concorrência setorial de Nelson (1987), com o intuito de verificar a importância da produtividade do trabalho e do estoque de capital fixo para a produção nos países de cada região. O modelo utilizado foi o seguinte:

$$Y_{i,j} = A_{i,j} K_{i,j} \quad (2)$$

Em que  $Y_{i,j}$  é a produção no setor  $i$  e país  $j$ ,  $A_{i,j}$  é a produtividade do trabalho no setor  $i$  e país  $j$  e  $K_{i,j}$  é o estoque de capital fixo no setor  $i$  e país  $j$ . Para que pudesse ser realizada a estimação econométrica o modelo foi linearizado:

$$\ln Y_{i,j} = \beta_1 + \beta_2 \ln A_{i,j} + \beta_3 \ln K_{i,j} + \mu \quad (3)$$

Para a estimação do modelo se utilizou da metodologia para dados em painel, e o teste de Hausman indicou o uso tanto de efeitos fixos quanto efeitos aleatórios, a depender do setor e região analisada.

Os dados utilizados foram obtidos da base de dados 10 Sector Database (2018) e Penn World Table 9.0 (2018) da Universidade de Groningen. Para a obtenção da série de estoque de capital fixo por setor, foi utilizada a metodologia de cálculo de Garafolo e Yamarik (2002). Sendo que as atividades Agricultura, caça, silvicultura e pesca e Mineração foram agregadas para compor o setor de agricultura, as atividades Manufatura, SIUP e Construção compuseram o setor de indústria e as atividades Comércio no atacado e varejo, hotéis e restaurantes, transportes, armazenamento e comunicações, financeiro, seguros, serviços imobiliários e comerciais, serviços do governo Government services e serviços comunitários sociais e pessoais compuseram o setor de serviços.

O período de análise selecionado foi de 1971 a 2010 devido a restrições de dados. O grupo de países que compuseram a região da América Latina foram Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, México, Peru e Venezuela. Já o grupo de países da Ásia foi formado por China, Índia, Indonésia, Japão, Coréia do Sul, Filipinas, Cingapura, Taiwan e Tailândia. Na seção seguinte são analisados os resultados obtidos.

#### 5 ANÁLISE DE RESULTADOS

Nesta seção são apresentados alguns dados a respeito do comportamento das economias da América Latina e da Ásia abrangendo o período anterior e posterior à década de 1980, na qual a América Latina passou a adotar medidas mais liberais, as quais acabaram por ter efeito sobre o desenvolvimento nos períodos seguintes analisados. Para isto, é dado



enfoque às variáveis PIB e o estoque de capital fixo e produtividade do trabalho, as quais são mencionadas no modelo de concorrência setorial de Nelson (1987).

A Figura 1 apresenta o comportamento do PIB no período analisado por setor. Primeiramente, se verifica o comportamento do PIB na agropecuária entre as regiões. É verificado que houve crescimento em ambas as regiões, contudo, a partir do ano de 1985 o crescimento da América Latina passou a ser mais exponencial do que o crescimento da Ásia. Do mesmo modo, ao se comparar o PIB na indústria, também se verifica que houve tendência de crescimento em ambas as regiões, contudo, se destaca que o crescimento da Ásia foi muito superior ao da América Latina, havendo uma queda somente no final da década de 1990. E, por fim, também se verifica que houve crescimento no PIB dos serviços, porém, assim como na indústria, o crescimento da Ásia foi superior ao da América Latina.

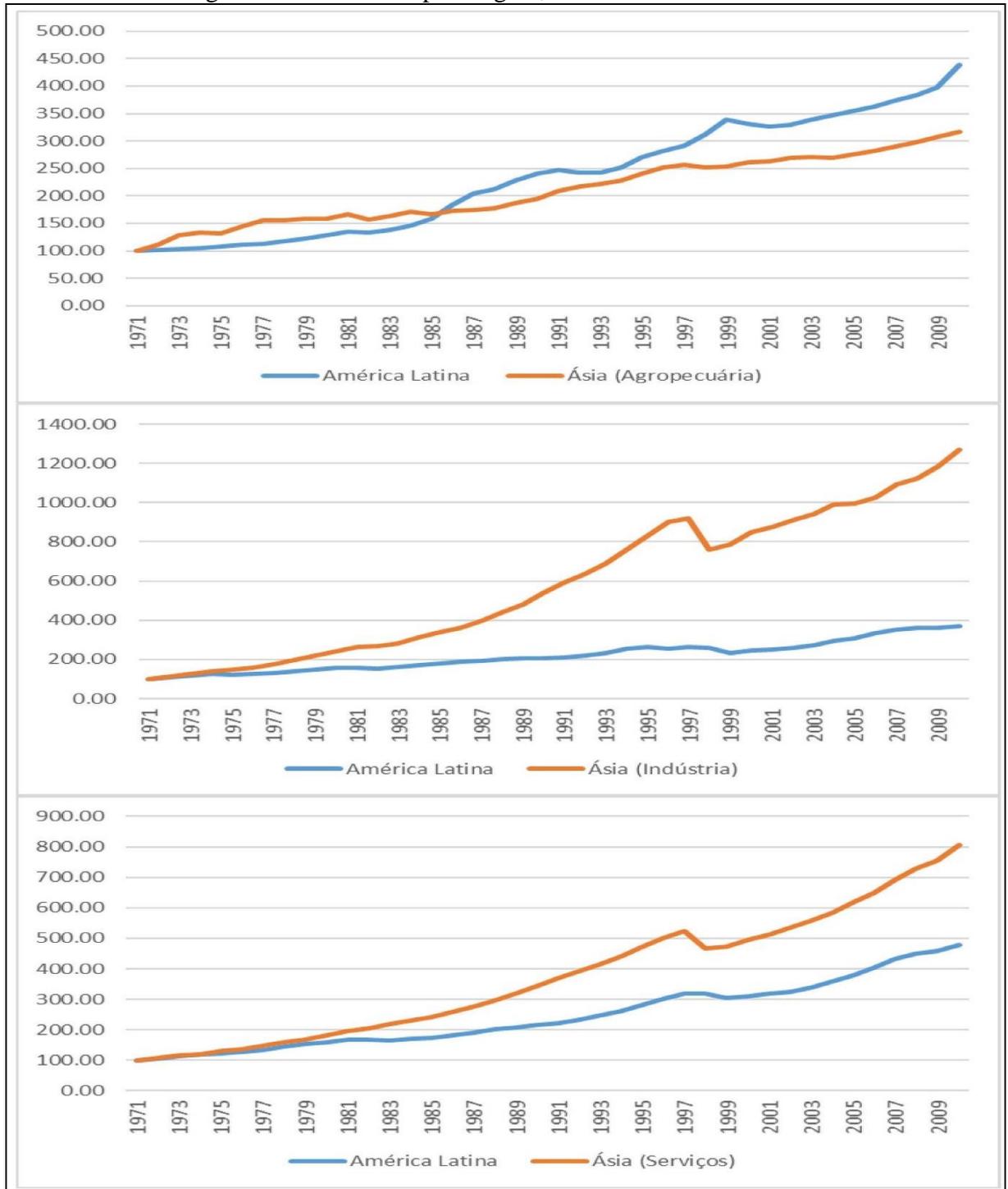
Portanto, é importante destacar que nos setores mais dinâmicos, indústria e serviços, os comportamentos de ambas as regiões caminhavam conjuntamente até meados da década de 1970. Contudo, a partir da década de 1980, em que a América Latina adotou ideologia mais liberal, em detrimento da Ásia, o crescimento da região ficou aquém do obtido pela outra região, indicando que as políticas adotadas não foram benéficas para o crescimento regional. Ademais, se verifica o crescimento ínfimo na América Latina da indústria, considerada como o motor da economia por Kaldor, assim, é possível sugerir que parte da falta de desenvolvimento da região é devida à falta de dinamismo que a indústria possui. Sendo que, ao contrário, na Ásia, a indústria foi o setor que possuiu maior crescimento, acompanhado por grande desenvolvimento da região durante o período analisado.

Em seguida, a Figura 2 apresenta dados referentes ao estoque de capital fixo setorial e produtividade do trabalho setorial em ambas as regiões. Essas variáveis são apresentadas por Nelson (1987) como muito importantes para a análise do crescimento econômico. Inicialmente, se verifica o estoque de capital fixo no setor da agropecuária. É possível verificar que até meados da década de 1970, o crescimento em ambas as regiões seguia a mesma trajetória, contudo, a partir da década de 1980 houve descolamento desta trajetória, em que a Ásia passou a apresentar maior estoque de capital fixo em detrimento da América Latina. Portanto, a agropecuária da região se caracteriza por maior uso de capital fixo. Em comparação, ao se verificar a produtividade do trabalho no setor, se verifica que no início do período a produtividade do trabalho era maior na Ásia, contudo, a América Latina a ultrapassou neste quesito em meados da década de 1980, mantendo esta tendência durante o restante do período analisado.

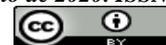
Ao se analisar o setor industrial, se verifica novamente, que o estoque de capital fixo na Ásia é muito superior ao da América Latina. Apesar de ambas as regiões terem tendência de crescimento no período e se equipararem durante meados da década de 1970. Em seguida, ao se analisar o comportamento da produtividade do trabalho na indústria, se verifica que, assim como em relação ao estoque de capital fixo, a Ásia obteve ganhos de produtividade no período. Ao contrário da América Latina, que praticamente se estagnou em relação a essa variável. Ou seja, durante o período analisado, o crescimento do PIB industrial foi pouco fomentado por meio de ganhos de produtividade.



Figura 1: PIB Setorial por Região, 1971-2010



Fonte: elaboração própria com base nos dados da 10 Sector Database e PWT 9.0 (2018).





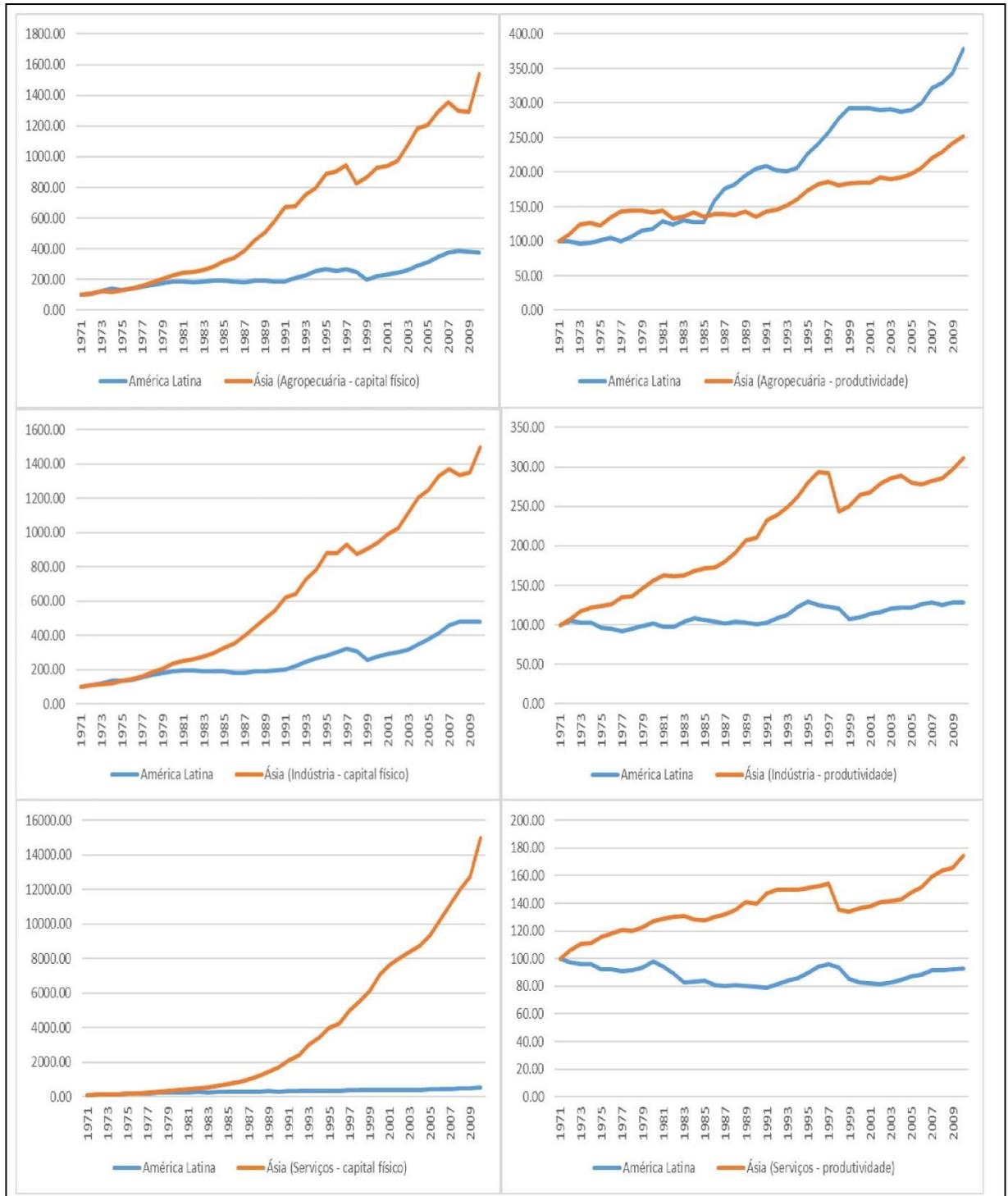
Por fim, ao analisar o comportamento no setor de serviços. É verificado que o crescimento do estoque de capital fixo na Ásia foi exponencial, em comparação ao comportamento do estoque de capital fixo na América Latina, que se manteve praticamente inalterado. E, em relação à produtividade do trabalho, se verifica que enquanto na Ásia houve ganho de produtividade, na América Latina a tendência do período foi de queda e estagnação, ou seja, a eficiência do setor diminuiu com o decorrer do período analisado.

Portanto, ao se comparar o comportamento do estoque de capital fixo e da produtividade do trabalho na América Latina e Ásia, se verifica que em relação ao comportamento do estoque de capital fixo, ambas as regiões seguiam a mesma tendência em relação ao crescimento, sendo que se descolaram em meados da década de 1980. No entanto, em relação à produtividade, inicialmente, a Ásia possuía melhor desempenho na agropecuária, sendo que esta tendência se reverteu, e, em relação à indústria e serviços, a Ásia possuiu melhor desempenho durante todo o período analisado.

Em relação às estimações do modelo, a Tabela 1 apresenta os dados referentes à região asiática. Independentemente do setor analisado, se destaca que ambos o estoque de capital e a produtividade do trabalho apresentaram sinais positivos nos parâmetros. No entanto, ao se verificar o setor agropecuário, nenhuma das variáveis apresentou significância estatística para explicar o crescimento econômico setorial. Contudo, tanto na indústria quanto nos serviços, ambos o estoque de capital fixo quanto a produtividade do trabalho são estatisticamente significantes para explicar o crescimento econômico. Sendo que a elasticidade da produtividade do trabalho é superior à do estoque de capital fixo, ou seja, os ganhos de eficiência contribuíram mais para o crescimento no período.



Figura 2: Estoque de Capital Fixo e Produtividade do Trabalho Setorial por Região, 1971-2010



Fonte: elaboração própria com base nos dados da 10 Sector Database e PWT 9.0 (2018).





Tabela 1: Estimativas na Ásia, 1971-2010

Variáveis	Setor			
	Agropecuária	Indústria	Serviços	Total
Constante	11.2133***	3.8356***	4.0780** *	6.5247***
LnK	0.0045	0.3362***	0.3043** *	0.2821
LnA	0.5402	0.8400***	1.0428** *	0.9840***
R <sup>2</sup>	0.4468	0.7388	0.7278	0.7544
Teste de Hausman	1.04	0.81	1.15	36.51
p-valor	(0.5956)	(0.6683)	(0.5617)	(0.0000)
Teste F	9.53	342.20	131.35	463.18
Prof>F	(0.0085)	(0.0000)	(0.0000)	(0.0000)
Observações	360	360	360	360

Fonte: elaboração própria com base nos dados da PWT e CCGP (2018). OBS: \*\*\* representa significância a 1%, \*\* significância a 5% e \* significância a 10%. Nos resultados da regressão os termos entre parênteses representam as significâncias dos testes.

Já na Tabela 2 são apresentados os resultados das estimações para a América Latina, sendo que, ao contrário da Ásia, no setor de agropecuária o estoque de capital fixo e a produtividade foram significativas estatisticamente para a explicação do crescimento do PIB setorial.

A respeito dos setores de indústria e de serviços, se constata que a elasticidade do estoque de capital fixo é superior à da produtividade do trabalho, e que esta não é estatisticamente significativa em ambos os setores. No entanto, assim como no caso da Ásia, se verifica que todos os parâmetros obtiveram sinais positivos, à exceção da constante na estimação do setor industrial.

Portanto, o que se pode concluir é que a partir da década de 1980 as trajetórias de crescimento tanto do PIB quanto do capital fixo e da produtividade na Ásia se descolaram das trajetórias da América Latina. Sendo que, se verifica que na região asiática houve maior preocupação em expandir o crescimento em termos do setor industrial, enquanto na América Latina o maior crescimento foi obtido por meio de expansão do setor agrícola. Ademais, ao se comparar ambas as regiões, é verificado que o crescimento nos setores mais dinâmicos (indústria e serviços), se deveu principalmente à maior elasticidade da produtividade do trabalho em comparação com o estoque de capital fixo na Ásia, enquanto na América Latina esses parâmetros sequer foram significativos para o crescimento setorial. Assim, se constata que há uma deficiência em termos de ganhos de produtividade na região da América Latina, e que este fato influencia o desempenho em termos de crescimento dos setores mais dinâmicos, e, conseqüentemente o crescimento e desenvolvimento da economia como um todo.



Tabela 2: Estimativas na América Latina, 1971-2010

Variáveis	Setor			
	Agropecuária	Indústria	Serviços	Total
Constante	4.8642***	-0.8088	0.3877	1.8993**
LnK	0.2279***	0.8457***	0.8336***	0.7618***
LnA	0.8540***	0.1291	0.1403	0.4420***
R <sup>2</sup>	0.8859	0.9639	0.2293	0.7506
Teste de Hausman	15.76	0.74	141.06	50.91
p-valor	(0.0004)	(0.6910)	(0.0000)	(0.0000)
Teste F	156.36	466.72	131.91	259.70
Prof>F	(0.0000)	(0.0000)	(0.0000)	(0.0000)
Observações	360	360	360	360

Fonte: elaboração própria com base nos dados da PWT e CCGP (2018). OBS: \*\*\* representa significância a 1%, \*\* significância a 5% e \* significância a 10%. Nos resultados da regressão os termos entre parênteses representam as significâncias dos testes.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste estudo foi verificar a importância dada à produtividade como meio de alcançar o crescimento econômico tanto na América Latina quanto na Ásia antes e posteriormente à década de 1980, na qual a América Latina passou a adotar medidas de cunho mais liberal. O que se sugeriu foi que a partir da adoção destas políticas houve deslocamento da tendência de crescimento entre as regiões, as quais vinham caminhando juntas. A partir desta década a Ásia passou a apresentar crescimento muito acima do alcançado pela América Latina.

Kaldor (1978) contribuiu para o debate teórico ao afirmar a importância que a indústria possui como o motor da economia, sendo que seus resultados têm efeito multiplicador nos demais setores. Além disso, o autor também destaca que o ganho de produtividade da indústria tende a elevar o ganho de produtividade geral da economia. Nesta linha, Nelson (1987) desenvolve um modelo de concorrência setorial que permite verificar a importância do estoque de capital fixo e da produtividade do trabalho para o crescimento dos setores sem se prender a restrições tais como a necessidade do objetivo de maximização e do equilíbrio no modelo.

Assim, a partir dos resultados obtidos, foi possível concluir que a partir da década de 1980 as trajetórias de crescimento, tanto do PIB quanto das variáveis capital fixo e produtividade na Ásia, se descolaram das trajetórias da América Latina. Também se verifica que na Ásia houve maior preocupação em expandir o crescimento da indústria da região, enquanto na América Latina o maior crescimento foi obtido por meio da agropecuária. Além disso, ao comparar as regiões, se verifica que o crescimento nos setores indústria e serviços foi devido principalmente à maior elasticidade da produtividade quando comparada ao estoque de capital fixo na Ásia, já na América Latina esses parâmetros sequer foram



significativos. Portanto, se constata que há uma deficiência em termos de ganhos de produtividade na América Latina, e que este fato influencia o desempenho em termos de crescimento dos setores mais dinâmicos, e conseqüentemente o crescimento e desenvolvimento da economia como um todo.

### Referências

- 10 SECTOR DATABASE. **10 SECTOR**. 2018. Disponível em:  
<<https://www.rug.nl/ggdc/productivity/10-sector/>>. Acesso em: 25 nov. 2018.
- BARRO, R. J.; SALA-I-MARTIN, X. **Economic Growth**. 2 ed. The Mit Press, 2003.
- DE NEGRI, F.; CAVALCANTE, R. Os Dilemas e os Desafios da Produtividade no Brasil. In: DE NEGRI, F.; CAVALCANTE, R.(Org). **Produtividade no Brasil: desempenho e determinantes**, v.1, 1 ed. Brasília: IPEA:ABDI, p. 15-52. 2014.
- FOLEY, D. K.; MICHL, T. R. **Growth and Distribution**. Harvard Univesity Press: Cambridge, 1999.
- GARAFOLO, G. A.; YAMARIK, S. Regional Convergence: evidence from a new state-by-state capital stock series. **The Review of Economics and Statistics**, v. 84, n. 2, p. 316-323, 2002.
- KALDOR, N. Causes of the Slow Rate of Economic Growth in the United Kingdom. In: KALDOR, Nicholas. **Further Essays on Economic Theory**, Londres: The Anchor Press Ltd. 1978.
- LUCAS, Robert E. On the Mechanics of Economic Development. **Journal of Monetary Economics**, v. 22, p. 3-42, 1988.
- MANKIW, N. G.; ROMER, D.; WEIL, D. N. A Contribution to the Empirics of Economic Growth. **Quarterly Journal of Economics**, v. 107, n. 2, p. 407-437, mai. 1992.
- NELSON, R. Understanding Technical Change as an Evolutionary Process. Lectures in Economics: Theory, Institutions, Policy, 8, 1987.
- PENN WORLD TABLE. **PWT 8.1**. 2016. Disponível em:  
<<http://www.rug.nl/research/ggdc/data/pwt/pwt-8.1>>. Acesso em: 22 nov. 2018.
- ROMER, Paul M. Increasing Returns and Long-Run Growth. **The Journal of Political Economy**, v. 94, n. 5, p. 1002-1037, out. 1986.



ROMER, Paul M. Endogenous Technological Change. **Journal of Political Economy**, v. 98, n. 5, p. 71-102, 1990.

SOLOW, Robert. A Contribution to the Theory of Economic Growth. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 70, n. 1, p.65-94, fev. 1956.

SQUEFF, G. C.; DE NEGRI, F. Produtividade do Trabalho e Mudança Estrutural no Brasil nos Anos 2000. In: DE NEGRI, F.; CAVALCANTE, L. R. (Org.). **Produtividade no Brasil: desempenho e determinantes**, v. 1, 1 ed. Brasília: IPEA:ABDI, p. 249-280, 2014.

SWAN, Trevor W. Economic Growth and Capital Accumulation. **Economic Record**, v. 32, n. 2, p. 334-361, nov., 1956.

THIRLWALL, A. P. A Plain Man's Guide to Kaldor's Growth Laws. **Journal of Post Keynesian Economics**, v. 5, n. 3, p. 345-358, 1983.

TIMMER, M. P., DE VRIES, G. J., DE VRIES, K. **Patterns of Structural Change in Developing Countries**. In: WEISS, J.; TRIBE, M. Tribe (Org.) Routledge Handbook of Industry and Development. Routledge: p. 65-83, 2015.

*Recebido em 29/10/2019  
Aprovado em 14/11/2019*



## O IMPACTO DA ABERTURA COMERCIAL DA CHINA SOBRE OS PREÇOS DAS COMMODITIES DE ALUMÍNIO, PETRÓLEO E SOJA

## THE IMPACT OF CHINA'S COMMERCIAL OPENING ON THE PRICES OF ALUMINUM, PETROLEUM AND SOYA COMMODITIES

Amarildo de Paula Junior<sup>1</sup>  
Rodrigo Monteiro da Silva<sup>2</sup>

### Resumo

A inserção comercial a nível internacional tornou-se um poderoso meio de expansão de barreiras e limitações geográficas dos países, tanto em termos de produção como de consumo. Diversas nações se utilizam de suas vantagens, sejam elas econômicas, industriais, demográficas, e mesmo geológicas, para com isso obter melhores resultados comerciais. Uma vez entendendo a dinâmica das relações entre países, é possível se compreender melhor quais consequências ocorrerão a partir das ações tomadas. Nesse cenário de concorrência e disputas internacionais, a China, nas últimas décadas, tem ganhado grande destaque, seja em termos de potência importadora e exportadora, e suas ações referentes a sua inserção comercial é de grande relevância para o Brasil, uma vez que a China tem sido uma grande parceira comercial do país. A China, possui grande engajamento produtivo e industrial, tendo grande poder de influenciar, direta e indiretamente, o cenário na comercialização de produtos, especialmente as *commodities*. Tendo em vista essa realidade, a presente pesquisa objetiva analisar como a inserção chinesa no mercado mundial das *commodities* afeta seus preços. Tal objetivo foi alcançado mediante utilização do modelo de Vetores Autoregressivos, e uma análise bibliográfica, sendo que os resultados apontam, preliminarmente, o crescimento do nível de preços desses produtos.

**Palavras chave:** Comercio internacional; Mercado Chinês; Preços de *Commodities*; Modelo de Vetores Autoregressivos.

### Abstract

International trade integration has become a powerful means of expanding countries' geographical barriers and limitations, both in terms of production and consumption. Many nations use their advantages, be they economic, industrial, demographic, and even geological, to obtain better commercial results. Since understanding the dynamics of relations between countries, it is possible to better understand what consequences will occur from the actions taken. In this scenario of competition and international disputes, China in the last decades has gained great prominence, be it in terms of import and export power, and its actions regarding its commercial insertion is of great relevance for Brazil, seeing that China has been partner of to the country. China has great productive and industrial engagement, and has great power to influence, directly and indirectly, the scenario in the commercialization of products, especially commodities. In view of this reality, the present research aims to analyze how the recent Chinese insertion in the world market of commodities affects its prices. This objective was reached through the use of the Autoregressive Vectors model and a bibliographical analysis, and the results point, preliminarily, to the growth of the price level of these products.

**Keywords:** International trade; Chinese Market; Commodities prices; Autoregressive Vector Model.

<sup>1</sup> Mestrando em Teoria Econômica pela UEM, com bolsa CAPES. Graduado em Economia pela UNIFCV (2017). E-mail: amarildojunior.eco@gmail.com.

<sup>2</sup> Mestrando em Teoria Econômica pela UEM, com bolsa CAPES/CNPq. Graduado em Economia pela UNESPAR. E-mail: rodrygomsylva@gmail.com.





## INTRODUÇÃO

Diversos são os debates acerca de como o comércio internacional afeta a vida da população mundial, dado que a participação eficaz nesse ambiente tem efeitos significativos para o bem-estar da população dos países. Fenômenos que ocorreram nas últimas décadas, como a globalização, o advento da internet e dos computadores, fizeram com que a distância entre os nações diminuíssem, de modo que é quase impossível, hodiernamente, um país objetivar se desenvolver, seja no âmbito econômico ou no social, sem se relacionar com seus vizinhos mais próximos, ou mesmo com vizinhos distantes. Nesse cenário de crescente disputa para melhor aproveitamento comercial, a China vem ganhando grande notoriedade. A China, por ser um país considerado em desenvolvimento, e possuindo a maior população do globo, nos últimos vem abrindo suas fronteiras, mesmo que de modo tímido, para o resto do mundo. Tal inserção tem provocado expressivas consequências em todo o mundo. Por ser um grande mercado, tanto internamente como externamente, o país, ao decidir se lançar no comércio internacional, especialmente na comercialização de *commodities*, afeta diretamente e indiretamente os demais países, não escapando dessa realidade o Brasil.

Desse modo, dado a abertura comercial chinesa, o presente trabalho tem por objetivo analisar como essa abertura pode ter afetado o preço de algumas *commodities*, como o preço do Alumínio, o Petróleo, e a Soja, entre os anos de 1990 a 2015. Para alcançar tal objetivo, foi utilizada uma metodologia conhecida como modelos de vetores autoregressivos, VAR, além de uma análise bibliográfica, visando clarificar alguns pontos históricos e conceituais necessários para compreender melhor a temática sobre abertura comercial chinesa. Os resultados obtidos apontam que após abertura comercial chinesa os preços das *commodities* do Petróleo, de Alumínio e Soja aumentaram exponencialmente.

## INSERÇÃO COMERCIAL CHINESA NO CENÁRIO INTERNACIONAL

A adesão da China à Organização Mundial do Comércio (OMC)<sup>3</sup>, foi um marco importante para introduzir o país no comércio internacional, sendo que diversas reformas foram realizadas, reformas que possibilitaram, entre outras coisas, seu crescimento econômico, possibilitando que o país alcançasse melhores condições, ao menos econômicas,

---

<sup>3</sup> Criada em janeiro de 1995, é a coluna mestra do novo sistema internacional do comércio. A OMC engloba o GATT, o Acordo Geral de Tarifas e de Comércio, concluído em 1947, os resultados das sete negociações multilaterais de liberalização de comércio realizadas desde então, e todos os acordos negociados na Rodada Uruguai concluída em 1994 (THORSTENSEN, 1998).

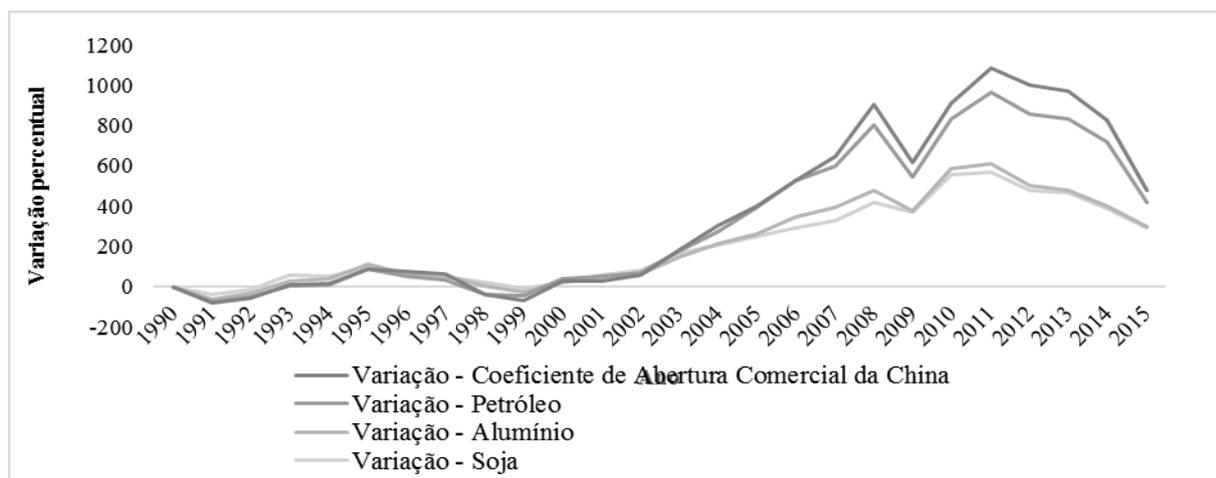


para sua população. Não obstante, apesar dessas transformações, a China ainda está longe de ser o país mais aberto do mundo. As reformas adotadas tiveram os seguintes impactos: aumento do número de empresas voltadas ao comércio exterior; construção de instrumentos de política de comércio com tarifas, cotas e regimes de isenção; remoção da distorção e complexidade cambial e, por último, reformou preços para que pudessem desempenhar um papel na nova alocação de recursos. Apesar de grandes empresas terem a possibilidade de produzir e exportar, alguns produtos ainda ficaram sob o domínio estatal, como a Soja e Petróleo. A importação de insumos intermediários, a exemplo do minério, foi liberada correspondendo a praticamente 44% das importações chinesas em 1999. Após sua adesão à OMC, houve uma elevação no preço das *commodities* causada por uma maior demanda de produtos utilizados para a produção de outros (LANCHOVICHINA E MARTIN, 2001).

Durante a década de 1990, o volume de negociações das *commodities* tiveram um comportamento destacadamente volátil. Entretanto, após 1998, as exportações e importações chinesas cresceram de forma constante, registrando uma expansão média de aproximadamente 24% ao ano, contra 9,7%, que era a média mundial (PASIN, 2008). A competitividade chinesa que, ajudou em sua inserção no setor externo, foi alicerçada em mão-de-obra de menor custo relativo, visto que é o país mais populoso do mundo. Outro aliado para esse crescimento apresentado no mercado externo foi a transformação em sua pauta exportadora e importadora. No caso de exportações houve um aumento de bens de capital, e na importação, crescimento na comercialização de *commodities* agrícolas e minerais, o que teve impacto no aumento do preço das *commodities* de Petróleo, Alumínio e Soja.

A figura 1, abaixo, mostra qual foi a variação percentual do coeficiente de abertura comercial da China, como também os preços das *commodities* de Petróleo, do Alumínio e da Soja a partir do ano base 1990.

FIGURA 1 - Variação percentual do Coeficiente de Abertura Comercial da China e dos preços das *commodities* de Petróleo, Alumínio e Soja a partir do ano base 1990.



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional (FMI).



Para Pindyck e Rotemberg (1988), os preços das *commodities* possuem a tendência de caminharem conjuntamente, sendo que esse movimento normalmente é causado por choques macroeconômicos, sentidos proporcionalmente. As mudanças no mercado global influenciam os movimentos de preços em certo período, devido a correlação entre os preços das *commodities*. Pode se exemplificar tal fato, por exemplo, ao ocorrer uma alteração na produção de Petróleo e Alumínio, que são utilizados como insumos de máquinas e usadas para produção e logística de exportação de Soja. Isso provocará consequências no preço da *commodity* agrícola. Uma possível explicação para isso, como já salientado, é que a correlação entre os preços existe em razão de efeitos de liquidez, com a queda do preço de uma *commodity* puxando o preço de outras para baixo, por causa do empobrecimento de especuladores que as negociam. Esse efeito de liquidez será maior quanto maior for a mudança no preço de uma *commodity*.

Visto que os preços de *commodities* são correlacionados entre si, e que variações do mesmo pode ser causado por algum fator macroeconômico, o fator utilizado nessa pesquisa foi o Coeficiente de Abertura Comercial da China:

$$\theta_n = \left( \frac{X+M}{Y} \right) \quad (1)$$

Onde  $\theta$  é o Coeficiente de Abertura Comercial da China no ano  $n$ ,  $X$  é o valor das exportações chinesas calculadas em US\$ no ano  $n$ ,  $M$  é o valor das importações Chinesas calculadas em US\$ no ano  $n$  e  $Y$  é o Produto Interno Bruto da China no ano  $n$  calculado em US\$.

A variação desse coeficiente tem comportamento semelhante a variação do preço das *commodities* de Soja, Alumínio e Petróleo entre os anos de 1990 e 2015, principalmente após o final dos anos 1990, quando houve uma maior participação da China no comércio exterior, como se observa na figura 1.

Assumindo que os especuladores possuem assimetria de informação, ou seja, que não há informações antecipadas no que concerne à colheita, os estudos de Deaton e Laroque (1992) mostram que há uma autocorrelação entre os preços, de modo que quando se estabelece o preço de *commodity* em um patamar elevado, haverá preços mais altos ainda replicando o preço anterior. No caso de estocagem especulativa, esperando um preço mais alto para venda em outro período, há uma autocorrelação maior do que se não houvesse essa estocagem.

Prates (2007) defende a ideia de que em uma situação de equilíbrio na economia mundial, sem a possível presença de uma bolha especulativa nos mercados futuros, o efeito China sobre os preços das *commodities* não seria tão intenso. O possível rompimento e estouro dessa bolha seria causado pela complexidade desse mercado, dado que uma alta de preços contínua estimularia a produção e enfraqueceria a demanda. Não obstante, já era previsto que esse efeito começasse a se dissipar em médio ou longo prazo, devido à queda na elasticidade-renda chinesa na demanda pelas *commodities*, como foi observado após 2011, quando os preços atingiram seu ápice.

No que diz respeito ao câmbio, em modelos monetários de pouca complexidade, como determinantes da taxa cambial, a inalterabilidade da Lei do Preço Único é esperada tornando a



paridade do poder de compra estrita. Contudo, no mercado de *commodities*, ocorrem distorções sistemáticas devido aos fatores institucionais que influenciam as configurações de preços. Partindo de variáveis de controle como tarifas de importação, cotas e outros fatores que geram diferenças nos preços em distintos países, observa-se assim uma possível depreciação ou apreciação cambial na margem de lucro. Destarte, a transmissão de aumento de preços não é explicada por variações cambiais, consequência de sua neutralidade (ARDENI, 1989).

Entretanto, aumentos nominais do dólar causaram aumento do preço relativo das *commodities* como traz Serrano (2013), e o fato de não ter havido aceleração inflacionária em países desenvolvidos permitiu que o boom do preço das *commodities* perdurasse por mais tempo devido que a demanda não se distribuiu para outros bens, impedindo que governos precisassem tomar decisões de praticarem políticas contracionistas, porém pelo lado da oferta, não foi possível o aumento de preços em outros bens.

## METODOLOGIA

O método estatístico utilizado nessa pesquisa é o de Vetores Autoregressivos (VAR), que difere dos modelos univariados já que não é uma previsão que o esse modelo busca, mas o comportamento das variáveis após um choque estrutural, o que será apresentado na seção seguinte com as funções de Resposta ao Impulso<sup>4</sup>. Sendo assim, é permitido expressar modelos econômicos de forma integral estimando seus parâmetros, que segundo Greene (2002) pode ser escrito em primeira ordem na seguinte forma equacional:

$$\begin{pmatrix} y_t \\ y_{t-1} \\ \dots \\ y_{t-p+1} \end{pmatrix} = \begin{pmatrix} \mu \\ 0 \\ \dots \\ 0 \end{pmatrix} + \begin{bmatrix} \sigma_1 & \sigma_2 & \dots & \sigma_p \\ I & 0 & \dots & 0 \\ \dots & \dots & \dots & 0 \\ 0 & \dots & I & 0 \end{bmatrix} \begin{pmatrix} y_{t-1} \\ y_{t-2} \\ \dots \\ y_{t-p} \end{pmatrix} + \begin{pmatrix} \varepsilon_t \\ 0 \\ \dots \\ 0 \end{pmatrix} \quad (2)$$

Enders (2009) descreve o mesmo como um grupo de equações em que todas variáveis serão tratadas como endógenas cada qual dependendo de sua defasagem. Assim, a equação pode ser representada por:

$$Ax_t = \tau_0 + \tau_1 x_{t-1} + \varepsilon_t \quad (3)$$

Onde:  $A$  é uma matriz quadrada  $n \times n$  que fornece as relações contemporâneas entre as variáveis endógenas;  $x_t$  o vetor coluna das variáveis endógenas;  $\tau_0$  o vetor coluna de constantes;  $\tau_1$  uma matriz quadrada  $n \times n$  que contém os coeficientes das variáveis defasadas;  $x_{t-1}$  o vetor coluna das variáveis defasadas;  $\varepsilon_t$  e o vetor coluna dos erros.



No entanto Bueno (2011) coloca que os choques estruturais que são integrados no vetor  $\varepsilon_t$ , são captadas pela matriz  $A$  porque são considerados independentes entre si, o que não causa perda da generalidade. Como consequência do grau de endogeneidade das variáveis levantadas na pesquisa, geralmente o modelo VAR é estimado em sua forma reduzida:

$$X_t = A^{-1}B_0 + \sum_{i=1}^p A^{-1}B_i X_{t-i} + A^{-1}B\varepsilon_t = \varphi_0 + \sum_{i=1}^p \varphi_i X_{t-i} + e_t \quad (4)$$

Onde  $\varphi_i \equiv A^{-1}B_i, i = 0, 1, \dots, p$  e  $B\varepsilon_t \equiv Ae_t$ .

Foram levantadas as seguintes variáveis dessazonalizadas em periodicidade anual de 1990 à 2015: cotação internacional do Alumínio em US\$ de fonte do Fundo Monetário Internacional (FMI); cotação internacional do Petróleo em US\$ de fonte do FMI; cotação internacional do Soja em grãos em US\$ de fonte do FMI; Coeficiente de Abertura Comercial da China (CACC) calculado utilizando dados da balança comercial chinesa e do Produto Interno Bruto da China cotados em US\$ de fonte do Banco Mundial.

A não-estacionaridade é um problema que pode causar distorções no resultado da pesquisa, portanto em busca de observar se há ou não presença de raiz unitária, para isso foi aplicado o Teste de Dickey-Fuller Aumentado (DFA) apresentado na Tabela 1. Caso fosse apontado indícios de presença de não-estacionaridade em nível deveria ser aplicada as diferenças de primeira ordem para corrigir o desvio em relação à sua média. Porém o teste (DFA) feito nessa pesquisa apresentou estacionaridade, que de acordo com Gujarati e Porter (2010) no intervalo entre 0 e 0.10 em que se situa o P-Valor, será rejeitada a Hipótese Nula ( $H_0$ ) de haver raiz unitária na variável.

Tabela 1 - Teste de Dickey-Fuller Aumentado.

Variáveis	Calculado	1%	5%	10%	P-Valor
Alumínio	-5.0698	-3.7379	-2.9919	-2.6355	0.0004
Petróleo	-3.9961	-3.8579	-2.8719	-2.5057	0.0073
Soja	-4.2993	-3.7529	-2.9981	-2.6388	0.0029
CACC	-4.0982	-3.6144	-2.8684	-2.5121	0.0044

Fonte: Elaboração própria com base nos dados de pesquisa.

Portanto, é rejeitada a hipótese nula ( $H_0$ ) de haver raiz unitária nas variáveis que aqui foram utilizadas, o que representa que são estacionárias em nível e que não há desvios no passeio aleatório das séries.

Na Tabela 2 são apresentados o critério de defasagem, onde indica que foram utilizados 3 lags no modelo VAR.



Tabela 2 - Critérios de defasagem.

Lag	LogL	LR	FPE	AIC	SC	HQ
0	-348.27	NA	15100465	30.7194	30.9662	30.7814
1	-266.99	120.162	120241	25.8249	27.306	26.1974
2	-228.77	39.875	54786.12	24.6759	27.3912	25.3588
3	-161.4	41.01257*	4597.381*	20.99089*	24.94044*	21.98419*

Fonte: Elaboração própria com base nos dados pesquisados.

Enders (2009) explica que quando às raízes estão dentro do círculo estacionário, este sistema é estável. Levando em consideração que a margem deste círculo se situa entre o valor de -1 e 1, a Tabela 3 apresenta o resultado do teste de estabilidade, indicando que todas as raízes estão presentes dentro do desvio padrão.

Tabela 3 - Teste de estabilidade.

Root	Modulus
0.902466	0.90247
0.341635 - 0.635048i	0.72111
0.341635 + 0.635048i	0.72111
0.280013 - 0.648144i	0.70604
0.280013 + 0.648144i	0.70604
0.619453 - 0.268978i	0.67533
0.619453 + 0.268978i	0.67533
-0.596714	0.59671

Fonte: Elaboração própria com base nos dados pesquisados.

Considerando estável o modelo, é aplicado o teste de autocorrelação. Hoffmann (2006) diz que a autocorrelação de uma série temporal com defasagens é dada por:

$$\rho_k = \frac{\text{cov}(Y_t, Y_{t-k})}{\sqrt{V(Y_t)V(Y_{t-k})}} \quad (5)$$

Em que  $k$  é o número de defasagens, que no caso da pesquisa foram 3; e para uma série que não possui raiz unitária a covariância não dependerá de  $Y_t$  mas sim de  $k$ . No caso da variância que é constante o autor considera como  $\gamma_0$ , então a autocorrelação com 3 defasagens nesse caso fica:

$$\rho_3 = \frac{\gamma_3}{\gamma_0} \quad (6)$$

Enfim, testando a não rejeição da hipótese nula de haver autocorrelação no modelo, ( $H_0$ ) é rejeitada quando P-Valor > 0.10, como apresentado na Tabela 4 que o resultado quando utilizadas 3 defasagens foi de 71,23% de possibilidade de não rejeitarmos a hipótese alternativa ( $H_1$ ) de não existir autocorrelação.



Tabela 4 - Teste de autocorrelação.

Lags	LM-Stat	P-Valor
1	18.4153	0.3001
2	14.2845	0.5775
3	12.4528	0.7123

Fonte: Elaboração própria com base nos dados pesquisados.

A Tabela 5 que mostra o teste de homocedasticidade traz o resultado de que não há heterocedasticidade no modelo, devido ao P-Valor ser maior 0.10. Sendo assim há uma possibilidade de 40,18%, o que é uma porcentagem relevante, de haver homocedasticidade.

Tabela 5 - Teste de homocedasticidade.

Chi-sq	df	P-Valor
163.813	160	0.4018

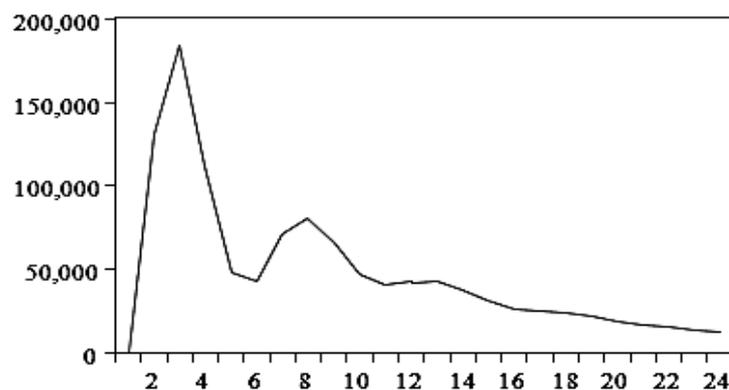
Fonte: Elaboração própria com base nos dados pesquisados.

Feitos os testes econométricos onde acusaram que as variáveis utilizadas no modelo não possuem erros que comprometam a pesquisa, a seguir são apresentados os resultados obtidos nos gráficos de resposta ao impulso e a análise da decomposição da variância.

## RESULTADOS

A figura 2 apresenta o comportamento do preço *commodity* de Alumínio após um choque no CACC. Observa-se que o ápice da resposta acontece entre três e quatro anos, depois disso perde força até iniciar uma disseminação no décimo terceiro ano posterior ao choque.

Figura 2- Resposta do preço da commodity de Alumínio à um impulso do CACC.

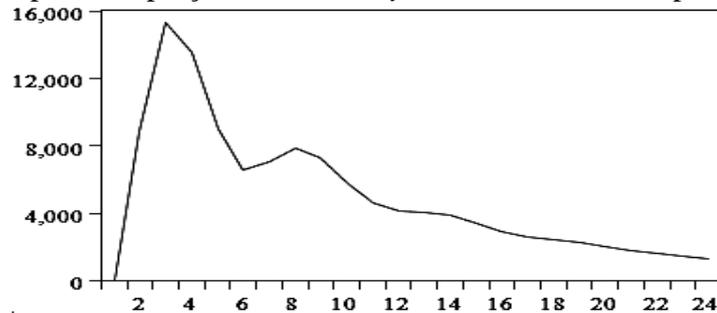


Fonte: Elaboração própria com base nos dados pesquisados.



De maneira semelhante à figura anterior só que em uma proporção menor, a figura 3 apresenta o efeito que tem um choque no CACC no preço da *commodity* de Petróleo, onde atinge seu máximo novamente entre três e quatro anos, no entanto começa a se dissipar no nono ano após o choque inicial.

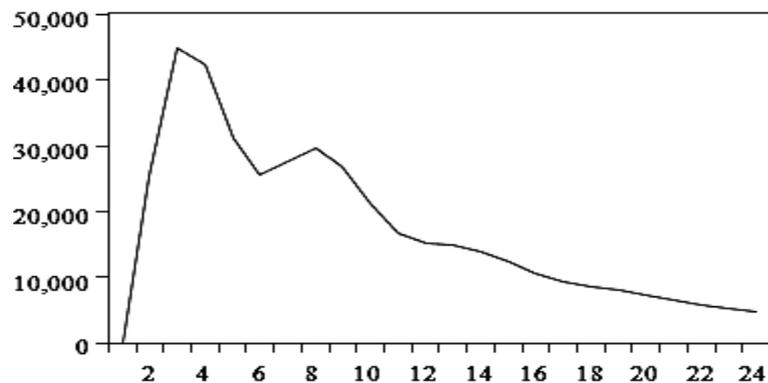
Figura 3 - Resposta do preço da *commodity* de Petróleo à um impulso do CACC.



Fonte: Elaboração própria com base nos dados pesquisados.

A figura 4 mostra que o comportamento do preço da *commodity* de Soja em grãos a partir de um impulso do CACC, onde mais uma vez seu topo é atingido entre três e quatro anos, e começa a se dissipar no oitavo mês após o choque.

Figura 4 - Resposta do preço da *commodity* de Soja em grãos à um impulso do CACC.



Fonte: Elaboração própria com base nos dados pesquisados.

Corroborando a ideia de Pindyck e Rotemberg (1988), as figuras demonstraram que os movimentos dos preços das *commodities* apresentam comportamentos similares, apesar da resposta do preço da *commodity* de Alumínio ser maior do que a resposta dos preços das *commodities* de Petróleo e de Soja em forma de grãos.

Outra análise que pode ser realizada para demonstrar que existe efeito do CACC nos preços das *commodities* internacionais é a de decomposição da variância em que seu cálculo da é descrito da seguinte forma:

$$X_{t+h} = \bar{X} + \sum_{i=0}^{\infty} \Psi_i \varepsilon_{t+h-i} \quad (7)$$



Tabela 6 - Decomposição da variância.

Período	CACC	ALUMÍNIO	PETRÓLEO	SOJA
1	100.0000	0.0000	0.0000	0.0000
6	44.6806	2.066084	13.27743	39.97588
12	41.59899	1.390419	10.23738	46.77321
18	41.26172	1.289305	9.764939	47.68404
24	41.17108	1.262019	9.652548	47.91435

Fonte: Elaboração própria com base nos dados pesquisados.

Em que a matriz  $\Psi_i$  contém elementos que são os multiplicadores de um impacto de um impulso sobre as demais variáveis. Conforme Bueno (2011) a decomposição da variância, que é apresentada na tabela 6, retrata a forma de dizer que porcentagem da variância do erro pode ser explicada por cada variável ao longo dos períodos.

A análise que pode ser feita é de que no primeiro ano as variações do CACC, são explicadas integralmente por si mesma. No entanto, no sexto ano após o choque inicial na variável CACC seu poder explicativo em sua própria variação cai para 44,68%, o restante é distribuído em aproximadamente 2,06% para a variação no preço da *commodity* de Alumínio, 13,28% para a variação no preço da *commodity* de Petróleo e 39,98% para a variação no preço da *commodity* de Soja. É possível observar que já nesse período há um destaque para o preço da Soja em grãos que se sobressai sobre as demais *commodities*. Após o décimo segundo período dá para notar um ponto de inflexão, onde as variações no CACC começam a reduzir seu efeito nas variações dos preços de Alumínio e Petróleo, porém começa a aumentar sobre a Soja onde salta para 46,78%, enquanto sobre o Alumínio e Petróleo caem para 1,39% e 10,24% respectivamente.

O poder explicativo que o CACC tem sobre as variações nos preços das *commodities* começa se estabilizar após o décimo oitavo período até chegar no vigésimo quarto, onde o as variações no CACC explicam 1,26% das variações nos preços das *commodities* de Alumínio, 9,65% nos preços das *commodities* de Petróleo, e relevantes 47,9% das variações nos preços das *commodities* de Soja em grãos.

Considerando as análises realizadas, pode-se determinar que as variações no CACC, teve sim influência sobre os preços das *commodities* aqui pesquisadas, especialmente em relação ao preço das *commodities* de Soja em grãos, o que confirma a análise de Prates (2007) onde propõe que a China é um dos determinantes da alta dos preços das *commodities*.

## CONCLUSÕES

A proposta que embasou o seguinte artigo tinha por objetivo verificar qual seria o impacto da abertura comercial chinesa sobre o preço de *commodities* Alumínio, Petróleo e a Soja, mediante a observação da variação do Coeficiente de Abertura Comercial da China. A



pesquisa revelou que a inserção chinesa exerceu grande impacto positivo sobre o preço dessas *commodities*, uma vez que o país asiático ser o grande importador desses insumos.

Após a adesão da China Organização Mundial do Comércio, no ano de 1999, se verificou no cenário comercial o surgimento de um grande mercado importador e exportador. O país, ao iniciar o processo de abertura comercial, realizou diversas reformas no setor de exportação e importação, tais mudanças lançaram-no de modo expressivo no mercado mundial, fazendo com que o preço das *commodities* em análise, o Alumínio, Petróleo e Soja, crescessem de forma exponencial de maneira similar à variação do CACC.

No referente ao Alumínio, após um choque no CACC verificou-se que o impacto maior aconteceu entre três e quatro anos, logo após o choque perde força até se esgotar, a partir do décimo terceiro ano posterior ao choque. Já para o Petróleo, o choque no CACC, atinge seu máximo entre terceiro e quarto ano, se dissipando no nono ano após o choque inicial. Para a Soja foi verificado que, após a variação no CACC, novamente, o é atingido entre três e quatro anos, se diluindo no oitavo ano após o choque.

A partir dos resultados se verificou que o impacto da abertura comercial chinesa foi significativo, com os choques do CACC explicando 1,26% das variações nos preços do Alumínio, 9,65% nos preços das *commodities* de Petróleo, e expressivos 47,9% das variações nos preços das *commodities* de Soja em grãos.

Dessa forma, como era de se esperar, dado o tamanho da economia chinesa, bem como sua grande população e crescimento econômico apresentado nos últimos, sua inserção no comércio internacional teria efeitos sobre as relações comerciais, influenciando desde preços, como também disponibilidade de produtos e acordos entre países. Assim, se pode inferir, mediante a aplicação do modelo dos vetores de autoregressivos, que a inserção comercial chinesa gerou forte efeitos sobre os preços do das *commodities* de Alumínio, da Soja e do Petróleo.

### Referências

ARDENI, P.G. Does the Law of One Price Really Hold for *Commodity* Prices. **American Journal of Agricultural Economics**. Vol. 71, N° 3, pp. 661-669, 1989.

BANCO MUNDIAL. Disponível em: <https://www.worldbank.org/>. Acessado em: 25/06/2018.

BUENO, R.L.S. **Econometria de Séries Temporais**. Cengage learning. 2011.

BUENO, R.L.S. **Soluções para o Manual De Econometria**. São Paulo: Atlas, 2011.

DEATON, A.; LAROQUE, G. On the Behaviour of *Commodity* Prices. **The Review of Economic Studies**, Vol. 59, n° 1, pp. 1-23, 1992.



DICKEY A.D.; FULLER A.W. Distribution of the Estimators for Autoregressive Time Series with a Unit Root. **Journal of the American Statistical Association**. VOLUME 74, 1979.

DICKEY, A.D.; FULLER A.W. Likelihood Ratio Statistics for Autoregressive Time Series with a Unit Root. **Econometrica**, V.49,N.4,1981.

ENDERS, W. **Applied Econometric Time Series** 3rd Edition, 2009.

FARIAS, H.P. **Função de resposta ao impulso e decomposição da variância do erro de previsão aplicados às principais bolsas de valores**. Lavras, UFLA, 2008.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. Disponível em:  
<http://www.imf.org/external/index.html>. Acessado em: 25/06/2018.

GREENE, W.H. **Econometric Analysis**. 5th Edition. Prentice Hall. Upper Saddle River, New Jersey, 2002.

GUJARATI, D.N.; PORTER, D.C. **Essentials of Econometrics**. 4th Edition. McGraw-Hill, 2010.

HOFFMANN, Rodolfo. **Análise de Regressão: uma introdução à econometria**. 4a. ed. São Paulo: HUCITEC, 2006.

HOFFMANN, R. **Estatística para economistas**. 4a ed. rev. e ampl.. São Paulo, Pioneira Thomson Learning, 2006.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Disponível em:  
<http://www.ipeadata.gov.br>. Acesso em: 29/04/2018.

LANCHOVICHINA, E.; MARTIN, W. **Trade Liberalization in China's Accession to WTO**. World Bank, 2001.

PASIN, J.A. Impactos da abertura chinesa sobre o comércio internacional (1998-2006). **Revista do BNDES**, Vol. 14, nº. 29, pp. 309-326, 2008.

PINDYCK, R.S.; ROTEMBERG, J.J. The Excess Co-Movement of *Commodity* Prices. **National Bureau of Economic Research**. 1988.

PRATES, D.M. A alta recente dos preços das *commodities*. **Revista de Economia Política**, vol. 27, nº 3 (107), pp. 323-344, 2007.

SERRANO, F. A mudança na tendência dos preços das *commodities* nos anos 2000: aspectos estruturais. **OIKOS**, vol. 12, nº 2, pp. 168-198. Rio de Janeiro, 2013.

THORSTENSEN, V. A. OMC – Organização Mundial do Comércio e as negociações sobre investimentos e concorrência. **Revista Brasileira de Política Internacional**, 1998.

Recebido em 16/09/2019  
Aprovado em 14/11/2019



**ALBERTO PASSOS GUIMARÃES E CAIO PRADO JR.:  
UM DEBATE EM TORNO DA LINHA POLÍTICA DO PCB DE 1958**

**ALBERTO PASSOS GUIMARÃES Y CAIO PRADO JR.:  
UN DEBATE ALREDEDOR DE LA LÍNEA POLÍTICA DEL PCB DE 1958**

**ALBERTO PASSOS GUIMARAES AND CAIO PRADO JR.:  
A CONTROVERSY AROUND THE 1958 PCB POLICY LINE**

João Guilherme Alvares de Farias<sup>1</sup>

**Resumo**

A partir de análise concentrada na produção de Alberto Passos Guimarães e Caio Prado Jr., nosso objetivo com o presente artigo é expor os vínculos teóricos e políticos que unem a obra de Alberto Guimarães e a tradição do Partido Comunista Brasileiro (PCB), bem como a crítica formulada por Caio Prado Jr. à tese do feudalismo-colonial e à caracterização pecebista da formação social brasileira na década de 1950. A metodologia adequada à nossa proposta é a pesquisa bibliográfica e análise documental. Espera-se, com esse trabalho, contribuir com os estudos introdutórios na área do pensamento social brasileiro, fornecendo um panorama que parte da tentativa de dois importantes pensadores vinculados ao movimento operário e que buscaram, à luz do materialismo histórico, cada um à sua maneira, interpretar o Brasil.

**Palavras chave:** Feudalismo-colonial; Marxismo brasileiro; Revolução brasileira.

**Resumen**

A partir de un análisis centrado en la producción de Alberto Passos Guimarães y Caio Prado Jr., nuestro objetivo con este artículo es exponer los lazos teóricos y políticos que unen el trabajo de Alberto Guimarães y la tradición del Partido Comunista Brasileño (PCB), así como la crítica de Caio Prado Jr. a la tesis del feudalismo colonial y la caracterización pecebista de la formación social brasileña en la década de 1950. La metodología apropiada para nuestra propuesta es la investigación bibliográfica y el análisis de documentos. Se espera, con este trabajo, contribuir a los estudios introductorios en el área del pensamiento social brasileño, proporcionando una visión general desde el intento de dos pensadores importantes vinculados al movimiento obrero y que buscaron, a la luz del materialismo histórico, cada uno a su manera, interpretar el Brasil.

**Palabras clave:** Feudalismo colonial; Marxismo brasileño; Revolución brasileña.

**Abstract**

Based on an analysis of the production of Alberto Passos Guimaraes and Caio Prado Jr., our objective with this article is to expose the theoretical and political ties that unite the work of Alberto Guimaraes and the tradition of the Brazilian Communist Party (PCB), as well as Caio Prado Jr.'s critique of the colonial feudalism thesis and the Pecebist characterization of Brazilian social formation in the 1950s. The appropriate methodology for our proposal is bibliographic research and document analysis. It is hoped, with this work, to contribute to the introductory studies in the area of Brazilian social thought, providing an overview that starts from the attempt of two important thinkers linked to the workers movement and who sought, in the light of historical materialism, each in their own way, interpret Brazil.

**Keywords:** Feudalism-colonial; Brazilian Marxism; Brazilian revolution.

<sup>1</sup> Mestrando no Programa de Ciências Sociais da Universidade Federal de São Paulo. Bacharel em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Coordenador do Grupo de Pesquisa Marxismo e Direito. E-mail: [alvares.farias@unifesp.br](mailto:alvares.farias@unifesp.br).



## INTRODUÇÃO

No presente texto, iremos tratar do livro *Quatro Séculos de Latifúndio* (1964) como forma de oferecer um panorama geral das formulações teóricas a respeito da formação econômica e social brasileira a partir da hipótese do feudalismo, nos termos em que Alberto Passos Guimarães oferece ao tema.

Como registra Carlos Dória<sup>2</sup>, tanto Sodré como Guimarães se destacam com igual peso na empreitada de tematizar a teoria do feudalismo, vinculando suas formulações teóricas com o movimento comunista. Nosso objetivo nesse artigo é justamente expor a vinculação entre os fundamentos que embasam a teoria da formação feudal com suas implicações políticas, tendo por objeto de análise a Declaração de Março de 1958 do Partido Comunista do Brasil (atual denominação do Partido Comunista Brasileiro - PCB, fundado em 1922)<sup>3</sup>.

Por outro lado, o motivo de escolha da obra de Alberto Passos, deixando de lado outro importante nome para o tema, como é o caso de Sodré, levou em conta dois motivos precípuos, um de ordem teórica, outro de ordem política<sup>4</sup>: o primeiro em razão do impacto de sua obra no pensamento marxista brasileiro e o segundo em decorrência da participação de Alberto Passos na comissão que redigiu a Declaração do PCB de 1958.

Ainda, quanto à primeira razão, vale registrar a seguinte constatação de Dória<sup>5</sup>: *Quatro Séculos de Latifúndio* é “isoladamente [...] a mais marcante para toda uma geração de marxistas brasileiros e, em discrepância com a obra dos demais autores citados, foi responsável pela ampla generalização da tese sobre o feudalismo brasileiro”. O segundo motivo, como dissemos, relaciona-se à atuação política de Alberto, conforme se depreende do relato feito por Jacob Gorender:

A esta altura, Dias me convidou para uma reunião, à qual também vieram Mário Alves, Armênio Guedes e Alberto Passos Guimarães [...]. Tratava-se de formar uma comissão ultra-secreta desconhecida para o Comitê Central e mesmo para a Comissão Executiva. Todos os presentes, aceitamos a proposta. Em numerosas reuniões, sob as altas temperaturas do verão carioca, de dezembro de 1957 a fevereiro de 1958, debatemos os diversos temas e chegamos à redação final do que tomou a denominação de *Declaração Política de Março de 1958*. (2014, p. 33/34)

Trataremos também no presente artigo da crítica formulada por Caio Prado Jr. em *A Revolução Brasileira* (1966), devido ao fato deste ter sido “o mais vigoroso interlocutor” da

---

<sup>2</sup> Dória, 2007, p. 262.

<sup>3</sup> Para um panorama da cisão que deu origem às duas siglas que hoje conhecemos, PCB e PCdoB, vale consultar os capítulos 3 a 5 de *Combate nas Trevas* (2014) de Jacob Gorender. No que diz respeito à fundação do PCB, indicamos o livro de Astrojildo Pereira *Construindo o PCB: 1922 – 1924* (1980).

<sup>4</sup> A respeito das formulações de Alberto Passos, afirma Carlos Dória que “o objetivo político desta tese [a hipótese feudal] é, aos olhos de hoje, mais importante do que seu esmiuçamento conceptual”. (2007, p. 263).

<sup>5</sup> *op. cit.*



tradição de autores que participaram do debate sobre a ideia de revolução no marxismo brasileiro, no interior do próprio PCB, como aponta Marcos Del Roio<sup>6</sup>.

A estrutura do texto conterà essencialmente três partes: i) os fundamentos teóricos apresentados por Alberto Passos Guimarães em *Quatro Séculos de Latifúndio* e sua interpretação sobre a formação social brasileira; ii) os desdobramentos políticos ou a instrumentalização da teoria para definição da linha política do PCB apresentada na Declaração de Março de 1958; iii) a crítica operada por Caio Prado Jr. em *A Revolução Brasileira*.

Como se percebe, o presente artigo é bastante despretensioso. A partir de análise concentrada na produção de Alberto Passos Guimarães e Caio Prado Jr., nosso objetivo com o presente artigo é expor os vínculos teóricos e políticos que unem a obra de Alberto Guimarães e a tradição do Partido Comunista Brasileiro (PCB), bem como a crítica formulada por Caio Prado Jr. à tese do feudalismo-colonial e à caracterização pecebista da formação social brasileira na década de 1950.

## O FEUDALISMO-COLONIAL

Em *Quatro Séculos de Latifúndio* (1964) Alberto Passos Guimarães critica o que diz ser o “caráter apologético” da concepção de que no período colonial teria predominado, no Brasil, o modo de produção capitalista, tendo em vista sua defesa de que, na verdade, o que houve foi um uma espécie de planejamento consciente da Metrópole, diante do latifúndio, de reproduzir em terras brasileiras “os fundamentos econômicos da ordem de produção feudal”<sup>7</sup>.

A colonização, segundo Alberto Passos, teria como objetivo a transplantação de um regime econômico já dominado pelos portugueses, ainda que tal regime estivesse em processo de desintegração na Metrópole, encontrando aqui as condições necessárias à sua implementação: “a intenção da Metrópole era realizar o que efetivamente foi cumprido: pôr nas mãos da fidalguia o monopólio de grandes tratos de terreno, enfeudá-los segundo as suas mais puras tradições [...]”<sup>8</sup>.

Recusando-se a extrair o caráter capitalista de uma formação social determinada simplesmente em razão da circulação, Guimarães ressalta que um modo de produção é definido pela maneira como os homens obtêm os meios necessários à produção e reprodução das condições de sua existência. Nas palavras do nosso autor:

(...) o *básico* num regime econômico é o sistema de produção, isto é, o modo por que, numa determinada formação social, os homens obtêm os meios de existências. Assim, o modo por que os homens produzem os bens materiais de que necessitam para viver é que determina todos os demais processos econômicos e sociais, inclusive os processos de distribuição ou circulação desses bens<sup>9</sup>.

<sup>6</sup> Del Roio, 2007, p. 73

<sup>7</sup> Guimarães, 1968, p. 24.

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 47.

<sup>9</sup> *Ibid.*, p. 27.



À luz dessa formulação, Alberto Passos se propõe, portanto, a caracterizar o modo pelo qual os habitantes do Brasil Colônia produziam e reproduziam suas condições materiais de existência. Sua investigação histórica permite concluir que assim como em Portugal quinhentista, a grande propriedade fundiária<sup>10</sup> constituiria o núcleo celular da reprodução da vida no período colonial, de modo que a subsistência daqueles homens se pautava fundamentalmente, pelo trabalho da terra, “indiscutivelmente, o principal e mais importante meio de produção”<sup>11</sup>.

Todavia, as condições de reprodução do feudalismo no Brasil não foram as mesmas que aquelas próprias do seu período clássico, na Europa, especialmente em Portugal. O traço marcante do monopólio da terra, no caso brasileiro, não foi acompanhado pela existência do servo da gleba, mas, ao contrário, por um regime regressivo de trabalho: o escravismo. Daí sua afirmação de que na “impossibilidade de contar com o servo da gleba, o feudalismo colonial teve de regredir ao escravismo”<sup>12</sup>.

Ciente da perda de produtividade inerente ao regime de trabalho escravo implementado no curso da colonização, Alberto Passos fala que tais perdas puderam ser balanceadas pelas condições naturais aqui encontradas, como a fertilidade da terra e o clima, além, é claro, do rigor excessivo aplicado ao regime de trabalho, o que permitiu desenvolver “o caráter comercial de sua produção”, cujo destinatário foi desde o início do período colonial o mercado mundial, na ausência de um mercado interno. (p. 29).<sup>13</sup>

Veremos que apesar dessa constatação, que vislumbra a produção do Brasil integrada desde a colonização ao comércio mundial, as conclusões de Alberto Passos e Caio Prado Jr., adotam caminhos diferentes, sobretudo quando verificarmos os desdobramentos políticos desse fundamento teórico na Declaração de Março de 1958 do PCB, quando abordaremos o tratamento que ganha nesse documento o caráter da burguesia nacional.

Retornando aos argumentos de Alberto Passos, verificamos que ao lado da propriedade da terra e do trabalho escravo, o que também se verificou por aqui foi existência de um poder extraeconômico, próprio de formas de produção pré-capitalista, nas quais existe um elemento de coação que concorre para a produção e é exercido fora do âmbito econômico. Assim, na Colônia, o poder extraeconômico foi exercido pelo proprietário fundiário, que impunha sobre o trabalhador a força física, a violência e a coerção direta, sem quaisquer mediações, nem mesmo jurídica. Guimarães cita como exemplo desse poder extraeconômico o coronelismo.

O monopólio da terra (latifúndio), fundamento último do poder extraeconômico, e o regime de trabalho escravo, portanto, a mesclagem entre formas servis e escravistas – sendo que estas atribuíam àquelas o caráter regressivo –, conformavam o modo de produção designado por Alberto Passos como “feudalismo-colonial”, cuja organização social permitia o convívio simultâneo do regime escravo com a renda-trabalho e a renda-produto, além de contingentes de trabalhadores agregados.

---

<sup>10</sup> Veremos mais adiante como essa caracterização do feudalismo, pautado na grande propriedade, foi absolutamente recusada por atores como Caio Prado Jr.

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 28.

<sup>12</sup> *Ibid.*, p. 29.

<sup>13</sup> *Op. cit.*



Nesse ponto da sua argumentação em *Quatro Séculos de Latifúndio*, Alberto Passos Guimarães faz uma afirmação de grande relevo para o investigador que busca compreender o Brasil com o auxílio do materialismo histórico: o debate a respeito da caracterização do regime colonial brasileiro nunca teve um objetivo diletante. Ao contrário, seu interesse ultrapassa as fronteiras da discussão acadêmica. Afinal, “nele estão envolvidas questões de enorme significação para o desenvolvimento econômico e social [...], bem como interesses políticos de máxima relevância”<sup>14</sup>. O ponto alto dessa afirmação, como veremos, residiu no debate sobre a linha política adotada pelo PCB em 1958.

Naquele final da década de 1950, advogar a existência de elementos feudais, levaria a desdobramentos políticos pautados, por exemplo, na centralidade da defesa de reformas na estrutura fundiária do país, como é o clássico exemplo da reforma agrária. Por outro lado, segundo Alberto Passos, compreender que na Colônia já se verificava a presença do regime de produção capitalista, levava à defesa, naquele momento, de uma “estratégia *evolucionista*”, isto é, que se orientava pela mecanização da produção agrícola, com injeção de capital, “acrescentando-se à atual estrutura agrária alguns ingredientes”<sup>15</sup>, sem antes promover as “reformas de base”<sup>16</sup> necessárias e prévias. Até porque, os demais meios de produção – instrumentos de mecânicos de trabalho como o trator, etc. –, se comparados com a terra, eram ainda muito escassos.

Alberto Passos, portanto, entendia que os elementos feudais que estiveram no período da Colônia presentes na formação econômica do país, ainda não haviam sido superados. O principal desses vestígios era o latifúndio. Desse modo, sua conclusão não poderia ser outra senão a defesa da reforma agrária e a democratização do acesso à terra: “a negação ou mesmo a subestimação da substância feudal do latifundismo brasileiro retira da reforma agrária sua vinculação histórica, seu conteúdo dinâmico revolucionário”<sup>17</sup>.

A negação do caráter feudal para em seu lugar preencher o regime econômico colonial com características próprias do modo de produção capitalista poderia levar, segundo Alberto Passos, à noção de que a estrutura agrária não demandava reformas, bastando que nela se injetasse mais capital e que se desenvolvessem as forças produtivas.

Todavia, segundo ele, o desenvolvimento das forças produtivas permaneceria inviabilizado se as próprias relações de produção pré-capitalistas e “caducas”, então contraditórias e em choque direto com o capitalismo, não passassem por profundas alterações. Essas alterações demandavam necessariamente o rompimento com o passado, isto é, com o sistema feudo-colonial, a “forma particular, específica, por que assumiu no Brasil a propriedade do principal e mais importante dos meios de produção na agricultura, isto é, a propriedade da terra”<sup>18</sup>.

---

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 33.

<sup>15</sup> *Ibid.*, p. 33.

<sup>16</sup> “Sob essa ampla denominação de “reformas de base” estava reunido um conjunto de iniciativas: as reformas bancária, fiscal, urbana, administrativa, agrária e universitária. [...] O carro-chefe das reformas era, sem dúvida, a reforma agrária que visava eliminar os conflitos pela posse da terra e garantir o acesso à propriedade de milhões de trabalhadores rurais”. (Marieta de Moraes Ferreira – FGV-CPDOC).

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 34.

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. 35



A caracterização da formação social brasileira como feudo-colonial<sup>19</sup>, a que nos referimos há pouco, significava, para Alberto Passos, a permanência de relações de produção que passaram a atuar como entrave ao desenvolvimento do capitalismo no Brasil. Nessa dupla designação “feudalismo-colonial”, verificamos que o elemento “feudal” encontrou seu fundamento material na constatação de Alberto Passos sobre o caráter dominante da propriedade agrária e da terra como meio de produção. Já o elemento “colonial” assentava no caráter exterior da produção, controlada pela Coroa. Essas condições possibilitaram a identificação da formação colonial do Brasil, segundo Alberto Passos, como “feudalismo-colonial”.

Ainda, o elemento colonial acabava por atribuir ao caráter feudal do regime de produção brasileiro uma especificidade. Segundo Alberto Passos, diferente do que ocorreu nos países desenvolvidos (Europa e América do Norte), a forma como se organizou a produção brasileira dificultava a modernização das relações de produção do campo e também da incorporação de processos tecnológicos avançados, bem como do desenvolvimento de formas de trabalho e de produção tipicamente capitalistas.

Segundo nosso autor, eram três os motivos que atuavam como entrave ao desenvolvimento desse processo: i) o caráter exportador da produção, que envia para o exterior parte considerável dos lucros obtidos; ii) o intermédio necessário de compradores e usurários responsáveis pela transferência dos lucros para os trustes internacionais, por um lado, e no rebaixamento da remuneração dos trabalhadores, por outro; iii) a descapitalização da economia nacional, na medida em que a renda gerada com a produção acaba por ser exportada, coibindo a industrialização, por um lado, e a formação de um mercado interno, por outro, já que, neste último caso, reduz o poder aquisitivo dos trabalhadores rurais.

A solução que se apresente, pois, para o desenvolvimento econômico nacional passaria pela reforma da estrutura agrária, já que as relações de produção feudais ou semi-feudais, presentes no início da segunda metade do século passado, atuavam como empecilho/entrave à industrialização e à constituição de formas capitalistas de trabalho e de produção:

(...) ao nos referirmos às características feudais e coloniais do latifúndio brasileiro, não pretendemos asseverar que elas existam agora com o mesmo grau de intensidade em que existiam no Brasil-Colônia, nem que revestem as mesmas formas “puras” ou “integrais”. [...] o que de fato importa é reconhecer sua presença, sua sobrevivência, sua permanência ainda que residual, como vestígios de um passado que deveria estar morto. (GUIMARÃES, 1968, p. 38).

O objetivo político de sua tese visa, nesse sentido, defender o caráter revolucionário que tem a bandeira da reforma agrária, cujo objetivo:

(...) *fundamental* é destruir pela base um duplo sistema espoliativo e opressivo; romper e extirpar, simultaneamente, as relações semicoloniais de dependência ao imperialismo e os vínculos semif feudais de subordinação ao poder extra-econômico, político e jurídico da classe latifundiária. E tudo isso para libertar as forças

---

<sup>19</sup> Alberto Passos se refere a essas relações também como feudo-escravistas “[...] como feudal-escravista é que se deve definir tanto o engenho, como todo o período colonial da sociedade brasileira” (*ibid.*, 1968, p. 64).



produtivas e abrir novos caminhos à emancipação econômica e ao progresso de nosso país. (GUIMARÃES, 1968, p. 38).

A determinação última do feudalismo-colonial estava no regime de sesmaria, que, em razão da sua implementação na Colônia, acabou por originar um modo de produção *sui generis* na história, capaz de reunir “o regime feudal da propriedade e o regime escravista do trabalho”. A sesmaria e o engenho consubstanciaram, segundo Alberto Passos, a unidade produtora fundamental desse modo de produção particular<sup>20</sup>. Ao lado do engenho existia também no domínio latifundiário a fazenda. Embora originados na política colonizadora do Reino, ambos institutos detinham características singulares.

O engenho era, para nosso autor, uma “organização híbrida”, na medida em que conjugava um sistema de produção anacrônico (escravismo) e outro mais avançado (feudalismo). Mais especificamente, a questão é assim colocada por Alberto Passos: ao mesmo tempo que se erguia sobre formas de propriedade feudais, o regime de trabalho no engenho era predominantemente realizado por mão de obra escrava. Esse organismo “medularmente feudal” detinha, com relação à fazenda, uma importante distinção. No seu comando estava sempre o senhorio familiar, cujo poder era indivisível.

Ainda, nessa base produtora, “a célula da sociedade colonial”<sup>21</sup> que determinava o modo de organização social da vida na Colônia, num antagonismo que combinava relações de domínio e de subordinação entre nobres e senhores de escravos, por lado, servos, escravos, por outro, a remuneração de lavradores e rendeiros se equiparavam a tributos feudais, típicos de formas pré-capitalistas de renda.

O surgimento da fazenda teria significado, nesse sentido, “uma primeira brecha no monopólio absoluto da terra”<sup>22</sup>, em decorrência da pecuária e das consequências advindas da criação do gado em esteios apartados dos engenhos, o que teria permitido a aquisição de grandes (fazendas) e pequenas (sítios) propriedades fundiárias: “a criação de gado possibilitou aquilo os senhorios açucareiros nunca poderiam permitir – o acesso à terra a uma parte da população nativa mais pobre”<sup>23</sup>.

Isso só teria sido possível em razão da fazenda adotar um sistema de arrendamento semelhante à renda agrária capitalista, de modo que a pecuária – atividade produtiva típica da fazenda – possibilitava tanto o acesso à exploração, como à aquisição de terras, de modo que “a fazenda se opunha ao engenho como força desagregadora dos privilégios absolutos da nobreza feudal”<sup>24</sup>.

Esse processo de expansão das fazendas se explicava pela incapacidade do engenho de abastecer a produção açucareira – que além do escravo utilizava também o gado como fonte de energia – e, simultaneamente, o mercado externo – que demandava a produção do couro de gado. Isso porque, num primeiro momento, o gado era criado no interior do engenho, uma vez que era utilizado como fonte de energia para a produção de açúcar. Todavia, com o advento

<sup>20</sup> *Ibid.*, p. 46.

<sup>21</sup> *Ibid.*, p. 64.

<sup>22</sup> *Ibid.*, p. 72.

<sup>23</sup> *Op. cit.*

<sup>24</sup> *Ibid.*, p. 69.



da demanda do mercado mundial por couro, essa criação interna ao engenho passou a ser insuficiente. Para responder à demanda do mercado, as fazendas assumiram a atividade pecuária, causando sua separação do engenho.

Outro fator igualmente importante no processo de desagregação dos privilégios feudais era de ordem interna à organização da fazenda: a impossibilidade de controle das terras pelos proprietários, devido à sua vasta imensidão, o que deu origem ao sistema de arrendamento:

Entre os fazendeiros de gado, desde os primeiros tempos, predominavam os proprietários de extensões intermináveis de terras, que eles mesmo não poderiam controlar. A propriedade pecuária, deste modo seria forçada a subdividir sua exploração, dando lugar, antes de qualquer outro tipo de latifúndio, ao aparecimento do arrendatário<sup>25</sup>.

Ao lado do engenho e da pecuária, Alberto Passos cita uma terceira forma de latifúndio surgido das “entranhas da sesmaria”: o latifúndio cafeeiro, que acabou por reunir as melhores condições para o desenvolvimento de formas superiores em relação ao feudal-escravismo colonial. Isso não significava, para Alberto Passos, que a forma de organização do latifúndio cafeeiro pudesse ser caracterizada como uma fase capitalista.

Assim, num primeiro momento ou “ciclo”, a expansão do latifúndio cafeeiro, que data da década de 1830 – período em que o instituto sesmeiro já havia sido extinto –, acabou por incorporar tanto a grande propriedade rural, mantendo o monopólio fundiário, como formas de trabalho próprias do engenho açucareiro, marcando um retrocesso no desenvolvimento propiciado pelas fazendas, que, como vimos, haviam se aproximado de formas mais capitalistas.

Um segundo “ciclo” de expansão dos latifúndios cafeeiros foi caracterizado pelo fim do trabalho escravo e incorporação do trabalho livre. Contudo, mesmo a incorporação do trabalho livre não teria significado a inserção de força de trabalho assalariada na produção, já que sua existência coincidia com a preservação do domínio de fato ou poder extra-econômico. Em razão disso, Alberto Passos concluiu que o trabalho livre permaneceria preso ao medievalismo feudal e escravista, aproximando a situação desse trabalhador à figura da servidão da gleba.

Esses dois ciclos, portanto, foram definidos como i) ciclo feudal-escravista e ii) feudal-não escravista, sendo importante ressaltar que o segundo ciclo se engendrava dentro do primeiro. Durante o primeiro ciclo, em que houve a preservação do latifúndio e dos regimes de trabalho típicos do engenho, a produção passou a receber os influxos tecnológicos, que acabaram por gerar a necessidade de substituição da mão de obra escrava. No último quartel do século XIX, a produção cafeeira sofreu importante impacto: trata-se aqui da inserção de novos instrumentos de trabalho, máquinas hidráulicas que substituíram os instrumentos manuais produzidos no interior da própria fazenda, tais como o monjolo, carretão e o pilão. Essas mudanças caracterizavam o segundo ciclo (não escravista), ou seja, a transformação dos

---

<sup>25</sup> *Ibid.*, p. 69.



instrumentos de trabalho alteram o próprio regime de trabalho, passando a exigir a substituição do trabalho escravo pelo trabalho livre.

“Livre” aqui é entendido por Alberto Passos não como regime de assalariamento, mas como servidão da gleba. Essa relação seria decorrente de mais um resquício feudal, a permanência do poder extraeconômico. Como resultado, o trabalhador livre não receberia salário por sua atividade. Assim, o tempo de trabalho no latifúndio cafeeiro conjugava uma parcela de tempo destinada ao sustento do trabalhador e de sua família e outra destinada gratuitamente ao cultivo da terra do senhor/proprietário.

A despeito das modificações experimentadas na produção a partir do latifúndio cafeeiro, os vestígios feudais – especialmente na figura do poder extraeconômico e do latifúndio – ainda se faziam presentes na vida econômica e social brasileira. A solução que se apresentava para solucionar os problemas da terra poderia ser apenas uma: a divisão fundiária e a desintegração do seu monopólio.

No curso de sua existência de mais de uma centena de anos, o latifúndio cafeeiro evoluiu do regime escravista para o não escravista sem perder sua posição dominante alcançada no primeiro ciclo de sua expansão, que conservou no segundo ciclo, mantendo praticamente inalterados o seu poder extra-econômico. Durante esse longo período pôde adaptar-se ao processo de crescimento do capitalismo em nosso país, permitindo em seu interior a penetração de algumas das formas peculiares àquela formação social [...] por outro lado, constituiu-se, a grande fazenda cafeeira, o principal baluarte da sustentação da estrutura latifundiária semicolonial e semifeudal, arcaica, anti-social e anti-econômica que hoje representa um dos principais entraves ao desenvolvimento de nosso país<sup>26</sup>.

De acordo com o pensamento de Alberto Passos em *Quatro Séculos de Latifúndio*, se por um lado, a transferência da criação de gado para as fazendas contribuiu para redistribuir a propriedade fundiária, por outro, porém, ela manteve a produção voltada para o mercado externo, funcionando como “apêndice da economia de exportação”<sup>27</sup>. Do mesmo modo, o latifúndio cafeeiro não logrou superar os resquícios feudais. A extinção do trabalho escravo ao longo do segundo ciclo foi acompanhada da permanência do monopólio da terra e do poder extraeconômico.

Diante desse cenário, no qual os vestígios de uma formação em desintegração se apresentava como entrave às novas formas de produção e sociabilidade mais avançadas, a saída que se impunha, segundo nosso autor, passava pela reforma agrária – para democratizar o acesso à terra – e pela luta anti-imperialista – com o objetivo de fortalecer o mercado interno. Expostos esses fundamentos teóricos, veremos quais foram os desdobramentos políticos das teses apresentadas e que estão presentes na Declaração do PCB de março de 1958.

Antes, porém, vejamos que após lançar os argumentos que justificavam a caracterização da formação brasileira como feudo-escravista ou feudo-colonial, Alberto Passos se dedicou a tratar também das alterações experimentadas pela estrutura fundiária ao

<sup>26</sup> *Ibid.* p. 102/103.

<sup>27</sup> *Ibid.*, p. 72.



longo dos séculos XIX e XX, apontando três etapas históricas distintas que demarcariam com relativa precisão a desintegração do sistema latifundiário. Aqui se verifica com mais nitidez o papel da luta de classes até então secundarizado em sua análise.

O primeiro momento, também tido como etapa de gestação da crise, estendia-se de 1825 até os fins do século XIX. Aqui, Guimarães menciona como elementos propulsores da crise a luta travada no interior da oligarquia (brasileiros e reinóis)<sup>28</sup>, além das forças criadas pela cisão entre engenho, fazenda e latifúndio cafeeiro. Aqui também tem lugar a substituição da mão de obra escrava pelo trabalho livre e a legalização da pequena propriedade.

O segundo momento corresponderia à primeira década do século XX. Nessa etapa, coincidem a superprodução cafeeira e a inserção de formas avançadas capitalistas (trabalho remunerado, técnicas de cultivo, etc.) no trabalho rural, especificamente no latifúndio cafeeiro.

O terceiro momento seria marcado pela “decomposição do sistema fundiário” propriamente dita, cujo marco inicial estaria na crise mundial de 1929, sem que tal processo tivesse ainda naquele momento (1964) encontrado sua conclusão. Nessa etapa a crise do sistema latifundiário teria atingido um estado “parasitário” e de “permanência”, transformando-se “num estorvo, num obstáculo ao progresso da sociedade brasileira”<sup>29</sup>. O fundamento em última instância da aceleração dessa decomposição residiria, segundo nosso autor, no embate de classes, “força motriz desse processo”<sup>30</sup>. Assim, elementos caducos ou negativos (formas econômicas e instituições feudo-coloniais: trabalho escravo e monarquia, v.g.) estariam em pleno entrechoque com elementos novos ou positivos (formas econômicas capitalistas e instituições democrático-liberais: trabalho livre e remunerado e regime constitucional/república, v.g.).

Apesar dessas etapas históricas identificadas por Alberto Passos, e que demarcariam o processo de desintegração do monopólio da terra, o latifúndio ainda preservava “aquelas [características] que o qualificam como um regime arcaico, anacrônico, lesivo aos interesses progressistas da sociedade brasileira” (*Ibid.*, 1968, p. 163). As características a que se refere Alberto seriam os traços semicolonial e semifeudal, excetuando apenas o sistema escravista, único caractere que teria desaparecido no curso desse processo evolutivo. Isso significa, portanto, que remanesceria ainda a coação extraeconômica, como essência do medievalismo, cujo fundamento último era a permanência do monopólio da terra: “o monopólio de mais de cinquenta por cento da propriedade e da exploração da terra é a base material de seu [classe latifundiária] poder extra-econômico”<sup>31</sup>.

Ao lado do monopólio da terra, o monopólio da renda agrária obtida com a exportação constituiria o duplo poder atribuído à classe latifundiária, e sob o qual se reproduziam as relações de produção arcaicas, que, em última instância, significava um retardo no

---

<sup>28</sup> Para um panorama desse período, conferir *Evolução Política do Brasil* (1933) de Caio Prado Jr. Segundo Caio Prado Jr. (1977, p. 46), após a vinda da família real portuguesa para o Brasil verifica-se pelo menos três grandes forças em entrechoque: a) reacionários reinóis cuja pretensão é restaurar a colônia e a dependência política; b) classes superiores dedicadas a instaurar um regime constitucional no país; c) forças populares ou camadas oprimidas da população.

<sup>29</sup> Guimarães, 1968, p. 160.

<sup>30</sup> *Ibid.*, p. 162.

<sup>31</sup> *Ibid.*, p. 203.



desenvolvimento do mercado interno, contribuindo para isso os baixos níveis salariais e as condições precárias de trabalho. O resultado era o atraso que atingia a agricultura nacional, com especial atenção aos gêneros voltados para o mercado interno.

Abre-se aqui o espaço para a “dualidade” da estrutura agrária brasileira. No capítulo homônimo dedicado à estrutura agrária no século XX, Alberto Passos coleta inúmeros dados para corroborar suas teses sobre a caracterização da formação social brasileira e a necessidade de superação dos vestígios medievais do feudo-colonialismo. Como vimos, o monopólio fundiário contribuiria, segundo nosso autor, para o retardo da formação de um mercado interno, já que o cultivo de áreas tomava em conta a destinação e absorção dos produtos pelo mercado externo. Diante desse cenário, Alberto Passos suscita a dualidade da estrutura fundiárias nos seguintes termos: agricultura de exportação e latifúndio *versus* agricultura de subsistência e propriedade camponesa. Vejamos:

Os contrastes na evolução dos rendimentos médios dos principais produtos de nossa agricultura, evidenciados com a melhoria da produtividade dos gêneros destinados ao mercado externo (café e cacau) e a produtividade decrescente dos gêneros de subsistência destinados ao mercado interno, refletem a distorção básica de nossa economia agrária. Por um lado, a canalização de favores, vantagens e recursos públicos, para as culturas de exportação, e os privilégios distribuídos através da política de amparo oficial à chamada “grande lavoura” estimulam as crises periódicas de superprodução; por outro lado, as barreiras, as dificuldades e limitações que perseguem a chamada “pequena lavoura” ou lavoura de subsistência, desamparada pelos Poderes Públicos, agravam as crises periódicas de penúria e os problemas até agora insolúveis do abastecimento, presentes em cada vez maior número de grandes centros urbanos. Na verdade, tais contrastes expressam a dualidade de nossa estrutura agrária [...]<sup>32</sup>.

Os dados colacionados por Alberto Passos<sup>33</sup> permitem, como ele de fato sugere, visualizar a relação entre crise mundial e desintegração do latifúndio, com conseqüente crescimento das áreas de lavoura, de um lado; e reaglutinação do latifúndio, acompanhado da diminuição das áreas de lavoura, nos momentos de reorganização e fortalecimento da economia mundial, de outro. Essa constatação também lhe permitiu concluir, com ainda mais afinco, pelo caráter impeditivo do latifúndio para a produção agrícola e pela necessidade de distribuição da terra: “o latifúndio se ergue como principal empecilho ao aumento da produção agrícola; [...] a fragmentação da propriedade é condição imprescindível para o progresso de nossa agricultura”<sup>34</sup>.

Nessa oposição dual entre grande e pequena propriedade está inserida um elemento fundamental: a luta de classes entre camponeses e latifundiários, entendida por Alberto Passos como “fio condutor ao qual estão ligados todos os acontecimentos marcantes da vida rural brasileira; [e] o fator determinante e o elemento propulsor das insuficientes, mas significativas, transformações por que tem passado nossa agricultura”<sup>35</sup>.

<sup>32</sup> *Ibid.*, 207/208.

<sup>33</sup> Cf. quadro da p. 209. (*Ibid.*, 1968, p. 209).

<sup>34</sup> *Ibid.*, p. 212.

<sup>35</sup> *Ibid.*, p. 215.



À formação de classe corresponderia, nesse sentido, a forma de propriedade presente no campo, cujo surgimento corresponderia a cada etapa histórica. Assim, torna-se possível identificar i) propriedade camponesa e proprietário camponês, ii) propriedade capitalista e proprietário capitalista e iii) propriedade latifundiária e proprietário latifundiário.

A propriedade camponesa se caracterizaria sobretudo pelo predomínio do trabalho familiar, podendo ser classificada entre a) camponeses pobres (exploração de menos de 20 hectares), b) camponeses médios (exploração de 20 a 50 hectares), c) camponeses remediados (exploração de 50 a 100 hectares).

A propriedade capitalista, por sua vez, seria caracterizada pelo predomínio do regime assalariado de trabalho em relação à mão de obra familiar, bem como pela inversão de insumos agrícolas, adubos, fertilizantes.

Por fim, a propriedade fundiária, à distinção do regime de trabalho adotado nas duas primeiras formas de propriedade, teria como marca profunda a impossibilidade de exploração da terra, seja pelo núcleo familiar, seja pelo trabalhador livre assalariado, em decorrência da sua extensão. E para demonstrar a forças de seus argumentos, Guimarães traz à baila a seguinte constatação: no ano de 1950 as terras incultas ou improdutivas representavam 16,2 milhões de hectares, enquanto a soma das pastagens e da lavoura atingiam o patamar de 11,6 milhões de hectares.

## O PCB E A DECLARAÇÃO DE MARÇO DE 1958

Em 22 de março de 1958 o jornal *Voz Operária* publicava a Declaração Política do PCB, hoje conhecida como *Declaração Política de Março de 1958*, resultado das discussões internas surgidas no seio do partido em 1956, em decorrência do que Gorender (2014, p. 29) chamou de “desajuste da linha política”<sup>36</sup> e do “antidemocratismo stalinista dos métodos de direção”. Registra-se que naquele momento o PCB se colocava como a principal liderança política no campo da esquerda marxista-leninista.

Teria sido a necessidade de elaborar uma nova linha política para o PCB bem como de reformular sua direção, então tomada pelo culto à personalidade e pelo stalinismo do secretário-geral, Carlos Prestes, como se extrai dos relatos de Gorender (2014), os dois motivos principais dos quais resultara a redação da Declaração de 1958. Nos bastidores das disputas internas, teria concorrido para possibilitar tais mudanças a figura de Giocondo Dias, que “desceu às bases e procurou militantes que conhecia. Inteirou-se do quadro real, do confronto de opiniões e de muitas ideias novas. Transmitiu ao secretário-geral informações que o chocaram e abalaram convicções arraigadas”<sup>37</sup>.

Prestes então se convencera da necessidade de mudança na Comissão Executiva, com a finalidade de alterar a linha política do partido. Conforme comenta Gorender, da plenária ocorrida em agosto de 1957, duas teriam sido as medidas tomadas no seio do Comitê Central: a retirada de Arruda, Amazonas e Grabois da Comissão Executiva e a designação de uma comissão para redigir uma proposta a respeito dos debates internos que vinham ocorrendo com vistas à formulação de uma nova linha política.

<sup>36</sup> Cf. Gorender, 2014, Capítulo 3, p. 23/28.

<sup>37</sup> *Ibid.*, p.33.



Diante do resultado infrutífero da plenária, uma nova reunião no mês de dezembro daquele mesmo ano teria ocorrido e com o aval do secretário-geral outra comissão, integrada entre outros por Alberto Passos Guimarães, se formou, sendo seu propósito a redação de um documento alternativo para ser apresentado perante o Comitê Central e que restou aprovado, com exceção das divergências apresentadas por Amazonas e Grabois<sup>38</sup>.

Na seção dedicada ao processo do desenvolvimento econômico do Brasil, a declaração não vacila ao apontar os vestígios do passado responsáveis pelo atraso e subdesenvolvimento brasileiro: i) “agricultura baseada no latifúndio e nas relações pré-capitalistas de trabalho”; ii) “dependência da economia nacional em relação ao estrangeiro”.

Enquanto esses elementos caracterizavam os sintomas do atraso, o capitalismo era identificado como “elemento progressista por excelência”. Essa concepção tinha como base material o crescimento no número de assalariados, o capital injetado no desenvolvimento tecnológico da produção agrícola e no fortalecimento do mercado interno. Com fulcro nesse cenário, o partido concluiu que surgia e se fortalecia também uma burguesia “independente” e “progressista”.

As “sobrevivências feudais” são colocadas em primeiro plano como obstáculos ao progresso da agricultura e como fator determinante do desenvolvimento desigual entre regiões industrializadas, de um lado, e agrárias, de outro.

Estados Unidos, Alemanha Ocidental e Inglaterra são nominalmente apontados como países imperialistas<sup>39</sup>, cuja investida em face da produção brasileiras, com a consequente retenção de parcela de valor aqui produzido e transferido para o exterior, é tida como antagonica ao processo interno de avanço do capitalismo:

Enquanto altera a velha estrutura econômica e cria uma nova e mais avançada, o desenvolvimento capitalista nacional entra em conflito com a exploração imperialista e a estrutura tradicional, arcaica e em decomposição. Este desenvolvimento se processa através de contradições, de avanços e recuos, mas é a tendência que abre caminho e se fortalece. (Declaração de Março de 1958 do PCB).

Dados tais fundamentos, a Declaração passa a tecer as consequências da determinação econômica na vida política e social brasileira, iniciando pelo balanço da democratização na vida política nacional. Se por um lado, o PCB reconhece que o Estado naquele momento representava os interesses da burguesia latifundiária e de setores do imperialismo – vale notar que se estava então sob o governo de Juscelino Kubitschek, período de elevada “penetração do capital imperialista nos setores básicos da economia brasileira”<sup>40</sup>, por outro, o partido identificava que a sociedade, nomeadamente o proletariado e a burguesia, impunha um novo

---

<sup>38</sup> A esse respeito, conferir a crítica de Maurício Grabois publicada mais tarde sob o título *Dois Concepções, Duas Orientações Políticas* (1960). Está disponível em: <https://www.marxists.org/portugues/grabois/1960/mes/duas.htm>

<sup>39</sup> Por imperialismo aqui, entende-se “[...] a fase monopolista do capitalismo. [...]. O imperialismo é o capitalismo na fase do desenvolvimento em que ganhou corpo a dominação dos monopólios e do capital financeiro, adquiriu marcada importância a exportação de capitais, começou a partilha do mundo pelos *trusts* internacionais e terminou a partilha de toda a terra entre os países capitalistas mais importantes”. (LENIN, 2008, p. 87/88).

<sup>40</sup> OLIVEIRA *apud* LOVATTO, 2010, p. 318.



curso no desenvolvimento político do país “no sentido da democratização, da extensão dos direitos políticos a camadas cada vez mais amplas”.

Já a análise do cenário internacional revelava para o partido a possibilidade de transição pacífica para o socialismo, diante da crença de que tal cenário impactava de forma positiva as forças políticas internas: “o ascenso do socialismo, da causa da paz e do movimento de libertação nacional no mundo inteiro influi de modo positivo no crescimento das forças políticas antiimperialistas e democráticas no Brasil”.

A partir dessa inebriante compreensão, a despeito dos anos vividos na ilegalidade e das inúmeras restrições em termos de direitos políticos no Brasil, o partido foi incapaz de conjecturar a atmosfera repressiva que não tardaria em chegar, seja com a demonstração do golpe civil-militar de 1961, seja com a ditadura instaurada em 1964<sup>41</sup>. Ao contrário, a Declaração acentua que “o caminho pacífico da revolução brasileira [era] possível em virtude de fatores como a democratização crescente da vida política”.

Retornando ao antagonismo identificado pela Declaração, o partido aponta duas grandes e fundamentais contradições enfrentadas pela sociedade brasileira naquele momento: i) “a contradição entre a nação e o imperialismo”; ii) “a contradição entre as forças produtivas em desenvolvimento e as relações de produção semifeudais na agricultura”. Com isso, o partido secundarizava a contradição entre o proletariado e a burguesia: “a sociedade brasileira encerra também a contradição entre o proletariado e a burguesia [...]. Mas esta contradição não exige uma solução radical na etapa atual”.

O *etapismo*<sup>42</sup> que marca a obra de Alberto Passos Guimarães<sup>43</sup> pode ser localizado com igual identidade na seguinte passagem da declaração, que, no nosso entender, sintetiza a linha política definida pelo partido naquele março de 1958:

**A revolução no Brasil, por conseguinte, não é ainda socialista, mas antiimperialista e antifeudal, nacional e democrática.** A solução completa dos problemas que ela apresenta deve levar à inteira libertação econômica e política da dependência para com o imperialismo norte-americano; à transformação radical da estrutura agrária, com a liquidação do monopólio da terra e das relações pré-capitalistas de trabalho; ao desenvolvimento independente e progressista da economia nacional e à democratização radical da vida política. Estas transformações removerão as causas profundas do atraso de nosso povo e criarão, com um poder das forças antiimperialistas e antifeudais sob a direção do proletariado, as condições para a transição ao socialismo, objetivo não imediato, mas final, da classe operária brasileira. (grifo meu).

Apontadas as duas contradições mais fundamentais – o imperialismo e os vestígios semifeudais -, o partido apontava como caminho duas soluções, respectivamente: i) soberania

---

<sup>41</sup> A esse respeito, sobretudo no que concerne às posições do secretário-geral do PCB sobre o pronunciamento em que afirma o “caráter democrático das forças armadas” dias antes do Golpe de 1964 vale a pena conferir o capítulo 7 do já referenciado livro de Gorender. É igualmente interessante as posições contidas no Caderno do Povo Brasileiro (Vol. 5) “Quem dará o golpe no Brasil” de Wanderley Guilherme.

<sup>42</sup> Com efeito, o próprio PCB, como assinala Gorender, assumira como nova linha política “a concepção da revolução brasileira em duas etapas”. (GORENDER, 2014, p. 34).

<sup>43</sup> Gorender chega a afirmar que Armênio e Alberto “extremavam o gradualismo do processo de aproximação ao poder revolucionário e viam no socialismo a evolução da democracia burguesa”. (2014, p. 35).



nacional política e econômica com observância da legalidade constitucional e demais garantias democráticas; ii) superação dos regimes de trabalho pré-capitalistas e acesso à terra como forma de combate ao monopólio fundiário.

Se bem expusemos os fundamentos teóricos da tese de Alberto Passos Guimarães em *Quatro Séculos de Latifúndio* na primeira parte desse trabalho, o leitor poderá estabelecer aqui, de forma ainda mais precisa, a vinculação entre as conclusões tecidas naquela obra por nosso autor e as diretrizes políticas apresentadas pelo partido na Declaração de março de 58.

A despeito das duas contradições apontadas pela Declaração, a que ganha maior destaque é a tese do antagonismo entre a soberania econômica e política nacional e o imperialismo norte-americano. Nesse entrelaço, a solução vislumbrada pelo partido era a criação da mais ampla unidade possível em torno da frente única nacionalista contra o imperialismo e seus apoiadores representados por determinados setores do Estado brasileiro:

[...] quanto mais ampla for esta unidade, maiores serão as possibilidades de infligir uma derrota completa àquela política e garantir um curso independente, progressista e democrático ao desenvolvimento da nação brasileira. [...]. O proletariado e a burguesia se aliam em torno do objetivo comum de lutar por um desenvolvimento independente e progressista contra o imperialismo norte-americano<sup>44</sup>.

Em apertada síntese retrospectiva, a Declaração aponta como entraves ao desenvolvimento econômico e político brasileiro os vestígios semifeudais (monopólio da propriedade rural e regime pré-capitalistas de trabalho) e, com maior destaque, o imperialismo (alta dependência econômica ao mercado mundial, que além da instabilidade acarreta a transferência de valor para o exterior).

A alternativa para resolver esses entraves ou antagonismos com as novas formas econômicas e políticas mais avançadas em gestação passaria pelo fortalecimento da soberania nacional, tanto no aspecto econômico – com a formação de um mercado interno mais robusto e menos dependente – quanto político – ampliação das liberdades democráticas e defesa das garantias constitucionais, e pela superação do monopólio fundiário – via reforma agrária e acesso à terra – e das relações semifeudais de trabalho – ampliação do assalariamento e aporte de capital na agricultura.

## A REVOLUÇÃO BRASILEIRA

*A Revolução Brasileira* (1966), de Caio Prado Jr., rechaçando qualquer resquício semifeudal<sup>45</sup>, “massacrou a tese pecebista sobre o feudalismo no passado histórico do País e as conseqüentes “sobrevivências feudais””, segundo Gorender<sup>46</sup>. Com efeito, como propõe

<sup>44</sup> Declaração Política do PCB de 1958.

<sup>45</sup> “[...] um tal sistema feudal, semifeudal, ou mesmo simplesmente aparentado ao feudalismo em sua acepção própria, nunca existiu entre nós, e por mais que se esquadrinhe a história brasileira, nela não é encontrado”. (PRADO JR., 1966, p. 51).

<sup>46</sup> 2014, p. 84.



Del Roio<sup>47</sup>, os pontos mais atacados na tese pecebista foram essencialmente dois: a) a hipótese feudal; b) a hipótese de uma burguesia nacional empenhada na luta anti-imperialista.

Caio Prado Jr. formulou duras críticas à esquerda brasileira, notadamente daqueles setores ligados ao PCB e às formulações do partido expostas na linha política adotada com a Declaração de Março de 1958, apontando que os comunistas teriam cometido erros grosseiros ao interpretar a realidade brasileira, partindo de abstrações formais e dogmáticas, secundarizando os dados da realidade em prol da preservação de um modelo teórico tomado de modo apriorístico. Teria resultado do esforço de interpretação da realidade pelos comunistas, afirma Caio Prado Jr., a formulação de “teorias decalcadas sobre modelos estranhos e completamente alheados da realidade do país”<sup>48</sup>.

O resultado político da “insuficiência” teórica dos comunistas, segundo Caio Prado, ganhou expressão máxima com o apoio daqueles à candidatura de Juscelino Kubitschek na aliança partidária entre PSD e PTB em 1955, um dos governos que, como vimos anteriormente, mais permitiu o ingresso do grande capital internacional no país. Vale lembrar que esse apoio foi expressamente justificado na Declaração de 1958<sup>49</sup>, já que para os comunistas integrava o governo uma ala nacionalista que era importante disputar para travar a luta anti-imperialista.

Isso permitiu aos comunistas inclusive identificar a “burguesia nacional” como sendo aquele setor de “industriais que encontravam pela frente [...] a concorrência e oposição do imperialismo interessado em manter o Brasil na posição de simples fornecedor de matérias-primas”<sup>50</sup>. Tal concepção foi abalada rapidamente tão logo se verificou que havia na realidade uma forte combinação entre o empresariado nacional e os trustes estrangeiros: “trustes e monopólios internacionais [...], tipicamente imperialistas, começaram a se instalar no país, tornando-se fator de primeira ordem no estímulo ao processo de industrialização brasileira”<sup>51</sup>.

Nesse sentido é que para Caio Prado Jr. era “espúria” a aliança (PSD/PTB) apoiada pelos comunistas, já que o programa de Kubitschek impulsionava os interesses do grande capital, “pois é na base do apelo aos grandes trustes internacionais e estímulos às iniciativas deles no Brasil que, fundamentalmente, assentava o programa desenvolvimentista endossado pelo candidato”<sup>52</sup>.

---

<sup>47</sup> 2007, p. 102.

<sup>48</sup> 1966, p. 30.

<sup>49</sup> “A composição do governo do Sr. Juscelino Kubitschek é, em virtude disso, o resultado de um compromisso entre as duas alas que o integram. Este compromisso é frágil, não anula as contradições internas do governo e não impede a luta que lavra no seu seio. Apoiado nas massas, na Frente Parlamentar Nacionalista e no setor nacionalista das forças armadas, o setor nacionalista do governo tem influído para importantes decisões positivas. Disto são exemplos expressivos a defesa do monopólio estatal do petróleo e a manutenção de um clima de legalidade constitucional na vida política. Por outro lado, sob a pressão do setor entreguista e do imperialismo norte-americano, os elementos nacionalistas do governo têm sido levados a vacilações, derrotas e mesmo a graves capitulações, como foi o caso da cessão do arquipélago de Fernando de Noronha aos Estados Unidos”. (Declaração Política do PCB de Março de 1958).

<sup>50</sup> Prado Jr., 1966, p. 109.

<sup>51</sup> *op. cit.*

<sup>52</sup> *Ibid.*, p. 26.



A crítica contida n' *A Revolução Brasileira* reitera incansavelmente o caráter imaginário e estranho das interpretações teóricas dos comunistas sobre o Brasil<sup>53</sup>, chamando a atenção para o fato de que tais formulações se pautavam por uma falsa concepção do marxismo segundo a qual a história da humanidade progredia numa evolução por etapas nos mesmos moldes da Europa. O caráter nacional e democrático-burguesa da revolução brasileira, fundamentado na luta anti-feudal e anti-imperialista, acabava por se encerrar num esquema teórico etapista sem qualquer base real:

Segundo esse esquema, a humanidade em geral e cada país em particular – o Brasil naturalmente aí incluído – haveriam necessariamente que passar através de estados ou estágios sucessivos de que as etapas a considerar, e anteriores ao socialismo, seriam o feudalismo e o capitalismo. Noutras palavras, a evolução histórica se realizaria invariavelmente através daquelas etapas, até dar afinal no socialismo. Ora nada justifica, *a priori*, essa presunção. Ela não tem a seu favor nem mesmo o argumento de autoridade (...). A ideia de que a evolução histórica da Humanidade se realiza através de etapas invariáveis e predeterminadas, é inteiramente estranha a Marx, Engels e demais clássicos do marxismo (...)<sup>54</sup>.

Se esse esquema etapista não se encontrava nos clássicos do marxismo, como afirma Caio Prado Jr. na citação acima, de onde então teria surgido esse modelo por etapas que supostamente se vislumbrava também aplicável ao Brasil e que teria permitido traçar as linhas gerais da revolução brasileira? Para Caio Prado Jr. sua origem assenta nas formulações elaboradas pela III Internacional Comunista (IC) no Congresso Mundial de 1928, ocorrido em Moscou.

No Programa da Internacional Comunista, aprovado em setembro daquele ano, algumas diretrizes chamam nossa atenção. A primeira diz respeito ao esquema tripartite que reduzia as condições particulares das nações mundiais rumo à ditadura do proletariado em: i) países de capitalismo altamente desenvolvido; ii) países de desenvolvimento capitalista médio; iii) países coloniais e semicoloniais, dependentes e aqueles ainda mais atrasados. O Brasil é colocado em pé de igualdade com outras nações como Índia e China, ocupando a classificação de país dependente. Essas são as considerações da IC a respeito do caráter da revolução brasileira:

[...] possuindo um embrião de indústria, por vezes mesmo uma indústria desenvolvida, insuficiente embora, na maioria dos casos, para a edificação independente do socialismo; países em que predominam as relações sociais da Idade Média feudal ou o «modo asiático de produção», tanto na vida econômica como na sua superestrutura política; países, enfim, em que as principais empresas industriais, comerciais, bancárias, os principais meios de transporte, os maiores latifúndios, as maiores plantações, etc., se encontram nas mãos de grupos imperialistas estrangeiros. **Aqui têm uma importância primordial, por um lado, a luta contra o feudalismo, contra as formas pré-capitalistas de exploração e a consequente revolução agrária e, por outro lado, a luta contra o imperialismo estrangeiro,**

<sup>53</sup> “É por isso que os esquemas imaginários que passam no Brasil por interpretações explicativas da nossa realidade, e nos quais se fundam a teoria da revolução brasileira consagrada, não guardam com os fatos reais senão uma longínqua relação” (PRADO JR., 1966, p. 37).

<sup>54</sup> *Ibid.*, p. 39.



**pela independência nacional. A passagem à ditadura do proletariado só é possível nestes países, regra geral, depois de uma série de etapas preparatórias, esgotado todo um período de transformação da revolução burguesa-democrática em revolução socialista, sendo que o sucesso da edificação socialista é, na maior parte dos casos, condicionado pelo apoio direto dos países de ditadura proletária<sup>55</sup> (grifo meu).**

Como se extrai do trecho acima em destaque, em países coloniais ou semicoloniais e dependentes, como no caso do Brasil, segundo a IC, a revolução assumia o caráter democrático-burguês, sendo de importância primordial romper com os vestígios feudais e as formas pré-capitalistas de trabalho. Essas são as diretrizes presentes, de certo modo, na obra de Alberto Passos, que sistematiza tal concepção teórica sobre a presença do feudalismo na formação social brasileira, e também na Declaração de 1958, cuja linha política segue à risca as etapas e o caráter da revolução estampados no Programa da III Internacional.

Além desse documento, Caio Prado Jr. menciona também a Carta do Bureau Sul-americano da IC intitulado *Por um Viraje Decisivo en el Trabajo Campesino* datado de 1933, no qual, segundo nosso autor, “aparecem afirmações verdadeiramente assombrosas a respeito do nosso país”<sup>56</sup>. Ademais, Caio Prado chama a atenção para o fato de que tal documento não seria fiel à realidade nacional ao citar como produtos mais exportados a borracha e o arroz, quando na verdade, tal posição era ocupada pelo café e pelo cacau.

Um outro ponto da crítica reside na qualificação do sistema de “parceria” citado por Alberto Passos Guimarães<sup>57</sup> em *Quatro Séculos de Latifúndio* como forma feudal ou semifeudal pré-capitalista de regime de renda. Na opinião de Caio Prado Jr. esse sistema nada teve de feudal, tratando-se de forma de assalariamento *in natura*, apenas isso. Ainda, Prado lembra que o elemento caracterizador do regime feudal não se bastava à natureza jurídica da relação de uso do solo, sendo fundamental para sua identificação com o feudalismo a existência da pequena propriedade, bem como a vinculação do pequeno agricultor com a terra em que produz.

Na formação social brasileira nada disso existiu. Aqui foi constituída a grande propriedade como parte integrante da empresa comercial: “Este tipo de organização agrária, que corresponde à exploração agrícola em larga escala, em oposição à pequena exploração do tipo camponês, não resulta de uma simples escolha, alternativa eleita entre outras que se apresentavam à colonização”<sup>58</sup>. O latifúndio, a monocultura e o trabalho escravo configuram, para Caio Prado Jr., “os três elementos constitutivos da organização agrária do Brasil colonial”<sup>59</sup>, também compreendida como “grande exploração rural” ou “grande unidade produtora”.

Diferentemente de Alberto Passos e da Declaração do PCB, que tratavam a grande propriedade como um resquício feudal, Caio Prado Jr.<sup>60</sup> compreendia que o latifúndio,

<sup>55</sup> Programa da Internacional Comunista, 1928, p. 28/29.

<sup>56</sup> Prado Jr., 1966, p. 48.

<sup>57</sup> Guimarães, 1968, p. 99.

<sup>58</sup> Prado Jr., 2006, p. 119.

<sup>59</sup> *Ibid.*, p. 122.

<sup>60</sup> *Ibid.*, p. 31.



enquanto unidade produtora, desde os primeiros anos da colonização conservava “um acentuado caráter mercantil”, identificando-a como a “empresa do colono branco”. Vale notar que a despeito de reconhecer em sua obra inaugural *Evolução Política do Brasil* (1933) que “o regime das capitanias foi em princípio caracteristicamente feudal”, Caio Prado Jr.<sup>61</sup> é expresso em afirmar que “este ensaio de feudalismo não vingou”. A colonização brasileira, como obra da empresa comercial portuguesa e travada pela burguesia comercial, esteve desde seu início integrada ao comércio mundial:

No seu conjunto, e vista no plano mundial e internacional, a colonização dos trópicos toma o aspecto de uma vasta empresa comercial, mais completa que a antiga feitoria, mas sempre com o mesmo caráter que ela, destinada a explorar os recursos naturais de um território virgem em proveito do comércio europeu. É este o verdadeiro *sentido* da colonização tropical, de que o Brasil é uma das resultantes (...). (2006, p. 31).

A constatação fundamental que se faz da passagem acima foi captada por Marcos Del Roio<sup>62</sup> ao afirmar que “é a mesma natureza congenitamente capitalista da formação social e econômica brasileira que a mantém umbilicalmente atada ao imperialismo”. Por esta razão não haveria sentido a crença do PCB em 1958 a respeito da existência de uma burguesia nacional empenhada em travar a luta anti-imperialista. Nesse ponto é de extremo impacto o depoimento em tom de sincera autocrítica feito por Jacob Gorender:

**A linha política do PCB, em cuja elaboração tomei parte, empurrava à plena luz o seu erro essencial.** A burguesia brasileira não pode ser colocada na mesma categoria da burguesia nacional chinesa, acerca da qual teorizou Mao Tse-tung, ou das burguesias de países atrasados da América Central, da África e da Ásia – burguesias incipientes e fracas, passíveis de condução hegemônica por um partido revolucionário vigoroso. **No momento de 1964, a burguesia brasileira já era a classe dominante.** Dispunha de grandes recursos econômicos, do aparelho de Estado, de equipes de intelectuais orgânicos e de uma rede de instituições para o trabalho ideológico. **A pretensão do PCB de hegemônizá-la fundava-se numa ilusão.** Sucedeu o contrário: o PCB é que foi hegemônizado<sup>63</sup>. (grifo meu).

Diante de sua crítica à hipótese feudal e de uma burguesia nacional que poderia ser disputada pelo proletariado em aliança, qual seria o caráter da revolução brasileira para Caio Prado Jr.? Na consolidação de uma economia nacional, tal como afirma Del Roio<sup>64</sup>. O caráter da revolução, para Caio Prado Jr., de modo algum seria socialista – na verdade, uma tal definição sequer constitui seu objetivo<sup>65</sup> –, diante das condições objetivas então existentes no Brasil. Todavia, a presença de “velhos” elementos determinados pela natureza da sua própria formação histórica não poderia significar entrave ao modo de produção capitalista então

<sup>61</sup> Prado Jr., 1977, p. 15.

<sup>62</sup> Del Roio, 2007, p. 110.

<sup>63</sup> Gorender, 2014, p. 70/71.

<sup>64</sup> Del Roio, 2007, p. 113.

<sup>65</sup> “É nesses termos que se propõe a questão, pouco importando a caracterização e definição teóricas, desde logo, da revolução brasileira [...]. Isto é, saber se é “socialistas”, “democrática burguesa”, “popular” ou outra qualquer”. (PRADO JR., 1966, p. 267).



dominante. Muito pelo contrário, tais “vestígios” seriam, na sua opinião, funcionais ao próprio progresso do capitalismo brasileiro:

(...) essas sobrevivências escravistas (que são frequentemente apontadas pelos teóricos do feudalismo brasileiro como “restos” semifeudais) longe de constituírem obstáculo ao progresso e desenvolvimento do capitalismo, lhe têm sido altamente favoráveis, pois contribuem para a compressão da remuneração do trabalhador, ampliando com isso a parte da mais-valia, e favorecendo por conseguinte a acumulação capitalista<sup>66</sup>.

Para romper com essas “velhas” relações, marcadamente antiquadas, Caio Prado Jr. propõe um programa que seja capaz de atribuir certa racionalidade ao funcionamento do capitalismo brasileiro – e talvez nisso consista a afirmação de Marcos Del Roio<sup>67</sup> quando diz que a proposta de Caio Prado Jr. consiste em “civilizar o capitalismo”.

Como mencionamos anteriormente, a tese de Caio Prado Jr. passa reiteradamente pelo que chama de integração nacional<sup>68</sup> da economia brasileira e pela intervenção no livre-mercado por meio do Estado ou do Poder Público: “trata-se assim de suprir essa insuficiência dos mecanismos ora presentes e atuantes no funcionamento da economia brasileira, imprimindo-lhe uma direção”, sendo igualmente necessária “a intervenção decisiva do poder público na condução dos fatos econômicos e na orientação deles para objetivos prefixados”<sup>69</sup>. Em suma:

Tratar-se-á, dentro da planificação e direção gerais das atividades econômicas em que se combinarão as iniciativas e empreendimentos públicos com a iniciativa privada devidamente controlada e orientada, de visar sempre, e em primeiro e principal lugar, a elevação dos padrões materiais e culturais da massa da população, e a satisfação de suas necessidades, a começar pela principal delas no momento, e em regra tão mal atendida, que é a segurança para todos de ocupação e trabalho com remuneração adequada. (...) Do que se trata (...) é não deixar o funcionamento da economia à mercê de simples impulsos dos interesses e da iniciativa privados (...) <sup>70</sup>.

Como se extrai, a despeito das duríssimas críticas contidas em *A Revolução Brasileira*, sobretudo no que diz respeito às análises equivocadas dos comunistas sobre a realidade brasileira e do erros com relação aos fundamentos teóricos da hipótese feudal, remetendo-nos aqui, respectivamente, à Declaração do PCB de 1958 e à obra de Alberto Passos Guimarães, vale notar que a alternativa apresentada por Caio Prado Jr. não foi a revolução socialista, de modo que sua posição, nesse específico sentido, não poderia ser caracterizada como revolucionária<sup>71</sup>, tal como não foi revolucionária a linha política adotada pelo PCB<sup>72</sup> na defesa pelas reformas de base.

<sup>66</sup> Prado Jr., 1966, p. 150.

<sup>67</sup> *op. cit.*

<sup>68</sup> Prado Jr., 2014, p. 268; 294.

<sup>69</sup> Prado Jr., 1966, p. 267-270.

<sup>70</sup> *Ibid.*, p. 268/269.

<sup>71</sup> “Assim, Caio Prado elabora uma interpretação da história do Brasil que tinha como objetivo, consciente ou não, retirar a luta pelo socialismo do horizonte político brasileiro. Faz isso afirmando que a linha



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

*Quatro Séculos de Latifúndio* esboçou os fundamentos teóricos da existência de formas feudais na formação econômica e social do Brasil. A grande propriedade fundiária e a terra como o principal meio de produção possibilitavam, segundo Alberto Passos, a permanência do poder extraeconômico. Identificando esses elementos como formas feudais, Alberto Passos afirmava que a particularidade desse feudalismo brasileiro assentava na regressão caracterizada pela utilização de mão de obra escrava e no caráter exportador da produção.

À parte desses fundamentos, Alberto Passos vislumbrava que esses elementos pré-capitalistas não passavam de vestígios que estavam em contradição direta com formas sociais mais avançadas de natureza capitalista, as quais não logravam o pleno desenvolvimento em razão daqueles entraves. A saída para esse empasse passava pela reforma agrária. Só a democratização do acesso à terra poderia destravar o avanço das forças produtivas.

A Declaração Política de 1958 do PCB, obviamente, não poderia constituir um reflexo perfeito da obra de Alberto Passos Guimarães, até porque outros eram os nomes que compunham a comissão responsável por sua redação. Além disso, afirmar o contrário seria incorrer num profundo anacronismo, inclusive porque *Quatro Séculos de Latifúndio* só foi publicado em 1964. Contudo, certamente os fundamentos expostos naquela obra por Alberto Passos serviram para, anos antes, formular a linha política do PCB, o que se verifica principalmente pelo tratamento que ganha o tema da reforma agrária naquele documento, dialogando com os argumentos apresentados por Alberto Passos Guimarães em seu livro, no qual o autor sistematiza em detalhes as razões que justificam a luta contra o monopólio da terra.

Tanto o PCB como Alberto Passos Guimarães<sup>73</sup> viam nas condições de trabalho e do campo obstáculos ao capitalismo, então entendido como força progressiva. Essa força progressiva decorria de um momento em que o plano de metas era implementado pelo governo Kubitschek. Vendo na base daquele governo uma burguesia nacional que, segundo sua interpretação, se contrapunha aos interesses imperialistas e aos latifundiários – ligados ao imperialismo –, o PCB propunha a aliança entre burguesia industrial e proletariado na mais

---

mestra do processo histórico do Brasil era a transição da economia colonial para a economia nacional. Muitos autores afirmaram que a luta deste autor era no sentido de constituição da nação. Todavia, ele deixa claro o que entendia por economia nacional: em oposição à economia colonial, caracterizada pela produção voltada para o mercado externo, com o objetivo de atender necessidades alheias, a economia nacional consistia em uma produção voltada para o atendimento das necessidades da população nela envolvida. Em diversas ocasiões, este autor caracteriza-a como produção para o mercado interno. Assim, nem Caio Prado era um autor revolucionário, como pretende, de um modo geral, a historiografia, nem escreveu seus textos com intenções revolucionárias”. (Mendes, 2013, p. 209).

<sup>72</sup> “A luta pelas reformas de base não encarava, por si mesma, caráter revolucionário e muito menos socialista. Enquadrava-se nos limites do regime burguês [...]”. (GORENDER, 2014, p. 58).

<sup>73</sup> Vale notar aqui que mesmo após o Golpe de 1964 a interpretação de Alberto Passos se mantém. Ela leva agora em consideração a maior abertura para a aquisição de terras pelo capital estrangeiro, acentuando a necessidade de reforma agrária e a impossibilidade de realização de uma revolução tecnológica no campo sem que seja rompido o monopólio da terra. Conferir o capítulo “Depois de 1964” (1968, p. 227/249).



ampla frente, que seria pautada pelos princípios da legalidade e do Estado democrático de Direito, ou seja, pela defesa das garantias constitucionais.

O vínculo entre a fundamentação teórica dada à hipótese feudal no trabalho de Alberto Passos Guimarães e a linha política definida pelo PCB anos antes pode ser localizada no modo como, por um lado, encaram as más condições de trabalho no campo e a estrutura agrária, e, por outro, na crença depositada num capitalismo industrial progressista. Atribuindo àquelas condições um caráter de entrave com relação ao desenvolvimento das forças produtivas e à constituição de formas superiores e avançadas, a alternativa apresentada visava o fortalecimento e a autonomia econômica e política do país.

A formação do mercado interno demandava romper com o monopólio da terra, pois sua manutenção interessava ao imperialismo, principal destinatário da produção agropecuária brasileira. Essa desintegração permitiria a liberação das forças produtivas no campo e a constituição de novas relações de produção, igualmente superiores. Nessa luta, a burguesia nacional contribuiria para o fortalecimento econômico interno, na medida em que seu interesse se voltaria para o desenvolvimento da indústria brasileira. Com consequência, romper-se-ia a dependência econômica. Ao mesmo tempo, o elemento democrático da linha política permitia concluir que desse processo o país conquistaria a soberania política.

A luta de classes entre proletariado e burguesia foi completamente dissolvida na linha política do PCB em 1958, adotando a tese da revolução pacífica, ou seja, do próprio apassivamento da classe trabalhadora. Nessa posição teve importante impacto a III Internacional Comunista, já sob a influência do stalinismo, que dava primordial importância às etapas que, uma vez cumpridas, levariam à ditadura do proletariado.

Nem o PCB, nem Alberto Passos Guimarães compreenderam que os “vestígios” atuavam de forma funcional ao capitalismo brasileiro. Tampouco entenderam que a burguesia nacional não guardava com o imperialismo uma oposição antagônica, mas, ao contrário, o capital estrangeiro constituía a própria base de fortalecimento da burguesia nacional dependente. Logo, os interesses entre burguesia internacional e burguesia nacional convergiam.

Caio Prado Jr. revelou os equívocos teóricos por trás dos fundamentos da hipótese feudal, bem como os desvios burgueses contidos na linha política do PCB. Expôs o vínculo entre a burguesia industrial brasileira e o capital internacional, bem como o caráter funcional dos “vestígios” coloniais presentes na formação do Brasil. Sua posição, porém, não foi a de defender uma revolução socialista no país, já que, assim como o PCB, considerava inexistir terreno para sua realização. Ao contrário, propôs uma solução tão reformista quanto. Tratava-se, como propõe Del Roio, de “civilizar” o capitalismo.

Desse modo, entendemos que a força de *A Revolução Brasileira* assenta mais nas questões teóricas e na crítica à concepção apriorística de modelos estranhos à realidade brasileira tomados pelos comunistas, que propriamente às suas alternativas políticas ao impasse em torno da revolução brasileira. Mais profícuas nesse sentido e propositadamente não abordadas nesse artigo, foram as críticas elaboradas pela teoria da dependência, notadamente a partir das formulações de Ruy Mauro Marini, cuja vinculação política mais direta se verificou com a fundação da Organização Revolucionária Marxista – Política Operária, a ORM-POLOP.



## Referências

DEL ROIO, Marcos. A Teoria da Revolução Brasileira: Tentativa de Particularização de uma Revolução Burguesa em Processo. In: DEL ROIO, Marcos; MOARES, João Quartim. **História do Marxismo no Brasil**. Vol. 4. 1.ed. Campinas: Unicamp, 2007.

DÓRIA, Carlos Alberto. O Dual, o Feudal e o Etapismo na Teoria da Revolução Brasileira. In: MORAES, João Quartim. (Org.). **História do Marxismo no Brasil**. Vol. 3. 2.ed. Campinas: Unicamp, 2007.

FERREIRA, Marieta de Moraes. **As reformas de base**. FGV – CPDOC. Disponível em: [https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/Jango/artigos/NaPresidenciaRepublica/As\\_reformas\\_de\\_base](https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/Jango/artigos/NaPresidenciaRepublica/As_reformas_de_base). Acesso em: julho de 2019.

GORENDER, Jacob. **Combate nas Trevas**. 5.ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo/Expressão Popular, 2014.

GRABOIS, Maurício. **Duas Concepções, Duas Orientações Políticas**. Revista Princípios, edição 6, Junho, 1983, pág. 17-22. Disponível em: <https://www.marxists.org/portugues/grabois/1960/mes/duas.htm>. Acesso em: julho de 2019.

GUILHERME, Wanderley. **Quem dará o golpe no Brasil?**. In: Cadernos do Povo Brasileiro. Vol. 5. Civilização Brasileira, 1962.

GUIMARÃES, Alberto Passos. **Quatro séculos de latifúndio**. 2.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1968.

LENIN, Vladimir. **O Imperialismo**: fase superior do capitalismo. Trad. Leila Prado. 4.ed. São Paulo: Centauro, 2008.

LOVATTO, Angélica. **Os cadernos do povo brasileiro e o debate nacionalista nos anos 1960**: um projeto de revolução brasileira. Tese de Doutorado em Ciências Sociais. 385 p. – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) – São Paulo, 2010.

MENDES, Claudinei M. Magre. **A questão do Feudalismo no Brasil: um debate político**. In: Notandum 32 - maio-ag. CEMOROC-Feusp / IJI-Universidade do Porto, 2013. Disponível em: <http://www.hottopos.com/notand32/12claudinei.pdf>. Acesso em: julho de 2019.

PEREIRA, Astrojildo. **Construindo o PCB: 1922 – 1924**. 1.ed. São Paulo: LECH, 1980.

PRADO JR., Caio. **A Revolução Brasileira**. 1.ed. São Paulo: Brasiliense, 1966.



\_\_\_\_\_. **Evolução Política do Brasil**. 10.ed. São Paulo: Brasiliense, 1977.

\_\_\_\_\_. **Formação do Brasil Contemporâneo**: colônia. 23.ed. São Paulo: Brasiliense, 2006.

#### DOCUMENTOS CONSULTADOS

Comitê Central do Partido Comunista do Brasil. **Declaração Sobre a Política do PCB**.

Março de 1958. Disponível em:

<https://www.marxists.org/portugues/tematica/1958/03/pcb.htm>. Acesso em: julho de 2019.

VI Congresso Mundial da Internacional Comunista. **Programa da Internacional**

**Comunista**. Setembro de 1928. Disponível em: [http://www.hist-](http://www.hist-socialismo.com/docs/ProgramaIC1928.pdf)

[socialismo.com/docs/ProgramaIC1928.pdf](http://www.hist-socialismo.com/docs/ProgramaIC1928.pdf). Acesso em: julho de 2019.

*Recebido em 20/08/2019*

*Aprovado em 14/11/2019*



## A CRISE ECONÔMICA BRASILEIRA E SEUS EFEITOS SOBRE O EMPREGO FORMAL: UMA DECOMPOSIÇÃO SHIFT-SHARE ESTOCÁSTICA

### THE BRAZILIAN ECONOMIC CRISIS AND ITS EFFECTS ON FORMAL EMPLOYMENT: A STOCKHOLD SHIFT-SHARE DECOMPOSITION

Táise Fátima Mattei<sup>1</sup>  
Marina Silva da Cunha<sup>2</sup>

#### Resumo

O Brasil vivenciou a mais recente crise econômica iniciada em 2014, cujos efeitos se espalharam para a economia e atingiram fortemente o mercado de trabalho. Diante disso, esse trabalho procurou preencher a lacuna na literatura e analisar a evolução do emprego formal antes e durante da crise e decompor as variações do fluxo de emprego das regiões brasileiras e setores econômicos usando o método Shift-Share estocástico. Para isso, foram utilizados os dados do emprego da RAIS, no período de 2010 a 2016, divididos em duas análises: 2010 a 2013 e 2013 a 2016. Os resultados da decomposição regional do emprego mostraram forte dependência das regiões brasileiras às políticas nacionais, sobretudo no período de 2010 a 2013, e problemas estruturais regionais. Por sua vez, os resultados da decomposição setorial revelaram que, de 2010 a 2013, os setores que apresentaram as maiores taxas de crescimento do emprego foram extrativismo mineral, serviços, e construção civil. O efeito regional foi positivo para esses setores sendo mais expressivo para o primeiro, mas o efeito setorial negativo para todos os setores indicou que estes possuíam uma estrutura desfavorável no período. De modo geral, o bom desempenho da economia nacional nesse período permitiu que alguns setores crescessem. De 2013 a 2016, por outro lado, os setores de extrativismo mineral e construção civil apresentaram as maiores perdas de emprego e o efeito setorial positivo impediu que os efeitos negativos da economia nacional afetassem de maneira mais intensa alguns segmentos da economia.

**Palavras chave:** Crise econômica; Emprego; Regiões brasileiras; Setores econômicos; Shift-Share.

#### Abstract

Brazil experienced the most recent economic crisis that began in 2014, the effects of which have spread to the economy and hit the labor market hard. Given this, this paper sought to fill the gap in the literature and analyze the evolution of formal employment before and during the crisis and to decompose the variations in the employment flow of Brazilian regions and economic sectors using the stochastic Shift-Share method. For this, we used RAIS employment data, from 2010 to 2016, divided into two analyzes: 2010 to 2013 and 2013 to 2016. The results of the regional decomposition of employment showed strong dependence of Brazilian regions on national policies, especially 2010-2013, and regional structural problems. In turn, the results of the sectoral decomposition revealed that, from 2010 to 2013, the sectors that presented the highest employment growth rates were mineral extraction, services, and civil construction. The regional effect was positive for these sectors, being more significant for the first, but the negative sectoral effect for all sectors indicated that they had an unfavorable structure in the period. Overall, the good performance of the national economy during this period allowed some sectors to grow. From 2013 to 2016, on the other hand, the mining and civil construction sectors had the largest job losses and the positive sectoral effect prevented the negative effects of the national economy from affecting some segments of the economy more intensely.

**Keywords:** Economic Crisis; Job; Brazilian regions; Economic sectors; Shift-Share.

<sup>1</sup> Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Ciências Econômicas da Universidade Estadual de Maringá - UEM. E-mail: [taise\\_mattei\\_slo@hotmail.com](mailto:taise_mattei_slo@hotmail.com).

<sup>2</sup> Professora titular do departamento de economia da Universidade Estadual de Maringá – UEM. E-mail: [mcsunha@uem.br](mailto:mcsunha@uem.br).





## 1. INTRODUÇÃO

A crise econômica iniciada em 2014 provocou transformações significativas no mercado de trabalho brasileiro, sobretudo no aumento do desemprego e da informalidade. O emprego é um dos principais indicadores para medir o desempenho de um país, pois reflete de maneira mais direta os efeitos da economia. Dessa forma, a perda de aproximadamente 3 milhões de empregos formais de 2013 a 2016 aponta a magnitude da crise vivenciada pelo Brasil.

No entanto, dada a heterogeneidade brasileira, é de se esperar que os efeitos sobre o mercado de trabalho não ocorram com a mesma intensidade em todas as regiões ou setores econômicos. Algumas regiões e setores podem sofrer mais ou menos devido aos fatores regionais e especificidades locais.

Diante deste contexto, este trabalho procura responder a seguinte pergunta: quais os efeitos setoriais e regionais das mudanças no emprego formal devido à crise econômica brasileira iniciada em 2014? Dessa forma, o presente artigo busca analisar a evolução do emprego formal antes e durante a crise e decompor as variações do fluxo de emprego das regiões brasileiras e setores econômicos, usando o método Shift-Share estocástico, em efeitos nacionais, regionais e setoriais. Para tal objetivo, colheu-se informações na RAIS- Relação Anual de Informações Sociais do Ministério do Trabalho para o período de 2010 a 2016. Os dados foram obtidos por regiões geográficas e divididos em oito setores econômicos classificados pelo IBGE.

Além dessa temática ser atual e relevante, a partir do momento que se conhece a dinâmica do mercado de trabalho no período, é possível verificar os pontos de ineficiência e fornece-se alternativas para políticas de recuperação. Ademais, observou-se na literatura uma lacuna a ser preenchida sobre as recentes mudanças da economia e seus efeitos no mercado de trabalho, sobretudo dos efeitos da crise iniciada em 2014.

O trabalho foi baseado em Monte, Ramos Filho e Souza (2017), os quais fizeram uma análise similar para as regiões brasileiras de 2002 a 2014. Contudo, dada a necessidade de se analisar os efeitos imediatos da crise econômica da década de 2010 no mercado de trabalho, este estudo buscará analisar o período de 2010 a 2016, dividindo a análise entre 2010-2013 e 2013-2016. A divisão por sub-períodos é necessária para se detectar mudanças no emprego das regiões e dos setores, visto que não foram homogêneas ao longo desse intervalo.

A presente seção ilustra a introdução e o objetivo do trabalho. A seção 2 descreve uma breve evolução do mercado de trabalho brasileiro. A seção seguinte relata sobre a crise econômica iniciada em 2014, seus determinantes e consequências. Na seção 4 estão relacionados os principais autores que já versaram sobre a temática usando a técnica Shift-Share. Por sua vez, a metodologia do trabalho é mostrada na seção 5. Por fim, na seção 6 são apresentados os resultados e discussões, e na seção 7, as considerações finais do trabalho.



## 2. O MERCADO DE TRABALHO BRASILEIRO

Segundo Machado da Silva (1990), o mercado de trabalho brasileiro nunca foi muito estruturado, pois, embora a economia tenha recebido forte apoio estatal ao longo do tempo, esse apoio não foi transferido de forma efetiva, deixando em segundo plano a estrutura do uso e remuneração da força de trabalho. Desde a década de 1930, as pessoas começaram a participar do mercado de trabalho motivadas pela necessidade de vender sua força em troca do sustento, pois não tinham seus próprios instrumentos de trabalho. No entanto, o controle e a regulação por parte dos governantes para disciplinar esse movimento de ida e volta ao mercado sempre foi frágil.

Baltar (2014) relata que o poder público brasileiro, ao longo do tempo, não se esforçou para evitar a rotatividade do emprego, que foi gerando dificuldades para as pessoas em seu desenvolvimento profissional. Além disso, o governo também não promoveu a elevação do poder de compra da remuneração dos trabalhadores na mesma proporção do aumento da produtividade, contribuindo para uma ampla dispersão das remunerações que se traduziram, com o tempo, em desigualdades salariais. Mesmo com o desenvolvimento da economia e crescimento do emprego, a massa de salários não acompanhou o intenso aumento do valor agregado, permanecendo baixa a participação dos salários na renda. A acumulação de capital foi apoiada pelos governantes ao passo que o desenvolvimento social esteve ausente, resultando em uma distribuição de renda muito desigual e concentrada no Brasil.

A falta de estruturação e distribuição de renda desigual e concentrada, somadas à abertura comercial de 1990 e ao lento crescimento do PIB, contribuíram para o aumento do desemprego nesse período. Havia ainda muita insegurança do mercado de trabalho com relação à abertura comercial e a economia estava passando por um período de controle inflacionário no início dos anos 1990 (BALTAR, 2014). De acordo com Baltar e Krein (2013), as características do mercado de trabalho brasileiro no início da década de 1990 eram: aumento do desemprego aberto; redução do emprego formal; ampliação do número de assalariados sem carteira profissional; e elevação da participação das pessoas ativas no trabalho por conta própria e no trabalho não remunerado.

Fernandes e Cunha (2011), no entanto, afirmam que ao longo da década de 1990, a economia brasileira começou a responder internamente à abertura comercial e os setores produtivos começaram a verificar certa reestruturação, embora de forma não sistemática. Isso possibilitou alguma diversificação e intensificação das atividades que levaram, ao fim da década, uma melhora da atividade econômica, e de certa forma, do mercado de trabalho (FERNANDES, CUNHA, 2011). Após 1999 com a desvalorização do real, e a partir de 2003 com o desenvolvimento das *commodities*, a economia voltou a crescer e as desigualdades passaram a diminuir. Porém, a baixa estruturação do mercado de trabalho, que se manifesta em trabalhos por conta própria e sem carteira assinada, alta volatilidade e baixos salários, ainda existe na economia brasileira e a enorme desigualdade permanece como uma característica marcante (BALTAR, 2014).

Para Monte, Ramos Filho e Souza (2017), o Brasil vivenciou mudanças importantes a partir do século XX, fruto de políticas econômicas estratégicas do governo voltadas a



aumentar o emprego formal. Tais políticas foram focadas em conceder créditos às empresas intensivas em mão de obra e reduzir impostos para incentivar a atividade econômica, e conseqüentemente, as contratações. Essas mudanças também foram motivadas por um contexto externo favorável, que se reduziu com a crise financeira de 2008. As principais mudanças ao longo do século XX foram: aumento da geração de empregos formais; redução do desemprego em todas as regiões; e aumento das remunerações médias, com ganhos reais. Baltar e Krein (2013, p. 284), nesse sentido, relatam que:

A situação se reverteu completamente com os efeitos sobre a economia brasileira do crescimento da demanda e aumento dos preços internacionais das commodities, a partir de 2003. O crescimento do PIB ficou mais forte, a inflação diminuiu, cresceu muito o emprego formal e recuperou-se o poder de compra da renda do trabalho.

O período compreendido pós crise de 2008, porém, foi marcado por grandes oscilações do crescimento brasileiro. Entretanto, Baltar e Krein (2013) apontam que o mercado de trabalho não foi tão afetado e que houve continuação da geração de empregos no país. Segundo o autor, o Brasil conseguiu reagir de forma eficaz contra a crise, pois mantinha reservas internacionais, promoveu a desvalorização do real, reduziu temporariamente impostos indiretos e continuou com o programa de investimentos públicos. Pereima e Nascimento (2012, p. 60) corroboram tal afirmação:

Apesar da crise de 2008 e sua segunda fase recessiva de 2011/2012 mudar o cenário conjuntural brasileiro para baixo crescimento, estes dois episódios não encobrem uma mudança até certo ponto estrutural e de curso longo do mercado de trabalho que é a aproximação do pleno emprego.

Por outro lado, a crise econômica mais recente alterou substancialmente o funcionamento do mercado de trabalho, contribuindo para o aumento do desemprego. As causas e conseqüências da mais nova recessão vivenciada pelo Brasil são apresentadas na próxima seção.

### **3. A CRISE ECONÔMICA DE 2014**

Segundo Barbosa Filho (2017), o Brasil entrou formalmente em uma recessão no segundo trimestre de 2014. Entre 2014 e 2016 o PIB per capita caiu aproximadamente 6%. Vários autores procuraram esclarecer as causas da crise para analisar os seus desdobramentos. Para Barbosa Filho (2017, p.52), a crise resultou de um conjunto de choques de oferta e de demanda ocasionados por erros de política econômica num período anterior.

A partir de 2011/2012, o Brasil incorporou a chamada NME (Nova Matriz Econômica), políticas de forte intervenção governamental na economia que combinaram política monetária com a redução da taxa de juros e política fiscal com



dirigismo no investimento, elevação de gastos, concessões de subsídios e intervenção em preços.

Geralmente, a política monetária seguida pelo BACEN é de elevação da taxa de juros em momentos de crescimento da inflação e de redução nos momentos de queda desta. No entanto, a política da NME foi de redução da taxa de juros em 2012 num momento de crescimento da taxa de inflação. Assim, a política acabou potencializando a inflação que se manteve em patamares elevados e acelerando-se. Essa política acabou reduzindo a credibilidade do BACEN em controlar o aumento dos preços. Somado a isso, o governo iniciou uma série de estímulos governamentais na economia, como a expansão dos investimentos do BNDES, subsídios às indústrias automobilísticas e expansão dos investimentos da Petrobras no Pré-Sal. Além disso, o governo executou uma política de controle de preços dos combustíveis, levando a Petrobras a vender gasolina no mercado doméstico a um preço inferior ao que comprava no mercado internacional, e baixou as tarifas de energia elétrica em pleno período de escassez de chuva. No entanto, os preços e controles foram liberados no início de 2015, gerando novo choque negativo na economia (BARBOSA FILHO, 2017).

Toda a política econômica adotada pelo governo acabou tendo resultados adversos conforme aponta Barbosa Filho (2017, p.53), gerando deterioração das contas públicas e elevação do risco país:

Essa política utilizou recursos públicos de forma exagerada e ocasionou em elevação da taxa de investimento doméstica no período. No entanto, a elevação do investimento não veio acompanhada de crescimento econômico, mas sim de redução da produtividade total dos fatores (PTF), reduzindo a capacidade de crescimento da economia no período.

Entretanto, Bacha (2017) acreditava que, embora preocupante a situação do Brasil, esse fenômeno de crise deveria ser temporário caso não ocorresse nenhum problema político, e, muito provavelmente, o Brasil retomaria o crescimento no primeiro trimestre de 2017. Segundo dados do IBGE, no primeiro trimestre de 2017 a taxa de crescimento do PIB foi de 1% comparando com o trimestre anterior. Porém, Bacha (2017, p. 23) alertou para a tendência de semi-estagnação que o Brasil vinha experimentando ao longo dos anos: “entre 1980 e 2016, a taxa de crescimento do PIB *per capita* foi de apenas 0,7% ao ano”. Segundo ele, eram várias as causas do lento crescimento do Brasil, dentre elas pode-se destacar: baixo investimento em infraestrutura; alta carga tributária que o governo não usa para investir, mas sim para financiar seus gastos; e má qualidade da educação.

A crise iniciada em 2014 gerou muitos efeitos negativos na economia. Muitas empresas, com a redução da produção devido à desaceleração do país, faliram ou entraram em situação de falência. Com isso, os investimentos produtivos, responsáveis em grande parte pelo crescimento econômico, cessaram. O efeito mais imediato da crise foi sentido no mercado de trabalho, com redução significativa do nível de emprego (PIGNATA; CARVALHO, 2015). Segundo a RAIS (2018), em 2014 o Brasil possuía aproximadamente



49,5 milhões de empregos formais, número que passou para pouco mais de 46 milhões em 2016. De Paula e Pires (2017, p. 131-132) afirmam que:

A forte e prolongada recessão em 2015-2016 fez o Brasil atingir a taxa de crescimento do PIB média negativa em 3,7%, acompanhado de uma piora em vários indicadores sociais. Em função da aceleração inflacionária, piora nos prêmios de risco, desvalorização cambial, deterioração fiscal etc., as exportações declinaram 12,0% em 2014, comparativamente a 2011, enquanto as importações aumentaram 1,2%. Assim, o saldo comercial foi reduzido de US\$ 29,8 bilhões para US\$ 3,9 bilhões.

Pires (2016, p. 249) complementa que: “vários outros efeitos secundários aprofundaram a recessão como o aumento da taxa de juros, aumento do desemprego, a queda da renda, a contração do mercado de crédito e a redução dos investimentos públicos”.

Portanto, a crise iniciada em 2014 provocou várias distorções na economia brasileira, rompendo, de certa forma, um ciclo de aumento do emprego iniciado nos anos 2000. Dentro de todo esse contexto de problemas econômicos, o foco do artigo é analisar as mudanças no emprego ocorridas em função da crise econômica.

#### **4. REVISÃO DA LITERATURA**

Esta seção se dedica a mostrar alguns trabalhos que estudaram a temática do emprego, principalmente aqueles que aplicaram o método de decomposição diferencial-estrutural Shift-Share.

Na literatura brasileira, essa metodologia é bastante utilizada em suas várias versões, sobretudo para analisar as mudanças no emprego entre as regiões brasileiras. Monte, Ramos Filho e Souza (2017) estudaram a composição do emprego no Brasil de 2002 a 2014 usando o método Shift-Share conforme o setor de atividade e macrorregiões do Brasil. O diferencial deste trabalho foi a utilização do método Shift-Share Estocástico, desenvolvido por Fernández e Martins (2002). O aumento do emprego formal no Brasil nesse período foi bastante expressivo, passando de 28,6 milhões em 2002 para 49,5 em 2014, com destaque para as regiões Norte e Nordeste com as maiores taxas de crescimento do emprego. Entretanto, os autores verificaram que o emprego dos setores de comércio e serviços cresceu a taxas maiores e da indústria a taxas menores do que a agricultura. Com relação à decomposição do emprego, o efeito regional do emprego foi positivo nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, com destaque maior para o Norte, indicando que essas regiões apresentaram crescimento do emprego acima da média nacional.

Ainda na análise das regiões brasileiras, Morrone (2015) abordou o mercado de trabalho da região Sul do Brasil de 2007 a 2012. Utilizou o método Shift-Share na versão desenvolvida por Esteban-Marquillas que decompõe a variação do emprego em quatro elementos: variação teórica, variação estrutural, competitividade pura e efeito alocação. Para o estado do Paraná, a construção civil, o comércio e os serviços apresentaram efeitos totais e setoriais positivos, ou seja, cresceram acima da média nacional, sugerindo a presença de



elementos dinâmicos internos e externos para essas atividades. Santa Catarina e Rio Grande do Sul, entretanto, apresentaram efeito total negativo. Em Santa Catarina, os setores de construção civil, serviços e comércio cresceram acima da média, mas os demais setores cresceram abaixo, influenciando fortemente para o efeito total negativo. Além disso, as atividades da agropecuária, extrativa mineral e construção civil exibiram desvantagem competitiva não especializada no período. O resultado negativo do Rio Grande do Sul foi puxado principalmente pelo efeito setorial negativo da agropecuária, da indústria de transformação e dos serviços. O período de 2007 a 2012 foi marcado por uma queda do desempenho agropecuário gaúcho em relação à média do país. Os resultados para as três regiões sugeriram perda de dinamismo de Santa Catarina e do Rio Grande do Sul frente ao restante do país. Dentre os três estados, Paraná se revelou o melhor desempenho, tendo crescido acima da média nacional no período analisado por Morrone.

Existe ainda uma série de trabalhos que estudam microrregiões ou estados específicos. Dentre estes estão os trabalhos de Fernandes e Cunha (2011) e Golçalves Junior e Galette (2010). Fernandes e Cunha (2011) usaram o método Shift-Share para captar as transformações no emprego do mercado de trabalho paranaense de 1996 até 2006. No período analisado, as autoras verificaram um crescimento do emprego de 55%, sendo o período de 2002 a 2006 o mais expressivo. Além disso, as mudanças para o conjunto das regiões geográficas paranaenses foram no sentido de realocar postos de trabalho das regiões Centro-Ocidental, Norte Pioneiro, Sudoeste e Metropolitana de Curitiba para as demais, especialmente para as regiões Oeste e Noroeste, as quais absorveram aproximadamente 89% das vagas.

Já Golçalves Junior e Galette (2010) analisaram as mudanças no emprego da indústria de transformação da microrregião de Maringá frente à economia paranaense no período de 1994 a 2008. Os autores usaram uma versão do método Shift-Share adaptada por Herzog e Olsen (1977) da versão proposta por Esteban-Marquillas, que decompõe a variação total líquida do emprego em três componentes: efeito estrutural, efeito diferencial puro modificado e efeito alocação. O emprego na indústria de transformação da microrregião de Maringá cresceu mais que a média da indústria no estado. O efeito estrutural total foi positivo, principalmente devido aos setores de produção de alimentos e bebidas e da confecção de artigos do vestuário e acessórios. Esse fato mostrou que estes setores eram dinâmicos na esfera estadual e estavam bem representados na microrregião.

Na literatura internacional, da mesma forma, esse método é também muito explorado. Gaigné, Piguet e Schmitt (2005) usaram a técnica para analisar o emprego industrial na França, nas zonas urbanas e rurais de 1990 a 1999. Fernández e Menéndez (2002) e Fernández e Menéndez (2003) analisaram a dinâmica regional do emprego na União Européia de 1990 a 2000 e Espanha no período de 1986 a 2000, respectivamente, utilizando a técnica estocástica. Jones (2012) avaliou as mudanças do emprego na Inglaterra no período de 1997 a 2010. Esse período abrangeu os governos de Tony Blair, de maio de 1997 a maio de 2007, e Gordon Brown, de maio de 2007 a maio de 2010, e foram distintos em termos de liderança política e contexto econômico. E Dinc e Haynes (1999) investigaram a eficiência e crescimento dos setores da indústria regional do estado da Virgínia nos EUA combinando a técnica Shift-Share com a análise envoltória de dados e matriz insumo-produto.



Portanto, este trabalho, seguindo a literatura empírica, utiliza o método Shift-Share, muito empregado por vários autores nacionais e internacionais, a partir da abordagem estocástica.

## 5. METODOLOGIA

### 5.1 BASE DE DADOS

A técnica utilizada neste trabalho é aplicada para a variável emprego das regiões brasileiras e setores econômicos no período de 2010 a 2016, buscando verificar os impactos imediatos da crise econômica recente, da década de 2010, nas variações do emprego no Brasil e em suas regiões. Além da análise para o período de 2010 até 2016, também foi adotado uma subdivisão desse período, de 2010 até 2013, considerado como período antes da crise, e de 2013 até 2016, que abrange o período da crise.

As informações do emprego anual em 31 de dezembro são obtidas da base de dados da RAIS- Relação Anual de Informações Sociais do Ministério do Trabalho. As informações são coletadas para as regiões brasileiras Norte, Nordeste, Sudeste, Sul, e Centro-Oeste, e divididas em oito setores econômicos classificados pelo IBGE, a saber: extrativa mineral; indústria de transformação; serviços industriais de utilidade pública; construção civil; comércio; serviços; administração pública; e agropecuária, extração vegetal, caça e pesca.

De posse dos dados, é organizada uma matriz de informação para a aplicação do método. Os setores econômicos estão organizados nas colunas e são representados pela letra *i*. As regiões estarão organizadas por linha e serão representadas pela letra *j*. Após isso, são calculados os componentes estruturais da variação do emprego regional e setorial.

### 5.2 SHIFT-SHARE

De acordo com Morrone (2015), o método Shift-Share é bastante utilizado e difundido na literatura e serve como instrumento para acompanhar a evolução dos setores da economia e para avaliar as mudanças estruturais. Como essa técnica<sup>3</sup> está apoiada em identidades contábeis, existe uma ampla consistência interna. Apesar de existir várias críticas a esse método devido à algumas limitações, Silva e Monte (2011, p. 83) apontam que essa técnica “... serve como um importante instrumento de análise para separar a contribuição da composição industrial de uma região dos outros fatores locais de desenvolvimento”.

Para Haddad e Andrade (1989), e Morrone (2015), o objetivo principal do método Shift-Share é decompor o crescimento de uma determinada variável econômica, analisando os fatores internos e externos a cada região responsável pelo crescimento. É uma técnica que não busca explicar o porquê de tal crescimento, mas identificar os componentes desse crescimento. É um método relativamente simples, pois necessita apenas de uma variável base em dois períodos distintos de tempo.

---

<sup>3</sup> Neste trabalho técnica e método são utilizados como sinônimo devido a literatura considerar Shift-Share como técnica ou método.



Souza (2009) relata que na análise Shift-Share em que se usa a variável emprego, é necessário supor que não existem diferenças significativas na produtividade da mão de obra dos setores econômicos entre as regiões. Sem essa suposição, seria possível admitir que uma região apresenta crescimento superior que outra devido à produtividade de sua mão de obra. Contudo, com essa suposição, admite-se que as diferenças entre setores econômicos das regiões são devidas a fatores locais e outros dinamismos.

Fernández e Menéndez (2002) e Silva e Monte (2011), afirmam que a origem do método remonta a Barlow Repor em 1940 na Inglaterra. Porém, a versão atual do método foi proposta por Dunn em 1960. Uma variação do método Shift-Share utilizada neste trabalho é a estocástica proposta por Berzeg (1978) e adaptada por Fernández e Menéndez (2002), que já foi utilizada por Monte, Ramos Filho e Souza (2017), Gaigné, Piguet e Schmitt (2005) e vários outros autores.

A variação do emprego regional e setorial entre dois períodos é decomposta em três efeitos segundo Silva e Monte (2011) e Monte, Ramos Filho e Souza (2017):

a. Efeito nacional: parcela da mudança no emprego total de uma região ou setor atribuída à taxa de crescimento do emprego a nível nacional. Ou seja, descreve a mudança esperada no número de empregos gerados ou perdidos caso o emprego se equiparasse ao crescimento do emprego total nacional. Além disso, refere-se à participação da região ou setor na variação do emprego nacional. Quanto maior o crescimento do emprego no país como um todo, mais rápido deverá ser o aumento da oferta de trabalho nos setores e nas regiões.

b. Efeito setorial ou estrutural: reflete diferenças na composição da indústria entre os níveis nacionais e locais, ou seja, estima a quantidade de empregos criados ou não em cada indústria local em relação ao crescimento do emprego na indústria total. Representa a contribuição que um setor nacional específico tem sobre o número de empregos na indústria da região. Também mostra o grau em que a área se especializa em indústrias que crescem a taxas maiores ou menores que as observadas em nível nacional. Então, se a região ou setor contém uma grande participação em indústrias que estão crescendo mais lentamente ou rapidamente em nível nacional, estes terão um deslocamento proporcional negativo ou positivo. Além disso, o componente estrutural corresponde à diferença entre a variação no emprego setorial que se poderia esperar (dado sua estrutura industrial e as taxas de crescimento nacional de cada setor) e o efeito nacional. Assim, se a região ou setor possui uma estrutura industrial favorável é de se supor que este componente seja positivo. Caso contrário, pode-se esperar um valor negativo.

c. Efeito regional ou competitivo: reflete a existência ou não de vantagens locais. Descreve também a capacidade da economia local de se expandir de forma mais acelerada ou mais lenta que as taxas de crescimento observadas nas indústrias da área de referência. A vantagem ou desvantagem comparativa observada pode depender de uma série de fatores, incluindo os efeitos de políticas governamentais, dotação natural da área, clima, ou outras, como a capacidade empresarial existente na região. Esse componente pode também ser interpretado como um elemento residual, que mostra a diferença entre a mudança observada no emprego e a mudança que poderia ser esperada se todos os setores da região tivessem apresentado as mesmas taxas de crescimento observadas para o país. Este é simplesmente aquela parcela do crescimento que permanece não explicada e para a qual pode ser dada uma



série de interpretações. Um resíduo positivo significa que a taxa de crescimento da região ou setor excedeu a taxa de crescimento que poderia ter ocorrido se cada indústria da região tivesse crescido como sua contraparte nacional.

Monte e Silva (2011, p.86) verificam que:

O ponto fundamental do método é medir o componente estrutural. O componente diferencial é meramente um resíduo que, embora possa refletir a ação de inúmeros fatores, pode servir como um guia potencialmente muito útil desses fatores, já que uma variável muito importante já foi removida, isto é, a composição industrial.

Algebricamente, de acordo com Fernández e Menéndez (2002), Gaigné, Piguet e Schmitt (2005), e Monte, Ramos Filho e Souza (2017), a análise tradicional do crescimento do emprego é obtida por:

$$r_{ij} = r + (r_i - r) + (r_{ij} - r_i) \quad (1)$$

Em que  $r_{ij}$  representa a taxa de crescimento do emprego em cada setor  $i$  e região  $j$ ;  $r$  representa a taxa de crescimento total do emprego;  $r_i$  mede a taxa de crescimento do emprego no setor  $i$ .

Essas taxas de crescimento podem ser obtidas via as seguintes equações:

$$r_{ij} = \frac{(X_{ij1} - X_{ij0})}{X_{ij0}} \quad (2)$$

$$r = \frac{(X_1 - X_0)}{X_0} \quad \text{ou} \quad \sum_i \sum_j \frac{X_{ij0}}{X_0} r_{ij} \quad (3)$$

$$r_i = \frac{(X_{i1} - X_{i0})}{X_{i0}} \quad \text{ou} \quad \sum_j \frac{X_{ij0}}{X_{i0}} r_{ij} \quad (4)$$

Em que:  $X_t$  representa o emprego total de todos os setores  $i$  e regiões  $j$  do tempo  $t$ ;  $X_{jt}$  representa o emprego total da região  $j$  no tempo  $t$ , ou seja, o emprego de todos os setores da região  $j$ ;  $X_{it}$  representa o emprego total do setor  $i$  em cada região  $j$ ;  $X_{ijt}$  representa o emprego de cada setor  $i$  em cada região  $j$  no tempo  $t$ ;

Essas expressões, para a análise regional, podem ser transformadas em:

$$r_j = r + s_j + g_j \quad (5)$$

Sendo que:

$$r_j = \sum_i \frac{X_{ij0}}{X_{j0}} r_{ij}, s_j = \sum_i \frac{X_{ij0}}{X_{j0}} (r_i - r), g_j = \sum_i \frac{X_{ij0}}{X_{j0}} (r_{ij} - r_i)$$



Em que  $r_j$  é a o efeito a ser decomposto e representa a taxa de crescimento do emprego regional;  $r$  representa a taxa de crescimento do emprego total ou nacional;  $s_j$  o efeito setorial ou composição; e  $g_j$  o efeito regional ou geográfico.

Devido algumas críticas que o método tradicional recebeu com relação à falta de significância dos parâmetros e de que fatores não locais poderiam influenciar no crescimento diferencial do emprego, o método estocástico foi proposto por Bezeg em 1978 e aperfeiçoado por vários pesquisadores. Essa versão do método, portanto, permite a utilização de inferência e previsão, fornecendo resultados similares ao tradicional, mas com certa robustez.

O método estocástico geral segundo Fernández e Menéndez (2002) para o crescimento do emprego é:

$$Y = X\beta + e \quad (6)$$

Em que  $Y$  é o vetor das taxas de variação do emprego em cada setor de cada região;  $X$  é uma matriz<sup>4</sup> composta por variáveis *dummy* setoriais e regionais;  $\beta$  é um vetor associado aos efeitos setoriais e regionais;  $e$  é o termo de erro. Mais especificamente, a identidade é formada por:

$$r_{ij} = \beta_i D_i + \beta_j D_j + e_{ij} \quad (7)$$

Nesta,  $r_{ij}$  é a taxa de crescimento do emprego no setor  $i$  da região  $j$ ;  $\beta_i$  é o parâmetro relacionado com a *dummy* setorial;  $\beta_j$  é o parâmetro relacionado com a *dummy* regional;  $e_{ij}$  é o resíduo. A estimação é feita por meio do Método dos Mínimos Quadrados Ponderados. Por sua vez, a ponderação é realizada pelo peso do emprego de cada setor  $i$  da região  $j$  no emprego total nacional ( $w_{ij}$ ).

A decomposição do crescimento do emprego regional é dada por:

$$E(r_j) = \sum_i w_{ij} \beta_i + \beta_j \quad (8)$$

$$E(r) = \sum_i w_i \beta_i + \sum_j w_j \beta_j \quad (9)$$

$$E(s) = \sum_i (w_{ij} - w_i) \beta_i \quad (10)$$

$$E(c) = \beta_j - \sum_j w_j \beta_j \quad (11)$$

No mesmo sentido, a decomposição do crescimento do emprego setorial é dada por:

$$E(r_i) = \sum_j w_{ij} \beta_j + \beta_i \quad (12)$$

$$E(r) = \sum_j w_j \beta_j + \sum_i w_i \beta_i \quad (13)$$

$$E(s) = \sum_j (w_{ij} - w_j) \beta_j \quad (14)$$

$$E(c) = \beta_i - \sum_i w_i \beta_i \quad (15)$$

<sup>4</sup> A matriz  $X$  tem 40 linhas dispostas em  $r_{ij}$  e 13 colunas, dispostas em *dummies* regionais e setoriais. Também estão incluídos na matriz os pesos do emprego do setor  $i$  da região  $j$  ( $w_{ij}$ ).



Nestas,  $w_{ij} = \frac{X_{ij0}}{\sum_i \sum_i X_{ij0}}$  é o peso do emprego de cada setor  $i$  da região  $j$  no emprego nacional;  $w_i = \frac{X_{j0}}{\sum_i \sum_i X_{ij0}}$  é o peso do emprego total de cada setor no emprego nacional;  $w_j = \frac{X_{i0}}{\sum_i \sum_i X_{ij0}}$  é o peso do emprego total de cada região no emprego nacional.  $E(r_j)$  e  $E(r_i)$  representam o crescimento esperado do emprego regional e setorial respectivamente e são decompostos em:  $E(r)$  que representa a taxa de crescimento esperada do emprego nacional;  $E(s)$  que indica o efeito setorial e  $E(c)$  o efeito competitivo ou regional.

## 6. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

### 6.1 ANÁLISE DESCRITIVA

A economia brasileira seguia numa tendência positiva de crescimento até aproximadamente o ano de 2013. O mercado de trabalho acompanhou este desempenho, como pode ser observado na Tabela 1, que evidencia o crescimento do emprego formal de 11% de 2010 para 2013. O emprego formal das regiões brasileiras crescia a taxas relativamente uniformes, com destaque para as regiões Norte e Centro-Oeste. Monte, Ramos Filho e Souza (2017) corroboram tal afirmação, pois evidenciaram uma trajetória homogênea do crescimento do emprego entre as regiões brasileiras de 2002 a 2014.

O cenário começa a apresentar mudanças a partir de 2014 com a crise econômica, refletindo diretamente no mercado de trabalho. O emprego formal do Brasil reduziu quase 6% de 2013 até 2016, com uma perda de aproximadamente 3 milhões de empregos. Os impactos da crise foram sentidos em todas as regiões, com mais intensidade no mercado de trabalho da região Sudeste, com queda de 7% do emprego, e menor intensidade nas regiões Sul e Centro-Oeste.

Tabela 1- Total de emprego e taxa de crescimento do emprego regional

Região	Emprego total			Taxas de Crescimento (%)		
	2010	2013	2016	2010-2013	2013-2016	2010-2016
Norte	2.408.182	2.743.248	2.579.035	13,913	-5,986	7,094
Nordeste	8.010.839	8.926.710	8.436.203	11,432	-5,494	5,309
Sudeste	22.460.999	24.623.001	22.851.175	9,625	-7,195	1,737
Sul	7.557.531	8.415.302	8.091.911	11,349	-3,842	7,070
Centro-Oeste	3.630.804	4.240.172	4.101.874	16,783	-3,261	12,974
<b>Total</b>	44.068.355	48.948.433	46.060.198	11,073	-5,900	4,519

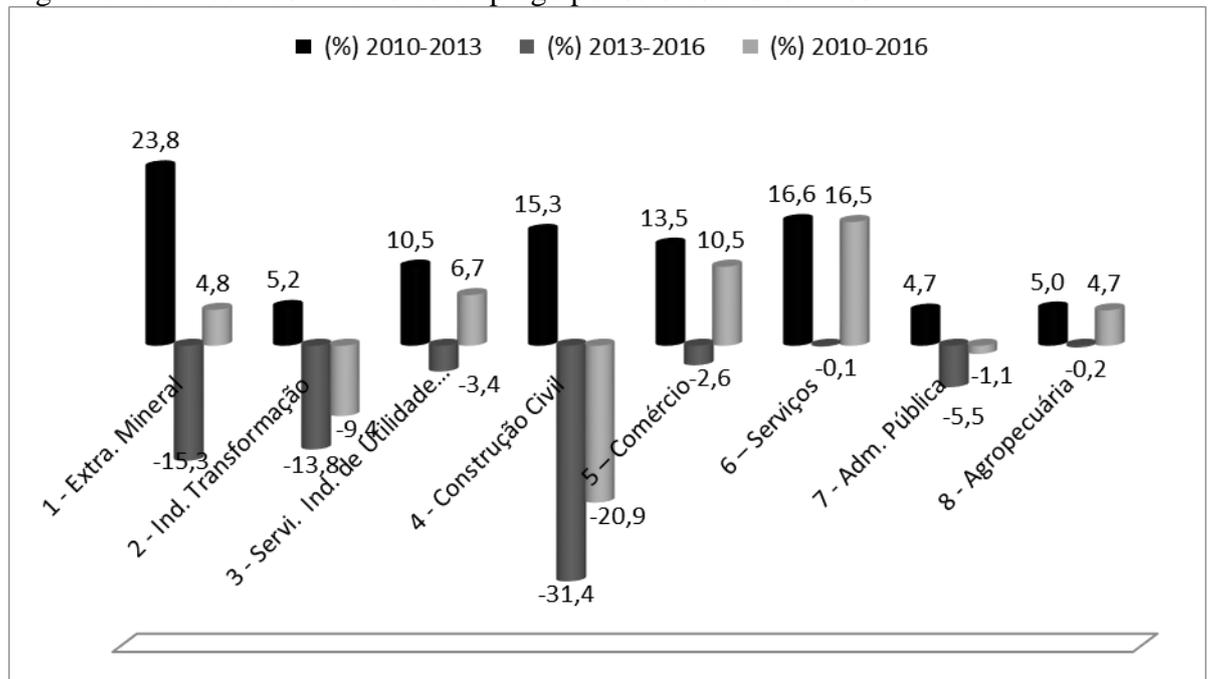
Fonte: Elaborada pelas autoras a partir de dados da RAIS.

O período total, de 2010 a 2016, relata um modesto crescimento no emprego brasileiro de 4,5%. A região Sudeste, por ter sentido mais fortemente a crise, apresentou um

crescimento de apenas 1,7%. Por outro lado, a região Centro-Oeste apresentou a maior taxa de crescimento das regiões.

A Figura 1 apresenta a dinâmica setorial do mercado de trabalho formal brasileiro ao longo do período. Até 2013 os setores que mais geravam empregos eram extrativismo mineral, serviços e construção civil. Para Monte, Ramos Filho e Souza (2017), o setor de construção civil teve crescimento expressivo devido à política extensiva de crédito do programa Minha Casa Minha Vida, que motivou o setor imobiliário, refletindo também, de certa forma, no bom desempenho dos setores de serviços e comércio.

Figura 1 - Taxa de crescimento do emprego por setores econômicos



Fonte: Elaborada pelas autoras a partir de dados da RAIS.

No entanto, com a chegada da crise, o setor mais afetado foi justamente a construção civil, apresentando uma redução de 31% do emprego de 2013 a 2016. As diminuições de crédito para o programa de moradia têm papel importante na queda do emprego desse setor. A indústria de transformação, no mesmo sentido, também foi uma das mais afetadas, reduzindo em 13% o emprego, com queda de mais de 1 milhão de postos de trabalho. Contudo, os setores menos afetados foram os serviços, com redução de apenas 0,1% do emprego, e agropecuária, com redução de 0,2%.

A queda do emprego do setor de construção civil foi tão significativa que, no conjunto do período (2010-2016), chegou a reduzir em quase 20%. A indústria de transformação também apresentou queda expressiva, e o setor de serviços foi o que apresentou a maior taxa de crescimento de 2010 a 2016. De acordo com Monte, Ramos Filho e Souza (2017), o emprego formal brasileiro já começou a desacelerar em 2011, culminando



com a crise econômica iniciada em 2014 e com auge em 2015, em que houve redução do PIB de 3,8%.

Portanto, o cenário brasileiro pós 2013 foi de redução significativa do emprego formal, motivado pelos reflexos negativos da crise econômica iniciada em 2014. Dessa forma, parte-se para uma análise mais detalhada dos efeitos da crise sobre o emprego das regiões brasileiras e setores econômicos.

## 6.2 DECOMPOSIÇÃO SHIFT-SHARE

Na Tabela 2 pode ser observada as estimativas dos coeficientes regionais e setoriais do emprego, bem como dos respectivos desvios padrão e significância para os anos analisados. Assim como a análise descritiva revelou, de 2010 a 2013 as regiões que apresentaram as maiores taxas de crescimento do emprego formal foram Norte e Centro-Oeste. Já de 2013 a 2016, todas as regiões apresentaram queda relativamente uniforme no emprego, com destaque para a região Sudeste. De forma geral, de 2010 a 2013 e de 2013 a 2016, todos os coeficientes regionais foram estatisticamente significativos.

Com relação aos setores econômicos, de 2010 a 2013 a referência utilizada foi o setor de serviços industriais de utilidade pública. Dessa forma, percebe-se que os setores de extrativismo, construção civil, comércio e serviços cresceram a taxas superiores que o setor de serviços industriais e que a indústria de transformação, administração pública e agropecuária cresceram a taxas menores que a referência. No entanto, os coeficientes de todos os setores não foram estatisticamente significativos, indicando que os setores tiveram um comportamento similar.

Tabela 2- Análise de Desvio Padrão e Significância para Regiões e Setores Econômicos

Variáveis	2010-2013			2013-2016			2010-2016		
	Coef.	Desvio-padrão	P> t	Coef.	Desvio-padrão	P> t	Coef.	Desvio-padrão	P> t
<b>Região Norte</b>	0,1494	0,0538	*	-0,1447	0,0552	*	0,1137	0,0832	-
<b>Região Nordeste</b>	0,1183	0,0510	**	-0,1427	0,0538	*	0,0890	0,0788	-
<b>Região Sudeste</b>	0,0858	0,0502	***	-0,1649	0,0532	*	0,0319	0,0776	-
<b>Região Sul</b>	0,1122	0,0511	**	-0,1238	0,0539	*	0,1027	0,0789	-
<b>Região Centro-Oeste</b>	0,1705	0,0526	*	-0,1275	0,0547	**	0,1547	0,0813	***
<b>Extrativa Mineral</b>	0,1327	0,0852	-	0,0000	---	---	-0,0155	0,1317	-
<b>Indústria de Transformação</b>	-0,0519	0,0512	-	0,0104	0,0540	-	-0,1604	0,0792	**
<b>Serviços Industriais de Utilidade Pública</b>	0,0000	---	---	0,1155	0,0669	***	0,0000	---	---
<b>Construção Civil</b>	0,0452	0,0538	-	-0,1638	0,0554	*	-0,2785	0,0832	*
<b>Comércio</b>	0,0286	0,0512	-	0,1235	0,0538	**	0,0369	0,0791	-
<b>Serviços</b>	0,0626	0,0507	-	0,1502	0,0535	*	0,1012	0,0784	-



<b>Administração Pública</b>	-0,0675	0,0511	-	0,0921	0,0539	***	-0,0897	0,0791	-
<b>Agropecuária, Extração Vegetal, Caça e Pesca</b>	-0,0635	0,0567	-	0,1447	0,0576	**	-0,0307	0,0877	-

Fonte: Elaborada pelas autoras a partir de dados da RAIS. Nota: regressão a mínimos quadrados ponderados sem intercepto; \*significância a 1%; \*\*significância a 5%; \*\*\*significância a 10%; - não significativo.

Por sua vez, de 2013 a 2016 a referência usada foi o setor de extrativismo, sendo que apenas a construção civil cresceu a taxas menores que este. Nesse período, a maioria dos coeficientes setoriais apresentou significância estatística.

No período completo, de 2010 a 2016, a referência foi serviços industriais de utilidade pública e apenas os setores de comércio e serviços cresceram a taxas maiores. Construção civil e a indústria de transformação foram os setores que apresentaram as taxas de crescimento mais negativas no período e poucos coeficientes setoriais foram estatisticamente significativos.

Cabe salientar que, pelas estimações, o setor de construção civil foi o mais prejudicado com a crise econômica e que os setores de serviços industriais de utilidade pública, comércio, serviços, administração pública e agropecuária mantiveram crescimento mesmo no período da crise.

Após a análise das estimações e variâncias, parte-se para as análises da decomposição Shift-Share. Portanto, na Tabela 3 pode ser observada a decomposição do crescimento do emprego regional em efeito nacional, regional e setorial para os três períodos de análise.

No intervalo de 2010 a 2013, o efeito total foi positivo para todas as regiões, indicando aumento do emprego formal, fruto de um período de elevado crescimento da economia brasileira. O efeito nacional foi maior que o efeito total nas regiões Nordeste, Sudeste e Sul, mostrando a importância do planejamento a nível macroeconômico para o crescimento do emprego formal nessas regiões. O efeito regional foi negativo apenas na região Sudeste, refletindo que essa região apresentava dinâmica de crescimento abaixo da média nacional. Por outro lado, o efeito regional positivo e mais intenso nas regiões Norte e Centro-Oeste indicou a existência de vantagens locais nessas regiões. Essas características também foram encontradas no trabalho de Monte, Ramos Filho e Souza (2017). Segundo eles, o que contribuiu para o efeito regional positivo na região Norte foram a intensa geração de empregos, a expansão demográfica, a recuperação do poder de compra do salário mínimo, a recuperação da indústria extrativa e os vastos investimentos em infraestrutura.

Com relação ao efeito setorial, foi negativo para todas as regiões de 2010 a 2013, apontando que as regiões não possuíam setores específicos que se destacaram nesse período, ou seja, não havia uma estrutura setorial muito favorável nas regiões brasileiras, embora o emprego ainda estivesse em crescimento.



Tabela 3- Resultados da decomposição do crescimento do emprego regional

Regiões	Efeito Total	Efeito Nacional	Efeito Regional	Efeito Setorial
	E (rj)	E (r)	E (c)	E (s)
<b>2010-2013</b>				
Região Norte	0,1488	0,1197	0,0427	-0,0136
Região Nordeste	0,1175	0,1197	0,0116	-0,0137
Região Sudeste	0,0912	0,1197	-0,0209	-0,0077
Região Sul	0,1124	0,1197	0,0055	-0,0128
Região Centro-Oeste	0,1703	0,1197	0,0638	-0,0132
<b>2013-2016</b>				
Região Norte	-0,1399	-0,0590	0,0047	-0,0856
Região Nordeste	-0,1267	-0,0590	0,0067	-0,0744
Região Sudeste	-0,1181	-0,0590	-0,0155	-0,0437
Região Sul	-0,1092	-0,0590	0,0256	-0,0757
Região Centro-Oeste	-0,1193	-0,0590	0,0219	-0,0822
<b>2010-2016</b>				
Região Norte	0,1113	0,0452	0,0447	0,0215
Região Nordeste	0,0824	0,0452	0,0200	0,0173
Região Sudeste	0,0245	0,0452	-0,0371	0,0164
Região Sul	0,0972	0,0452	0,0337	0,0183
Região Centro-Oeste	0,1526	0,0452	0,0856	0,0218

Fonte: Elaborada pelas autoras a partir de dados da RAIS.

Diferentemente de 2010 a 2013, no período de 2013 a 2016 o efeito total do crescimento do emprego para as regiões brasileiras foi negativo, refletindo o momento de crise vivenciado pelo Brasil. Da mesma forma, os efeitos nacional e setorial também foram negativos indicando, mais uma vez, uma falta de dinamismo setorial nas regiões. Por outro lado, a dinâmica regional manteve a sua característica do período anterior, com efeito regional negativo apenas na região Sudeste, e com efeito positivo nas demais regiões, embora com participação bem inferior do efeito regional se comparado com o período anterior

De 2010 a 2016, o intervalo de tempo total, as taxas de crescimento do emprego das regiões foram dispersas, com destaque para as regiões Norte e Centro-Oeste, que apresentaram as maiores taxas. Embora o efeito nacional tenha sido positivo, foi bem insignificante. O efeito regional seguiu as características dos períodos anteriores. Já o efeito setorial foi positivo para todas as regiões, porém com coeficientes bastante baixos, revelando pouco dinamismo setorial no período.

De maneira geral, de 2010 a 2013 o efeito nacional foi o que mais contribuiu para o crescimento do emprego total, com pouca participação dos efeitos setoriais e regionais, sendo o primeiro negativo para todas as regiões. Já de 2013 a 2016, o efeito setorial, juntamente



com o nacional, ambos negativos, influenciaram intensamente o efeito total e contribuíram para a queda do crescimento do emprego brasileiro. Isso revela a dependência das regiões brasileiras às políticas nacionais e a falta de dinamismo estrutural das regiões.

Tabela 4 - Resultados da decomposição do crescimento do emprego setorial

Regiões	Efeito Total	Efeito Nacional	Efeito Regional	Efeito Setorial
	E (ri)	E (r)	E (c)	E (s)
<b>2010-2013</b>				
Extrativa Mineral	0,1332	0,1197	0,1196	-0,1062
Indústria de Transformação	-0,0334	0,1197	-0,0649	-0,0882
Serviços Industriais de Utilidade Pública	0,0010	0,1197	-0,0130	-0,1057
Construção Civil	0,0513	0,1197	0,0322	-0,1006
Comércio	0,0488	0,1197	0,0156	-0,0865
Serviços	0,0962	0,1197	0,0496	-0,0730
Administração Pública	-0,0444	0,1197	-0,0805	-0,0836
Agropecuária, Extração Vegetal, Caça e Pesca	-0,0599	0,1197	-0,0765	-0,1031
<b>2013-2016</b>				
Extrativa Mineral	-0,0008	-0,0590	-0,0904	0,1486
Indústria de Transformação	-0,0148	-0,0590	-0,0800	0,1243
Serviços Industriais de Utilidade Pública	0,1141	-0,0590	0,0251	0,1480
Construção Civil	-0,1726	-0,0590	-0,2542	0,1405
Comércio	0,0945	-0,0590	0,0331	0,1204
Serviços	0,0985	-0,0590	0,0598	0,0977
Administração Pública	0,0640	-0,0590	0,0017	0,1213
Agropecuária, Extração Vegetal, Caça e Pesca	0,1403	-0,0590	0,0543	0,1450
<b>2010-2016</b>				
Extrativa Mineral	-0,0152	0,0452	0,0083	-0,0687
Indústria de Transformação	-0,1484	0,0452	-0,1366	-0,0571
Serviços Industriais de Utilidade Pública	0,0006	0,0452	0,0238	-0,0684
Construção Civil	-0,2745	0,0452	-0,2547	-0,0650
Comércio	0,0499	0,0452	0,0607	-0,0560
Serviços	0,1219	0,0452	0,1250	-0,0483
Administração Pública	-0,0738	0,0452	-0,0659	-0,0530
Agropecuária, Extração Vegetal, Caça e Pesca	-0,0282	0,0452	-0,0069	-0,0665

Fonte: Elaborada pelas autoras a partir de dados da RAIS.



Por fim, a Tabela 4 apresenta a decomposição do crescimento do emprego setorial. No período de 2010 a 2013, os setores que se destacaram com as maiores taxas de crescimento do emprego foram extrativismo mineral, serviços e construção civil, conforme também apontado pela análise descritiva. Embora o efeito nacional tenha sido expressivo, apenas o setor de extrativismo cresceu a taxas maiores.

O efeito regional foi positivo para os setores de extrativismo mineral, serviços, comércio e construção civil, mas foi mais expressivo para o primeiro. Os setores da indústria de transformação, serviços industriais de utilidade pública, administração pública e agropecuária apresentaram desvantagens locais. Por sua vez, o efeito setorial foi negativo para todos os setores, indicando que estes possuíam uma estrutura desfavorável no período. O setor de extrativismo mineral, apesar de apresentar efeitos nacionais e regionais positivos e expressivos, apresentou o efeito setorial influenciando negativamente em grande magnitude, impedindo que o crescimento desse setor fosse mais expressivo. Outros setores também apresentaram efeito setorial negativo e expressivo, contribuindo negativamente para o crescimento total. Esse fato revela problemas estruturais da economia brasileira mesmo antes da crise econômica.

De modo geral, de 2010 a 2013, o melhor desempenho da economia nacional permitiu que alguns setores crescessem, visto que os efeitos setoriais foram todos negativos e expressivos, e os efeitos regionais diversos entre os setores. Esse fato é corroborado por Monte, Ramos Filho e Souza (2017) que destacaram a importância e dependência do efeito nacional para o crescimento regional e setorial, indicando que as decisões políticas no Brasil são importantes influenciadoras do emprego.

Entre os anos de 2013 a 2016, devido aos reflexos dos problemas econômicos, percebe-se que os setores de extrativismo mineral e construção civil, que tinham um bom desempenho antes da crise, apresentaram as maiores perdas de emprego. Para todos os segmentos, o efeito setorial foi positivo, impedindo, em alguns casos, que os efeitos negativos da economia nacional afetassem de maneira mais intensa a economia setorial. Por outro lado, o efeito regional não apresentou grande contribuição para o efeito total, exceto no setor de construção civil que, sendo negativo e bastante expressivo, contribuiu para seu mau desempenho.

Nos setores de extrativismo mineral, construção civil e indústria de transformação, a redução dos postos de trabalho se deu principalmente pelo fraco desempenho da economia nacional e pelo efeito negativo regional, indicando desvantagens locais desses segmentos. Já os demais setores não foram tão afetados pela crise devido ao bom desempenho setorial.

Os resultados do trabalho indicam que, no período total, de 2010 a 2016, o emprego no mercado de trabalho formal não apresentou crescimento significativo, com aumento modesto para comércio e serviços e negativo para os demais setores. Os setores que mais perderam emprego no período foram construção civil e indústria de transformação, puxados pelo efeito regional negativo. Para todos os segmentos, o efeito setorial, embora negativo, contribuiu pouco para o efeito total. Já o efeito regional foi o maior responsável pela dinâmica do período na maioria dos setores, sugerindo desvantagens locais.



## 7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve como objetivo principal analisar a evolução do emprego formal antes e durante a crise econômica da década de 2010 e decompor as variações do fluxo de emprego das regiões brasileiras e setores econômicos, com base no método Shift-Share estocástico. Os resultados evidenciaram dois momentos bem distintos da economia brasileira no intervalo de 2010 a 2016. Até 2013 a economia brasileira apresentava ainda bom desempenho do emprego formal, com taxa de crescimento de 11%. A partir daí, com a crise se intensificando, o mercado de trabalho começou a sentir os efeitos negativos. De 2013 até 2016 o emprego formal reduziu quase 6%, com queda de aproximadamente 3 milhões de postos de trabalho.

As políticas econômicas feitas pelo governo, sobretudo após a crise financeira de 2008, permitiram um bom desempenho do mercado de trabalho nesse período. No entanto, a crise econômica iniciada em 2014 alterou substancialmente o funcionamento do mercado de trabalho, contribuindo para o aumento do desemprego. Alguns erros de política econômica adotada no país são apontados pela literatura como a grande causa da crise vivenciada, que gerou efeitos adversos na economia brasileira.

Dada a heterogeneidade brasileira, tanto o período de crescimento como o de crise tiveram efeitos diferentes nas regiões e setores econômicos. O emprego formal das regiões brasileiras de 2010 a 2013 cresceu a taxas relativamente uniformes, com destaque para as regiões Norte e Centro-Oeste. Com a crise, os reflexos foram sentidos em todas as regiões, mas com mais intensidade no mercado de trabalho da região Sudeste, com queda de 7% do emprego, e menor intensidade nas regiões Sul e Centro-Oeste.

Até 2013 os setores que mais geravam empregos eram extrativismo mineral, serviços e construção civil. No entanto, com a chegada da crise, este último foi o setor mais afetado, apresentando uma redução de 31% do emprego de 2013 a 2016. A indústria de transformação, no mesmo sentido, também foi uma das mais prejudicadas, reduzindo em 13% o emprego, com queda de mais de 1 milhão de postos de trabalho. Contudo, os setores menos influenciados pela crise foram os serviços, com redução de apenas 0,1% do emprego, e agropecuária, com redução de 0,2%.

Com relação à decomposição Shift-Share, no período de 2010 a 2013, o efeito total foi positivo para todas as regiões. O efeito nacional maior que o efeito total nas regiões Nordeste, Sudeste e Sul mostrou a importância do planejamento a nível macroeconômico para o crescimento do emprego formal nessas regiões. O efeito regional foi negativo apenas na região Sudeste, mas foi positivo e mais intenso nas regiões Norte e Centro-Oeste, indicando dinâmica de crescimento acima da média nacional. Já o efeito setorial negativo para todas as regiões de 2010 a 2013 revelou que estas não possuíam setores específicos que se destacaram nesse período e uma defasagem estrutural importante, embora o emprego estivesse em crescimento.

Os setores que de 2010 a 2013 apresentaram as maiores taxas de crescimento do emprego foram extrativismo mineral, serviços, e construção civil. O efeito regional foi positivo para esses setores sendo mais expressivo para o primeiro. Os demais ramos apresentaram desvantagens locais. Por sua vez, o efeito setorial foi negativo para todos



os setores, indicando que estes possuíam uma estrutura desfavorável no período. De modo geral, de 2010 a 2013, o bom desempenho da economia nacional permitiu que alguns segmentos crescessem, visto que os efeitos setoriais foram todos negativos e expressivos, e os efeitos regionais diversos entre os setores.

O período de 2013 a 2016, ao contrário do período anterior, apresentou o efeito total do crescimento do emprego negativo para todas as regiões brasileiras, refletindo o momento da crise. Da mesma forma, os efeitos nacional e setorial negativos revelaram, mais uma vez, uma falta de dinamismo estrutural nas regiões. O efeito regional, embora positivo na maioria das regiões, teve participação pequena no efeito total.

Nesse período, os setores de extrativismo mineral e construção civil apresentaram as maiores perdas de emprego. O efeito setorial positivo para todos os setores impediu, em alguns casos, que os efeitos negativos da economia nacional afetassem de maneira mais intensa os segmentos da economia. Ou seja, a estruturação de alguns setores impediu que os efeitos da crise fossem ainda piores. Por outro lado, o efeito regional não apresentou grande contribuição para o efeito total, exceto no setor de construção civil que, sendo negativo e bastante expressivo, contribuiu para seu desempenho ruim.

Portanto, a economia brasileira, após 2013, vivenciou um dos piores momentos desde os anos 2000. Alerta-se para o problema estrutural regional brasileiro e a forte dependência das políticas nacionais de emprego. Sugere-se que políticas econômicas de recuperação sejam criadas a fim de melhorar a situação brasileira.

O presente artigo avançou em utilizar o método Shift-Share estocástico para analisar os efeitos da crise econômica recente sobre o mercado de trabalho brasileiro e preencher a lacuna existente na literatura, mas não pretende esgotar tal discussão. Sugerem-se novos trabalhos, com decomposição a outros níveis regionais e com análise desagregada dos setores econômicos. Espera-se, ademais, que esse trabalho contribua para a elaboração de possíveis políticas econômicas voltadas a recuperar o emprego do mercado de trabalho brasileiro.

### Referências

BACHA, Edmar. Saída para a crise tem mão dupla. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 31, n. 89, p. 23-27, 2017. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142017000100023&script=sci\\_arttext&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142017000100023&script=sci_arttext&tlng=pt)>. Acesso em: 14 maio 2018.

BALTAR, Paulo Eduardo de Andrade. Política econômica, emprego e política de emprego no Brasil. **Estudos avançados**, São Paulo, v. 28, n. 81, p. 95-114, 2014. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142014000200007&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142014000200007&script=sci_arttext)>. Acesso em: 14 mai 2018.

\_\_\_\_\_. ;KREIN, José Dari. A retomada do desenvolvimento e a regulação do mercado do trabalho no Brasil. **Caderno CRH**, Salvador, v. 26, n. 68, p. 273-292, maio/ago.,2013. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/html/3476/347632191005/>>. Acesso em: 16 jun. 2018.



BARBOSA FILHO, Fernando de Holanda. A crise econômica de 2014/2017. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 31, n. 89, p. 51-60, 2017. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142017000100051&script=sci\\_arttext&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142017000100051&script=sci_arttext&tlng=pt)>. Acesso em: 10 abril 2018.

DE PAULA, Luiz Fernando; PIRES, Manoel. Crise e perspectivas para a economia brasileira. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 31, n. 89, p. 125-144, 2017. Disponível em: <<http://www.periodicos.usp.br/eav/article/view/132423>>. Acesso em: 16 jun. 2018.

DINC, Mustafa; HAYNES, Kingsley E. Sources of regional inefficiency An integrated shift-share, data envelopment analysis and input-output approach. **The annals of regional science**, Fairfax, v. 33, n. 4, p. 469-489, 1999. Disponível em: <<https://link.springer.com/article/10.1007/s001680050116>>. Acesso em: 03 jul. 2018.

FERNANDES, Carlândia Brito Santos; CUNHA, Marina Silva. As transformações recentes no mercado de trabalho paranaense: uma aplicação do método shift-share. **Revista de Economia**, Curitiba, v. 37, n. 1, jan./abr., 2011. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/economia/article/view/27228>>. Acesso em: 15 jun. 2018.

FERNÁNDEZ, Matías Mayor; MENÉNDEZ, Ana Jesús López. The evolution of the employment the European Union: a stochastic shift and share approach. **Ersa**. Ago. 2002. Disponível em: <[https://www.econstor.eu/bitstream/10419/115760/1/ERSA2002\\_310.pdf](https://www.econstor.eu/bitstream/10419/115760/1/ERSA2002_310.pdf)>. Acesso em> 27 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. ; \_\_\_\_\_. La dinámica regional de empleo. Una aproximación basada en análisis shift-share estocástico. In: **Anales de economía aplicada 2003**. Asociación Española de Economía Aplicada, ASEPELT, 2003. p. 83. Disponível em: <<http://www.asepelt.org/ficheros/File/Anales/2003%20-%20Almeria/asepeltPDF/174.PDF>>. Acesso em> 25 jun. 2018.

GAIGNÉ, Carl; PIGUET, Virginie; SCHMITT, Bertrand. Évolution récente de l'emploi industriel dans les territoires ruraux et urbains: une analyse structurelle-géographiques sur données françaises. **Revue d'Économie Régionale & Urbaine**, n. 1, p. 3-30, fev., 2005. Disponível em: <<https://www.cairn.info/revue-d-economie-regionale-et-urbaine-2005-1-page-3.html>>. Acesso em: 16 jun. 2018.

GONÇALVES JÚNIOR, Carlos Alberto; GALETE, Rinaldo Aparecido. O método estrutural-diferencial: aplicação da adaptação de Herzog e Olsen para a microrregião de Maringá frente à economia paranaense 1994/2008. **Informe Gepec**, Toledo, v. 14, n. 2, 2010. Disponível em: <<http://saber.unioeste.br/index.php/gepec/article/view/4988>>. Acesso em: 15 jun. 2018.



HADDAD, Paulo Roberto; ANDRADE, Thompson A. Método de análise diferencial-estrutural. **Economia regional: teorias e métodos de análise**. Fortaleza: BNB, p. 249-286, 1989.

IBGE- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Indicadores IBGE: contas nacionais trimestrais**. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/economicas/contas-nacionais/9300-contas-nacionais-trimestrais.html?edicao=20920&t=publicacoes>>. Acesso em: 18 jun. 2018.

JONES, Paul S. Job creation and regional change under New Labour: a shift-share analysis. **Environment and Planning A**, South Yorkshire, v. 44, n. 6, p. 1348-1362, 2012. Disponível em: <[http://shura.shu.ac.uk/5737/1/Jones-forthcoming-Job\\_Creation\\_and\\_Regional\\_Change\\_under\\_New\\_Labour-A\\_Shift-Share\\_Analysis.pdf](http://shura.shu.ac.uk/5737/1/Jones-forthcoming-Job_Creation_and_Regional_Change_under_New_Labour-A_Shift-Share_Analysis.pdf)>. Acesso em: 03 jul. 2018.

MACHADO DA SILVA, Luis A. A (des) organização do trabalho no Brasil urbano. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 4, n. 3/4, p. 2-5, 1990. Disponível em: <<http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/index.php?men=rev&cod=2033>>. Acesso em: 14 maio 2018.

MONTE, Paulo Aguiar do; RAMOS FILHO, Hélio de Sousa.; SILVA, José Antonio Rodrigues da. A composição do emprego no Brasil: uma abordagem estocástica do método Shift-Share. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 48, n. 2, p. 111-126, abr./jun., 2017. Disponível em: <<https://ren.emnuvens.com.br/ren/article/view/290>>. Acesso em: 15 jun. 2018.

MORRONE, Henrique. Analisando a performance setorial nos estados da Região Sul entre 2007 e 2012: uma análise Shift-Share. **Perspectiva Econômica**, São Leopoldo, v. 11, n. 1, p. 36-46, jan/jun., 2015. Disponível em: <[http://revistas.unisinos.br/index.php/perspectiva\\_economica/article/view/pe.2015.111.03](http://revistas.unisinos.br/index.php/perspectiva_economica/article/view/pe.2015.111.03)>. Acesso em: 15 jun. 2018.

PEREIMA, João Basilio; NASCIMENTO, Ricardo. Crescimento, emprego e renda no Brasil: rumo ao pleno emprego produtivo. **Revista Economia & Tecnologia**, Curitiba, v. 8, n. 2, p. 61-80, abr./jun., 2012. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/ret/article/view/28162>>. Acesso em: 16 jun. 2018.

PIGNATA, Francine Aparecida; CARVALHO, Daltro Oliveira de. Efeitos Da Crise Econômica No Brasil Em 2015. **Diálogos Acadêmicos**, São Paulo, v.9, n. 2., jul./dez., 2015. Disponível em: <[http://uniesp.edu.br/sites/sertaozinho/exibe\\_edicao.php?id\\_edicao=172](http://uniesp.edu.br/sites/sertaozinho/exibe_edicao.php?id_edicao=172)>. Acesso em: 16 jun. 2018.



PIRES, Manoel Carlos. Política econômica e estabilização: uma breve análise da recessão brasileira. **Brazilian Keynesian Review**, Pampulha, Minas Gerais, v. 2, n. 2, p. 247-251, 2016. Disponível em:

<<http://www.braziliankeynesianreview.org/index.php/BKR/article/view/87>>. Acesso em: 16 jun. 2018.

RAIS- Relação Anual de Informações Sociais. **Programa de Disseminação das Estatísticas do Trabalho**. 2018. Disponível em: <<http://pdet.mte.gov.br/>>. Acesso em: 12 jun. 2018.

SILVA, José Antonio Rodrigues; MONTE, Paulo Aguiar. Dinâmica regional e setorial do emprego no Brasil: 1997 a 2007. **Revista de Economia**, Curitiba, v. 37, n. 2, p. 78-105, mai./ago., 2011. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/economia/article/view/27240>>. Acesso em: 17 jun. 2018.

SOUZA, Nali de Jesus. **Desenvolvimento Regional**. São Paulo: Atlas, 2009.

*Recebido em 05/08/2019  
Aprovado em 14/11/2019*



## DESENVOLVIMENTO NEOLIBERAL NOS ANDES: UMA ANÁLISE DAS EXPERIÊNCIAS CHILENA, COLOMBIANA E PERUANA<sup>1</sup>

### NEOLIBERAL DEVELOPMENT IN THE ANDES: AN ANALYSIS OF CHILEAN, COLOMBIAN, AND PERUVIAN EXPERIENCES

Eduarda Santana Johnston<sup>2</sup>

Renata Peixoto de Oliveira<sup>3</sup>

#### Resumo

Este trabalho objetiva discorrer sobre o processo de reformas neoliberais como opção ao desenvolvimento feito por governos dos três países analisados, Chile, Colômbia e Peru. Resultante de um plano de trabalho do programa de iniciação científica da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA) este artigo destaca o sentido das reformas em alguns setores específicos permitindo comparar os processos reformistas mais avançados na região andina. O avanço do neoliberalismo na região alterou consideravelmente a relação do Estado com a sociedade, além de ter sinalizado a diminuição do papel do Estado como promotor de desenvolvimento.

**Palavras chave:** Desenvolvimento; Neoliberalismo; Chile; Colômbia; Peru.

#### Abstract

This paper aims to discuss the process of neoliberal reforms as an option for development made by governments of the three countries analyzed, Chile, Colombia and Peru. Resulting from a work plan of the scientific initiation program of the Federal University of Latin American Integration (UNILA) this article highlights the meaning of reforms in some specific sectors, allowing to compare the most advanced reformist processes in the Andean region. The advance of neoliberalism in the region has considerably altered the relationship between the state and society and has signaled the diminishing role of the state as a promoter of development.

**Keywords:** Development; Neoliberalism; Chile; Colombia; Peru.

---

<sup>1</sup> Versão elaborada para publicação nos anais do Congresso da ABRI, edição 2019, a partir deste artigo foi realizado o Banner que foi apresentado no evento e que segue na seção de anexos.

<sup>2</sup> Apresentadora de poster de iniciação científica no encontro da ABRI, 2019. É discente do curso de Relações Internacionais e Integração e bolsista de Iniciação Científica da UNILA. É membro do grupo CESPI-América do Sul (CNPQ) Este texto é oriundo de suas pesquisas do plano de trabalho “O desenvolvimento como desafio democrático: um estudo das experiências chilena, peruana e colombiana” vinculado ao projeto da docente orientadora. E-mail: es.johnston.2017@aluno.edu.br

<sup>3</sup> Orientadora deste trabalho apresentado na mostra de iniciação científica, seção de posters da ABRI (2019). É docente do curso de Relações Internacionais e Integração e atua junto aos programas de pós-graduação PPGPPD e PPGICAL da UNILA. É coordenadora do grupo CESPI-América do Sul (CNPQ) e membro do grupo DALC-ALACIP. Participa da RedeBlac e do INCT-INEU. Este trabalho é resultante do projeto de pesquisa “Modelos de Desenvolvimento e densidade democrática: um exercício comparativo entre Chile, Peru e Colômbia”. E-mail: renata.oliveira@unila.edu.br



## **1. Uma introdução: As reformas e o desenvolvimento da região Andina**

Este trabalho parte de um plano de trabalho de pesquisa que tem por objetivo geral avaliar as condições políticas e econômicas da Região Pacífico-Andina-Amazônica, com especial atenção para os países Chile, Peru e Colômbia. Considerando enquanto antecedente determinante os processos políticos e econômicos a partir da década de 1990, o marco temporal específico desta análise se estende até o limiar do novo século. Esta análise realizada quanto ao sentido das reformas em setores específicos é um passo inicial para elucubrações posteriores sobre os impactos das reformas de cunho neoliberal. Basicamente, através do recurso metodológico da política comparada, busca-se desenvolver um estudo que prima pela relação estabelecida entre os modelos de desenvolvimento adotados por estes países em meio ao processo de liberalização econômica e avanço da globalização e aspectos referentes aos obstáculos, desafios e avanços para seus regimes democráticos, aqui entendidos enquanto densidade democrática. Por hora, o cunho das mudanças realizadas em setores básicos da economia, setores de transportes e telecomunicações, podem ser percebidos como áreas centrais priorizadas pelos governos destes três países ao sinalizarem a mudança de matriz sociopolítica pretendida.

## **2. O tema das Reformas em setores específicos**

### **2.1. Chile**

O Chile, como exemplo da aplicação radical das reformas neoliberais, transformou seu aparato produtivo de cunho agrícola e economia protecionista para mudar sua constituição política e iniciar um processo de abertura ao mercado internacional e ao investimento direto de capital estrangeiro, situação que afetou a distribuição da terra no país. Desde então, os camponeses não podiam competir contra as monoculturas que estavam sendo promovidas nas terras agrícolas chilenas. Esse contexto levou ao sequestro de uma ideia de produção espacial "ao significado das demandas sociais, como o direito à cidade e à justiça espacial, transformando-as em uma face humana que legitima a produção imobiliária, no âmbito da acumulação capitalista". (HIDALGO, ALVARADO; SANTANA, 2017, p.512, tradução nossa). Assim, as relações sociais sofreram de uma delimitação agressiva das ligações de trabalho que as empresas tinham com seus trabalhadores e com os camponeses de quem compravam as terras.

Em continuidade, a aplicação do neoliberalismo teve suas repercussões no transporte público chileno, que foi orientado para a privatização de empresas de grupos que pertenciam ao Estado, com a assinatura de acordos onde as empresas privadas tinham altas margens de lucro. Além disso, associada a esse aspecto, a concessão rodoviária foi objeto de uma licitação que beneficiou o grande investidor e não o empresário nacional chileno. Portanto, uma das peculiaridades do modelo neoliberal foi cumprida:

(...) es el predominio de la razón económica sobre la política, es decir, bajo el neoliberalismo la lógica del funcionamiento del mercado y la ganancia se convierten en los factores determinantes de la organización de la vida social. Nada fuera del



mercado puede ser racional. En otras palabras, bajo el neoliberalismo lo fundamental de la economía es considerar el mercado total como el mecanismo más eficiente para la asignación de los recursos productivos; asimismo, para que el mercado funcione de manera adecuada se precisa la libertad de precios que se fijan a través del libre funcionamiento de la oferta y la demanda, esto es, sin interferencia política (social) alguna (ORNELAS, 2000, p. 46).

Um outro exemplo de aplicação neoliberal que podemos observar está na extração da mineração de cobre, ouro e prata, que beneficia meramente as grandes transnacionais e provoca mudanças ambientais complexas no meio rural chileno, bem como estrutura uma dependência econômica das variações monetárias do dólar no comércio internacional. Há que se considerar a riqueza do país em minérios, como defende Moguillansky (1998, p.15):

Chile posee fuertes ventajas comparativas en el sector minero: en los recursos naturales de que dispone: una amplia franja geológica rica en minerales con yacimientos de elevada ley en relación a los existentes en el resto del mundo, a lo que se suma una mano de obra especializada con experiencia y bajo costo de infraestructura (en general las minas están cerca de los puertos, existe una buena infraestructura en caminos y acceso a fuentes energéticas).

Os dados apontam que, no ano de 1990, o investimento estrangeiro no setor de mineração passou de 90 milhões de dólares a 803 milhões de dólares anuais (MOGUILLANSKY, 1998, p. 15). Isso se deu graças aos três pilares centrais que estabeleceram as bases das reformas neoliberais no governo Pinochet: a plena segurança jurídica sobre a propriedade de concessões mineiras, que davam garantias legais aos investidores estrangeiros; os benefícios fiscais e comerciais, que eliminava tributos de importação e exportação, entre outros benefícios; e a flexibilização da legislação e do sistema de controle ambientais, que incluiu até mesmo a supressão de fundos de garantia por impactos ambientais. Em 2003, 10% da superfície total chilena já estava cedida às grandes explorações mineradoras (ARÁOZ, 2009, p. 5).

A CODELCO (*Corporación Nacional del Cobre*), maior produtora de cobre do mundo, foi uma das empresas de mineração estatal afetadas pelas reformas aqui abordadas. Entre 1990-1993, ela foi transformada em um “*holding central*”, em uma tentativa de torná-la independente do Estado por meio da atração de investimentos e parcerias estrangeiras financiadoras de projetos de exploração de áreas ainda não exploradas.

Os resultados da entrada de capital na mineração alcançaram, já na década de 1990, um crescimento médio de 11% ao ano, com 16% de formação bruta de capital fixo e o aumento de 2% no coeficiente de investimento sobre o PIB (MOGUILLANSKY, 1998, p. 8). Esta é tida como a mais onerosa das privatizações chilenas, dada a relevância e a riqueza do setor mineral chileno, sendo o Chile o maior produtor de cobre do mundo, conforme se observa no quadro 1, onde o país aparece, no ano de 1994, com mais que o dobro do número de reserva do segundo lugar, EUA (observar quadro 1). E, além disso, conta com condições geológicas extraordinárias que representaram, em um período de 25 anos, até meados dos anos 1990, 80% dos descobrimentos de reservatórios a nível mundial (MOGUILLANSKY, 1998, p. 19). 63% destas reservas de cobre foram entregues, a baixíssimo custo, à empresas como a Exxon Corporation, estas empresas foram exoneradas de impostos por mais de 25



anos, sob a declaração de que trabalham com prejuízos e, tampouco, pagam royalties ao governo.

Quadro 1: Reservas Mundiais de Cobre (1994)

	Reservas base (1)	%	Reservas (2)	%
EEUU	90	14.2	45	17
Australia	21	3.3	7	5.1
Canadá	23	3.6	11	3.1
<b>Chile</b>	<b>185</b>	<b>29.1</b>	<b>131.5</b>	<b>37.2</b>
Perú	25	3.9	7	2
Filipinas	11	1.7	7	2
Zaire	30	4.7	10	2.8
Zâmbia	34	5.4	12	3.4
Rússia	36	5.7	20	5.7
Polónia	36	5.7	20	5.7
Otros	144	22.7	83	23.5
Total Mundial	635	100	353.5	100

Fonte: MOGUILLANSKY (1998)

As reformas neoliberais aplicadas no país da "estrela solitária" foram mobilizadas no intuito de gerar uma oportunidade para que o grande capital investisse constantemente na economia, a fim de promover o desenvolvimento macroeconômico, deixando de lado os juros, segurança social, controle da qualidade de vida das pessoas, acesso à educação pública, etc., para se concentrar apenas na construção de estradas concedidas a empresas estrangeiras, na propagação de monoculturas, na promoção da educação privada e na acumulação de capital.

No setor de transportes as privatizações e fechamento da *Empresa de Transportes del Estado*, responsável pelo transporte público urbano, mostraram-se muito negativas para os usuários. O fechamento desta última empresa estatal de transportes visando o benefício do setor privado, transpareceu desprezo do governo chileno para com os usuários deste setor, uma vez que se renunciou a tarefa de regulação mínima de qualidade do serviço prestado. Aeroportos (Lan-Chile y Ladeco), o metrô nacional, transporte marítimo (EMPRESMAR), etc. foram vendidos à empresas multinacionais. Com respeito a isso, Estévez defende (2005, p. 5): "La consecuencia de esta situación es que la locomoción pública es cara, insegura, lenta, y muy contaminante atmosférica y acústicamente."

As telecomunicações, até 1982, eram representadas por três empresas estatais: CTC, *Compañía de Teléfonos de Chile*, encarregada da telefonia local; ENTEL, encarregada do serviço de longa distância nacional e internacional; e, *Correos y Telégrafos Telex-Chile*, encarregados da parte de telex e telegramas. Com a crise de 1982, essas empresas foram privatizadas, no contexto do programa de privatizações do governo Pinochet, que ocorreu entre 1985-1989, seguindo a política de estabilização que obrigava o governo a manter as tarifas abaixo da inflação e impunha perdas às empresas estatais. A justificativa era a de que havia a necessidade de modernizar o setor e elevar o nível de eficiência e produtividade, coisa que o Estado seria incapaz de fazer por falta de recursos. Um dos efeitos da privatização foi promover o aumento das linhas telefônicas em serviço, sendo que, em 1990, as linhas em



serviço já tinham aumentado em 187%, enquanto que as linhas em planta e os telefones aumentaram em 421% e 174% respectivamente, conforme se observa na tabela 1. Em 1996, o aumento era ainda mais significativo, com o número de linhas quase triplicando em relação aos números de 1984, indo de 456 para 2056 linhas (MOGUILLANSKY, 1998).

Tabela 1: Crecimiento en servicios telefónicos

	1985-1987	1988-1990	Cambio %
Líneas en servicio	30.600	87.800	187
Líneas en planta	25.800	134.500	421
Teléfonos	39.700	108.600	174

Nota:

(1) El período 1985-1987 es el previo a la privatización de la Compañía de Teléfonos. A partir de 1988, la participación privada es superior a 51%.

Fonte: Compañía de Teléfonos de Chile, LARROULET (1994).

Com a privatização, os investimentos no setor passaram a cifras bilionárias a partir de 1996, o que torna este processo positivo sob a ótica de investimentos. O impacto para os usuários, no entanto, inclui o aumento da cobertura, a mudança nos preços e a aparição de novos serviços.

Las reformas estructurales generaron una nueva dinámica en el sector, la que se tradujo en múltiples elementos que coincidieron elevando la tasa de acumulación. En primer lugar la privatización y con esto la llegada de nuevos actores, incorporaron nuevas estrategias corporativas cuyo objetivo central estuvo radicado en optimizar la posición de la empresa en un mercado cambiante y competitivo. Ello los llevó a incorporar los últimos avances tecnológicos, desarrollar nuevos productos y nuevos servicios en diferentes segmentos del mercado, todo lo cual incidió en los planes de inversión. (MOGUILLANSKY, 1998)

Apesar de, no início, a privatização ter impulsionado a busca de mão de obra, gerentes e empregados estrangeiro, estes foram sendo substituídos por funcionários locais qualificados através de capacitação e programas de treinamento.

O último setor analisado, compete aos recursos hídricos e teve sua privatização iniciada no ano de 1999, com a venda de ações de companhias até então públicas. Esta, desencadeou uma série de greves por parte de partidos políticos e sindicatos que se opunham a privatização. Tal oposição destacava que até o Banco Mundial considerava empresas como a EMOS (empresa de água da capital Santiago), um modelo de eficiência, e que, em 2001, o



abastecimento de água já alcançava 99,6% da população nacional, e uma média de 93,3% já contava com serviços de saneamento (HALL; LOBINA, 2002, p. 25).

As concessões das empresas nacionais hídricas geraram grandes aumentos das taxas (15% em 2000), assim como dos lucros, e grandes contratos para subsidiárias dos novos proprietários. Outra consequência foram as multas sofridas pelas empresas privatizadas, a EMOS foi multada por irregularidades no faturamento e a Esval por deficiências no tratamento da água e por não expandir a rede.

## 2.2. Colômbia

A Colômbia inicia sua viagem ao modelo neoliberal a partir de 1989 com Virgilio Barco (1986-1990) que, segundo Martínez-Álvarez (2014, p.80):

(...) comienza a desmontar el Estado de Bienestar, dando apertura a los mercados mediante las diferentes reformas, que permiten la entrada de productos con muy bajos aranceles, privilegiando de este modo el interés privado a costa del aniquilamiento de la industria nacional, promoviendo en forma directa el desempleo por el cierre de estas industrias que no pueden mantener su competitividad.

Com esta abertura, começaram os processos de reestruturação do Estado através de uma forte privatização, liberação e desmantelamento das políticas públicas colombianas, que tiveram suas repercussões nos espaços rurais e urbanos. Assim, as privatizações geraram uma relação trabalhista supérflua que possibilitou o sacrifício dos direitos sindicais em favor de um mercado aberto e "livre", sem intervenção nacional.

O movimento de privatizações se tornou possível graças à nova Constituição Política da Colômbia de 1991 que trouxe consigo "o reajuste das fábricas de pessoal, as realocações ou supressões de cargos públicos, levando ao desemprego e ao trabalho informal e, portanto, maior desigualdade social" ( MARTÍNEZ-ÁLVAREZ, 2014, p.81, tradução nossa).

Assim, começaram as vendas de empresas como *Carbocol*, *Banco Popular*, *Banco Central Hipotecario*, *Concasa* e usinas termelétricas. Ainda, como apontado por Martínez-Álvarez (2014, p.82-83):

Se pusieron a la venta los aeropuertos de Cartagena, Barranquilla, Cali y Rionegro y, para finales del año se hará lo propio con el Aeropuerto El Dorado. Además, de que a comienzos de 1996 se vendió el 38 por ciento de promigás, la principal empresa de distribución de gas de la Costa Atlántica, a la multinacional Enrom Corp.

Desta forma, a autonomia colombiana foi ameaçada em termos de energia, portos, economia, infraestrutura, ferroviária, telecomunicações e previdência social, e houve inclusive, conforme indicado pela Federação Nacional dos Trabalhadores do Estado (2014), a perda de 77 mil empregos (MARTÍNEZ-ÁLVAREZ, 2014, p.83).

No transporte, o volume de carga aérea exportada pelo aeroporto de Bogotá, foi de 70.000 toneladas (1986) a 240.000 toneladas (1998), representando 77% de todas as exportações nacionais. As cargas transportadas por via terrestre também subiram, indo de 50 milhões de toneladas, em 1990, a 90 milhões em 1997, e o número de veículos nas estradas



cresceu de 1.400 em 1997, a 2.300, em 1998, levando a densidade do trânsito a crescer 16% mais rápido do que o PIB nacional (MULLER, 2004, p. 157). O estado deficiente das redes de transportes fez com que os preços fossem muito altos na Colômbia, o que colocava os produtos do país em situação de desvantagem no mercado mundial.

A liberalização comercial do transporte colombiano, se deu por meio de concessões onde o setor privado participava na construção, operação e mantimento das vias. Isso gerou enorme crescimento no trânsito, de maneira a culminar em engarrafamentos nos portais da economia nacional, destacando os portos marítimos, de onde saem 95% do comércio exterior. O conseqüente descuido ano após ano, levou as ferrovias e transportes fluviais a se tornarem inviáveis, de maneira a representar apenas 5% da carga mobilizada; a rede de transportes colombiana se apresenta vulnerável e carente de infraestrutura, isso devido a fatores financeiros, históricos e até geográficos, contudo, tal vulnerabilidade sujeitava este setor a eventuais acidentes (quedas de pontes, deslizamentos de terra...) que representam perdas expressivas para o sistema neoliberal e para a economia nacional.

Devido a concentração dos investimentos privados no setor primário e a inadequada transferência de recursos para os estados e municípios, as redes secundárias/terciárias, assim como os municípios menores e zonas rurais, se viram prejudicados, contando com apenas 1/5 dos investimentos disponibilizados pelo Instituto Nacional de Vias sendo que a rede secundária/terciária é cinco vezes mais extensa que a primária. O transporte urbano, prestado pelo setor privado, também se mostrou desorganizado em função da falta de regulação eficiente por parte das autoridades locais. Mesmo com o aumento das frotas de veículos, a infraestrutura de grandes e médias cidades, como Bogotá, continuava atrasada, o que resultou em maior obstrução das estradas e lentidão do transporte. Hernandez (2010, p. 23) explica da seguinte maneira o funcionamento do transporte público:

En los municipios el alcalde es la autoridad competente para regular y controlar el servicio público de transporte, y la operación del transporte colectivo está bajo el control del sector privado. En esta área no se trataba de privatizar o hacer concesiones sino de regular y crear un sistema de transporte público que permita mejorar la calidad del servicio y los beneficios económicos y sociales.

Como tentativa de lidar com os problemas gerados pelas reformas neoliberais, o Estado colombiano implementou reformas legislativas e administrativas, aumentou a participação do setor privado e transferiu competências aos governos estaduais e municipais. Estas medidas tiveram êxito na expansão da rede de vias primárias e na privatização de portos, entretanto, elas também alcançaram fracassos nítidos como na reforma do setor ferroviário. A aderência ao sistema neoliberal privilegiou algumas regiões (estados e municípios) metropolitanas, estas geralmente contam com importantes reservas de matérias primas e estão localizadas nos trajetos de exportação, contudo, isso ocorre sempre e quando os indicadores de infraestrutura social caminham junto à infraestrutura rodoviária.

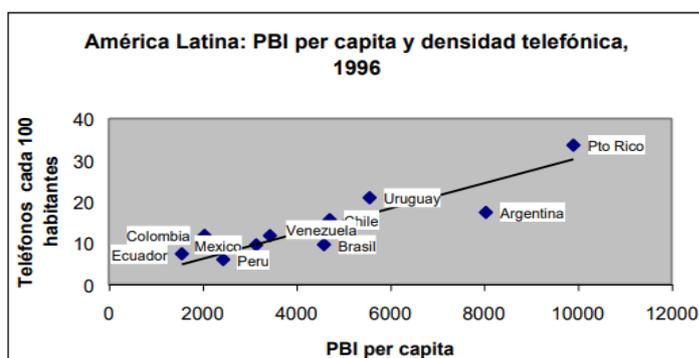
No setor de telecomunicações, de acordo com Herrera (2006, p. 4), a Colômbia, a diferença de outros países, não contava com um único operador nacional de telefonia, sendo este setor concentrado em diferentes monopólios regionais. A partir da década de 1990, o processo de desnacionalização da telecomunicação se desenvolve progressivamente,



culminando na privatização depois dos anos 2000. Até 1996, como observamos no quadro 2, a densidade telefônica do país era uma das menores do continente latino-americano.

Quadro 2: Producto Bruto Interno per capita y densidad telefónica en 10 países de América Latina (1996)

	PBI per capita	Densidad telefónica
Argentina	8042	17.38
Brasil	4591	9.57
Colombia	2044	11.76
Chile	4714	15.59



Ecuador	1563	7.33
México	3145	9.48
Perú	2440	5.99
Puerto Rico	9909	33.57
Uruguay	5564	20.89
Venezuela	3438	11.74
EE.UU	27569	63.99

Fonte: CEPAL, Walter e González (2003)

Foi com a privatização da Telecom em 2006, e a criação da *Colombia Telecomunicaciones* (Coltel), que se desencadearam mudanças importantes na participação privada no abastecimento do serviço. 51% das ações nacionais foram vendidas à *Telefónica de España* (PALACIO, 2016, p.18), como uma estratégia de capitalização do governo colombiano, isso acarretou mudanças até para o Ministério de Comunicações, que deixou a função de provedor de redes e serviços para atender-se a políticas e regulações setoriais, repassando a antiga função às empresas privadas.

A Edatel, do estado de Antioquia, também passou por privatização em 1997, quando 21% de suas ações foram entregues ao setor solidário e outros 18% à EPM (Empresas Públicas de Medellín), sendo esta a primeira privatização de telefonia básica realizada no país. Após esse processo, a empresa foi transformada em Empresa Industrial e Comercial do Estado, a ETB, que, posteriormente, teve 10,8% de suas ações vendidas, em 2003 (PALACIO, 2016, p.18).

Assim, podemos observar que o Estado colombiano, em períodos de liberalização comercial, adotou posturas de afastamento da sua função pública de suprimento de redes e serviços, defendendo que o capital privado era o caminho necessário para o desenvolvimento



da infraestrutura permanentemente modernizada. Essa transferência de responsabilidades se deu por meio de alianças entre os setores público e privado, orientadas pela onda neoliberal, além de fusões e capitalizações. Os rendimentos da indústria de telecomunicações foram sendo concentrados na mão do setor privado e sufocando cada vez mais o setor público, que ainda se mantinha vivo pelas políticas dos governos municipais. Os resultados são apontados por Hernandez (2004, p. 20):

La apertura del mercado de larga distancia permitió la entrada de dos nuevos operadores, uno público, ETB, y la empresa ORBITEL creada con capital público (EPM) y privado. Los resultados más importantes han sido los siguientes: el servicio de larga distancia tanto nacional e internacional se incrementó durante el periodo en 10% y 12% respectivamente; y las tarifas del servicio de larga distancia nacional bajaron en promedio 16% y las de larga distancia internacional bajaron en promedio 33% entre 1998 y 1999.<sup>4</sup>

À semelhança do Chile, os índices de acesso aos serviços telefônicos colombianos aumentaram, alcançando, ao fim do século XX, 4.8 milhões de linhas ao longo do país, o que representou uma melhoria da densidade telefônica que passou de 8.05 linhas por 100 habitantes, para 18.4 em 1999.

Minérios como gás, carvão e petróleo sempre foram explorados pelo setor privado. A extração e comercialização de petróleo, por exemplo, tem a participação de multinacionais como *British Petroleum, Company, Esso y Texas*, etc., além de uma companhia nacional, a *Empresa Colombiana de Petróleos (ECOPETROL)*. Mas foi o *Plan Energético Nacional (PEN)*, criado em 1994 com o objetivo de favorecer o aumento da participação do capital privado, a primeira grande reforma neoliberal neste setor.

En materia de hidrocarburos se cambiaron las condiciones de participación del sector privado con el propósito de volver atractivas las ganancias de su inversión en Colombia frente a otras regiones del mundo, y así mantener y aumentar las exportaciones de petróleo. En gas se definió como objetivo crear un mercado competitivo que permitiera desarrollar la industria. (HERNANDEZ, 2004, p. 17)

Em 1999, mais um passo foi dado na direção da abertura comercial, a política petrolífera foi reformada de maneira a promover a auto suficiência do setor por meio da facilitação para a participação da iniciativa privada estrangeira nos processos de exploração e exportação petrolíferas.

A privatização em gás foi liderada pela Comissão Nacional de Energia (CNE), sucedida pela Oficina de Planejamento Mineiro-Energético do Ministério de Minas e Energia, com a estratégia inicial de oferecer concessões ao setor privado para incentivar que o setor prosseguisse com a distribuição deste combustível e com a construção de gasodutos. Com o *Plan de Masificación del Gas Natural*, ocorreram avanços na infraestrutura que permitiram ampliar a cobertura de gás natural, com isso, o Ministério de Minas e Energia cedeu áreas específicas para empresas privadas, concedendo a elas exclusividade no local concedido em

<sup>4</sup> ETB - Empresa de Teléfonos de Bogotá



troca de alcançar metas de expansão da cobertura (avaliadas ano a ano), conforme definido pela Comissão de Regulação de Energia e Gás (HERNANDEZ, 2004, p. 18).

O setor carvoeiro colombiano teve suas exportações primordialmente aumentadas graças a abertura comercial, e a grande exploradora era a empresa mista CARBOCOL junto a transnacional INTERCOR. Em 2000, o governo vendeu suas ações da CARBOCOL sob o pacto de aumentar a produção de 15 para 21 milhões de toneladas anuais (HERNANDEZ, 2004, p. 19), transferindo mais uma vez a responsabilidade de contribuição da mineração, obrigações trabalhistas, exploração e exportação para o setor privado. O restante do setor de mineração (ouro e esmeraldas), era privado. Como defendem Irene Vélez-Torres e Guillermo Ruiz-Torres (2016, p. 5-6), “O que se observa é que a redefinição dos regimes fiscais mineiros esteve orientada a favorecer a acumulação privada por parte dos operadores estrangeiros, sem que isso represente ganhos significativos para os Estados.” (tradução nossa).

Por fim, no campo hídrico em 1995, houve a criação de uma empresa público-privada, onde 45,91% ficaram sob encargo da companhia *Aguas de Barcelona*, 50% com o governo municipal e 4,09% (HALL; LOBINA, 2002, p. 26) com outros investidores que geralmente trabalhavam na empresa, para a prestação de serviços de abastecimento de água e saneamento básico à cidade de Cartagena. O processo de privatização não considerou a necessidade da população mais pobre, os trabalhadores foram demitidos e obrigados a lutar novamente por seus empregos, a polícia e o exército ocuparam as instalações para conter o movimento sindical que se opunha, os concursos e concessões não eram transparentes, a cidade de mais de 900 mil habitantes hoje carece de serviços de água e saneamento e se encontra à mercê da empresa. Hall e Lobina apontam resultados sociais de tais políticas:

El resultado es que muchos de los pobres le resultan “invisibles” al contratista: la compañía afirmaba que para 1999 más del 90% de la población estaba conectada, mientras que ese mismo año un informe del Banco Mundial decía que “casi un tercio de la población, la mayor parte en los vecindarios pobres, carece de agua corriente y servicios básicos de saneamiento”. (2002, p. 26)

O prefeito eleito em 1995 se opôs bruscamente a maneira pouco transparente como a privatização foi feita, tentando anular o contrato, e esbarrando, contudo, no Banco Mundial que condicionou financiamentos à privatização.

Outra ocorrência a ser destacada neste mesmo processo diz respeito à obrigação com a qual o município teve que arcar, ficando responsável pelo pagamento de pensões aos funcionários da antiga companhia de água, um valor que se aproximava a 8 milhões de dólares e reduzia fundos para investimento em outros setores sociais como saúde e educação.

A companhia *Triple A* (AAA) também foi cedida a companhias privadas, no caso, as espanholas *Canal de Isabel II* e *Tecvasa*, a companhia colombiana é responsável por serviços em Barranquilla, Santa Marta, Soledad e Puerto Colombia, o contrato de abastecimento foi assinado em 2001.

### 2.3. Peru

O Peru, por outro lado, após a reforma agrária de Juan Velasco Alvarado em 1969, onde a distribuição de terras foi propagada para os camponeses e expropriou as empresas



estrangeiras de produção de açúcar e algodão, possibilitou, apesar da projeção de melhorar a economia através da substituição de importações, uma dependência industrial. Assim, com a chegada de Fujimori décadas depois, em 1990, com o país em crises econômicas subsequentes, a implementação ou reestruturação do modelo econômico peruano foi projetada para permitir a chegada do neoliberalismo, começando, desta forma, a venda de empresas nacionais que estavam endividadas, assim como a privatização de serviços públicos como transporte, telecomunicações e educação.

O Tabela 2 mostra as principais ações das empresas nacionais transferidas para o setor privado.

Tabela 2. Empresas e ações transferidas para o setor privado e outras agências no período 1985-1990.

Empresa	Participación del Estado	Destino
Fabricación Equipos Telefónicos (Fetsa)	14	Sector Privado
Aceros del Sur (Adesur)	6	Sector Privado
Prolansa	14	Sector Privado
Empresa del Alcohol (Emcohol)	100	Trabajadores
Compresoras Andinas (Compasa)	70	Trabajadores
Cementos Lima	49	Sector Privado
Motores Diesel Andinos (Modasa)	51-49	Sector Privado
Mercados Mayoristas S.A. (Emmsa)	100	Municipalidad de Lima
Mercados del Pueblo (Mesa)	100	Municipalidad de Lima

Fonte: Ruiz, Ariela (2002). El proceso de privatizaciones en el Perú durante el período 1991-2002. Santiago de Chile: CEPAL.

O setor de transporte foi submerso em uma delimitação caótica das linhas de deslocamento, representando entre 1% e 2% das transferências ao setor privado (CARO, 2002, p. 28), e em uma crise constante causada pela chegada de carros usados do Japão, o que causou o problema de tráfego nas principais cidades peruanas, em especial em Lima. A partir de 1998, como previsto na regulamentação da PROMCEPRI (*Ley de Promoción de la Inversión Privada en Obras Públicas de Infraestructura y Servicios Públicos*) de 1996, foram iniciadas as concessões ao setor privado de aeroportos, portos, rodovias, ferrovias, entre outros. Com a privatização, milhares de trabalhadores foram demitidos, estima-se que um total de 77 mil em todas as áreas, contudo, entre 1992 e 2007, 483 mil empregos foram gerados nas diversas áreas privatizadas, sendo que o setor de transportes tinha uma média de 2 empregos diretos e 14.5 indiretos gerados a cada 1000 pessoas, média inferior aos indicativos de 1990 e 1991, quando ainda era estatal, cujas médias eram 22,5 e 19,1 a cada 1000 pessoas respectivamente (PALIZA, 1999, p. 19-25).

Além de se adequar às exigências de privatização impostas pelo capital estrangeiro (sob a forma de FMI e Banco Mundial), o setor de transportes era um dos que mais se mostrava débil em infraestrutura e modernização, um pretexto para as concessões feitas pelo governo. Mas, a necessidade de supervisão dos contratos de concessão e da fixação tarifária



(em casos de empresas prestadoras de serviço público), impulsionou a criação do *Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público* (OSITRAN). Este organismo possuía autonomia técnica, econômica financeira, funcional e administrativa, porém tinha sua autossuficiência limitada por depender da Presidência do Conselho de Ministros.

As telecomunicações também simbolizam um importante marco das privatizações realizadas pelas reformas neoliberais peruanas, elas foram vendidas para o capital estrangeiro por aproximadamente 50 anos, criando um monopólio comercial que só diminuiu nos últimos 19 anos da democracia peruana. Até 1994, as empresas de telecomunicações, *Compañía Peruana de Teléfonos S.A.* (CPT) e *Entel Perú S.A.*, estiveram sob a responsabilidade estatal, tendo sua infraestrutura e funcionamento limitadas à capacidade do setor público e tendo parte das ações (35%) vendidas à *Telefónica de España* posteriormente, por quase quatro vezes o valor base (o governo havia pedido 546 milhões de dólares) (TORERO, 2000, p. 10-11). Desta forma, restava ainda em poder do Estado 28,7% das ações e, em 1996 26,6% das mesmas seriam abertas à venda mediante processo de participação cidadã.

Com a transferência deste setor à responsabilidade privada, restou ao Estado o papel de estabelecer metas e fiscalizar resultados sobre os serviços prestados pelas empresas. Assim, foram estabelecidas metas de expansão e melhora na qualidade dos serviços e um período de reequilíbrio tarifário para reduzir progressivamente as distorções nos preços. Em 1993 foi criado o órgão que viria a ser o responsável por estas incumbências, o OSIPTEL (*Organismo Supervisor de la Inversión Privada en telecomunicaciones*), para o qual foi concedido autonomia técnica, econômica, financeira, funcional e administrativa.

Tabela 3: Densidade Telefônica (1993)

<b>Densidad Telefónica, 1993</b>			
País	Densidad Telefónica <sup>1/</sup>	Penetración Telefónica <sup>2/</sup>	PBI per capita US\$
Bolivia	3.0	11.0	700
Ecuador	5.3	19.7	1150
Colombia	11.3	33.9	1305
Perú	2.9	10.1	1450
Brasil	7.5	21.0	2550
Chile	11.0	39.1	3035
México	8.8	25.3	3880
Argentina	12.3	27.9	6910

1/ Líneas por 100 habitantes

2/ Líneas por 100 hogares

Fonte: [www.cies.org.pe](http://www.cies.org.pe)

As principais mudanças que se deram após a privatização se resumem a: cobertura, antes da privatização era um dos grandes problemas e possuía uma densidade telefônica muito inferior aos países vizinhos (conforme se analisa na tabela 3 seguinte), este problema foi dado como uma meta a ser solucionada por parte do acordo de concessão, e foi otimizado com a



ampliação da rede de telecomunicações em 167% realizada pela *Telefónica del Perú* (TdP); qualidade do serviço, muito inferior aos níveis internacionais antes da privatização em razão da tecnologia obsoleta, obteve significativas melhoras com a administração da TdP com o nível de digitalização da rede, por exemplo, passando de 53% em 1994, para 90% em 1998 (TORERO, 2000, p. 15); tarifas, a baixa qualidade dos serviços era muita das vezes atribuída ao baixo custo dos mesmo e, conseqüentemente, baixo lucro para as empresas, as tarifas foram implementadas pela TdP; etc.

Apesar dos avanços apontados e do aumento da densidade telefônica para 7.8% em 1998, “Este crescimento foi heterogêneo e foi muito maior nos estados de maior rentabilidade” (TORERO, 2000, p. 47), os benefícios dos consumidores seguem em cheque devido o alto custo dos serviços de telecomunicação, que seguem acima dos níveis internacionais e afetam principalmente os mais baixos estratos sociais.

Más aún, y como se mencionó en los resultados, al analizar el impacto sobre el bienestar de los hogares para Lima Metropolitana de acuerdo al nivel socioeconómico de los hogares, queda claro que son los estratos de mayores ingresos que ya poseían teléfono los que relativamente mejor han absorbido el impacto del rebalanceo tarifario. Pero inclusive en los estratos de menores ingresos que se beneficiaron fundamentalmente por poder acceder a teléfono se aprecia una fuerte caída en el crecimiento del excedente en los últimos años. (TORERO, 2000, p. 48)

Por sua vez, durante o governo de Alberto Fujimori, foram construídas rotas de transporte para as comunidades internas do Peru e promovida a construção de universidades e institutos tecnológicos orientados para estudos agrícolas e econômicos. Assim, tentou-se justificar as modificações econômicas a favor do desenvolvimento industrial moderado. No entanto, essa situação só estava completa quando a Constituição Política Peruana foi alterada em 1993, que oferecia vantagens ao capital direto estrangeiro às custas de algumas leis trabalhistas.

Apesar dessas modificações supracitadas, o Peru teve "um desempenho fiscal muito ruim" (LLOSA, PANIZZA, 2015, p.102, tradução nossa). Não obstante, durante o período de 1978 a 2004, "o déficit orçamentário do Peru sempre foi maior do que a média na América Latina. Por outro lado, os gargalos resultantes do investimento público insuficiente em infraestrutura também podem fazer parte da explicação "(LLOSA, PANIZZA, 2015, p.102, tradução nossa).

Nesse sentido, a implementação das reformas neoliberais levou à falta de agricultura no Peru e à acumulação de terras nas mãos de empresas estrangeiras e nacionais, afetando os camponeses nas áreas rurais. Além disso, possibilitou a construção de estradas, pistas e trilhas por meio de concessões que favoreciam os interesses das empresas e não dos cidadãos peruanos, bem como o uso de telecomunicações pelas operadoras internacionais.

No setor de mineração, o governo peruano, que na década de 1970 havia nacionalizado a maioria dos projetos da área, com a entrada do modelo neoliberal a partir de 1990 abriu as portas para privatizações, liberalização e Investimento Estrangeiro Direto (IED). O PAE (Programa de Ajuste Estrutural) instaurado pelo governo Fujimori como condição imposta pelo FMI para que o país tivesse acesso ao crédito internacional, foi o



grande impulsor da onda de privatizações. A nova Constituição, criada por Fujimori também contribuiu para legitimar a supremacia da propriedade e investimentos privados, com isso, o governo fujimorista privatizou as mineradoras *Centromin Perú*, *Hierro Perú* y *Tintaya*, junto às refinarias *Ilo* y *Cajamarquilla*. Em decorrência desses acontecimentos, cerca de 33 mil trabalhadores perderam seus empregos (VÉLEZ-TORRES; RUIZ-TORRES, 2016, p. 3).

Segundo Glave & Kuramoto (2007) e, considerando dados do INEI (2015):

Entre 1995-2011, la minería fue el pilar del crecimiento económico en Perú; durante este periodo, la economía creció en promedio 3.5%, mientras la minería creció 7.2%. En 1995, la minería aportaba al Producto Interno Bruto un 4.5%; en 2004, esta cifra alcanzaba el 7.7%(Glave & Kuramoto 2007); y en 2013, aportó el 9.4% (INEI 2015). En 2012, alrededor del 55% de las exportaciones peruanas provenía de la minería y el sector recibía el 23.89% de la IED (INEI). (apud VÉLEZ-TORRES; RUIZ-TORRES, 2016, p. 5).

O “incentivo” ao capital estrangeiro também é dado em forma de impostos, com as empresas privadas de mineração pagando tributos que não condizem com os valores extraídos da atividade mineradora, como indicam Vélez-Torres e Ruiz-Torres :

Por ejemplo, en 2010 las cuatro empresas mineras más grandes obtuvieron 6,618 millones de dólares de utilidades; sin embargo, el Estado recibió sólo el 2.8% de las utilidades por concepto de regalías. Pero éstas ni siquiera pagan este porcentaje porque al reinvertir las utilidades pueden reducir las tributaciones. (2016, p. 6)

Em suma, o modelo neoliberal favoreceu o acesso do Peru ao mercado internacional, mas diminuiu a autonomia produtiva, econômica, política e social; desde então, os governos nos 19 anos de democracia continuam a considerar a exportação como uma opção competitiva no comércio internacional.

Por último, o campo hídrico do presente país contou com reformas como por exemplo a promulgação de várias leis, durante o governo Fujimori, para promover a participação privada neste setor e incentivar o financiamento de projetos de infraestrutura, e a venda da empresa estatal de água de Lima, Sedapal. Esta empresa se conformou em: 45% da companhia italiana Acea (parte municipal e parte privada); 45% da companhia construtora italiana Impregilo e 10% da Cosapi, maior construtora do Peru (HALL; LOBINA, 2002, p. 29).

Assim como nos outros campos analisados, foi criado (em 1992) um organismo supervisor, a *Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento* (SUNASS), para supervisionar a qualidade do serviço e o cumprimento dos investimentos acordados, controlar as taxas, realizar coordenações intersetoriais, etc.. A SUNASS só começou a operar em 1994, dois anos após sua criação.

As reformas promovidas acarretaram em alguns resultados a serem observados: a cobertura dos serviços de água potável e esgoto aumentou para 82.8% e 81% respectivamente, em 1999, totalizando um aumento de menos de 10% com relação a 1990, números menores que os alcançados em países vizinhos como o Chile e o Brasil (TORERO e PASCÓ-FONT, 2001, p. 27); a eficiência operacional diminuiu, no mesmo ano (1999), a água não faturada representava 43% do total produzido e a deterioração da economia durante os últimos anos da



década de 1990 levou ao aumento das conexões ilegais; o serviço prestado e o atendimento melhoraram; o número de empregados com contrato permanente diminuiu, deixando muitos trabalhadores desempregados.

### 3. Considerações finais

As reformas neoliberais foram significativas ao alterarem a relação do Estado com a sociedade, já que ao realizar privatizações em massa em setores como transporte, telecomunicações, mineração e fornecimento de serviços básicos como água, por exemplo, as experiências aqui comparadas são exemplares de uma escolha, estratégia, ou opção por uma linha de desenvolvimento que se manteve sempre na contramão de um projeto desenvolvimentista que foi tendencial na região sul-americana e que reemergiu com força em reação ao neoliberalismo dos anos 1980 e 1990. Percebemos como nestes casos se conforma uma matriz sócio-política que delega ao Estado o papel enxuto de fiscalizador e que privatiza relações, ao designar ao mercado o papel de prover (em relação de consumo, não de direitos), tanto o fornecimento de serviços quanto o desenvolvimento nacional.

### Referências

ARÁOZ, Horacio Machado. Auge minero y dominación neocolonial en América Latina. Ecología política de las transformaciones socioterritoriales neoliberales. In: **XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires**, 27, 2009, Buenos Aires. 2009. p. 1 - 17. Disponível em: <<http://cdsa.academica.org/000-062/1107.pdf>>. Acesso em: 01 jul. 2019.

CARO, Ariela Ruiz. El proceso de privatizaciones en el Perú durante el período 1991-2002. **Gestión Pública**, Santiago de Chile, p.1-86, jul. 2002. Disponível em: <[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7273/S027489\\_es.pdf?sequence=1](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7273/S027489_es.pdf?sequence=1)>. Acesso em: 06 jul. 2019

ESTÉVEZ, Jorge Vergara. El mito de las privatizaciones en Chile. **Polis Revista Latinoamericana: Individualismo y bien común: los límites de las instituciones**, Santiago, v. 12, p.1-9, dez. 2005

FFRENCH-DAVIS, R. **Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad**. Santiago de Chile: Dolmen Ediciones, 2001. Disponible en [https://nuso.org/media/articles/downloads/3100\\_1.pdf](https://nuso.org/media/articles/downloads/3100_1.pdf). Acceso en: 23 de jun. 2019

HALL, David; LOBINA, Emanuele. **La privatización del agua en América Latina**, 2002. Isp-univ. Greenwich, San José, v. -, n. -, p.1-36, jul. 2002. Disponível em:



<<https://www.plataformacontralaprivatizaciondelcyii.org/xDOCUMENTOS/TPP/2-PrivatizacionAmericaLatina.pdf>>. Acesso em: 01 jul. 2019.

HERNANDEZ, Isidro. Las privatizaciones en Colombia. **Apuntes del Cenes**, Tunja, v. 24, n. 37, p.55-92, dez. 2010. Disponível em:  
<<https://revistas.uptc.edu.co/index.php/cenes/article/view/153>>. Acesso em: 01 jul. 2019.

HERRERA, Carlos. “El papel del regulador en el mercado de las telecomunicaciones”, **Revista de Ingeniería**, 23, pp. 95-100, 2006.

HIDALGO, R.; ALVARADO, V. ; SANTANA, D. La espacialidad neoliberal de la producción de vivienda social en las áreas metropolitanas de Valparaíso y Santiago (1990-2014): ¿hacia la construcción ideológica de un rostro humano?Sao Paulo: **Cad. Metrop.** Disponible en: <http://www.scielo.br/pdf/cm/v19n39/2236-9996-cm-19-39-0513.pdf>. Acceso en: 24 jun. 2019

JIMENEZ, Félix. **La economía peruana del último medio siglo: ensayos de interpretación**. Lima: Cisepa, 2010. 370 p. (-).

LARROULET, Cristián. EFECTOS DE UN PROGRAMA DE PRIVATIZACIONES: EL CASO DE CHILE (1985-1989). **Estudios Públicos**, Santiago de Chile, p.175-222, 1994. Disponível em:  
<[https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20160303/asocfile/20160303184336/rev54\\_larroulet.pdf](https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20160303/asocfile/20160303184336/rev54_larroulet.pdf)>. Acesso em: 09 jul. 2019.

LLOSA, L.; PANIZZA, U. La gran depresión de la economía peruana: ¿Una tormenta perfecta?. Lima: **Banco Central de Reserva del Perú**, 2015. Disponible en <http://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Revista-Estudios-Economicos/30/ree-30-llosapanizza.pdf>. Acesso en: 21 jun.2019.

MARTÍNEZ, Sebastian Ortiz. A 25 años del “Dios nos ayude”: así se gestó el ‘Fujishock’: El 8 de agosto del 1990, Hurtado anunció el shock económico. Un mes antes, De Soto convenció a Fujimori da dar el paquetazo. **El Comercio**. Lima, p. 1-1. 08 ago. 2015. Disponível em:  
<<https://elcomercio.pe/politica/actualidad/25-anos-dios-ayude-gesto-fujishock-386377>>. Acesso em: 22 maio 2019.

MARTÍNEZ-ÁLVAREZ, J. (2014). “Impacto de las Reformas Económicas Neoliberales en Colombia desde 1990”. In **Vestigium Ire**. Vol. 8, PP. 78-91  
<https://core.ac.uk/download/pdf/151722841.pdf>

MOGUILLANSKY, Graciela. Chile: las inversiones en el sector minero, 1980-2000. **Series Históricas: Serie Reformas Económicas**, Santiago, v. 3, n. -, p.1-57, ago. 1998. Disponível em: <<https://repositorio.cepal.org/handle/11362/7433>>. Acesso em: 30 jun. 2019.



MURILLO, Ana. La izquierda y la derecha de Perú, contra el Plan Cero de Alan García. **El País**. Lima, p. 1-1. 24 set. 1988. Disponível em: <[https://elpais.com/diario/1988/09/24/internacional/591055214\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1988/09/24/internacional/591055214_850215.html)>. Acesso em: 22 maio 2019.

OLARTE, Efraín Gonzales de. **La Economía Política Peruana de la Era Neoliberal 1990-2006**. -, Foz do Iguaçu, v. -, n. -, p.1-28, 16 abr. 2017. Disponível em: <[https://repository.kulib.kyoto-u.ac.jp/dspace/bitstream/2433/228393/1/ciasdp02\\_11.pdf](https://repository.kulib.kyoto-u.ac.jp/dspace/bitstream/2433/228393/1/ciasdp02_11.pdf)>. Acesso em: 20 maio 2019.

ORNELAS, J. **La Ciudad bajo el neoliberalismo. Toluca: Universidad Autónoma del Estado de México, 2000**. Disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/112/11202303.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2019.

PALACIO, María Elena Giraldo. La privatización de las telecomunicaciones en Colombia: El rol de las empresas públicas en el nuevo marco institucional. **Gestión y Política Pública**, Tizayuca, v. 25, n. 1, jan. 2016

PALIZA, Rosendo. Impacto de las Privatizaciones en el Perú. **Estudios Económicos**, p.9-37, jul. 1999. Disponível em: <<https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Revista-Estudios-Economicos/04/Estudios-Economicos-4-1.pdf>>. Acesso em: 06 jul. 2019.

REYNA, Carlos. -. In: REYNA, Carlos. **La anunciación de Fujimori: Alan García 1985-1990**. Lima: Desco, 2000. Cap. 6. p. 157-178.

RUIZ, A. El proceso de privatizaciones en el Perú durante el período 1991-2002. Santiago de Chile: **CEPAL**, 2002.

SALDAÑA, L. **La transformación neoliberal en Chile y su impacto en las condiciones laborales del sector agroexportador**. Concepción de Chile: Universidad de Concepción, 2007. Disponible en <http://www.redalyc.org/pdf/902/90218912005.pdf>. Acesso em: 23 de jun. 2019.

TORERO, Máximo (Org.). Logros y retos en el sector telecomunicaciones: un balance a seis años de la privatización en el bienestar de los consumidores urbanos de telefonía fija. Lima: **Grupo de Análisis Para El Desarrollo**, Grade, 2000. 69 p. Disponível em: <[http://www.cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/logros-y-retos-en-el-sector-telecomunicaciones-un-balance-a-seis-anos-de-la-privatizacion-en-el-bienestar-en-los-consumidores-urbanos-de-telefonía\\_0.pdf](http://www.cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/logros-y-retos-en-el-sector-telecomunicaciones-un-balance-a-seis-anos-de-la-privatizacion-en-el-bienestar-en-los-consumidores-urbanos-de-telefonía_0.pdf)>. Acesso em: 06 jul. 2019.

TORERO, M., & PASCÓ-FONT, A. (2001). **El impacto social de la privatización y de la regulación de los servicios públicos en el Perú**. (Documento de Trabajo, 35). Lima:



REVISTA ORBIS LATINA  
ISSN: 2237 6976



*página 156*

GRADE Group for the Analysis of Development. <https://nbnresolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-51564-9>

VÉLEZ-TORRES, Irene; RUIZ-TORRES, Guillermo. EXTRACTIVISMO NEOLIBERAL MINERO Y CONFLICTOS SOCIO-AMBIENTALES EN PERÚ Y COLOMBIA. **Revista del Doctorado Interinstitucional En Ciencias Ambientales**, Cali, v. 5, n. -, p.3-15, 3 mar. 2016. Disponível em: <<http://revistas.univalle.edu.co/index.php/ays/article/view/4297>>. Acesso em: 30 jun. 2019.

WALTER, Jorge; GONZÁLEZ, Cecilia Senén. **La privatización de las telecomunicaciones en América Latina Estudio comparativo**. Buenos Aires, p.1-51, jan. 2003

*Recebido em 23/08/2019  
Aprovado em 14/11/2019*





## ANÁLISE DO PRONAF NAS MESORREGIÕES DO PARANÁ (2013-2018)

## ANALYSIS OF PRONAF IN THE MESOREGIONS OF PARANA (2013-2018)

Ítalo João Bolqui Dutra<sup>1</sup>  
Matheus Porcé<sup>2</sup>  
Ednaldo Michellon<sup>3</sup>

### Resumo

O trabalho tem como enfoque analisar o crescimento do crédito rural para agricultores familiares nas mesorregiões do estado do Paraná, por meio do PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar nas modalidades custeio e investimento. Percebeu-se que durante os anos de 2013 a 2018 a dinâmica no estado do Paraná para o PRONAF custeio foi de redução do número de contratos e aumento do valor médio e real, na maioria das mesorregiões. O PRONAF investimento demonstrou quedas, tanto na quantidade de contratos, quanto no valor repassado, em condições similares para todas as regiões do estado, demonstrando uma contração do investimento dos agricultores familiares no Paraná.

**Palavras chave:** Crédito Rural; Agricultura Familiar; Financiamento Agrícola.

### Abstract

The work focuses on analyzing the growth of rural credit to family farmers in the mesoregions of the state of Parana, through PRONAF – National Program for Strengthening Family Farming in the costing and investment modalities. During 2013 to 2018, the dynamics in the state of Paraná for PRONAF costing was a reduction in the number of contracts and an increase in the average and real value in most mesoregions. The PRONAF investment showed decreases in both the number of contracts and the amount transferred, under similar conditions for all regions of the state, demonstrating a contraction in the investment of family farmers in Paraná.

**Keywords:** Rural Credit; Family Farming; Agricultural Financing.

---

<sup>1</sup> Mestrando em Teoria Econômica pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Econômicas (PCE) da Universidade Estadual de Maringá. Possui graduação em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual de Maringá (2017). E-mail: ibolqui@gmail.com.

<sup>2</sup> Mestrando em Teoria Econômica pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Econômicas (PCE) da Universidade Estadual de Maringá. Possui graduação em Ciências Econômicas pela UFRRJ. E-mail: mporce2007@gmail.com.

<sup>3</sup> Engenheiro Agrônomo pela Universidade Federal de Mato Grosso (1984). Mestre em Economia pela Universidade Estadual de Maringá (UEM, 1997). Doutor em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual de Campinas e pela Universidade da Califórnia (UCR, 2002). Professor Associado da UEM. E-mail: emichellon@uem.br.



## 1. INTRODUÇÃO

### *1.1. Agricultura Familiar*

A agricultura familiar é um setor de grande importância para o desenvolvimento brasileiro. Segundo o Censo Agropecuário de 2006 são aproximadamente 4,4 milhões de famílias que se enquadram nesse grupo, o que equivale a 84% dos estabelecimentos rurais no Brasil e corresponde a 35% do Produto Interno Bruto (PIB).

A normativa que regulamenta tal prática é a Lei nº 11.326/2006, definindo o agricultor familiar como sendo, quem possua junto com a família, um estabelecimento rural não maior do que quatro módulos fiscais, tenha mão-de-obra predominante com vínculo familiar nas suas atividades econômicas de meio agrário e tenha em mãos a Declaração de aptidão ao Pronaf (DAP).

O agricultor familiar tem uma relação produtiva diferente do agricultor patronal. No ambiente de trabalho, ele estabelece sua moradia, reforça sua segurança alimentar e nutricional e obtém renda. A sua relevância na sociedade pode ser comprovada com os dados preliminares do Censo Agropecuário de 2017, que apontam uma taxa de 73% do pessoal ocupado no campo, com vínculo parental com o agricultor.

Com a grande quantidade e diversidade de estabelecimentos que se enquadram na categoria, um elevado leque de produtos é gerado, quase todo tipo de cultivo agropecuário, sendo responsável por grande parcela dos alimentos consumidos no Brasil. Segundo a Embrapa, 2018, cerca de 70% do alimento das casas brasileiras são de origem da agricultura familiar (DAL SOGLIO; KUBO, 2016).

Os dados do Censo Agropecuário de 2006 ainda mostram que, a agricultura familiar produz 87% da mandioca, 70% do feijão, 34% do arroz, 21% do trigo, 46% do milho, 38% do café. Na produção pecuária respondem por, 59% dos suínos, 30% dos bovinos, 50% das aves, além de 60% da produção de leite, mesmo com a quantidade de terra limitada, 24% da área total dos estabelecimentos.

Diante das dificuldades impostas pelos agricultores familiares, são necessárias as iniciativas por parte do Estado, que estimulem o associativismo entre os produtores e promovam a articulação dos mesmos com os órgãos públicos de assistência técnica e extensão rural, para que tais produtores permaneçam no campo (MICHELLON, 2011).

Conforme estudos da Embrapa de 2018, a produção média mensal dessas propriedades familiares é de cerca de 0,46 salários mínimos, o que coloca uma grande quantidade de agricultores em situação de pobreza.

Para Gonçalves (2018) o financiamento público das atividades produtivas geradas por tais famílias é fundamental, pois a obtenção de crédito via instituições privadas para esse público é restritiva.



### *1.2 Pronaf*

Para mitigar tais dificuldades, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) promove financiamentos de projetos que envolvam custeio, investimento, comercialização e industrialização da produção, aos que se enquadrarem dentro das prerrogativas do Manual do Crédito Rural (MCR) do Banco Central.

O Pronaf foi criado em 1996, a partir de uma longa reivindicação dos movimentos sociais de trabalhadores do campo (GUANZIROLI, 1998). Surge de uma remodelação do Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (PROVAP) que foi a primeira política pública focada diretamente para para esse grupo de indivíduos do campo (MATTEI, 2006).

A agricultura familiar já mostrará sua importância histórica nos ensaios organizados por José Graziano da Silva, mesmo sem receber a atenção necessária por parte do Estado, que estimula a agricultura com financiamento público pelo menos desde meados dos anos trinta, com a Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco Brasil.

O ponto fundamental no que diz respeito à mão-de-obra ocupada na agricultura brasileira é a presença marcante do trabalho familiar. A sua participação é inversamente proporcional ao tamanho dos imóveis; ou seja, quanto menor a propriedade em termos de área e/ou valor da produção, maior é a importância do trabalho familiar. (SILVA, 1978, p. 245).

No Pronaf, o quantum de investimento público ofertados inicialmente, ficou em torno de 93 milhões de reais, se expandindo ao longo dos governos seguintes até alcançar no Plano Safra 2019/2020, um montante de R\$31,22 bilhões. Suas diversas modificações no decorrer dos tempos foram esmiuçadas diante de sua grande relevância na literatura acadêmica, refletindo aperfeiçoamentos e expondo virtudes e defeitos. A tendência de concentração do financiamento, na região sul e sobretudo entre os agricultores mais capitalizados, são exemplos de dilemas que precisam ser corrigidos, para que o programa tenha melhor distribuição entre os agricultores familiares do Brasil (SEAD, 2019), (Ibdem, 2006), (FAO/INCRA, 2000), (BIANCHINI, 2015).

Cabe destacar que a importância desse programa não se limita aos agricultores familiares, mas também a outros grupos sociais que podem ser beneficiários do programa, como silvicultores que promovam o manejo sustentável de florestas, aquicultores, extrativistas, pescadores artesanais, além de indígenas, quilombolas e assentados de reforma agrária.

### *1.3 A agricultura familiar e o Pronaf no Paraná*

O Paraná é uma das unidades federativas com maior número de estabelecimentos rurais de agricultura familiar (aproximadamente 81% dos estabelecimentos rurais do estado) (IBGE, 2006).

Dados do Painel de Políticas da Sead mostram que, no ano de 2018, o Paraná ocupou a quarta posição no número de contratos com o Pronaf, resultando em 110.373 contratos firmados, ficando atrás apenas do Rio Grande do Sul (197.083), Bahia (177.607) e Minas



Gerais (134.894), respectivamente. Esses contratos resultaram em torno de 3,93 bilhões de reais de crédito para os agricultores do estado (SEAD, 2018).

Grande parte dos trabalhadores dos municípios paranaenses estão envolvidos com atividades agropecuárias, com uma taxa média de 79,16% trabalhadores praticando alguma atividade ligada ao setor agropecuário, sendo que, a quantidade de pessoas envolvidas na agricultura familiar nesse grupo é de 70% no estado, o que equivale a aproximadamente 1,1 milhão de pessoas envolvidas no Paraná. (IPARDES, 2009).

## 2. METODOLOGIA E FONTE DE DADOS

Para analisar a dinâmica da relação das mesorregiões com o Estado do Paraná, é utilizado o cálculo Diferencial-Estrutural, também conhecido como método Shift-Share. A metodologia consiste em encontrar diferenças de crescimento e comportamento de regiões em um determinado espaço. Ainda, segundo Ribeiro e Marouvo (2016), o método é uma simples identidade, utilizada para descrever variações estruturais apesar de não gerar interpretações teóricas.

Para a utilização da metodologia, é necessário encontrar a taxa de crescimento do determinado tipo de crédito, medido por uma variável, como a quantidade de contratos. Para isto o cálculo da taxa de crescimento pode ser explicado como:

$$C_{ij} = \frac{C_{ij}^T - C_{ij}^0}{C_{ij}^0}$$

Sendo:

$C_{ij}$  = Taxa de crescimento dos contratos na região j e tipo de crédito i

$C_{ij}^T$  = Contrato na região j, tipo de crédito i e tempo T (final)

$C_{ij}^0$  = Contrato na região j, tipo de crédito i e tempo 0 (inicial)

É importante definir também, qual a taxa de crescimento para o determinado tipo de crédito, este, considerando todo o crédito utilizado pelo estado. Desta forma, a taxa de crescimento do tipo de crédito pode ser calculada semelhantemente, como:

$$C_i = \frac{C_i^T - C_i^0}{C_i^0}$$

Sendo:

$C_i$  = Taxa de crescimento dos contratos do tipo de crédito i

$C_i^T$  = Contrato do tipo de crédito i e tempo T (final)

$C_i^0$  = Contrato do tipo de crédito i e tempo 0 (inicial)



Considerando as duas taxas, o efeito diferencial ( $D_{ij}$ ) pode ser calculado pela diferença da taxa de crescimento do número de contratos da região determinada ( $C_{ij}$ ), pela taxa de crescimento dos contratos pelo tipo de investimento  $i$  ( $C_i$ ). O resultado multiplicado pelo valor inicial da série de cada região ( $C_i^0$ ) indicará o efeito:

$$D_{ij} = C_{ij}^0(C_{ij} - C_i)$$

O resultado, caso positivo, indicará que a determinada região  $j$ , teve um crescimento para o tipo de crédito  $i$ , maior que o crescimento do estado do Paraná para este mesmo tipo de crédito  $i$ . No caso negativo, a região cresceu (ou decresceu) a uma taxa menor que todo o estado. (TERRA et al, 2017)

Calculando a taxa de crescimento do crédito no estado do Paraná ( $C$ ) poderemos encontrar o efeito total, esta nova taxa segue a mesma lógica das antigas:

$$C = \frac{C^t - C^0}{C^0}$$

Desta vez,  $C^t$  indica o total de contratos para todos os tipos de crédito de todo o estado do Paraná no período  $T$ , enquanto que  $C^0$  é total de contratos de todos os tipos de crédito do Paraná no primeiro período. Tendo esta taxa, é possível calcular o efeito estrutural:

$$E_{ij} = C_{ij}^0(C_i - C)$$

O valor do efeito estrutural, no caso de positivo, significa que o determinado tipo de crédito  $i$  supera a expansão dos outros tipos de créditos agregados, de forma que o desempenho possa ser importante para o desenvolvimento da região. (RIBEIRO E MAROUVO, 2016)

Quando soma-se o efeito diferencial com o efeito estrutural encontra-se o efeito total, que será positivo quando os efeitos componentes forem positivos, ou quando o positivo superar o negativo. O efeito ainda pode ser expresso com a somatória de todos os efeitos das regiões, compondo-se assim:

$$\sum_i T_{ij} = \sum_i D_{ij} + \sum_i E_{ij}$$

## 2.1 Fonte de dados

Os dados dos valores do Pronaf e a quantidade de contratos, por municípios são disponibilizados para cada mês, a partir de 2013 no site do Banco Central, em uma base de dados chamada Matriz de Dados do Crédito Rural – Contratações. Os dados dos contratos foram agrupados por ano comercial para análise e resultados.

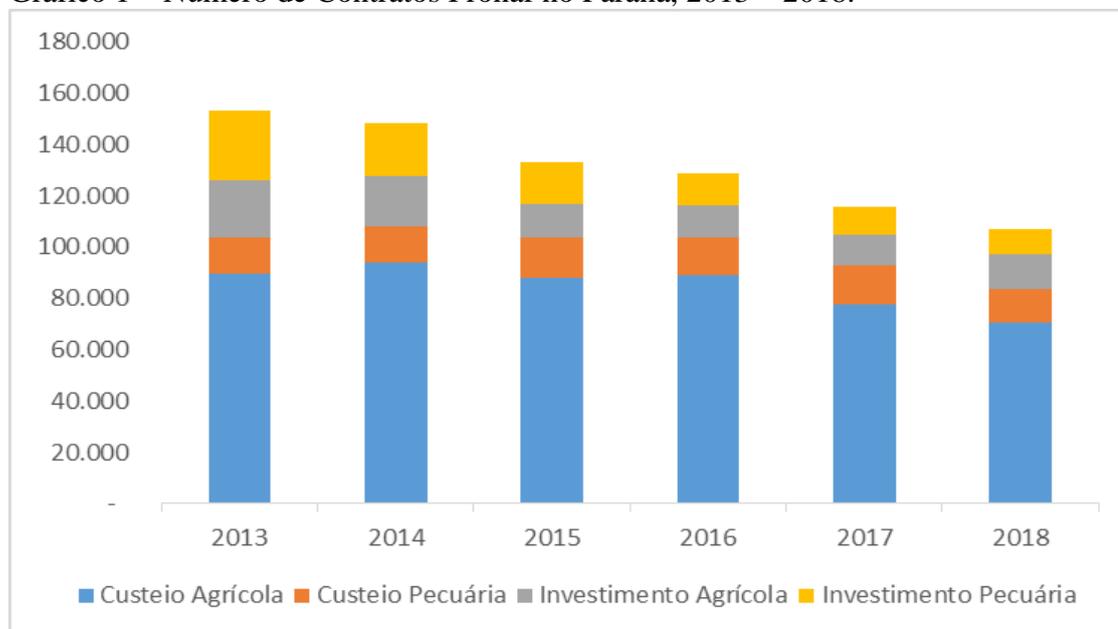
## 3. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Observando o número de contratos do Pronaf para os municípios do estado do Paraná de 2013 a 2018, conforme mostra o Gráfico 1, é possível verificar que há uma redução ano a ano na quantidade de contratos, sendo que no começo da série, em 2013, foram emitidos



153.211 contratos de Pronaf nas modalidades custeio agrícola e pecuária e investimento agrícola e pecuária. Entretanto, o ano de 2018 teve 107.076 contratos para as mesmas modalidades, uma redução de 30,11%.

Gráfico 1 – Número de Contratos Pronaf no Paraná, 2013 – 2018.



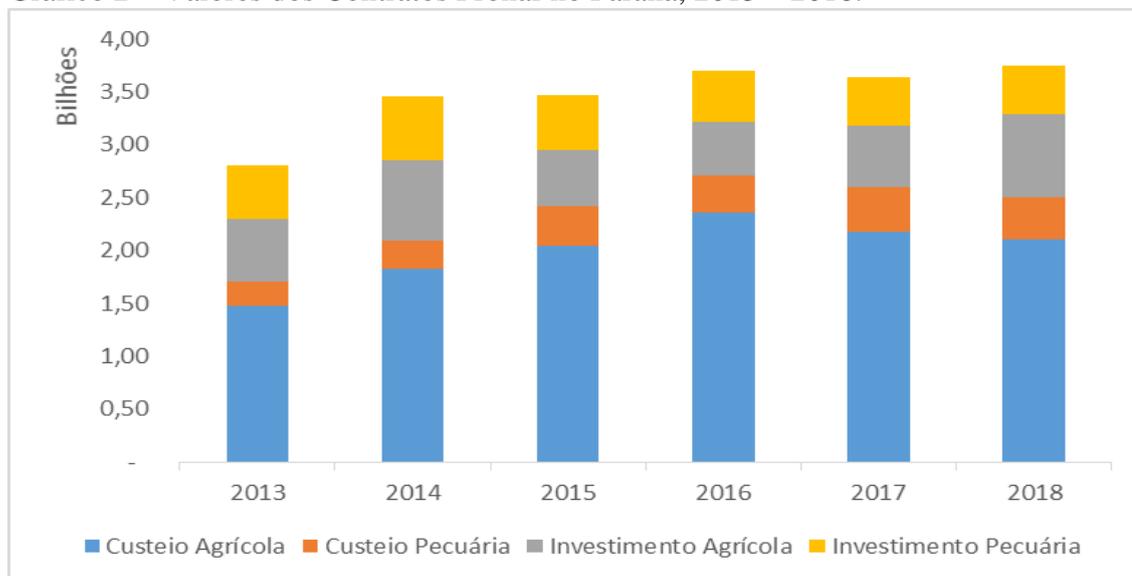
Fonte: Banco Central do Brasil, 2019. Elaboração do própria.

Analisando cada modalidade estudada neste trabalho, o custeio agrícola em 2013 teve 89.389 contratos, enquanto que no final da série apresentou 70.455, representando uma redução de 21,18%. A redução também pôde ser verificada para as outras modalidades em que o custeio pecuária e investimento agrícola tiveram redução, respectivamente, de 8,09% e 38,11%. Mas a maior redução é a de investimento pecuária, em que entre os anos de 2013 e 2015 teve uma redução de 64,36%, fazendo com que a modalidade fosse a segunda maior em contratos emitidos em 2013, com 27.276 contratos, para a com a menor quantidade em 2015, 9.722.

Verificando os contratos pelo valor real, e se considerarmos a inflação do período, com base no IPCA disponibilizado pelo IBGE, a inflação acumulada de dezembro de 2013 a dezembro de 2018 foi de 34,95%, desta forma, não houve crescimento do valor destinado ao Pronaf, e sim uma redução de 1,28% durante a série estudada. Essa redução pode ser verificada nos anos das séries, em que alguns, como 2015 e 2017 sequer tiveram crescimento nominal. Os dados podem ser visualizados no Gráfico 2.



Gráfico 2 – Valores dos Contratos Pronaf no Paraná, 2013 – 2018.



Fonte: Banco Central do Brasil, 2019. Elaboração do própria.

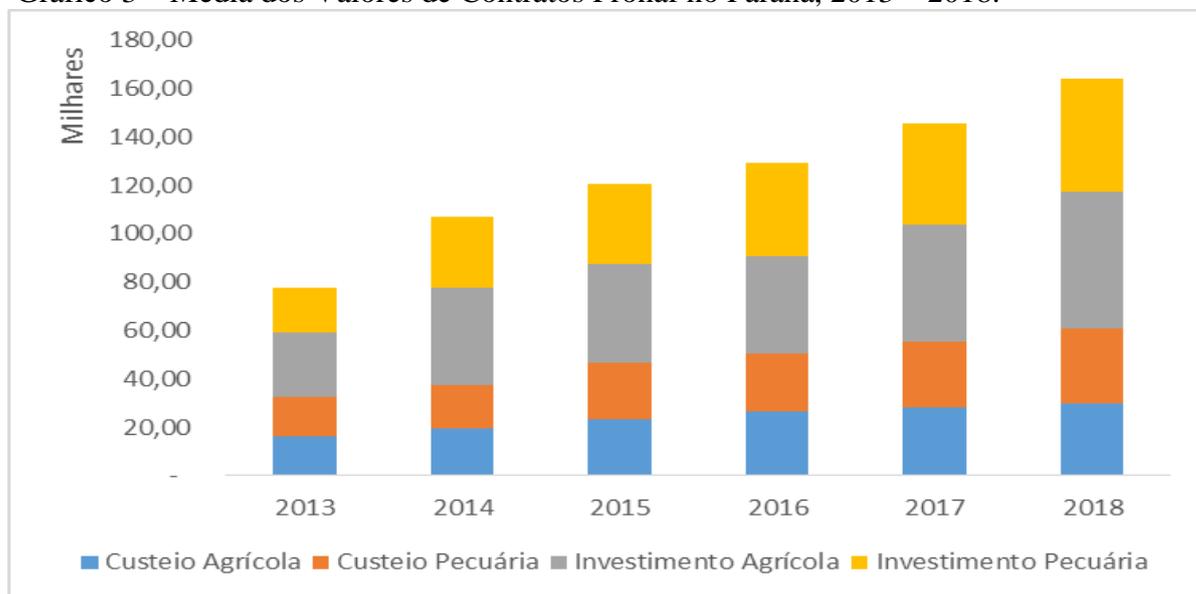
Pelas modalidades analisadas, de 2013 a 2018, houve crescimento nominal e real nas séries de custeio agrícola e de pecuária, com crescimento nominal de 42,53% e 76,15% respectivamente. O investimento agrícola também teve crescimento nominal, de 32,49%, entretanto, uma redução do valor real em cerca de 1,44%. Quanto ao investimento pecuária, a redução nominal foi de 10,16%, o que demonstra que o programa está sofrendo quedas tanto do número de contratos emitidos, quanto do valor repassado.

Ao analisar o valor médio, que é encontrado ao dividir o total de crédito nominal repassado aos tipos de crédito do Pronaf, pela quantidade do mesmo, podemos verificar, conforme o Gráfico 3, que o valor médio segue a tendência de aumento do valor repassado ao Pronaf, explicado principalmente, pela redução no número de contratos ao longo da série. Ou seja, o número de contratos diminuiu, mas os contratos então cada ano maiores.

O crescimento dos valores médios do custeio agrícola, custeio pecuária, investimento agrícola e investimento pecuária são, respectivamente, 80,8%, 91,7%, 114,1% e 152,1%. No valor médio total, o crescimento é de 111,5%. Indicando que os valores repassados pelo Pronaf estão subindo a cada ano, e principalmente os valores de investimentos, agrícola e pecuária, estão solicitando valores maiores, o que poderia indicar uma restrição ao acesso de crédito por pequenos agricultores familiares.



Gráfico 3 – Média dos Valores de Contratos Pronaf no Paraná, 2013 – 2018.



Fonte: Banco Central do Brasil, 2019. Elaboração do próprio.

### 3.1 Mesorregiões do estado do Paraná

Segundo o IBGE, o Paraná pode ser dividido em 10 mesorregiões, divididas em 399 municípios, como demonstrado na Figura 1. Essa divisão é limitada geograficamente pelos 199.315 km<sup>2</sup> do estado. A maior mesorregião em área é o Centro Sul Paranaense, com 26,4 mil km<sup>2</sup> e a maior em número de municípios é o Norte Central Paranaense, com 79 municípios, enquanto que a menor é o Centro Oriental, com apenas 14 municípios.

A agricultura familiar nessas regiões é importante e heterogênea, sendo também a maior geradora de empregos no meio rural, conforme Silva, Zerbato e Rocha Jr (2010).



Figura 1 – Mesorregiões do Estado do Paraná.



Fonte: IBGE, 2016. Elaboração: Mapas do Brasil

Apesar da heterogeneidade, algumas regiões se destacam na agricultura familiar. Melo e Parré (2007) citam que o Sudoeste Paranaense é um reduto da agricultura familiar, mesmo passando por transformações na base produtiva. Além disso, o IPARDES (2009), comentou que: “O Sudoeste (Francisco Beltrão e Pato Branco) apresenta o maior percentual de proprietários, que é de 74,8%.”

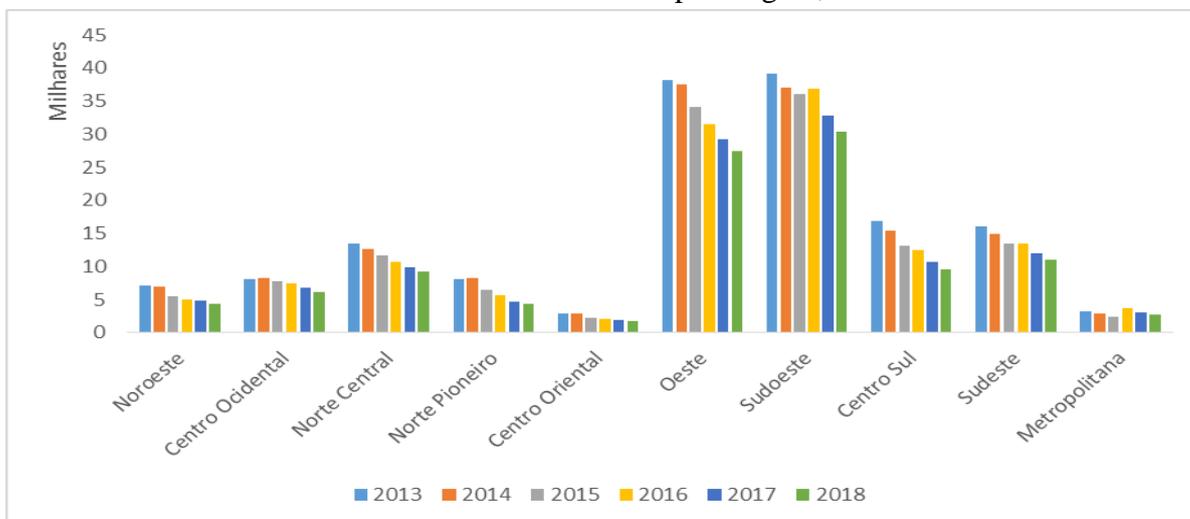
IPARDES (2009) cita ainda que o Oeste lidera o número de ocupados na agricultura familiar, com cerca de 110 mil ocupados. A região do Sudeste é que apresenta o maior percentual de ocupados, com 85,6%, e a região Norte Central, a que apresenta o maior número de ocupados não familiar, com 90.047.

Para verificar a quantidade de contratos emitidos durante o período estudado (2013-2018), o Gráfico 4 faz a separação dos dados das regiões somando as quantidade de crédito rural para custeio agrícola e pecuária e também investimento agrícola e pecuário. Podemos verificar então o comportamento de cada região.

Quando o estado do Paraná é dividido em mesorregiões, é possível verificar que a quantidade de contratos para cada região acompanhou a baixa do estado do Paraná, todas as regiões tiveram reduções do número de contratos, quando comparado o ano de 2013 a 2018. Os destaques ficam com o Norte Pioneiro, com uma redução de 45,0%, sendo a maior redução, e a região de Metropolitana, que teve a menor redução, de 14,5%.



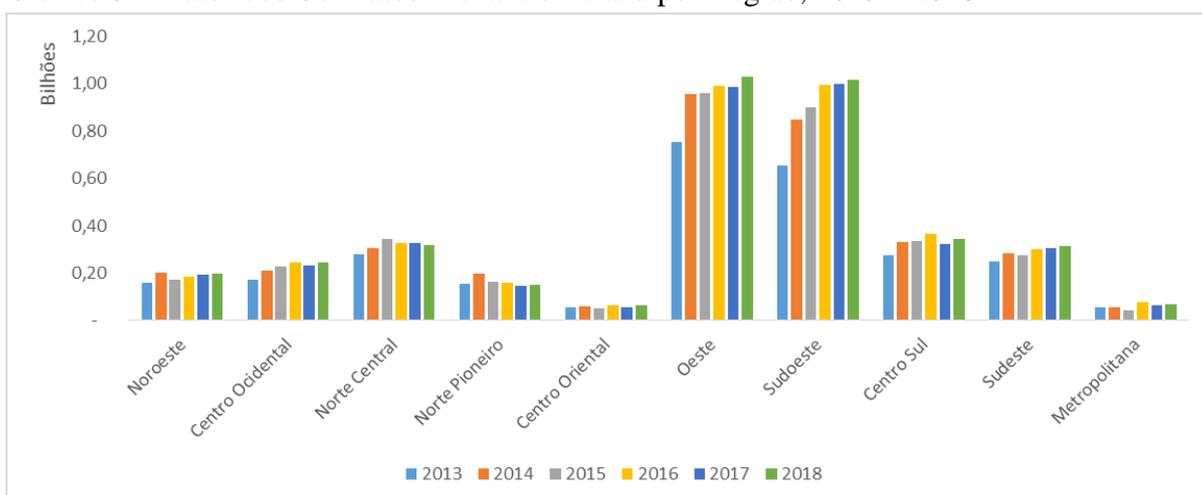
Gráfico 4 – Número de Contratos Pronaf no Paraná por Região, 2013 – 2018.



Fonte: Banco Central do Brasil, 2019. Elaboração do própria.

Quando verificado o valor total contratado pelo Pronaf é constatado que há um aumento em quase todas as regiões, explicando, assim, o aumento para o estado todo. Entretanto, novamente o Norte Pioneiro é destaque, por ser a única região que não cresceu e, sim, reduziu em cerca de 3,0% o valor nominal. Ao considerar a inflação do período, apenas três regiões tiveram crescimento real: Sudoeste, Centro Ocidental e Oeste com crescimento real de 20,7%, 7,9% e 1,6% respectivamente. Interessante demonstrar que essas informações podem ser verificadas no Gráfico 5.

Gráfico 5 – Valor dos Contratos Pronaf no Paraná por Região, 2013 – 2018.



Fonte: Banco Central do Brasil, 2019. Elaboração do própria.



### *3.2 Efeitos diferencial, estrutural e total*

Para a análise, utilizamos os quatro tipos principais de financiamento do Pronaf; Custeio agrícola, custeio pecuário, investimento agrícola e investimento pecuário. Para cada tipo de financiamento, foram analisados os efeitos diferencial, estrutural e total para a quantidade de contratos e o valor médio dos contratos, tendo como ano base, 2013 e ano fim 2018.

O efeito diferencial demonstra a diferença entre o crescimento regional e o crescimento do estado, portanto, com base no valor de cada região, o efeito mostrará a diferença entre as quantidades regional e do estado.

Conforme a Tabela 1, para a quantidade de contratos do Custeio Agrícola, a qual teve uma redução no estado do Paraná e também de todas as regiões, existem algumas regiões que reduziram a quantidade de contratos em uma menor taxa que o estado todo, como o Centro Ocidental, a região Metropolitana de Curitiba e o Sudoeste, que teve uma redução muito menor que o Estado todo. Em compensação, o valor médio dos contratos, que demonstrou um crescimento no Estado do Paraná, teve apenas quatro regiões com crescimento menor, Oeste, Centro Ocidental, Norte Central e Metropolitana. Destas, o interessante são as regiões Centro Ocidental e Metropolitana, que não cresceram em valor médio, como as outras, mas também não diminuíram tanto a quantidade de contratos.

Pelo lado do custeio em pecuária novamente o Sudoeste e a Metropolitana reduziram a quantidade de contratos em uma menor proporção em relação ao restante do estado; o Oeste e Sudeste foram os outros dois que reduziram menos que o Estado. Na comparação de valor médio, as mesmas regiões que reduziram em menor proporção, foram as que tiveram maior taxa de crescimento, com exceção da Região Metropolitana de Curitiba que não acompanhou o crescimento do Paraná.

O investimento agrícola, pela análise em quantidade, demonstrou que as regiões do Sudeste, Sudoeste, Centro Ocidental e Centro Oriental não acompanharam o nível de redução paranaense para este investimento. Com exceção do Sudeste, as regiões mencionadas também ficaram acima da taxa de crescimento do valor médio, incluindo também a Centro Sul e Oeste. Isso demonstra que para esse investimento, essas duas regiões reduziram o número de contratos abaixo da média, e aumentaram o valor médio acima da média, priorizando assim, os investimentos maiores.

O investimento na pecuária, pelo lado da quantidade e do valor médio dos contratos foi o tipo de investimento que demonstrou uma maior equidade em relação ao estado como um todo, em que as regiões tiveram uma queda de contratos e um aumento do valor médio muito similar ao estado do Paraná. Pela quantidade, apenas o Norte Pioneiro, Centro Sul e Sudoeste diminuíram em uma maior proporção. Na análise de valor médio, apenas o Oeste e Centro Sul aumentaram o valor médio em uma taxa maior.



Tabela 1 – Análise do efeito diferencial. (2013 – 2018)

Região	Custeio				Investimento			
	Agrícola		Pecuária		Agrícola		Pecuária	
	Quantidade	Valor Médio	Quantidade	Valor Médio	Quantidade	Valor Médio	Quantidade	Valor Médio
Noroeste	- 91	4.345,82	- 470	485,28	- 51	1.768,76	215,07	8.449,90
Centro Ocidental	95	2.594,74	50	2.437,51	157	17.532,03	81,70	10.379,94
Norte Central	- 238	3.039,51	6	11.959,10	- 252	4.601,14	99,39	11.897,05
Norte Pioneiro	- 460	984,29	244	1.481,45	- 256	7.948,97	164,41	11.593,75
Centro Oriental	- 445	3.585,44	67	3.101,90	15	2.098,72	73,74	19.247,24
Oeste	- 238	1.026,51	367	749,97	92	989,07	54,54	12.441,31
Sudoeste	2.814	932,11	547	4.651,46	471	1.319,22	235,16	330,75
Centro Sul	- 824	3.237,58	266	3.228,68	77	17.444,75	261,87	2.023,88
Sudeste	- 885	1.376,00	40	546,82	169	8.315,56	58,70	12.423,98
Metropolitana	273	3.071,46	148	6.258,26	82	9.777,49	78,31	4.405,81

Fonte: Banco Central do Brasil, 2019. Elaboração Própria.

A análise estrutural busca demonstrar a dinâmica de um determinado tipo de crédito em relação ao Estado todo, para isto, é analisado a taxa de crescimento do determinado tipo de crédito e a taxa de crescimento de todo Pronaf para o estado do Paraná, depois multiplicado pelo valor inicial do crédito por região, que quando positivo, demonstra que o crédito específico cresceu a uma taxa maior que todo o crédito do estado, e o contrário ocorre quando o valor é negativo.

A Tabela 2 demonstra todas as regiões para posteriormente facilitar o cálculo do efeito total, entretanto, o sinal de cada tipo de crédito demonstra a análise do efeito estrutural. Neste caso, todas as formas de Custeio demonstraram uma taxa de crescimento maior que o todo o Pronaf analisado para o estado do Paraná, lembrando que no caso das quantidades de contrato, a taxa de crescimento seria uma taxa de redução, mas estaria reduzindo a uma taxa menor que o agregado paranaense.

Tabela 2 – Análise do efeito estrutural (2013 – 2018)

Região	Custeio				Investimento			
	Agricultura		Pecuária		Agricultura		Pecuária	
	Quantidade	Valor Médio	Quantidade	Valor Médio	Quantidade	Valor Médio	Quantidade	Valor Médio
Noroeste	225	27.941,74	362	18.698,35	67	38.687,58	720,51	41.686,86
Centro Ocidental	503	23.231,85	127	18.360,21	70	40.595,18	335,60	37.761,46
Norte Central	761	21.539,40	212	26.006,19	169	39.201,39	631,82	34.651,00
Norte Pioneiro	340	18.202,58	262	18.284,20	112	37.708,30	559,56	41.509,68
Centro Oriental	140	15.590,49	117	18.314,55	33	41.281,30	152,05	47.939,57
Oeste	2.263	19.913,08	628	23.921,49	373	36.640,17	1.840,32	42.317,48
Sudoeste	1.949	16.589,00	866	16.321,21	372	43.696,46	2.977,59	28.123,67
Centro Sul	670	17.409,55	514	19.113,36	136	34.363,77	1.846,48	26.672,51
Sudeste	954	12.667,00	46	18.014,82	358	34.748,04	266,43	36.374,79
Curitiba	179	12.454,36	3	15.409,96	91	38.085,06	10,27	40.335,49

Fonte: Banco Central do Brasil, 2019. Elaboração Própria.



No caso estudado, apenas o investimento, tanto da agricultura quanto da pecuária tiveram uma taxa menor que o total do Paraná, isto, pela ótica da quantidade. Desta forma, esses financiamentos tiveram uma taxa de crescimento divergente das taxas dos outros tipos de crédito. Isso indica, junto ao aumento do valor médio, e com a redução das quantidades e do valor real repassado ao Pronaf, que este tipo de crédito está afunilando para investimentos maiores, reduzindo o valor destinado a investimentos menores e claro, reduzindo o investimento em pecuária e agricultura dos agricultores familiares no estado do Paraná.

O efeito total é a soma do efeito diferencial e estrutural, sendo desta forma, dependente do sinal para demonstrar se a região e tipo de crédito são destaques no estado como um todo. Verificando pelo custeio agrícola, as regiões do Norte Pioneiro, Centro Ocidental e Centro Sul tiveram sinais negativos, evidenciando que essas regiões tiveram as maiores baixas de quantidade de contratos para o custeio agrícola no estado do Paraná. Isso pode significar uma redução da produção agrícola pelos agricultores familiares, ou até mesmo uma redução do número de aptos a certificação de agricultura familiar e consequentemente ao acesso de crédito rural.

Em uma análise do somatório dos efeitos, conforme a linha total na Tabela 3, o custeio agrícola em geral, pela quantidade e valor médio, resulta em um sinal positivo, o que indica que o custeio agrícola teve um crescimento, ou redução no caso, melhor que o estado inteiro, mesmo com a soma do efeito de cada região.

Tabela 3 – Análise do efeito total. (2013 – 2018)

Região	Custeio				Investimento			
	Agricultura		Pecuária		Agricultura		Pecuária	
	Quantidade	Valor Médio	Quantidade	Valor Médio	Quantidade	Valor Médio	Quantidade	Valor Médio
Noroeste	133	32.287,56	107	18.213,07	118	36.918,82	505,44	33.236,96
Centro Ocidental	597	20.637,10	77	15.922,70	124	38.739,20	235,42	30.107,24
Norte Central	523	18.499,89	207	14.047,08	298	37.409,14	443,22	27.627,27
Norte Pioneiro	120	19.186,87	18	16.802,75	197	35.984,31	392,53	33.095,70
Centro Oriental	305	19.175,94	50	15.212,66	59	39.393,95	106,66	38.222,25
Oeste	2.025	18.886,57	995	24.671,46	659	34.965,02	1.290,99	33.739,75
Sudoeste	4.763	17.521,11	1.413	20.972,68	657	41.698,70	2.088,79	22.423,02
Centro Sul	155	20.647,13	248	15.884,68	239	32.792,68	1.295,32	21.266,01
Sudeste	69	14.043,00	86	18.561,64	631	33.159,39	186,90	29.001,65
Metropolitana	452	9.382,90	152	9.151,70	161	36.343,85	7,21	32.159,51
Total	7.982,88	190.268,07	3.139,68	169.440,43	3.144,08	367.405,06	6.552,49	300.879,35

Fonte: Banco Central do Brasil, 2019. Elaboração Própria.

No custeio pecuária, pela quantidade e valor médio, é possível verificar que a única região que esteve abaixo do crescimento do tipo de financiamento e do estado, para este custeio, é a região Noroeste. Isso indicado um descompasso da região com o tipo de crédito durante os anos estudados, podendo ter ocorrido uma transferência da produção dos agricultores familiares para novos tipos de culturas, ou até mesmo uma redução do Pronaf para esses cadastrados. Pelo valor médio, todas as regiões acompanharam o estado e tiveram aumentos, demonstrando que o valor médio subiu ao longo do tempo, mas principalmente devido a redução na quantidade de contratos, pois o valor repassado sequer, acompanhou a inflação.



Quanto ao investimento agrícola, não houve nenhuma região que não acompanhou positivamente o crescimento do investimento ou do estado do Paraná, entretanto, poderia ser um bom resultado se a quantidade deste tipo de crédito não estivesse reduzindo todo ano e conseqüentemente, aumentando o valor médio, que conforme demonstrado, está tendo uma redução do valor real.

Semelhante ao investimento em custeio, o investimento pecuário também apresenta todas as regiões acompanhando o estado, com redução da quantidade de contratos, em proporções parecidas e com aumento do valor médio. Mas, diferente do investimento agrícola, a pecuária teve redução do valor nominal, inferindo que todas as regiões do estado estão sofrendo redução deste tipo de Pronaf.

#### 4. CONCLUSÃO

A agricultura familiar é importante na geração de renda, desenvolvimento regional e nacional, emprego, e principalmente, comida na mesa dos brasileiros. Devido a prática familiar na agricultura, muitas pessoas, incluindo os de menor renda, se beneficiam de alimentos mais baratos e de diversidade ao consumir diferentes culturas.

O Pronaf e o crédito rural dirigido a esses agricultores é essencial para a manutenção e crescimento desta modalidade de agricultura e fonte de renda de várias famílias brasileiras, além do aproveitamento da terra e produtividade. Além disso, o crédito é fundamental para a distribuição do alimento produzido que chega a um preço melhor para inúmeros outros brasileiros que necessitam de qualidade e preços melhores.

Este tipo de crédito é importante para o crescimento e fomento desta prática antiga e o Paraná, como um estado caracteristicamente agrícola e dependente do agronegócio e da agricultura familiar, necessita cada vez mais investimentos para esse setor, em busca de promover produtividade, qualidade e renda para essas pessoas.

Entretanto, conforme verificou-se, o Pronaf de custeio e investimento teve uma desaceleração nesses últimos 5 anos no estado do Paraná, tendo uma redução na quantidade de contratos emitidos e também uma redução do valor real, o que demonstra que o programa está perdendo forças ou interesses ou está sendo adotadas outros tipos de políticas. Apesar de ter havido aumento do valor real destinado ao custeio, o investimento agrícola e pecuária foram os responsáveis por reduzir o total do crédito no estado.

Em uma análise das dez mesorregiões do Paraná, foi verificado que o investimento está em queda em todas as regiões e o custeio, apesar de aumentar o valor real em algumas regiões, apresenta redução da quantidade de contratos em todo o estado.

Desta forma, é possível concluir que o Paraná está sofrendo uma redução do crédito rural em investimento, tanto agrícola como pecuária e em relação ao custeio, há uma disparidade entre as regiões, com muitas reduzindo o valor real e poucas com um crescimento, destacando-se.

Por fim, apesar da crise fiscal, é necessário que o governo busque expandir este tipo de crédito devido a sua importância no desenvolvimento do Estado e da quantidade de pessoas que são beneficiadas direta e indiretamente com o crescimento da agricultura familiar.



## Referências

BACEN – Banco Central do Brasil. **Matriz de Dados do Crédito Rural – Contratações**. Disponível em < <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/micrrural>>. Acesso em 10 de jul. 2019.

BIANCHINI, Valter. **Vinte anos de Pronaf, 1995-2015. Avanços e desafios**. Brasília: SAF/MDA, 2015.

DAL SOGLIO, Fabio Kessler; KUBO, Rumi R. (Org.). **Desenvolvimento, agricultura e sustentabilidade**. Porto Alegre, Editora da UFRGS, 2016.

EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária. **Agricultura familiar, desafios e oportunidades rumo à inovação**. Disponível em: < <https://www.embrapa.br/busca-de-noticias/-/noticia/31505030/artigo---agricultura-familiar-desafios-e-oportunidades-rumo-a-inovacao>>. Acesso em 10 de jul, 2019.

FAO/INCRA. Projeto de cooperação técnica INCRA/FAO. **Novo retrato da agricultura familiar. O Brasil redescoberto**. Brasília, p.36. 2000.

GONÇALVES, Sérgio. **Ações extensionistas da UFU nos assentamentos rurais de Ituiutaba**. Revista Extensão em Foco. Uberlândia, nº 17, p. 25. Out./ Dez. 2018.

GUANZIROLI, C. E. **Reforma Agrária e Globalização da Economia**. Brasília: INCRA, 1999. 26p.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Agropecuário 2006**. Rio de Janeiro: IBGE, 2006.

\_\_\_\_. **Censo Agropecuário 2017**. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

IPARDES. Brasil. **Agricultura familiar no Paraná responde por 43% da produção e abriga 70% do pessoal ocupado**. [S.I]. Disponível em: <[http://www.ipardes.gov.br/index.php?pg\\_conteudo=1&cod\\_noticia=187](http://www.ipardes.gov.br/index.php?pg_conteudo=1&cod_noticia=187)>. Acesso em 26 de jul. 2019.

MATTEI, Lauro. **Políticas públicas de fomento à produção familiar no Brasil: o caso recente do Pronaf**. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, n. 44, p. 4-17, Fortaleza. Anais... Fortaleza: SOBER/BNB, jul. 2006.

MELO, O. C., PARRÉ, J. L. **Índice de desenvolvimento rural dos municípios paranaenses: determinantes e hierarquização**. In: RER, vol. 45, nº 02, p. 329-365, Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/resr/v45n2/05.pdf>>. Acesso em: 28 de jul. 2019.

MICHELLON, E. **Agricultura familiar e o agronegócio**. Maringá: EaD/Cesumar, 2011.



RIBEIRO, Alcimar; MAROUVO, Claudio. **O Papel Da Moeda Na Dinâmica Econômica Da Baixada Fluminense-Rj**. Redes (St. Cruz Sul, Online), v. 21, nº 2, p. 267 – 283. 2016.

SEAD/MAPA - Secretaria da Agricultura Familiar e Cooperativismo. **Plano Safra 2019/2020 entra em vigor nesta segunda-feira**. [S.I.]. Disponível em: <[http://www.mda.gov.br/sitemda/noticias/p"lano-safra-20192020-entra-em-vigor-nesta-segunda-feira](http://www.mda.gov.br/sitemda/noticias/p)>. Acesso em: 25 de jul. 2019.

\_\_\_\_\_. **O que é a agricultura familiar**. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/sitemda/noticias/o-que-%C3%A9-agricultura-familiar>>. Acesso em: 23 de jul. 2019.

\_\_\_\_\_. **Painel de Políticas da Sead**. Disponível em: <<http://nead.mda.gov.br/politicas>>. Acesso em: 28 de jul. 2019.

SILVA, José F. Graziano da (Coord.). **Estrutura agrária e produção de subsistência na agricultura brasileira**. Col. Estudos Rurais. São Paulo: Hucitec, p. 245, 1978.

SILVA, Christian; ZERBATO, Caio; ROCHA JR, Weimar. **Agricultura Familiar e Desenvolvimento Paranaense entre 1996 e 2006**. Informe Gepec, v. 14, n. 2, p. 39-59. Toledo, 2006.

SOUZA, Paulo; PONCIANO, Nivaldo; NEY, Marlon; FORNAZIER, Armando. **Análise da Evolução do Valor dos Financiamentos do Pronaf-Crédito (1999 a 2010): número, valor médio e localização geográfica dos contratos**. RESR. Vol. 51, Nº 2, p. 257-254. Piracicaba, 2015.

TERRA, Tiago; GRILLO, Fernando; SAID, Thiago; OLIVEIRA, Cristiano. **Aplicação Do Método Shift-Share No Brasil E No Mundo: Análise Bibliométrica Na Base Scopus**. XXXVII Encontro Nacional De Engenharia De Produção. Joinville, 2017.

*Recebido em 12/12/2019  
Aprovado em 07/01/2020*



## A IMPORTÂNCIA DOS LIMITES NA EDUCAÇÃO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

### THE IMPORTANCE OF LIMITS ON THE EDUCATION OF CHILDREN AND ADOLESCENTS

Sergio Paulo de Oliveira<sup>1</sup>

#### Resumo

A educação de uma criança ou adolescente envolve uma série de atitudes, estratégias e escolhas por parte dos adultos, especialmente dos pais. Dentre os aspectos mais complexos deste processo encontra-se a necessidade do estabelecimento de regras e disciplina. Como se sabe, muitas vezes, a colocação de limites gera conflitos entre pais e filhos. Desta forma, percebe-se que muitos pais, devido à insegurança ou omissão no momento de corrigir ou punir comportamentos inadequados, não transmitem os valores necessários para que os filhos cresçam com a capacidade de fazer escolhas mais acertadas e tendo consciência de que os limites existem para organizar a vida em sociedade e também para proteger as pessoas em seus direitos. Com o objetivo de apresentar reflexões acerca desta controversa questão, este artigo foi construído a partir da experiência do autor e da contribuição de diversos outros especialistas na área.

**Palavras-chave:** Disciplina; Limites; Educação; Regras; Crianças; Adolescentes.

#### Abstract

The education of a child or adolescent involves a series of attitudes, strategies and choices on the part of adults, especially parents. Among the most complex aspects of this process is the need to establish rules and discipline. As is well known, setting limits often creates conflicts between parents and children. Thus, it is noticed that many parents, due to insecurity or omission when correcting or punishing inappropriate behaviors, do not transmit the values necessary for their children to grow up with the ability to make better choices and being aware that limits exist to organize life in society and also protect people on their rights. In order to present reflections on this controversial issue, this article was built from the author's experience and the theoretical contribution of several other experts in the field.

**Keywords:** Discipline; Limits; Education; Rules; Children; Adolescents.

---

<sup>1</sup> Mestre em Políticas Públicas e Desenvolvimento pela Universidade Federal da Integração Latino Americana – UNILA. Email: prof.sergio2021@hotmail.com.





## 1. INTRODUÇÃO

Limites é por si só um assunto inesgotável; as gerações vêm debatendo esse tema ao longo dos tempos e assim permanecerão porque ele é mutável, tal como as relações, como a educação, como a vida. Assim sendo, há um vasto número de tratados acerca da necessidade e importância de se colocar limites às crianças e adolescentes; livros, teses, teorias, pesquisas de campo, publicações científicas ou produções artísticas, em que especialistas e autores em geral divergem em seus posicionamentos, haja vista a complexidade da questão. Nesta linha, Brooks e Goldstein (2005) afirmam que se trata de uma ocasião rara quando três ‘especialistas’ em criação de filhos têm o mesmo entendimento sobre práticas disciplinares.

Assim sendo, Oliveira (2010) argumenta que quando se reflete sobre limites faz-se necessário guiar-se mais pelo bom senso, responsabilidade, experiência e amor aos filhos do que alicerçado em dados e números concretos. Não obstante, percebe-se que, nesta complexa área, existe um senso quase que comum: a era atual sofre de falta de limites, o mundo está carente de *nãos*, e assim, percebe-se que ser humano sem limites é apenas a ponta do iceberg da sociedade em que vivemos.

Apesar de se compreender que o mundo contemporâneo é incomparavelmente diferente de quando éramos apenas os filhos de nossos pais, observa-se que, em consequência da crise de autoridade, sobretudo da família, uma geração de órfãos de pais vivos se perde na guerra das drogas, na violência no trânsito, na carência de afeto. Nesta sociedade *nonstop*, esquece-se que não há influência mais importante na vida dos filhos que a dos pais. Deixa de levar em conta que os filhos, muitas vezes, precisam mais de pais do que de amigos, que a escola da vida do *não* começa dentro de casa e que se os filhos não ouvirem *não* dos pais, estarão despreparados para ouvir *não* da vida. Enfim, quando os adultos não ensinam ou param as crianças e adolescentes pela educação, é a vida que os fará parar, lá fora.

Regras, deveres e limites existem para que se possa viver em sociedade. São eles que garantem sair de casa, trabalhar, ter amigos e colegas, conviver com vizinhos, com os filhos, com a família, com o mundo. É a dosagem exigida de doação, onde cada um, por lei ou em tácito acordo, tem que dar a sua parte, para que se possa, assim, viver em grupo. E isso se ensina para filho desde pequeno muito antes que a vida resolver fazê-lo. É a base que se dá como garantia para que ele possa entender o que é viver em sociedade, e que, independente da sua vontade, do seu esforço ou do seu merecimento, a vida vai lhe dizer *não* e ele terá que prosseguir da mesma maneira.

Nas relações sociais existem limites a serem respeitados, quer seja no trabalho, na escola ou em quaisquer outras instâncias ou ambientes. Para isso, existe a grande maioria das regras; para organizar, disciplinar, facilitar a convivência ou, em último caso, torná-la minimamente possível. Além de que, muitas regras têm como objetivo principal a proteção das pessoas, de forma que, não se pode conceber uma via de intenso tráfego sem os sinais de trânsito ou que alguém viole sistematicamente este limite sem que provoque uma tragédia; para isso regras e limites são tão necessários.

Por sua vez, este artigo não propõe fórmulas mágicas, teses revolucionárias, nem dá o mapa da mina ou tampouco garante a receita infalível do sucesso. Não existem verdades



absolutas ou respostas prontas. Não existem regras universais, nem terapias milagrosas. Não há planos à prova de fracassos. Há, isto sim, princípios básicos que merecem reflexão mais aprofundada; essa é a proposta.

## 2. LIMITES ATRAVÉS DOS TEMPOS E DAS CULTURAS

Limites; este velho e ao mesmo tempo tão contemporâneo assunto não é território totalmente seguro, pois as dúvidas vêm acompanhando o ser humano através da história. Povos como os gregos, romanos, chineses e diversas outras civilizações já se debruçaram sobre este assunto e se debateram sobre o mesmo, tendo em vista que, cuidar de crianças e adolescentes e lhes transmitir amor, disciplina e valores sempre foi menos difícil na escrita, na teoria, do que na prática.

Em tempos remotos, as crias tinham que ser protegidas das feras e das adversidades da natureza e hoje, os perigos são outros, mas não menos assustadores. A bem da verdade, o meio em que se vive nunca foi tão agressivo quanto nos dias atuais. No entanto, a educação atravessou os tempos buscando dar conta disso e o homem tem sobrevivido por milênios tendo trazido a história da humanidade, a civilização, os filhos, até o século XXI. Assim, ser pai e mãe que protegem e educam sempre se constituiu num desafio, em noites de sono perdidas, porém, em contrapartida, em recompensas que fazem todo e qualquer sacrifício valer a pena.

Alguns podem até dizer: “Ah, mas hoje em dia, as coisas são muito diferentes; atualmente, nossos filhos são mais rebeldes; hoje em dia, eles são mais revoltados; atualmente, os jovens não têm mais respeito.” Outros podem argumentar: “Ah, mas antigamente, os jovens eram obedientes; no meu tempo, eles escutavam os adultos; antigamente, eles não davam trabalho aos pais; no meu tempo, pais e professores não eram desafiados em sua autoridade.”

Mas, será que é bem assim mesmo? Há quase 2.500 anos, o filósofo grego, Sócrates, afirmava: “Nossa juventude ama o luxo. É mal-educada. Zomba das autoridades. Nem sequer se levantam ou descruzam as pernas quando uma pessoa idosa entra na sala. Não obedecem a seus pais. Agem como verdadeiros tiranos. São simplesmente uns mal-educados.” *Mal-educados...irreverentes...desrespeitosos*. Muitos diriam que Sócrates estava se referindo aos filhos ou alunos do século XXI. Percebe-se que mais de 2 milênios se passaram e colocar limites continua sendo um grande desafio aos pais, à sociedade. Assim sendo, dar limites é atemporal e sempre foi necessário, apenas mudaram os motivos que os exigem através dos tempos.

Não obstante a interferência de outras variáveis, os pais são os principais responsáveis pelos valores nos quais os filhos acreditarão e pelos adultos que eles se tornarão, isto é, a maneira como são educados pode fazer toda a diferença na vida deles, pois a base do que eles serão no futuro é construída por pais que educam

A essência da paternidade responsável consiste em tentar sempre conhecer bem os filhos para ser um pai que ama, incentiva e, também, coloca limites. Neste sentido, a figura histórica mais conhecida na China como mestre e filósofo, o pensador Kung-Fu-Tse



(Confúcio) que viveu de 551 a 479 a. C., certa vez, afirmou: “Um bom pai conhece a essência de seus filhos. Ele freia aquele que é ousado demais e empurra o que não sabe andar com as próprias pernas.” Dessa forma, verifica-se que há questões que atravessam a história. Podem vir com embalagem nova, com jeito de civilização, mas o conteúdo ainda é o mesmo. Assim, orientar, educar, fazer dos filhos pessoas de bem, capazes de viver em sociedade, respeitando as diferenças e reconhecendo limites nunca foi uma tarefa fácil.

O homem, no sentido de humanidade, protege sua cria como qualquer outro animal; é instintivo, está no código genético e, não vem ao caso, neste artigo, tentar decifrar este amor, mas sim entender melhor o que fazer com ele. Criar é proteger, guiar, orientar e, por isso mesmo, limitar. Os antepassados já tiveram filhos para servir ao Estado, para fortalecer as terras, para que cuidassem dos mais velhos quando crescessem, para gerar riquezas. Cada tempo, uma necessidade, uma causa, uma consequência. Logo, as famílias já foram extremamente numerosas o que significava casamento sólido, raiz fortalecida, tronco robusto, copa larga. Por isso, os pais são árvores, ainda que nos dias de hoje, com menos filhos, menos frutos. Entretanto, isso não garante sucesso aos pais modernos, nem mesmo menos dor de cabeça, pois atualmente as relações se modificaram, as famílias estão cada vez menores e educar se tornou tema de livros e objeto de estudos científicos.

O passado de casa cheia, de mesa grande e comprida e de pão contado fazia dos pais mais organizadores, administradores, provedores, do que propriamente educadores. Muitas dessas famílias e desses filhos eram criados pelos irmãos mais velhos e as regras se estendiam a todos. Hoje, os filhos com poucos irmãos, ou sem eles, não sabem dividir o pão, o casaco, a cama, o quarto, nem a mochila. Desta forma, os pequenos príncipes domésticos têm mais dificuldades em ter limites e os pais, por sua vez, em demonstrar o que significa repartir, ceder, frustrar-se, ouvir *não*.

Problema novo, atual? Não. Apenas se desperta mais interesse por ele porque não se teme mais a noite, o frio ou o animal de grande porte, como temiam nossos antepassados.

As pessoas possuem cada vez mais, mas se dão cada vez menos. O mundo se globalizou, mas cada um continua em sua solitária árvore. Usar perfume, sentar-se à mesa, cobrir o corpo com roupas, dominar os sentimentos e desenvolver várias habilidades e códigos de educação, por vezes, faz com que o ser humano esqueça que é bicho. Porém, já se morou em árvores, já se teve medo da noite naqueles remotos tempos em que o fogo, muito mais do que aquecer e preparar o alimento, cumpriu a importante tarefa de proteger e de acolher enquanto a luz do dia não dava segurança.

A evolução trouxe a descoberta da semente e a vantagem de domesticar animais, além de diversas outras conquistas alcançadas a conta gotas e sempre na esperança de se sobreviver a mais uma era. Neste processo, cometeram-se muitos erros, mas apesar de todos os equívocos, acertou-se mais, pois o homem sobreviveu à natureza. Tendo em vista que já não se teme tanto a natureza e os animais, na contemporaneidade, os filhos são preparados para enfrentar e sobreviver a desafios criados pela dinâmica da própria sociedade: o desamor, o egoísmo, as doenças, a violência, as drogas e a banalização do valor da vida. O homem ainda é um ser primitivo, por mais que se fale ao telefone, que se dirija carros confortáveis e que se possa voar mesmo sem que se tenham asas. Apesar de todas as conquistas humanas, suas crias



ainda procuram o peito da mãe logo que nascem, como se assim não deixassem esquecer de onde se veio e que animal realmente é o ser humano.

A história da humanidade demonstra que nada é novo no colo de uma família; são questões que se perpetuam, se repetem, se renovam, adaptando-se aos novos tempos, ao novo mundo. Mas, a essência é a mesma, haja vista que se no passado se temia a noite e o desconhecido, atualmente teme-se também o dia e nem tudo o que é conhecido significa segurança. O futuro chegou e o que parecia trazer mais segurança, como o celular, a internet, apenas deixa a nítida sensação de que não se consegue ter garantias de absolutamente coisa alguma.

Por tudo isso, deve-se apostar na educação transmitida no cotidiano; na porta da escola ao cumprimentar o porteiro, na quantidade de comida colocada com consciência no prato na hora do almoço, no “com licença” ao interromper uma conversa, no “por favor” ao pegar algo emprestado, no “obrigado” ao receber uma gentileza, no bater na porta antes de abrir, no saber esperar sua vez e sua hora, ao aceitar o *não*, na vida que vai passar e nas escolhas que se tem que fazer, na perda que se tem em cada ganho e no ganho que se leva em cada perda.

Preparar as crianças e adolescentes para os *nãos* que a vida reserva é dar limites e essa é a base da educação; a verdadeira herança que se deixa para os filhos. E isso nunca foi diferente desde os tempos remotos em que se educava uma criança apenas para que, quando saísse da caverna ao amanhecer, tentasse sobreviver por mais um dia, até a contemporaneidade em que se busca educar para que os filhos viajem à lua, brinquem na Via Láctea, mas não fujam do alcance dos braços dos pais e retornem sãos e salvos ao final das aventuras.

Observa-se que muitos pais têm grande dificuldade em aceitar que os tempos mudaram e que é necessário se adaptar também à realidade atual no que se refere à educação. Assim, muito se questiona: onde está o limite? Ele existe? Ou o amor que preenche o peito e que atemoriza só em pensar que algo de ruim possa acontecer ao filho, dá garantias aos pais de “irem e virem” pelos cadernos, pelo celular, pela internet e pelos segredos do mesmo? O que está lá que um pai ou mãe não possam ver ou saber? Onde é fim do cuidado e o início da invasão? Há desrespeito neste ponto entre pais e filhos? Enfim, se os especialistas tivessem as respostas certas para todas essas perguntas, não escreveriam teses sobre limites, mas sim, um manual com receitas prontas, fórmulas mágicas, dicas infalíveis e verdades absolutas.

### **3. NO LIMITE DA EDUCAÇÃO**

Os pais passam a vida toda na expectativa de algum dia ver os filhos como uma obra acabada, bem-criados e com escolhas que acreditam serem acertadas. Educar leva tempo e incertezas nas arriscadas doses de permitir e orientar; a isso se soma participação, dedicação, paciência e generosidade e, por isso, dá tanto trabalho, todavia, a educação faz a diferença independente do tempo e do lugar.

Muitos pais da atualidade, observam a educação com teorias, boas escolas, roupas limpas, tênis novo, raríssimos “obrigados,” alguns “com licença” e escassos “por favor.” A correria lhes dá um poderoso, porém enganoso, alibi para a falta de tempo para educar: ganhar



dinheiro para dar aos filhos cada vez mais o que eles sequer precisam e dividir a responsabilidade da educação.

Percebe-se que no mundo de hoje, muitas famílias esquecem que os filhos são intransferíveis e delegam a responsabilidade de educar principalmente para as escolas. Assim, pode-se vê-los logo cedo com pesadas mochilas nas costas ao que se seguem cursos de línguas, informática, atividades físicas, horários marcados e uma agenda lotada; maratona diária que transforma crianças e adolescentes em adultos em miniatura que, sem tempo para brincar ou desfrutar os pais e amigos, estão prontos para serem homens com saudade de uma infância que não tiveram. Neste sentido, Tavares e Pietrobon (2016) analisam a dinâmica relativa ao papel da escola e da família no processo educativo e concluem que quando os pais dão importância aos estudos e estabelecem parceria com a escola “também atuam positivamente sobre o bom comportamento de crianças e jovens em idade escolar” (TAVARES; PIETROBOM, 2016, p. 496).

Entretanto, não se pode esquecer que educar nunca foi modismo; é necessidade, é dever. Os filhos têm direito a uma educação efetiva; a melhores perspectivas de futuro. Pitágoras, filósofo e matemático grego que viveu 500 anos antes de Cristo, já alertava: “educa o menino se não quiser punir o homem”. Porém, tantos séculos depois, estão sendo punidos não só homens, jovens ou adolescentes, mas, também, meninos. São delegacias, presídios e centros de ressocialização lotados de jovens e adolescentes, órfãos de educação, de limites, de bom senso, de discernimento, de valores morais, enfim, verdadeiros órfãos de pais vivos.

Mathews e Pillon (2004), em seu trabalho acerca dos fatores de proteção e risco associados ao uso de álcool em adolescentes filhos de pais alcoólatras no Peru, advertem com relação à ausência dos pais e à falta de clareza nas regras.

Esta ausencia de los padres también probablemente genere el que falte la claridad en las reglas, ya que los adolescentes tiene que manejarse solos por espacios prolongados y en los que faltando alguno de los padres, tendrá necesariamente que tomar decisiones y por lo tanto madurar en ese proceso de error/acierto, pero que generalmente se ve orientado por la referencia de los valores y la cultura que rigen en su familia (MATHEWS; PILLON, 2004, p. 365).

Viorst (2007) lembra que “o discernimento, em qualquer idade, pode evitar que cantemos novamente as mesmas tristes canções” (VIORST, 2007, p. 337). Afirma ainda que que o ser humano não nasce com compromisso moral algum ou mesmo com a intenção de ser bom, pois se quer sempre e cada vez mais e só lentamente se desiste de agarrar tudo o que estiver ao alcance das mãos, por isso, a necessidade da educação. Portanto, há que se educar para que o ser humano perca a liberdade do vale tudo e adquira a capacidade de sentir culpa, pois embora a culpa possa privar de muitas coisas significantes, o mundo seria monstruoso sem este sentimento, considerando-se que as liberdades que se perdem, conforme Viorst (2007), as restrições e tabus são perdas necessárias – parte do preço que se paga pela civilização. Alerta ainda Viorst:

Não há dúvidas de que pessoas com histórias extremamente semelhantes emergem delas de modos extremamente diversos. Não há dúvidas também que pessoas muito parecidas hoje chegaram a esse ponto vindas de lugares diferentes. No



relacionamento humano não existem correlações definitivas e simples de  $a = b$ . Isso porque, além da educação, existe a natureza. Porque acrescentamos a todas as experiências da nossa vida as qualidades singulares e específicas com as quais nascemos (VIORST, 2007, p. 48).

Ao aceitar a limitação do proibido e do impossível, o ser humano torna-se um eu adulto, moral e responsável descobrindo – dentro dos limites impostos pela necessidade – a liberdade de escolha. Todavia, é de fundamental importância que o mesmo seja submetido a um processo educativo de construção dos conceitos elementares de autodisciplina, direito e dever, tendo em vista que habita sempre em seu íntimo uma batalha entre aquilo que se quer ter ou fazer e o que realmente é de direito possuir ou realizar.

No entanto, percebe-se que considerável parcela de pais não se dá conta do poder da educação, do quanto eles podem influenciar nas escolhas dos filhos, no tipo de adulto que os mesmos se tornarão. Pais que educam têm a capacidade de influenciar a personalidade, os interesses, o caráter, a inteligência, as atitudes, os valores, as preferências e aversões de seus filhos. Podem também influenciar seu comportamento em casa, na escola e entre amigos. Neste sentido, Bolsoni-Silva e Marturano (2002) relatam que as conclusões de diversos pesquisadores apontam para a conexão entre a educação e o comportamento dos filhos.

Estes pesquisadores apontam para a existência de uma ligação entre práticas educativas e comportamento antissocial dos filhos, à medida que as famílias estimulam estes comportamentos por meio de disciplina inconsistente, pouca interação positiva, pouco monitoramento e supervisão insuficiente das atividades da criança [...] os filhos expostos à violência por longos períodos, frequentemente comportam-se de forma agressiva e, quando são criados em condições negligentes, tornam-se pouco tolerantes à frustração, com pouca motivação para seguirem normas sociais e relativamente imunes ao remorso (BOLSONI-SILVA; MARTURANO, 2002, p. 227-228).

A orientação adequada e constante pode fazer com que os filhos se tornem bons e atenciosos, por outro lado, a ausência de uma postura coerente por parte dos pais pode fazer com que os mesmos se transformem em pessoas mesquinhas e egoístas, sobretudo, porque a maneira como os pais criam seus filhos tem enorme influência sobre seu desenvolvimento e sobre o tipo de pessoa em que se transformarão.

Sabe-se que limites é tema delicado por se tratar de uma questão que nada mais é do que uma linha invisível que além de se não se ver, não se toca e, geralmente, nem se sente. Às vezes, a mesma só é percebida quando os pais já estão do lado de lá em um terreno pantanoso e sentem-se inseguros com o poder que os filhos passaram a ter sobre eles, ou ao contrário, quando se fragilizam diante dos filhos, perdem o caminho de volta para casa e não sabem mais como retornar de mãos dadas com eles. Por vezes, têm até mesmo que trazê-los no colo, ainda que sejam homens feitos e os pais já nem tenham braços e pernas para isso.

Limite é quando se consegue perceber o outro e isso independe do que o outro veste, do que come, de onde dorme, no que acredita, do que o agrada, do que sente, da língua que fala e do mundo que vê. Reconhecer-se igual e, por isso, respeitar diferenças é entender o limiar do limite que paira sobre todos, o tempo inteiro, onde quer que se esteja. Deve-se



reconhecer o outro além de si mesmo, e esse outro pode ser o vizinho que pouco se vê, o menino que quer limpar o para-brisa no sinal fechado, o porteiro do qual não se lembre o nome, a faxineira que não se sabe onde mora ou os invisíveis que existem nas ruas.

Assim, ensina-se os filhos a fazerem a diferença quando entrarem no ônibus e agradecerem ao motorista que está ali o dia inteiro dirigindo, que abram um sorriso de bom dia para quem já está no elevador, que perguntem o nome das pessoas com quem convivem, que a tia da cantina da escola seja tão respeitada quanto a diretora, que o colega de sala que não joga bola e não tem amigos também possa ser convidado para a festa, que eles entendam que a escravidão brasileira pode ter deixado rastros, mas que nada justifica tratar a empregada da casa com indiferença ou desprezo. Isso tudo também é ter limites; sinônimo de educação.

Observa-se que há muitos argumentos no sentido de que a falta de limites é geral, é no mundo, está em tudo. Logo, a geração atual tem sido rotulada de sem limites, já que a rebeldia da idade pertence a ela e a ela se reservam as críticas e teorias de como melhorar o mundo. Mas quem a criou? De onde veio? Com quem convive? Como chegou até o ponto em que está?

Cada vez se tem menos filhos, menos distâncias, mais condições, mais facilidades e, na contramão da vida, menos tempo e mais dúvidas de como fazê-los andar com as próprias pernas sem que ultrapassem demais o limite deles e dos outros. Os outros também são os pais, os irmãos, os amigos, os vizinhos, aqueles por quem passam e não veem, as pessoas que os cercam e das quais sabem sequer o nome, o caixa do supermercado, a zeladora da escola, o porteiro do prédio, o tio que vende doces, a faxineira da casa, a vó amada, o tio mal-humorado, a professora esforçada, a namorada conquistada. Os outros podem ser ainda o carro estacionado do vizinho, a parede da escola, o banco da praça, a campainha do apartamento ao lado, a caneta emprestada do amigo, a casa do final da rua, a comida na mesa, o gato na calçada, o tênis comprado à prestação, a bicicleta que fica na chuva.

Muitos pais, mesmo ante todas as evidências contrárias, ainda acreditam que ser moderno ou progressista é educar os filhos sem limites. Neste sentido, Luft (2006, p. 29) enfatiza que “a gente brinca demais à beira do abismo.” Luft ainda alerta:

Temos muitos adolescentes infantilizados pelo excesso de proteção paterna ou pela sua omissão, na gravíssima crise de autoridade que nos assola; temos jovens e adultos incapazes porque quase nada lhes foi exigido, nem na escola, nem em casa. Talvez tenha lhes faltado a essencial atenção e interesse dos pais na onda do ‘tudo numa boa’ (LUFT, 2006, p. 207).

Enfim, faz-se necessário que a geração adulta reflita com um pouco mais de profundidade acerca de determinadas atitudes, comportamentos e escolhas que assume, pois quando as crianças e adolescentes, conforme já citado, não são parados pela educação, é a vida que os fará parar lá fora e, com certeza, não será com o afeto de mãe ou com o olhar condescendente do pai.



#### 4. NO LIMITE DO NÃO

Como se pode observar, cada vez mais, no seio da sociedade, os pais têm demonstrado crescentes dificuldades em estabelecer limites para os filhos. Antunes (2005) defende que todo pai é sempre um educador e jamais se educa se não se usa a disciplina, se não se estabelecem limites, se não se ensina o significado integral de um *não*. Segundo o autor, educar significa exercer a autoridade e esse exercício começa pela educação sobre o sentido do *não*. Muitos pais esquecem que afeto combina com firmeza e que o *não* é a maior e mais difícil prova de amor que, muitas vezes, se deve dar.

Muitos pais e mães, por amarem os filhos, têm imensas dificuldades em dizer *não* para os mesmos sem sequer se darem conta de que estabelecer regras, censurar comportamentos inadequados, cobrar responsabilidades, enfim colocar limites, são em essência, atos de amor e que, em qualquer circunstância, amor e firmeza devem caminhar de mãos dadas no processo de educação. Às vezes, escolhe-se dizer *sim* não por afeto, amor ou compaixão, mas por se optar pelo fácil caminho de não se defrontar, não comprar briga, não se estressar e nem ter que dar explicações demais, haja vista que dar limites significa dizer *não* quando necessário, mas exige também explicação adequada para isso, porque se não pode se constituir em mero castigo, implicância ou impertinência gratuita.

O dolorido e desconfortável *não*, muitas vezes, exige explicações e esclarecimentos por parte dos pais enquanto que o belo e caloroso *sim* lhes dá a leveza de parecerem ser bons, amigos e generosos. Bondade, amizade e generosidade essas, muito mais ligadas ao cotidiano sempre tão ocupado dos pais do que necessariamente ao mundo dos filhos. Assim, quantas vezes mal se ouve o que é perguntado e, antes que se comece a ter que negociar um possível *não*, garante-se logo um *sim* a eles, o que poupará tempo e confronto.

Logo, deve-se estar atento para que as posturas demasiado permissivas tenham menos força do que o compromisso e dever de contribuir para que os filhos sejam seres humanos lúcidos, emocionalmente saudáveis e prontos para compreender que no *não* de hoje pode haver mais amor do que lhes parece, ainda que leve tempo, que eles precisem, talvez, se tornarem pais para que possam perceber e perdoar aos seus pais.

Luft (2006) também alerta que os pais desaprenderam a dizer *não*, enquanto Cury (2003) acrescenta que os papéis se inverteram, ou seja, antigamente, os pais eram autoritários; hoje, são os filhos. Os professores que em outros tempos eram heróis dos alunos hoje são vítimas deles. Enfatiza que os jovens da atualidade não sabem ser contrariados e que nunca na história se assistiu a crianças e jovens dominando tanto os adultos. O que se vê são filhos que se comportam como reis cujos desejos têm que ser imediatamente atendidos. Lembra também o autor que os pais, em primeiro lugar, precisam aprender a dizer *não* para os filhos sem medo, pois se eles nunca ouvirem *não* dos pais, estarão despreparados para ouvir *não* da vida e, conseqüentemente, não terão chance de sobreviver. Cury (2003) aponta ainda que, quando disserem “*não*” com convicção, esses pais devem evitar ceder a pressões e chantagens. Araújo (2005) enfatiza que ao dizer *não* de maneira ponderada, os pais impedem que o filho se transforme num tirano dentro de casa e, mais tarde, venha a sofrer, no mundo lá fora. Há áreas em que o *não* deve ser definitivo e inegociável. Assim, é imprescindível que os pais tenham clara definição acerca de quais assuntos ou circunstâncias torna-se possível “negociar” com os filhos alguma ordem ou regra. Portanto, os pais devem procurar estar



sempre abertos para flexibilizar uma decisão que não seja em questões-chave. Negociar um *sim*, desde que seja com bom senso e equilíbrio, pode criar um clima de maior empatia e proximidade com os filhos.

Importante ainda a se sobrelevar é a harmonia que se faz necessária entre o pai e a mãe com relação ao *não* e ao *sim*, isto é, ambos devem concordar com o que o filho pode ou não pode fazer. Caso contrário, o mesmo buscará se aproveitar dessa indefinição fazendo com que os pais entrem em contradição.

Ressalte-se que os pais também devem tomar cuidado para não regular em demasia vida dos filhos, pois o excesso de *nãos* é tão prejudicial quanto a inexistência dos mesmos. Percebe-se que ser pai ou mãe nos dias de exige muito mais flexibilidade do que antigamente, pois quando pais e filhos têm um limite muito tênue entre eles, o resultado é o caos. Em contrapartida, quando há limites muito rígidos, o resultado é o desligamento e o isolamento e nenhum deles é saudável. Desta forma, quando os limites entre pais e filhos são claros e flexíveis, o sistema tende a funcionar bem melhor.

Os pais devem ter a coragem de aceitar o preço a pagar quando apostam as fichas na dolorosa resposta *não*, tendo em vista que o *sim* dá menos trabalho, independente do preço que poderá ser cobrado pela vida mais tarde. Sabe-se que muitos pais se sentem despreparados e inseguros para os filhos dos novos tempos diante de uma situação em que não se sabe se dá o sinal verde e se diz *sim* ou aplica-se o cartão vermelho e se encara o *não*.

Neste aspecto, há que destacar também alguns fatores de risco existentes dentro das famílias que podem fazer com que a criança ou adolescente se torne mais vulnerável. “Brigas entre os pais, a disciplina relaxada [...] a presença de punição severa e inconsistente são variáveis presentes e relevantes nas famílias de jovens desviantes” (ZAMBERLAN; FREITAS; FUKAMORI, 1999, p. 37).

Outro aspecto pertinente a ser observado na questão da colocação de limites diz respeito ao fato de que, muitas vezes, quem realmente precisa de limites são os pais, sendo que isso geralmente ocorre quando os mesmos tentam resgatar a sua história de vida através dos filhos; uma história de um tempo que já passou e que não mais pertence aos pais. Pais que tentam reviver através dos filhos os sonhos de uma juventude que não tiveram ou não souberam ou não puderam aproveitar. Assim, esquecem o bom senso e projetam nos filhos as carências e frustrações de uma infância ou adolescência mal resolvida e, desta forma, são prejudiciais aos filhos quando, em função disso, não colocam limites a determinados comportamentos.

Ressalte-se que o pai que diz *não* está condenado a presenciar portas que baterão, cara feia e mau humor perambulando pela casa, respostas secas e azedas e adeus ao beijo de boa noite. Além de que, o *não* vem anexado a uma rede de perguntas que exigem repetitivas explicações. Todavia, educação vale pra vida toda, portanto, tempo demais.

Logo, não se deve ter medo de cara feia. Aliás, os filhos terão a vida toda pra ver cara feia nos desafios profissionais e nos relacionamentos e também terão que saber lidar com isso. Sem dúvidas, a escola da vida do *não* começa dentro de casa quando se desliga a televisão no meio de um jogo de vídeo game por que amanhã é dia de escola, vai ter prova e já passou da hora de ir dormir. Enfim, ensina-se muito mais com o *não* do que com o *sim*, embora este também deva existir em abundância.



Cury (2003) destaca que algumas pessoas não conseguiram vencer na vida exatamente porque não tiveram paciência para suportar um *não* ou porque não tiveram ousadia para enfrentar algumas críticas e até mesmo humildade para reconhecer suas falhas. Tiba (2002) afirma que o mundo é a realidade onde convivem o *sim* e o *não* e que o *sim* só tem valor para quem conhece o *não*. Observa ainda que na educação do *sim*, a ponta mais perigosa e difícil de lidar está no campo das drogas.

Assim sendo, o *não* que muitas vezes se faz necessário dizer tem, acima de tudo, função protetora, de forma que é essencial que os pais tenham consciência de que não podem se omitir desse papel de primeiros educadores.

## 5. NO LIMITE DO AMOR

Reitera-se a importância de se colocar limites aos filhos, porém, as regras e disciplinas devem ser transmitidas e aplicadas com muito carinho, afeto, compreensão e atenção aos mesmos. Gomide (2004) enfatiza que o grande segredo da educação é conseguir equilibrar-se entre aplicar as regras e manter-se afetivo. Antunes (2005) lembra que um pai amigo e educador trata-se da maior conjunção.

Cury (2000) adverte que antes de exigir limites dos filhos, os pais têm que dar amor a eles. Por seu turno, Tiba (2002) orienta que “é importante que fique bem claro para a criança que, mesmo que a mãe e o pai reprovem determinadas atitudes dela, o amor que sentem por ela não está em jogo” (TIBA, 2002, p. 54). Steinberg (2005) argumenta que se deve buscar que os filhos percebam a autoridade como consequência da sabedoria e mesmo do amor por eles. Já, Betelheim (1998) defende a ideia de que o amor dos filhos pelos pais é a razão de temerem decepcioná-los. Por tudo isso, é imperativo que se discipline, que se coloquem limites, mas sempre se mantendo abertos canais de diálogo e, ao criar regras, torná-las flexíveis quando possível e necessário. Por conseguinte, tem-se, às vezes, que “ceder” na relação com os filhos.

Luft (2006) relata que os aspectos positivos que mais marcaram a sua educação foi ela ter recebido limites sensatos, porém com autoridade bondosa. “Se os pais pudessem instaurar uma ordem amorosa, mas firme, entendendo que os limites ajudam a dar sentido às coisas, estariam sendo pais bem melhores do que sendo eternamente condescendentes” (LUFT, 2006, p. 47). Por sua vez, Álava Reyes (2005) destaca que quando se quer bem a alguém, há que se buscar fazê-lo olhar o que não quer ver e escutar o que não quer ouvir, e neste processo, deve-se agir com afeto e compreensão, porém, com firmeza e segurança.

Muitas vezes, para a compreensão de determinadas atitudes de um aluno, por exemplo, deve-se buscar conhecer a sua história de família porque é ali que reside a maioria das respostas. Muito do que este aluno é e como se comporta é fruto do ambiente em que está sendo criado e de como sobrevive a ele. E isso, pode ser tanto em lares desfeitos, refeitos ou inabaláveis. O grupo familiar é o “nosso campo de treinamento como seres humanos” (LUFT, 2006, p. 23).



Crescemos com o adubo do afeto, do bom humor e do respeito, e definhamos no veneno da excessiva exigência, ou da aridez – mesmo que houvesse brinquedos espalhados pelo quarto. Nosso comportamento adulto é marcado, mas não fatalmente determinado, pela infância. Ela deixou rastros, como sulcos num rosto ou num campo lavrado, em nossa memória consciente e, mais grave, naquela inconsciente – para serem decifrados e superados, e a gente se tornar mais livre e melhor (LUFT, 2006, p. 167).

No entanto, qual a melhor família? É aquela onde se quer bem, onde se percebe que ali, naquela casa, grande ou pequena, rica ou pobre, com pais casados ou não, há amor, e não o das novelas ou dos romances. Mas, o amor que vê e que cobra, que briga e que dá limites, que dá afeto e dá conselho, que dá responsabilidade e parceria, que ensina amarrar os sapatos e a dançar de rosto colado. Que se se saiba que, se um dia, a casa cair, cai todo mundo junto, abraçado, porque ali, todos se protegem e se defendem, ainda que se brigue por um controle remoto de televisão.

Amar partes é muito mais fácil do que amar o inteiro. Ama-se o filho dormindo, o filho com febre, filho educado, filho rindo, filho com boletim recheado de boas notas. Difícil é amá-lo quando não corresponde, quando fecha a cara, quando desobedece, quando bate a porta, quando não vê, escuta ou fala com os pais. Aí é que entra o amor incondicional, pois amar o filho inteiro é acolhê-lo igualzinho como ele é. Além do mais, o que este filho é hoje ou será amanhã é, também, em partes, construção da família, ainda que o individual seja inquestionável. E esse amor perseguirá os pais enquanto os mesmos respirarem, ainda que dê muitas noites sem dormir, transtornos, gastos e trabalho incessante e, não apenas, alegria, orgulho e prazer.

Todavia, no afã de bem educar os filhos, muitas vezes, também se corre o risco de ser incoerente com os tempos, com a história de vida, com o próprio passado. E, como se sabe, na área de colocação de limites, a coerência por parte dos pais é fundamental. Neste caminho equivocados, exige-se o que não se foi, o que não se fez, o que não se deu conta de viver. Mas, é por amor e por querer que eles sejam e tenham mais do que a vida deu aos pais que eles cobram e exigem dos filhos comportamentos e resultados que, por vezes, não deram aos próprios pais.

Nesta linha de raciocínio, Romanelli (1998) analisa que há o risco da interferência nociva dos pais no processo de formação da individualidade dos filhos quando da colocação de limites. Isso ocorre em função de que, para os pais, a imposição da sua vontade alicerçada em seus valores e experiências de vida assume um caráter diretivo, estruturante e preventivo.

A inexperiência dos filhos e a defesa de sua felicidade e de seu sucesso são os argumentos utilizados para legitimar essa postura. Limitando as possibilidades de os filhos vivenciarem situações novas e de entrarem em contato com a alteridade, os pais dificultam o desenvolvimento da responsabilidade da geração jovem. Antes, criam um vínculo de dependência que favorece a reprodução de suas concepções. Nessas circunstâncias, o paternalismo vivido na família reedita o paternalismo presente na sociedade; um e outro realimentam-se mutuamente (ROMANELLI, 1998, p. 135).



Reconhecer-se humano é perceber que não se nasceu adulto e que a idade que trouxe cabelos brancos, família e responsabilidade não garante vantagens sobre os filhos, apenas cobra postura, participação e transparência na hora de educar. Ressalte-se que a admiração, o reconhecimento e o respeito não são conquistados apenas com palavras ou mesmo com ameaças e sim, com lealdade e coerência ao que se é, ao que se foi e ao que se sonha um dia poder ser. Logo, ganha-se o respeito de filho ao conquistar a admiração dele através de posturas humanas, verdadeiras, honestas.

Barbosa e Wagner (2014) alertam para o fato de que a chegada dos filhos à adolescência constitui-se invariavelmente num momento em que a obediência às regras é questionada, sendo que a consolidação das mesmas se transforma num exercício árduo. Destacam que a construção dessas regras se trata de um processo que se inicia na infância e deve ser mantido na adolescência.

(...) a relação entre pais e filhos adolescentes é constantemente marcada pelo embate entre obediência e desobediência às expectativas e regras construídas. Até agora as pesquisas nessa área afirmam que um relacionamento parental marcado pelo afeto, pelo suporte para autonomia e pela comunicação clara das regras e expectativas está associado a melhores índices de desenvolvimento e ao uso de menos estratégias negativas de resistência e de controle da informação, como, por exemplo, a mentira (BARBOSA; WAGNER, 2014, p. 238).

Neste mesmo entendimento, Cury (2003) lembra que se os pais não conquistarem a admiração dos filhos, não terão poder sobre eles, pois um dos aspectos mais importantes na educação é levar o filho a admirar seus pais. Desta forma, um pai humilde, sem estudo trabalhador braçal pode ser grande dentro do seu filho, desde que o encanto. Em contrapartida, por mais bem-sucedido financeiramente que seja, por mais estudo que tenha, um pai será pequeno na alma do filho se não for admirado pelo mesmo. Conforme Tiba (1996), a ordem chega ao coração quando expressa com carinho, isto é, com a autoridade do amor.

## **6. NO LIMITE DO CASTIGO**

A maioria das regras encontra-se alicerçada no bom senso. A ausência das mesmas pode ocorrer, em muitos momentos, nas relações humanas, entre pais e filhos, por exemplo, porém, na vida em sociedade, torna-se praticamente impossível que apenas o bom senso prevaleça de forma a regular as relações entre as pessoas no que diz respeito ao direito de ir e vir, de posse, de privacidade, entre várias outras situações do cotidiano.

Antunes (2005) discorre amplamente sobre a necessidade das regras e das punições, a partir de exemplos concretos, entre eles, o futebol. Argumenta o autor que não existe partida de futebol sem regras e que há diferentes sanções para os diferentes tipos de transgressões às mesmas. Deste modo, o mesmo deve ocorrer na relação pais e filhos, ou seja, se o filho intencionalmente “derrubar o adversário” dentro da área, o pai tem obrigação de, como juiz imparcial, marcar a penalidade máxima e o filho, de arcar com as consequências. Percebe-se que o grande problema desse jogo que os filhos disputam é que muitos pais, muito mais grave do que não serem os juízes, nem sequer assistem ao mesmo, outros pais fazem de conta que



não veem a falta cometida e outros ainda mentem para si mesmos e “protegem” o filho dizendo que o mesmo não cometeu falta alguma e, o pior de tudo, outros pais que incentivam e valorizam o erro do filho no vale tudo do jogo da vida.

No caso das crianças, a principal razão para a existência de regras é ajudá-las, com o passar do tempo, a desenvolver a capacidade de administrar suas reações e comportamentos, haja vista que elas não vêm ao mundo com a capacidade de se controlar e só conseguirão adquirir autocontrole ao interiorizarem as regras que os adultos estabelecem. Sabe-se que nada desconcerta mais uma criança do que a ausência de normas, no entanto, comprova-se ser mais eficiente os pais definirem algumas poucas regras que eles apliquem com firmeza, constância e coerência do que estipular uma série de regras que não são exigidas ou que são aplicadas ao acaso. Da mesma forma que as regras, também ocorre com os castigos; se os pais prometerem um castigo, devem estar preparados para cumpri-lo. Tiba (1996) aponta que o princípio básico da impunidade é a existência de castigos somada à não aplicação dos mesmos.

O desrespeito e a quebra de regras levam invariavelmente à decepção e ao atrito de modo que os pais se decepcionam com os filhos ao não serem obedecidos e os filhos se revoltam contra os pais por serem censurados ou corrigidos. Nestas situações, não raramente os pais fazem uso da agressão verbal ou da força física, assim, faz-se necessário que seja analisado sob vários prismas este momento tão delicado da relação pais e filhos; a punição, o castigo. Culpa e castigo situam-se numa área ainda mais complexa do relacionamento humano, ou seja, penetra-se em terra sagrada, campo minado sobre o qual divergem até mesmo os mais renomados especialistas em educação.

Desta forma, conclui-se que há que se corrigir os filhos, apesar de que não se deva fazê-lo em momentos de raiva, pois corre-se o risco de ser excessivamente severo e do castigo ser desproporcional ao erro. Ressalte-se que nenhum pai tem o direito de corrigir os filhos com agressão física; socos, pontapés, ferindo, tirando sangue dos mesmos, haja vista que a violência, a crueldade, enfim, a dor física não são elementos educativos.

Zagury (2001) aponta que o grande aliado da teimosia das crianças é a insegurança dos pais que terminam por agredir fisicamente os filhos em função de terem deixado passar muito a hora de agir com firmeza. Além do mais, diversas outras pesquisas na área têm comprovado o vínculo entre o castigo corporal e a agressividade, ou seja, crianças que são esbofeteadas, espancadas, tendem a ser mais agressivas, a brigar mais com outras crianças. Betelheim (1998) adverte acerca do perigo do castigo que faz com que as crianças aprendam que o poder faz a justiça.

Segundo Ginot (2004), apesar de que nem sempre é possível evitar ter que, acidentalmente, bater em crianças, esta não é uma estratégia adequada para se instaurar a disciplina. Há pais que afirmam que são rígidos, que batem em seus filhos com frequência, que os colocam de castigo sistematicamente na intenção de discipliná-los, porém cabe aqui a reflexão de que essas agressões regulares não apresentam resultados, caso contrário, não seriam necessárias, tendo em vista que se sabe que quanto maior for a eficácia de uma punição, menos ela precisa ser aplicada.

Muitos pais extrapolam nas agressões verbais no momento de censurar um comportamento inadequado. A punição não deve ser verbalmente ofensiva. Muito além das



palavras, o tom de voz e a firmeza de atitude com que se estabelece a comunicação é que fazem a diferença. Por sua vez, Antunes (2005) nos alerta que a chantagem emocional - suprema covardia empregada pelos pais - produz menor efeito que uma leve palmada de advertência. Por outro lado, os elogios aos acertos, às atitudes positivas, devem ser muito mais valorizados que as broncas, os castigos, as punições.

Neste mundo que cada vez exige mais pressa, percebe-se que muitos pais cometem o grave erro de escolher os atalhos, os caminhos mais rápidos na hora de educar os filhos. Há que se destacar que impor disciplina através da agressão verbal ou física surte um efeito imediato, mas enganoso, pois o medo de apanhar, de ficar de castigo pode até evitar que uma criança ou adolescente faça algo errado, mas não vai fazer com que ele tenha vontade de agir certo. Filho castigado fisicamente apenas interrompe temporariamente um comportamento e, mais tarde, lembrará muito mais da punição do que das razões pelas quais foi castigado.

Dialogar com o filho, fazer com que ele compreenda o erro, suas implicações e consequências exige muito mais tempo e presença do que dar alguns gritos ou tapas. O ensinamento do exercício da verdadeira autodisciplina, do autocontrole requer muita paciência. Cury (2003) lembra que, caso ocorram algumas inevitáveis palmadas, as mesmas devem ser simbólicas e acompanhadas de uma explicação que conduza as crianças a repensar suas atitudes colocando-se no lugar dos outros.

Nenhum filho ficará traumatizado por ter pais que colocam limites, estabelecem regras e aplicam punições e castigos desde que essas práticas sejam inteligentes, estimulem a arte de pensar e não sejam cruéis ou, nas palavras de Antunes (2005), que sejam o *bom castigo*. As crianças e adolescentes geralmente tendem a aceitar bem os limites quando sentem que são ouvidos, valorizados e respeitados.

Enfim, que não se tenha medo do conflito, tantas vezes inevitável, no processo de educar, mas que jamais se esqueça que se deve fazer com que os filhos compreendam a importância, a necessidade e a função dos limites para que se possa não apenas sobreviver, mas, sobretudo, viver plenamente as possibilidades que a vida oferece, quer seja no amor, na família, nas amizades, no trabalho e em diversas outras perspectivas de realização.

Importante destacar que os limites não são transmitidos e assimilados apenas quando se corrigem ou quando se castigam os filhos; existem diversas outras maneiras – dentre elas através do exemplo – de se contribuir com a formação de adultos mais maduros, equilibrados e emocionalmente saudáveis. Há certos valores assimilados pelas crianças e adolescentes que geram, por si só, o autolimites, a capacidade de fazer escolhas mais acertadas na vida, as noções mais claras de direito e dever, causa e consequência, bem e mal, certo e errado.

## 7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ninguém gosta quando outra pessoa diz *não* para aquilo que se quer, da mesma forma que pai algum sente ou deveria sentir prazer em castigar um filho, entretanto, posturas mais firmes por parte dos pais se fazem necessárias no processo educativo. Logo, diversas situações de atrito ocorrem em famílias quando os pais tentam corrigir e podar atitudes indesejadas dos filhos. Neste sentido, tal como as plantas que precisam ser podadas para que



possam aprofundar suas raízes, reverdecer, crescer e produzir mais, os pais, têm o dever, como jardineiros na vida dos filhos, de corrigi-los, colocar limites, isto é, podá-los em certos momentos para que também possam amadurecer, crescer, fortalecerem-se e se renovarem.

Da mesma forma que se sabe que a poda inflige algum tipo de sofrimento às plantas, os *nãos* causam, muitas vezes, revolta nos filhos. No entanto, tratam-se de dores necessárias para o crescimento desta árvore que terá raízes profundas e não se curvará em qualquer vendaval. Assim sendo, mesmo que se lance um olhar de compaixão sobre os erros dos filhos, mesmo reconhecendo a essência humana, carnal e falível, os pais têm o direito e o dever de corrigir atitudes e comportamentos que não condizem com a educação que se buscou transmitir.

Todavia, necessário lembrar que, no momento de corrigir, o tom de voz fere mais do que as palavras e certas atitudes impensadas ou incoerentes por parte dos pais podem deixar marcas indeléveis na personalidade dos filhos. Verifica-se que esses filhos, com o passar do tempo, conforme amadurecem e se tornam também pais, podem vir a compreender as motivações dos seus pais, entretanto, há situações em que se abre um abismo tão profundo que nem mesmo essa passagem do tempo consegue fazer com que as mãos dos pais alcancem às dos filhos de tal forma que consigam trazê-los de volta. Isso ocorre porque o processo educativo não é um veículo que trafega em mão única; ao contrário, atravessa rodovias mal sinalizadas, sem acostamento, repleto de curvas perigosas, apesar de que, sempre será uma estrada de mão dupla.

Cobrar limites pode gerar polêmica e atritos e, se fosse fácil lidar com essas situações, os pais não optariam tantas vezes por desviá-las do seu caminho para, enfim, ter um almoço em paz, uma conversa sem alterar a voz, um fim de semana tranquilo ou a garantia de assistir à televisão sem interrupções. Assim, cala-se por cansaço ou omissão, mas o silêncio é um só. Todavia, a vida pode cobrar de pais e filhos, mesmo que alguns anos mais tarde, um alto preço por esse silêncio. Portanto, que se tenha sempre em conta que limites bem colocados, ainda que aparentemente, possam parecer terremotos, nada mais são que acomodações de terra.

### Referências

ÁLAVA REYES, Maria Jesús. **El NO También Ayuda a Crecer**. 1ª ed. Buenos Aires: El Ateneo, 2005.

ANTUNES, Celso. **Bilhete ao Pai**. Petrópolis: Vozes, 2005.

ARAÚJO, Ceres Alves. **Pais Que Educam**. São Paulo: Gente, 2005.



BARBOSA, Paola Vargas; WAGNER, Adriana. A construção e o reconhecimento das regras familiares: a perspectiva dos adolescentes. **Psicol. estud.** vol.19 no.2 Maringá Apr./June 2014. Disponível em:

<http://www.scielo.br/pdf/pe/v19n2/07.pdf>. Acesso em: 24 jan. 2020.

BETELHEIM, Bruno. **Uma Vida Para Seu Filho**. 30ª ed. Rio de Janeiro: Campus, 1988.

BOLSONI-SILVA, Alessandra Turini; MARTURANO, Edna Maria. Práticas educativas e problemas de comportamento: uma análise à luz das habilidades sociais. **Estud. psicol.** vol.7 no.2 Natal July/Dec. 2002. Disponível em:

<http://www.scielo.br/pdf/epsic/v7n2/a04v07n2.pdf> Acesso em: 23 jan. 2020.

BROOKS, Robert; GOLDSTEIN, Samuel. **Criando e Educando Filhos**. São Paulo: M. Books do Brasil, 2005.

CURY, Augusto. **Superando o Cárcere da Emoção**. São Paulo: Academia de Inteligência, 2000.

\_\_\_\_\_. **Pais Brilhantes, Professores Fascinantes**. Rio de Janeiro: Sextante, 2003.

GINOT, Haim G. **Entre Pais e Filhos**. São Paulo: Elsevier, 2004.

GOMIDE, Paula Inez Cunha. **Pais Presentes Pais Ausentes**. 3ª ed. Petrópolis: Vozes, 2004.

LUFT, Lya. **Em Outras Palavras**. Rio de Janeiro: Record, 2006.

MATHEWS, Ines Silva; PILLON, Sandra Cristina. Factores protectores y de riesgo asociados al uso de alcohol en adolescentes hijos de padre alcohólico, en el Perú. *Rev Latino-am Enfermagem* 2004 março-abril; 12(número especial):359-68 Disponível em:

<http://www.scielo.br/pdf/rlae/v12nspe/v12nspea10.pdf>. Acesso em: 30 jan. 2020.

OLIVEIRA, Sergio Paulo de. **Não, uma Prova de Amor**. Edição Independente. Foz do Iguaçu, 2010.

ROMANELLI, Geraldo. O relacionamento entre pais e filhos em famílias de camadas médias. *Paidéia*. vol.8 no.14-15 Ribeirão Preto Feb./Aug. 199. Disponível em:

<http://www.scielo.br/pdf/paideia/v8n14-15/10.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2020.

STEINBERG, Laurence. **10 Princípios Básicos Para Educar Seus Filhos**. Rio de Janeiro: Sextante, 2005.



TAVARES, Priscilla Albuquerque; PIETROBOM, Francine Carvalho. Fatores associados à violência escolar: evidências para o Estado de São Paulo. **Estud. Econ.** vol.46 no.2. São Paulo. Apr./June, 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ee/v46n2/0101-4161-ee-46-02-0471.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2020.

TIBA, Içami. **Disciplina, Limite na Medida Certa**. São Paulo: Gente, 1996.

\_\_\_\_\_. **Quem Ama Educa**. São Paulo: Gente, 2002.

VIORST, Judith. **Perdas Necessárias**. 4ª ed. São Paulo: Melhoramentos, 2007.

ZAGURY, Tânia. **Educar Sem Culpa**. 17ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2001.

ZAMBERLAN, Maria Aparecida Trevisan; FREITAS, Maura Gloria de; FUKAMORI, Lígia. Relações pais e filhos adolescentes e estratégias de prevenção a riscos. **Paidéia**. vol.9 no.17. Ribeirão Preto. Dec. 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/paideia/v9n17/05.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2020.

*Recebido em 20/12/2019  
Aprovado em 11/02/2020*



**PROBLEMATIQUE DE LA PROTECTION CIVILE EN DROIT  
HUMANITAIRE INTERNATIONAL BASE DE LA DETERMINATION DE LA  
SITUATION SOCIOECONOMIQUE EN RDC CAS DU PHENOMENE KAMUINA-  
NSAPU DANS LE GRAND KASAÏ 2016-2018**

Florent Mulaba Tushiye<sup>1</sup>

**Resume**

L'absence d'une protection civile et l'insécurité du peuple et de ses activités lucratives constituent un facteur du déséquilibre son épanouissement au sens purement économique et à une paix durable d'une nation. C'est donc la matière faisant la force et qui favorise une application escomptée du Droit Humanitaire International, dans un environnement de guerre, des crimes de guerre, de la réclamation d'une répression et d'une réparation des abus subis par la population civile. Cette analyse sur la protection civile et le progrès socioéconomique dans la lutte contre l'impunité en RDC et dans le grand Kasaï, devient une réflexion sur la détermination des voies et moyens au travers desquels la République Démocratique du Congo semblera un jour à un pilé de croissance d'Afrique et du monde. A cet effet, démocratisation du pays pour l'obtention des institutions politiques fortes et efficaces, l'instauration d'un Etat de droit, l'internationalisation de la justice congolaise seront un ensemble de garanties pouvant mobiliser les esprits et les consciences de tous dont la participation active populaire conduiront le pays à la récupération de sa place et position naturellement incontestable sur le plan international. D'où la nécessité de la mise en place d'un mécanisme de vulgarisation, de respect et application justiciable des lois nationales et internationales, devient une responsabilité des leaders Congolais afin de déclencher une forme de poursuite des crimes de guerre dont les conséquences seront la répression en vue d'une réparation des dommages et pertes subis, aussi bien d'une paix durable.

**Mots-clés:** Protection; Crimes; Misère; Droit International Humanitaire; KAMUINA NSAPU; RDC-Grand Kasaï.

---

<sup>1</sup> Assistant à l'Université Simon Kimbangu. E-mail: florentmulaba@gmail.com.



## INTRODUCTION

Le choix porté sur un sujet de recherche scientifique axé sur la protection civile en temps de la guerre, violences et crimes de guerre en Droit Humanitaire International, base de la détérioration de la situation socioéconomique dans grand Kasai, reste pour nous un motif de fierté et de grande motivation sur notre démarche d'investigation. C'est au fait une analyse qui ouvre des brèches à l'instauration rapide d'un Etat de droit qui garantie une amélioration des conditions socioéconomiques et une paix durable, suite à l'improductivité, la pauvreté, l'insécurité, l'impunité, la corruption et d'autres antivaleurs. La République Démocratique du Congo, pays francophone africain, le plus riche du continent du monde, par référence à ses multiples richesses naturelles peu exploitées, appréciées et convoitées au monde ; est devenue faute de sa vulnérabilité l'un de pays les plus pauvres et misérables du monde.

Dans son histoire, le grand Kasai comme l'on sait, depuis la création du monde, cette partie du centre de la RDC était bien considérée comme étant l'oasis de paix. L'intensification de l'insécurité de la population civile, la misère du peuple, l'empiètement des lois, l'instrumentalisation du pouvoir coutumier, le manque d'espoir à un venir meilleur d'un grand et puissant peuple comme le peuple du Kasai en RDC, justifient le mobile du choix que nous portons sur ce sujet et l'intérêt même de ce dernier en regard de notre formation et la projection de notre vision sur l'avenir du grand Kasai.

En 1997, l'AFDL conduite par l'ex-président de la RDC Laurent Désiré KABILA, par ses militaires, pénètre le Kasai-Central, passant par le Kasai-Oriental, cette fois là, sans massacrer ni insécuriser la population civile, mais dans un climat de paix et de tranquillité.

Depuis Août 2016, surgi un conflit armé d'origine du district de TSHIMBULU dans le Territoire de DIBAYA, entre le grand chef coutumier du clan de BAJILA KASANGA, Jean-Pierre PANDI-NTUMBA, contre les forces d'armées de la République Démocratique du Congo, causant de graves violations des Droit Humanitaire International en vers la population civile, et pour lesquelles le monde se pose encore de sérieux questionnements.

Notre plus grande préoccupation dans la présente démarche, s'inscrit dans le cadre de l'instrumentalisation du pouvoir coutumier en RDC, la mort d'un chef coutumier en pleine réclamation de ses droits, les pillages, la violence faite aux femmes et jeunes filles de moins de 5 ans, l'existence de plus au moins 80 fosses communes, la mort des experts de l'ONU; que nous qualifions ainsi des actes de graves crimes de guerre, crimes de génocide et crimes contre l'humanité, pour lesquels nous signalons la nécessité et l'urgence de faire parler la loi pour un établissement des responsabilités entre les deux parties en conflit.

Cette analyse non seulement transmet à nos auditeurs et lecteurs, une bonne base de connaissances scientifiques prouvées mais elle est exactement aussi un facteur de la promotion d'une répression pénale de crimes de guerre et d'une voie pour la réparation en gros de toutes les conséquences subies par les victimes de guerre dont principalement la population civile, constituée des femmes et des enfants.

De ce fait nous portons une considération exceptionnelle aux règles et principes de Droit Humanitaire International, leur application en cas de conflit armé ; comme dans le cas



sous-examen du phénomène KAMUINA-NSAPU, la volonté du gouvernement de la RDC et la participation de la communauté nationale et internationale en vue de lutter contre la détérioration de la situation socioéconomique et pour l'établissement d'une paix durable au grand Kasai.

Au long de la présente approche, le thème d'étude nous oblige d'opter pour la diversité méthodologique, ce qui nous ramène à utiliser la méthode génétique, la méthode historique, la méthode comparative et la méthode dite d'observation. Ces dernières nous ont facilité la découverte de la genèse du conflit armé KAMUINA-NSAPU dans le grand Kasai, de toutes les données d'étude sur ce conflit dans le temps et dans l'espace, la comparaison de la situation socioéconomique d'une période passée (2016) à la présente (2018), en fin la collecte elle-même des éléments nécessaires à l'élaboration du présent travail, reste sans doute le produit de notre observation du phénomène KAMUINA-NSAPU dans son ensemble. C'est ainsi que, l'insécurité de la population civile en temps de guerre, l'identification de crimes de guerre, comme cause de la détérioration de la vie socioéconomique dans cette partie du pays, ont été objet d'une analyse facile menée par votre expertise. Cela étant la technique statistique et documentaire mais aussi la décente sur terrain nous ont permis de procéder à une collecte et vérification rapide de données de notre démarche scientifique.

Il est impérieux de noter que nous pouvons analyser sur les bases de l'appauvrissement dans le grand Kasai sans au préalable avoir la disponibilité de toutes les variables numériques ou statistiques en totalité, cela du fait de la nécessité de continuer avec les enquêtes surtout en cas de la découverte de fosses communes.

Vu l'importance de l'analyse potée sur la sécurité de la population civile en temps de la guerre de KAMUINA-NSAPU, un certain nombre des questions se dégagent à notre niveau tout autour du phénomène et du sujet d'étude de notre choix, elles sont celles de savoir : quelles sont les causes affectives du conflit armée de KAMUINA-NSAPU dans le Kasai ainsi que les facteurs favorisant des crimes commis par les milices de KAMUINA-NSAPU d'une part et des éléments des forces armées congolaises en particulier et le gouvernement congolais en général ? Quelles sont les éléments fondamentaux de la détérioration de la vie socioéconomique et les obstacles clairs au développement et à l'établissement d'une paix durable en RDC et dans le grand Kasai ?

Il semble ; de ce qui précède que l'instrumentalisation du pouvoir coutumier au Congo, la mort de grand chef Jean-Pierre PANDI-NTUMBA commanditée par le gouvernement congolais au traves les militaires des forces armées congolaises dans son propre village à TSHIMBULU; l'impunité, les antivaleurs favorisées par le marasme de l'appareil judiciaire congolais; l'insécurisassions de la population civile constituée de principaux producteurs de biens et de service de consommation courante dans le grand Kasai ; sont des réponses provisoires aux questions ci haut posées dont nous tenterons d'approfondir pour voir s'elles se confirment ou non.

Hormis l'introduction générale et la conclusion, le présent travail se subdivise en 8 points ci-dessus:

1. Historique du conflit armé de KAMUINA-NSAPU et son expansion dans le grand Kasai;
2. Violences et massacres;



3. Loi congolais face à la protection des civiles;
4. Mécanisme de gestion de conflits;
5. Droit Humanitaire International et crimes de guerre;
6. Règles et principes de Droit International Humanitaire à la protection de population civile;
7. Crimes de guerre;
8. Détérioration de la situation socioéconomique et les conséquences de la guerre dans le Kasai.

Notre recherche scientifique, sans bornes, quitte et survole divers domaines scientifiques, partant du droit public national et international à l'économique, science des sources des richesses des nations. L'analyse nous fixe non pas dans l'ensemble de conflits en RDC mais uniquement dans le phénomène KAMUINA-NSAPU au Kasai, sujet d'actualité au monde, qui a eu lieu d'Août 2016 au décembre 2018, avec la fin du mandat politique de l'ex président de la République Démocratique du Congo « Joseph KABILA ».

## **I. HISTORIQUE DU CONFLIT DE KAMUINA-NSAPU ET SON EXPANSION DANS LE GRAND KASAI**

C'est en date du 20 septembre 2013 que Monsieur MPANDI Jean-Pierre a été désigné et nommé au titre de chef KAMUINA-NSAPU PANDI, il devient à la fois le chef d'une entité administrative, le groupement de BAJILA KASANGA et ainsi le chef de son propre clan; en succession de son oncle, 5<sup>ème</sup> chef KAMUINA-NSAPU NTUMBA, décédé en date du 25 Mars 2012, à ce titre il est appelé de coutume «le grand chef ».

Bien qu'il ait été reconnu au titre du grand chef et chef du clan de BAJILA KASANGA, par les notables de son clan, PANDI n'avait jamais reçu de la part du gouverneur de province du Kasai-Central, un arrêté provincial, officialisant son titre car semble-t-il qu'il coalisait avec l'opposition politique qui combat le pouvoir en place en RDC. Ne voulant pas de lui accorder cette reconnaissance officielle de son titre, l'ancien gouverneur de province « Alex KANDE » le lui empêcha à tout niveau, voir de le recevoir, pour lui permettre une libre expression de ses sentiments dans ses droits coutumiers, quelque soient toutes les démarches réalisées par PANDI.

Ainsi l'ex-gouverneur Alex KANDE va favoriser le rival de PANDI, Monsieur Jacques NTENDA TSHIAMBIMATA MUPIKUDI, qui était le chef d'un groupement voisin, surtout du fait qu'il semblait être membre de son parti politique dénommé : le Congrès des Alliés pour l'Action au Congo, en sigle « CAAC »

En date du 3 Avril 2013, survint une délégation du gouvernement constituée des éléments des Forces Armées Congolaises (FARDC) et de la police Nationale Congolaise (PNC), suite aux fausses informations selon lesquelles PANDI avait une cachette des armes de guerre dans sa maison. La délégation avait pour objet de mission, mener les investigations en rapport avec les informations obtenues, mais le résultat était nul après leurs enquêtes. L'identification de soldats Rwandais, hutus et tutsi, déclenche rapidement un esprit de soulèvement de la milice KAMUINA-NSAPU, a travers un cri « Buloba buikala buenu » en



notre langue luba se traduisant en français par « que cette terre soit la votre » ce cri appelle aux étrangers, objets de menace, de libérer notre terre.

A la suite de la mort de Jean-Pierre PANDI, les milices de chef KAMUINA-NSAPU se sont fragmentés en divers groupes finalement, ils se sont rependus dans d'autres provinces du Kasai. Le groupe original est distinct des autres qui utilisaient le nom de KAMUINA-NSAPU pour commettre un nombre de faits dans leurs intérêts. La milice d'origine se caractérisait par le respect d'un certain nombre des normes, des interdictions notamment à la consommation de la viande, à la sexualité et ne s'attaquait qu'à des cibles biens précises, les militaires et les autorités du pouvoir en place.

Bien avant la mort de PANDI, l'initiative de l'arrêter est venue de l'ex-gouverneur de province Alex KANDE mais à la décente de la délégation à Kananga conduite par le Ministre national de l'intérieur Evariste BOSHAB suivi du président de la République Joseph KABILA, pour l'inauguration de la centrale solaire Mégaron et la nouvelle société de transport « Transkac », le chef de l'Etat, lors de sa rencontre avec les forces de sécurité ainsi que les politiciens de la province du Kasai-Central, a recommandé de limiter les dommages causés à la population civile durant opérations militaires, dans ces conflits <sup>(2)</sup>

En date du 10/08/2016, BOSHAB donne l'ultimatum à PANDI de se rendre librement soit d'affronter, faire face à une attaque des forces armées congolaises, déclarant : « j'en ai marre de vos bêtises » toutes les autorisations sont avec moi. Ainsi la délégation gouvernementale va se déclarer devant un groupe de parlementaires nationaux que PANDI n'avait que 24 heures pour se rendre ou il serait tué.

Suite à ces menaces, PANDI sollicite à la MONUSCO la garantie de sa sécurité, cela sans succès, PANDI est tué le 12 Août 2016 par les Forces Armées de la RDC, FARDC à KAMUINA-NSAPU <sup>(3)</sup> ce qui en fait à déclencher l'intensification du conflit.

La propagation de la milice a commencé avec l'enterrement de chef KAMUINA-NSAPU. Le premier groupe venu du Territoire de DIBAYA vers la ville de Kananga était constitué de la milice originelle, qui attaque en premier lieu l'aéroport de Kananga mais leur grande localisation était la commune de NGANZA.

L'arrivée de la milice à Kananga signifiait déjà clairement que l'insurrection devenait une affaire sérieuse et se transformait à petit feu en une expression large, violente et décentralisée d'intégration contre l'Etat congolais. En décembre 2016 la milice prend trois axes principaux notamment celui de : TSHIKAPA, un autre groupe se dirigeait vers LUEBO à 250 kilomètres au Nord-Ouest de Kananga et un autre groupe vers NGUEMA à 150 kilomètres au sud de Kananga.

La majorité d'abus auraient été commis par les Forces Armées congolaises; la Police Nationale a également été violente dans le contexte de perquisitions de logements soupçonnés d'abriter les membres de la milice de kamuina Nsapu; la population se retrouve alors dans un état de choc généralisé et semble avoir perdu toute confiance dans les Forces Armées de l'Etat Congolais <sup>(4)</sup>.

<sup>2</sup> Groupe d'étude sur le Congo, centre : la crise au Kasai, la manipulation du pouvoir coutumier et l'instrumentalisation du désordre, new York, 2018, p. 10.

<sup>3</sup> Groupe d'étude sur le Congo op.cit., p. 12.

<sup>4</sup> Groupe d'étude sur le Congo op.cit., p.15.



### **L'assassinant de deux experts de l'ONU**

Venue pour rendre compte des violations des Droits humains en RDC, une délégation composée de deux experts de l'ONU, mandatés par le Conseil de Sécurité de Nations Unies a foulé le sol Kanangais en Mars 2017. Après leur entretien avec le colonel Jean de Dieu MAMBWENI, commandant de l'armée congolaise en charge des relations publiques, qui a pris tous les soins pour organiser leur voyage en destination de TSHIMBULU. En date du 11 Mars, SHARP et CATALAN ont quitté la ville de Kananga pour le village KAMUINA-NSAPU avec l'intention d'atteindre BUNKONDE quelque soit l'interdiction d'un certain BETU recommandé par le colonel Jean de Dieu pour leur fournir des informations sur terrain, chose male gérée par leur interprète, finalement ayant risqué leur vie, ces deux experts ont été tués le 12 Mars 2017 à BUNKONDE même, un village contrôlé par l'armée régulière depuis février 2017 par des jeunes portant des bandeaux rouges comme des combattants de KAMUINA-NSAPU <sup>(5)</sup>.

## **II. VIOLENCES ET MASSACRES**

Il s'est soulevé brutalement une rébellion contre le pouvoir de la RDC, affrontant les éléments de la Police Nationale Congolaise et les Forces Armées de la République Démocratique du Congo, d'origine du Territoire de DIBAYA dans la province du Kasai-Central, vers le mois d'Août 2016 dont la base est justement un différent administratif entre les deux parties soit les autorités provinciales et le chef coutumier KAMUINA-NSAPU, faute d'obtenir un arrêté provincial reconnaissant officiellement le titre du chef de groupement à KAMUINA-NSAPU, la révolte s'est intensifiée et la crise va s'étendre de la province du Kasai-Central, Sankuru, Kasai, voir la capitale, causant d'importantes conséquences, dont nous allons détaillé plus loins dans cette analyse.

Historiquement parlant, la procédure normale de la désignation d'un chef coutumier au Kasai est l'apanage du conseil des notables du clan. Ainsi Jean-Pierre MPANDI était le nouveau chef coutumier désigné en 2011 afin de remplacer l'ancien chef coutumier KAMUINA-NSAPU. Suite au fait que son titre n'a pas été reconnu officiellement par l'autorité provinciale, cette politisation s'est traduite rapidement par une révolte devenue assez large avec la mort de sixième chef traditionnel du clan de BAJILA KASANGA, en la personne de chef Jean- Pierre MPANDI, tué vers le 12 Août 2016 par les éléments des Forces Armées de RDC.

De tout ce qui précède, les réalistes font état d'une bonne remise en cause du pouvoir des autorités de la République.

La crise congolaise va s'empirer en interne, les armes utilisées par les miliciens de chef KAMUINA-NSAPU sont exclusivement les armes blanches; les fusils type de chasseurs artisanaux pour un mouvement sans base d'une bonne coordination, contre les forces armées et la Police Nationale Congolaise faisant usage disproportionné des armes de guerre.

---

<sup>5</sup> Groupe d'étude sur le Congo op.cit., p. 16.



## **CRISE ET IMPASSE ELECTORALE**

Au fil du temps le conflit armé s'intensifie sur les cinq provinces du Kasai, provoque brutalement un mouvement inexplicable de déplacement des familles en l'intérieur et vers l'Angola voisin. Cette crise de légitimité explique que toutes les institutions politiques de la RDC sont restées hors mandat, faute d'organiser et de tenir des nouvelles élections en RDC par la Commission Electorale Nationale Indépendante « CENI » et l'incertitude plane sur la tenue des nouvelles élections vers la fin de l'année 2016, quelque soit l'insistance et la négociation de la Commission Episcopale Nationale Congolaise jusqu'à entériner le maintien de Joseph KABILA au pouvoir jusqu'aux élections du nouveau chef de l'Etat.

La crise politique se prolonge d'avantage lorsque Corneille NANGA, Président National de la Commission Electorale Nationale Indépendante déclare le report du recensement et des élections dans les Kasai, un ensemble des provinces couvrant plus de 15% de la population totale congolaise <sup>(6)</sup>.

Il était temps d'arrêter une réaction militaire brutale qui ne faisait rien pour s'attaquer aux causes profondes du conflit entre le gouvernement et les milices locales mais visait plutôt les civiles sur base de leurs liens présumés avec les milices de chef Kamuina Nsapu <sup>(7)</sup>.

Etat difficile pour l'armée officielle de la RDC, d'identifier la cible durant la guerre, les militaires de l'armée congolaise ne pouvaient que confondre tous les civiles de la zone de guerre de leur occupation aux milices de chef KAMUINA-NSAPU surtout au port des habits de la couleur rouge, ainsi il est totalement difficile de dresser des meilleurs statistiques fiables en perte des vies humaines, des hommes, femmes, des enfants, et des handicapés, quelque soit la présence de la MONUSCO, la Mission des Nations Unies au Congo.

## **LES BIENS CIVILS**

Le Droit International Humanitaire fait la distinction entre les biens civils et objectifs militaires durant la guerre. Il interdit les actes de violence dirigés contre des biens civils qui doivent parfois être marqués de signes distinctifs spéciaux notamment; les moyens de transport, lieux de culte, installations éducationnels, sanitaires..... <sup>(8)</sup>

Durant toutes atrocités entre les milices de chef KAMUINA-NSAPU et l'armée régulière de la RDC, la population civile et les biens civils n'ont pas été épargnés, les massacres et violences ont été commis le part et d'autre à une vitesse vertigineuse; généralement la protection des civiles, constituait à juste titre une grande problématique et cela est ainsi, dans toute sorte des conflits connus en RDC; qu'il s'agisse des conflits coutumiers ou des conflits armés.

Les civiles et leur biens deviennent rapidement objet de menaces, tracasseries, violences, pillages de tout genre, effectivement, appauvrir et l'envie de s'enrichir au dos des pauvres populations civiles sont les principales caractéristiques manifestes des éléments de l'armée nationale congolaise en temps de conflit. Il s'ensuit une impunité à outrance de la part du Gouvernement Congolais envers les autres passeurs de la loi congolaise en vigueur.

<sup>6</sup> Christoph Wautier: une rébellion de trop pour le pouvoir de la RDC, Eclairage, 6 Juillet 2017, p.02.

<sup>7</sup> Nations unies: communiqué du haut commissaire des nations unies aux droits de l'homme, Zied Ra'ad alhussain, le 14 Février 2016.

<sup>8</sup> ABC de droit humanitaire international.



A cet effet, plusieurs experts du Comité International de la Croix-Rouge « C.I.C.R » relèvent dans leur « rapport de réaffirmation » *P141* que les civiles sont les principales victimes de la guérilla; on est souvent tenté de penser que la distinction entre les combattants et les non-combattants n'existe plus dans le conflit; soulignent-ils également la non-application des lois et coutumes de guerre par les forces opposées à la guerre <sup>(9)</sup>. Ils définissent la population civile et toutes ses composantes comme étant les occupants de la zone occupée par les combattants et toutes autres personnes distinctes des unités armées, participants indirectement à l'effort de guerre économiquement ou politiquement et non plus militairement.

Ces civiles sont directement caractérisés par des personnes :

- ❖ Ne pas appartenir aux forces armées, ni aux organisations qui leurs sont rattachés;
- ❖ Ne pas participer directement aux opérations militaires.

Ces personnes sont considérées comme personnes civiles et elles forment automatiquement la population civile, et doivent faire objet d'une protection de tous pour tous du point de vue national qu'international.

Par manque de cette notion sur l'importance de protéger les civiles, la RDC a perdu des acteurs chers à son propre développement lors de multiples conflits enregistrés surtout même les innocents.

## **IDENTIFICATION DE L'OBJECTIF MILITAIRE ET USAGE DES ARMES**

### **Signes distinctifs fixes.**

La plus part des armes qu'utilisaient les miliciens du chef KAMUINA- NSAPU, contre les forces armées congolaises sont constituée des armes blanches, des fusils artisanaux de chasse, avec un leadership dispersé et une coordination tout à fait fragile <sup>(10)</sup>.

Ils pouvaient facilement identifier les militaires de l'armée congolaise en uniforme, portant des fusils et autres équipement de guerre d'un coté, par contre, de l'autre coté; l'armée régulière avait certainement difficile à répéter par des vrais signes distinctifs qui est milicien et qui ne l'est pas, étant donné cette difficulté, tous ces deux groupes dans ce conflit ne pouvaient facilement épargner les civiles ni les protéger. Sinon Ils pouvaient faire des uns prisonniers de guerre après leur audition et accorder la liberté aux innocents.

Le règlement de la Haye, concernant les lois et coutumes sur la guerre de 1907, en son article 4, prévoit en matière de guerre les conditions suivantes que les combattants doivent remplir pour se voir reconnaître en cas de capture :

- ❖ Avoir à leur tête une personne responsable pour ses subordonnés;
- ❖ Avoir un signe distinctif et reconnaissable à distance;
- ❖ Porter ouvertement les armes;
- ❖ Se conformer dans leurs opérations aux lois et coutumes de la guerre; à cela s'ajoutent encore deux autres conditions :

---

<sup>9</sup> Michel Veutheer : « règles et principes de droits international humanitaire applicables dans la guérilla./ C.I.C.R, p.520.

<sup>10</sup> Christoph Wautier : Kasai une rébellion de trop pour le pouvoir de le RDC GRI, 6 juin 2017, p.02.



- ❖ Nécessité pour le mouvement de résistance d'être organisé;
- ❖ Nécessité également que le mouvement appartienne à une partie au conflit.

Le signe distinctif doit être porté pour permettre l'identification par rapport à la population paisible, le résistant doit être porteur de signe distinctif tout au long de l'opération à la quelle il participe pour être reconnaissable à distance par analogie aux uniformes de l'armée régulière <sup>(11)</sup>. Tout combattant capturé en uniforme ou mini d'un signe d'appartenance à aux forces armées, doit avoir la vie sauve et bénéficie en qualité de prisonnier de guerre, d'un traitement humain <sup>(12)</sup>.

Le développement de cet aspect des choses en rapport avec l'identification des combattants et l'usage des armes au cours des conflits du phénomène KAMUINA-NSAPU contre les forces armées loyalistes régulières de la RDC, fourni une matière à réflexion pour tout lecteur, mais aussi l'établissement de responsabilités entre les parties, au regard des prescrits de la loi suprême du pays en vigueur (la constitution de la RDC), moins encore au regard de droit humanitaire international. Ce non-respect aux lois en matière de guerre a pour conséquences graves aujourd'hui dans le Kasai, difficiles à réparer depuis le début ces derniers conflits jusqu'à ces jours.

### **Usage des armes et forme de lutte**

On ne saurait parler de formes de lutte, sans aborder le problème des armes employées par les parties au conflit; il faut reconnaître qu'autant les guérilleros que les adversaires, ont développé des prodiges d'ingéniosité, les uns pour se procurer et fabriquer des armes à la fois simples et efficaces, les autres pour essayer un arsenal qu'on n'aurait pas utilisé envers les troupes régulières. Souvent la guérilla et plus encore la lutte antiguérilla, ont servi de blanc d'essai à des armes et techniques nouvelles qui ont en suite été utilisées largement dans les conflits traditionnels, en armées régulières. C'est pour cette raison que le Comité International de la Croix-Rouge « C.I.C.R » a pensé de trouver la nécessité d'attirer l'attention des experts sur certaines armes employées dans des conflits de guérilla passées ou en cours « certains moyens de guerre par le caractère indiscriminé de leurs effets ou par leur impression, atteignent ceux-là même qui doivent être laissés hors de combat : blessés, malades, femmes, enfants etc. on les qualifie souvent d'armes de « destruction massive » dans les résolutions des nations unies, le C.I.C.R et la Croix-Rouge les désignent par fois sous forme « d'armes aveugles » car elles entraînent des maux inutiles, bien qu'ayant des effets précis, elles ont été prohibée par la communauté internationale <sup>(13)</sup>.

Faisant référent à l'usage des armes utilisées lors de conflit dernier au Kasai, il s'emble que l'armée régulière aurait fait l'usage d'armes disproportionnel envers la milice, c'est le cas de roquettes, de chars de combat alors qu'elle n'était confrontée qu'à une résistance d'un groupe local dont généralement le moyen de défense n'était que constitué de

<sup>11</sup> Christoph Wautier: op.cit., p.02

<sup>12</sup> C.I.C.R « rapport d'activité, 1965, p. 08.

<sup>13</sup> Déclaration de la Haye du 29 juillet sur l'interdiction d'emploi des armes et balles que s'épanouissent dans le corps humain.



bâtons, des fusils artisanaux de chasse, machettes.... Dans ces genres de pratiques seule la population civile était fort touchée, devenant victime de plusieurs maux.

La lutte opposant la milice contre l'armée régulière de la RDC de 2016, qui semble prendre fin par le soulèvement populaire et le mécontentement du peuple congolais contre les institutions politiques congolaises, reprochées d'œuvrer hors mandat, l'exclusion du Kasai aux opérations de recensement et celles des élections; cette lutte s'apaise considérablement avec le vote ou l'élection du nouveau président de la RDC, élu démocratiquement par le suffrage universel direct dont le résultat était publié en date du 30 décembre 2018, en faveur de monsieur Félix TSHILOMBO TSHISEKEDI, le nouveau Président de la République.

Il nous arrive à décrire sur ce point qu'il s'agissait d'une lutte différente des toutes les luttes traditionnelles et ordinaires enregistrées en RDC il y a des années. C'est tout justement une lutte d'envergure assez complexe dont plus d'une personne au monde se pose un bon questionnement.

Elle impose à l'histoire du monde le nom inoubliable de chef Jean-Pierre PANDI-NTUMBA grand chef du clan de *BAJILA KASANGA*, du chef KAMUINA-NSAPU, du Territoire entier de DIBAYA mais surtout des armes utilisées par la milice d'un pouvoir coutumier purement mystique qui aurait impressionné tout les chercheurs et analystes du monde, notamment « un bâton magique » etc. le plus grand secret de réussite de ce pouvoir dans toutes ses opérations et dans toutes leurs opérations, c'est la non-trahison au peuple, quiconque se voue à la corruption pour un langage ou geste contraire à l'alliance coutumière conclue est visé par la mort.

En rapport avec la montée des milices du chef KAMUINA-NSAPU, plusieurs abus et crimes graves contre l'humanitaire ont été commis, par le ciblage des agents et fonctionnaires de l'Etat sous prétexte qu'ils sont les principaux personnages mieux liés au pouvoir en place. En grand pourcentage au moins 60% de recrues parmi les milices étaient constitués des jeunes, des enfants de moins de 12 ans qui n'utilisaient que des armes de lutte : les bâtons de bois sculptés en forme des armes AK-47, qui dans leur bonne interprétation devraient se transformer à la même puissance que les AK-47 mais assez puissantes que les armes des forces de sécurité de l'armée régulière.

La magie et la tradition, constituent dans le chef des milices KAMUINA-NSAPU, l'un des aspects les plus déconcertants de la crise du Kasai pour les étrangers. Elles ont joué un rôle assez important dans le conflit, hormis les machettes et autres armes blanches de guerre, les bâtons se sont magiquement transformés en fusils opérant d'un pouvoir mystique jamais vu au monde; les jeunes filles mineures encore vierges, en leur période des règles, ont un pouvoir mystique d'arrêter, maîtriser les balles, les avaler (absorber) ou même de se protéger contre les balles; ce qui est une croyance dans la puissance du fétichisme et la magie au Kasai, aussi bien que la religion au monde.

Etant l'avenir de demain, les enfants ont été, par un enrôlement massif et incontrôlé, l'objet d'un usage abusif, dans la lutte de KAMUINA-NSAPU contre les forces armées de pouvoir en RDC. Dans la structure du ministère du travail, le comité national de lutte contre les pires formes de travail des enfants doit avoir pour attributions l'élaboration d'une stratégie pour l'éradication des pires formes de travail des enfants et le suivi de la mise en œuvre de



cette stratégie <sup>(14)</sup>. On constate à présent que plusieurs enfants n'ont pas participé aux études deux ans durant faute des conflits armés de Kamuina Nsapu.

### III. LA LOI CONGOLAISE FACE A LA PROTECTION DES CIVILES

Nous définissons le vocable Droit comme étant le fait de l'homme depuis que celui-ci a pris conscience de lui-même. Droit est une science humaine qui s'intéresse aux rapports entre les hommes dans une société donnée <sup>(15)</sup>.

Sans aucune distinction, les pouvoirs publics congolais ont le devoir de protéger la population civile et leurs biens dans tout le temps et dans toute circonstance, pour mieux répondre à leur rôle d'Etat gendarme traditionnellement parlant. Faisant référence à la constitution de la République Démocratique du Congo, en ses articles :

- ✚ Article 16 : « la personne humaine est sacrée ». L'Etat a l'obligation de la respecter et de la protéger. Toute personne a le droit à la vie, à l'intégrité physique ainsi qu'au libre développement de sa personnalité dans le respect de la loi de l'ordre public du droit d'autrui et des bonnes mœurs. Nul ne peut être en esclavage ni dans une condition analogue. Nul ne peut être soumis à un traitement cruel, inhumain ou dégradant ».
- ✚ Article 23 : « toute personne a le droit à la liberté d'expression, d'exprimer ses opinions ou ses convictions notamment par la parole, par écrit et l'image, sous réserve du respect de la loi, de l'ordre public et des bonnes mœurs ».
- ✚ Article 32 : « tout étranger se trouvant sur le Territoire National jouit de la protection accordée aux personnes et à leurs biens dans les conditions déterminées par les traités et les lois ».
- ✚ Article 50 : « l'Etat protège les droits et les intérêts légitimes des congolais qui se trouvent à l'intérieur qu'à l'extérieur du pays sous réserve de la réciprocité, tout étranger qui se trouve légalement sur le Territoire National Congolais bénéficie des mêmes droits et libertés que les congolais, exempté les droits politiques. Il bénéficie de la protection accordée aux personnes et à leurs biens dans les conditions déterminées par les traités et les lois » <sup>(16)</sup>.
- ✚ Article 60 : « le respect de droits de l'homme et des libertés fondamentales consacrés dans la Constitution de la République Démocratique du Congo s'impose aux pouvoirs publics et à toute personne ».
- ✚ Article 62 : « nul n'est censé ignorer la loi, toute personne est tenue de respecter la constitution et de se conformer aux lois de la République ».
- ✚ Article 69 : « le président de la République est le chef de l'Etat. Il représente la nation et le symbole de l'unité nationale. Il veille au respect de la constitution. Il assure par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics et des institutions ainsi que la continuité de l'Etat. Il est le garant de l'indépendance

<sup>14</sup> Bureau international des droits des enfants, Montréal H2R1J4 Mars 2016 Canada, p. 39.

<sup>15</sup> BADIN J : « théorie générale du droit » E. Bruylant, Bruxelles, éd 1942.

<sup>16</sup> Constitution de la république démocratique du Congo, Mars 2006 Kin/RDC, p. 04 - 07.



nationale, de l'intégrité du Territoire National, de la souveraineté nationale et du respect des traités et accords internationaux »<sup>(17)</sup>.

La constitution de la République Démocratique du Congo de Mars 2006, n'étant pas la première ni moins encore la dernière, réputée comme la loi suprême du pays constitue un ensemble de lois capable de régler les rapports entre les hommes dans la Société Congolaise sur tous les plans, en garantissant le droit à la vie et à la protection de la population civile en temps de conflits coutumiers au même armés.

Le problème majeur actuel de la République Démocratique du Congo ayant ses lois, reste celui du suivi du respect et de l'applicabilité des ses propres lois pour l'intérêt supérieur de tous, sans aucune distinction du fait que tous sont égaux devant la loi.

L'impunité et la politique de tolérance favorisent le non respect de la loi et plus encore la réalisation d'un nombre important de crimes à partir du fait que la loi au pays n'est ni interprétée de la même manière des uns aux autres, ni ne frappe tout le monde dans la même mesure. Cela étant, nous sommes obligés de développer à présent quelques dispositions de Droit Humanitaire International en matière de protection aux civils pendant le temps de guerre.

#### IV. MECANISME DE GESTION DES CONFLITS

Du point de vue des exceptionnalités, aussi paradoxal que cela puisse paraître, la République Démocratique du Congo est constituée d'un des rares peuples d'Afrique à avoir brisé le cercle vicieux des relations Etat-Ethnies, c'est pourquoi la cohabitation entre ces deux parties, exige la constitution d'un mécanisme aussi adapté que possible à la nature de l'état d'esprit du peuple en question.

Il est important de souligner la fréquence de multiples conflits coutumiers depuis des années, notamment le conflit entre les Kasaiens et le Katangais à LUBUMBASHI, celui de Baluba et Bena Lulua, Bena Nkelende et Bakua Katulayi dans le Territoire de DIMBELENGE ...dont les conséquences n'ont pas été négligeables. Le plus grand souhait est pour l'intérêt de notre étude, la gestion impeccable des conflits dans le processus de lutte contre la détérioration d'une paix durable en RDC.

Sachant que les causes des conflits sont légions. Avant d'aborder la question liée aux conséquences néfastes de phénomène KALUINA-NSAPU, un conflit armé entre l'armée congolaise et la milice du chef KAMUINA-NSAPU. Nous voulons placer la nation sur le conflit.

##### La sociologie des conflits

Selon George Simmel (1858-1918) sociologue allemand cité par GABRIEL KALAMBA ...; qui a créé la sociologie des conflits, la sociologie interactionnelle; le social est fait des interactions. Lors que A agit en direction B, B réagit en direction de A, mais pas de la même manière que A attend cette divergence est toujours qualifiée d'une source de

<sup>17</sup> Constitution de Mars 2006/RDC (op.cit).



conflit. Ainsi donc naissent et se développent les conflits à travers nos interactions comme individus ou groupes d'individus<sup>(18)</sup>.

Il définit un conflit comme étant une opposition entre des personnes ou des entités; un état de contradiction par exemple de textes juridiques sur leur interprétation.

Pour sa part, Maurice Duverger préfère lui utiliser le mot « Antagonisme » soit une opposition entre l'élite et la masse ou entre la race supérieure et la race inférieure comme les distinguent les conservations traditionnelles en suite l'opposition entre les espèces naturelles, les plus aptes contre les plus faibles selon la classification des libéraux.

Si pour Karl Marx, le conflit de classe repose sur la propriété des moyens de production par l'une de deux parties en présence; dans le cadre de notre étude, le conflit armé opposant KAMUINA-NSAPU et le pouvoir politique Congolais, repose sur l'instrumentalisation du pouvoir coutumier par le pouvoir politique du président Joseph KABILA, sur tout par le fait d'avoir tué le grand chef coutumier Jean-Pierre PANDI.

### **Résolution des conflits**

De son bon gré, hormis la déception du gouvernement provincial d'Alex KANDE sur l'officialisation de son titre de chef du clan de BAJILA KASANGA, Jean-Pierre PANDI a lancé un appel à la négociation avec le pouvoir politique de la RDC lors de la décente d'une délégation du gouvernement de Kinshasa conduite par le ministre de l'intérieur Monsieur Evariste BOSCHAB, cette demande demeure sans succès. Il est déplorable pour le compte du pouvoir congolais qui se veut maintenir la paix à tout niveau mais sans la volonté d'associer les sociologues.

Il existe des conflits d'autorité, des conflits de propriété et de conflits d'intérêts etc. Dans le cas sous examen nous avons affaire aux conflits d'une autorité politique qui manipule l'autorité coutumière pour renforcer sa majorité.

C'est ainsi par le principe de la hiérarchisation des conflits, nous dirons que les alliances sont possibles à la résolution de ces genres des conflits. Il serait important de découvrir les mobiles des conflits armés entre la milice de KAMUINA-NSAPU et le pouvoir politique du Congo, pour trouver un terrain d'entente favorable entre toutes les deux parties. Au niveau de vouloir aboutir avec les négociations afin de préserver la paix dans le Kasai-Central, la délégation dirigée par le Ministre Evariste BOSCHAB va boycotter les négociations sollicitées par KAMUINA-NSAPU, sous la sécurité de la Mission des Nations Unies au Congo « MONUSCO » c'est qui rend toute la résolution impossible et la guerre se poursuit en causant de plus en plus les conséquences graves contre l'humanité dans le grand Kasai.

La hiérarchisation des conflits pose des problèmes car chaque groupe au conflit interprète la situation de sa propre manière ou sa propre perception des choses. Pour Guy ROCHER : les perceptions se font à travers le contexte dans lequel une société a mûri les expériences qu'elle a connues et les traumatismes qu'elle a subis. <sup>(19)</sup>.

---

<sup>18</sup> Gabriel LALAMBA MUTABUSHA : « conflits identitaires, conflits autour des ressources naturelles et l'interprétation sociologique de l'accord de SUN CITY.

Germain NGOIE TSHIBAMBE : identités ressources naturelles et conflits en RDC, Harmattan Paris 2013, p. 168.

<sup>19</sup> Gabriel KALAMBA op.cit.



## **V. DROIT HUMANITAIRE INTERNATIONAL ET CRIMES DE GUERRE**

L'existence ou l'évidence de la loi en République Démocratique du Congo est un fait réel mais l'application dans une mesure égalitaire constitue une problématique. Cela étant nous sommes obligés de courir à la logique de Droit Humanitaire International qui non seulement règlemente la conduite des parties en conflits coutumiers et armés sur le plan international mais aussi sur le plan national et interne.

Nous entendons par Droit de l'Homme un ensemble des lois internationales adoptées à titre des conventions par les Etats, garantissant les libertés fondamentales à tout homme en raison du fait qu'il est un être humain. Le système international de protection des droits de l'homme est intimement lié au Droit International Humanitaire, notamment des quatre conventions de Genève de 1949 et les protocoles de 1977, qui ne sont qu'un ensemble des lois uniquement applicables dans le contexte des conflits armés pour règlementer la conduite des hostilités et protéger les victimes des conflits armés <sup>(20)</sup>.

Le recours dont nous réalisons aux dispositions de : Droit Humanitaire International, se justifie du fait de la nature et des conséquences du phénomène de la guerre ou le conflit armé entre la milice de KAMUINA-NSAPU et le gouvernement congolais face aux forces armées congolaises et la police nationale congolaise, au cours duquel le respect de la vie humaine et du Droit National Congolais et du Droit International Humanitaire pose une problématique.

Nous sommes obligés à ce niveau de définir cet ensemble des vocables ! « Droit International Humanitaire » comme étant droit des conflits armés, droits de la guerre ou jus in Bello. <sup>(21)</sup>. Cette forme de droits prend son application du fait de l'existence des conflits armés, licites ou non pour créer un équilibre des intérêts humanitaires et ceux de groupes militaires. Le Droit Humanitaire International s'impose en temps de conflits ou des guerres en obligeant aux parties de ne faire usage de n'importe quelles méthodes et moyens afin de mener leurs luttes, mais aussi de faire preuve d'un minimum d'humanisme. Non seulement ces droits s'appliquent aux Etats en conflits mais aussi le Droit Humanitaire International doit être respecté par les individus (la population civile). Dans ses origines nous disons aussi bien que les principales sources de Droit Humanitaire International, sont le Droit Coutumier International, la convention de Genève de 1949. 1

Le sort des êtres humains étant indépendant du caractère juridique dont les parties en conflit entendent donner à leur lutte, c'est pour cette raison que le comité international de la Croix-Rouge « I.C.R » va s'effacer d'étendre les principes donc nous allons traités dans la partie suivante de notre travail.

Le Droit International Humanitaire s'applique à tous les types de conflits armés et mérite d'un respect particulier par les parties en conflits, ce que n'exclut pas le type de conflit armé du phénomène KAMUINA-NSAPU contre l'armée régulière de la RDC.

---

<sup>20</sup> ABC du droit international humanitaire 3<sup>ème</sup> édition département fédéral des affaires étrangères DFA 3003 ; 2018, p. 27.

<sup>21</sup> ABC du droit international humanitaire.



On se pose autant des questionnements, comme l'on sait pour savoir : comment les combattants et les civils vivent-ils la guerre ? Pourquoi même le peu d'humanitaire qui subsiste en temps de guerre est-il souvent bafoué, dans le cadre de la prise en charge. Les réponses à ces questions constituent le plus grand devoir pour le congolais de réparer les conséquences de guerre au Kasai.

Si un Etat n'a pas la volonté ou la capacité d'enquêter et de poursuivre les auteurs des crimes de guerre, il appartient à la communauté internationale de s'assurer que les crimes ne restent pas impunis, nécessairement en donnant la compétence à la Cours Pénale Internationale (CPI), à la Haye, afin de poursuivre les crimes commis dans le contexte de conflits spécifiques, par l'intermédiaire des ses tribunaux ad Hoc, institués c'est par exemple, les tribunaux pénaux internationaux pour l'ex-Yougoslavie et le Rwanda <sup>(22)</sup>.

L'impunité semble caractériser les actes posés par les deux parties en conflits armés au Kasai en temps de guerre et même après les hostilités. Cela devient une lourde charge et responsabilité du gouvernement congolais lorsqu'il s'agit de poursuivre les auteurs de crimes de guerre et crimes contre l'humanité que l'on définit comme « étant un ensemble d'actes causant de atteintes graves à l'intégrité physique ou mentale, lorsqu'ils sont commis intentionnellement et dans le cadre d'une attaque généralisée ou systématiquement dirigée contre la population civile. Parmi ces actes, citons le meurtre, l'extermination, la réduction à l'esclavage, la déportation, la privation de liberté en violation des principes du droit international ; la torture, le viol, l'esclavage sexuel, la prostitution forcée, la grossesse ou la stérilisation forcée ainsi que toute autre forme de violence sexuelle grave, la persécution pour de motifs d'ordre politique, racial national ethnique, culturel, religieux ou sexiste, le crime d'apartheid et la disparition forcée.

Le Droit International Humanitaire accorde aux femmes une protection particulière; en tant que civiles, elles sont protégées contre toute atteinte à leur honneur et à leur intégrité physique. Les femmes enceintes et les mères d'enfants à bas âge, peuvent être assimilées aux malades ou blessés en étant accueillies dans des zones de sécurité et en bénéficiant de secours prioritaires.

Le Droit International Humanitaire met des enfants au bénéfice d'une protection spéciale, chaque partie au conflit est tenue de leur apporter des soins et l'aide dont ils ont besoin du fait de leur âge. Les enfants doivent être les premiers bénéficiaires de l'aide alimentaire et médicale; il est prévu des garanties particulières pour les enfants détenus et une assurance de l'intangibilité de leur nationalité et de leur état civil, mais aussi un encouragement du regroupement familial.

Le même droit réaffirme le droit des enfants à l'éducation en particulier des enfants orphelins ou séparés de leurs parents pour cause de la guerre, dans le respect de leur religion et de leur culture.

Dans l'analyse sous examen, le respect de Droit International Humanitaire entre les parties au conflit n'a pas été une réalité palpable car les droits des civils entre autres des femmes et des enfants, ont été violés intentionnellement au Kasai.

---

<sup>22</sup> ABC du droit international humanitaire, p.07.



La protection civile témoigne de l'effort entrepris par le Droit International Humanitaire en sens d'atténuer les pertes, dommages et souffrances engendrés au sein des populations civiles suite à l'évolution des méthodes et moyens de guerre. Cet effort s'inscrit dans le cadre général prévu par le Protocol additionnel I de 1977 aux conventions de Genève de 1949, des précautions à fixer contre les effets des attaques afin de protéger les populations civiles en temps de guerre.

A contrario, le droit international des droits de l'homme est l'ensemble de règles internationales d'origine conventionnelle de coutumière, sur base desquelles les individus ou les groupes escomptent ou exigent un certain comportement ou avantages de la part des Etats<sup>(23)</sup>.

Le Droit International Humanitaire impose des obligations aux individus et prévoit la responsabilité pénale individuelle en cas des infractions graves aux conventions et au protocole I additionnel et d'autres violations graves des lois et coutumes de guerre (crimes de guerre) ce qui est une matière dont nous allons développer au cours de cette analyse, il établit également la compétence juridique universelle sur les auteurs présumés des tels actes qui devront rendre compte de crimes de guerre commis lors d'un conflit armé.

## VI. REGLES ET PRINCIPES DE DROIT HUMANITAIRE INTERNATIONAL A LA PROTECTION DE LA POPULATION CIVILE

Quelque soit le forme de lutte ou de conflit armé pouvant se produire entre les groupes combattants. Le Comité international de la Croix-Rouge se donne pour mission principale de faire respecter certains principes humanitaires posés par les traités à toutes les circonstances analogues à la guerre, que ce soit dans les conflits non internationaux ou des guerres civiles mais cela toujours en faveur des victimes de la guérilla.

Dans le rapport du C.I.C.R, sur la réaffirmation, les experts consultés en 1969 avaient déjà souligné une difficulté d'établir une définition de la guérilla qui comprend plusieurs stades très différents, dans lesquels les lois et coutumes de la guerre ne sont toujours pas applicables<sup>(24)</sup>. Nous voulons sur ce point établir l'ignorance aux règles et principes que les combattants lors de la guerre de KAMUINA-NSAPU ainsi que les éléments des forces armées congolaises ont fait preuve jusqu'à commettre d'innombrables atrocités intentionnellement dans leur responsabilité devant la population civile congolaise, car effectivement c'est le contexte des conflits armés que s'applique le Droit International Humanitaire.

Par règles nous entendons surtout les articles 25 et 27 du règlement de la Haye, quand aux principes, ils ont été dégagé et reconnu dans la résolution 28 de la 20<sup>ème</sup> conférence internationale de la Croix-Rouge (vienna 1965) et repris dans la résolution 2444, adoptée par la 23<sup>ème</sup> assemblée générale des nations unie et sont ainsi formulées<sup>(25)</sup> :

<sup>23</sup> C.I.C.R concours national de plaidoirie en droit international humanitaire RDC 2<sup>ème</sup> édition juillet 2004.

<sup>24</sup> Rapport reaffirmation, p.134.

<sup>25</sup> Michel VEUTHEY : op.cit.



- ❖ Il est interdit de lancer des attaques contre les populations civiles en tant que telles;
- ❖ Il faut faire en tout temps la distinction entre les personnes qui prennent part aux hostilités et les membres de la population civile afin que ces derniers soient épargnés dans toute la mesure du possible. Ces règles et principes garantissent la protection des populations civiles en cas d'occupation militaire. Deux principes régissent l'emploi des armes :
- ❖ Celui énoncé dans l'article 22 du règlement de la Haye, selon lequel « les belligérants n'ont pas un droit illimité quant au choix des moyens de nuire l'ennemi »;
- ❖ A l'article 23, « lettre (e) du même règlement interdit d'emploi des armes projectives ou des matières propres à causer des maux superflus »<sup>(26)</sup>.

Les parties au conflit renonceraient pendant la durée des hostilités aux condamnations à mort et à l'exécution de prisonniers, sauf en cas de crime de guerre grave et après jugement rendu par un tribunal régulièrement constitué, assorti des garanties judiciaires fondamentales. Elles s'efforceraient également d'appliquer en toutes circonstances les principes énoncés dans les articles 16 à 34 de la 4<sup>ème</sup> convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre.

Reconnaissant qu'elles n'aient pas droit illimité de nuire à l'ennemi, les parties s'accorderaient pour observer dans leurs rapports réciproques les principes coutumiers dégagés dans les articles 22 à 41 du règlement de la Haye. Elles renonceraient à employer.<sup>(27)</sup> :

- ❖ Tout armé ou moyen interdit par le droit international soit par une règle particulière, soit parce que propre à causer des maux superflus ou ayant un caractère indiscriminé;
- ❖ Toute mesure de représailles contre les personnes et biens protégés par les conventions de Genève de 1949, ainsi que par les présentes règles;
- ❖ Toute prise d'otages, peine collective ainsi que mesure frappant une personne pour infraction qu'elle n'a pas commise personnellement (innocent);
- ❖ Toute mesure contrevenant aux principes essentiels de la protection des blessés et malades, tant civils que militaires.

A l'heure actuelle, aucune recherche scientifique ou non ne peut confirmer que le conflit armé entre les miliciens de KAMUINA-NSAPU contre les forces armées congolaises s'est déroulé dans le respect des lois et coutumes de guerre.

## VII. CRIMES DE GUERRE

La première des conditions d'une indépendance nationale, cas de le RDC, réside dans la capacité d'assurer de façon autonome la sécurisation de la totalité de sa population civile, dans toutes les circonstances analogues à la guerre.

<sup>26</sup> Michel V op. cit., p. 533.

<sup>27</sup> Résolution XXVIII de la XX<sup>ème</sup> conférence internationale de la Croix-Rouge vienne 1965 et résolution 2444 adoptée par la 23<sup>ème</sup> assemblée de l'ONU 1968.



L'indépendance congolaise, réclamée à plusieurs reprises lors de la conférence belgo-congolaise économique, financière et sociale, dite table ronde économique; les congolais ont réclamé à vivre leur indépendance (28). Mais quelque soit son caractère d'un Etat indépendant, la RDC se voit toujours insécurisée et dominée par les forces militaires étrangères, autre fois au nord et sud-est aujourd'hui au centre du pays. Cette domination extérieure farouche porte une double provenance, lointaine mais aussi de proximité, motivée par le sentiment malsain de se ressourcer en matières premières de la RDC au bout du canot de 9 pays limitrophes du Congo principalement le Rwanda voisin.

La Cours Pénale Internationale (CPI) est la première juridiction pénale internationale permanente ayant « compétence à l'égard des crimes les plus graves qui touchent l'ensemble de la communauté internationale » elle est fondée sur le principe de complémentarité en vertu duquel l'obligation d'ouvrir des enquêtes et d'engager des poursuites contre les auteurs des crimes prévus par l'article 5 du statut de la CPI relève en première lieu des juridictions nationales et les Etats parties doivent faire de leur mieux pour l'adaptation interne du statut de Rome dans leurs législations nationales respectives. Parmi ces crimes nous soulignerons les crimes de guerre, crimes contre l'humanité crimes de génocide et les crimes d'agression (article 5 al 1 du statut de Rome) un savant nommé Robert MERTON note qu'il est important de souligner la nécessité de classifier ces concepts, les définir clairement afin de bien éviter l'équivoque (29).

#### **a) Crimes de génocide**

Selon l'article 6 du statut de Rome ; le crime de génocide est un ensemble d'actes ci-dessous commis dans l'intention de détruire, en tant, ou parti, un groupe national, ethnique, racial ou religieux : il s'agit de meurtre, atteinte grave à l'intégrité physique ou mentale des membres du groupe; soumission à des conditions d'existence entraînant la destruction physique totale ou partielle des membres du groupe, mesures visant à entrainer les naissances au sein des groupes ainsi que le transfert forcé d'enfants du groupes à un autre groupe. Le terme de génocide signifie du latin : Genus = race, cidere = tuer, il fut créé par Raphaël lemkin en 1944 lors de la 2<sup>ème</sup> guerre Mondiale. En date du 11/12/1946 ce terme se définit comme étant « Génocide est le refus du droit à l'existence de groupes entiers.

#### **b) Crime contre l'humanité**

L'article 7 du statut de Rome définit le crime contre l'humanité comme l'un quelconque des actes ci-après lorsqu'il est commis dans le cadre d'une attaque généralisée ou systématique lancée contre la population civile avec toute connaissance : meurtre, extermination réduction en esclavage, déportation, ou transfert forcé de la population; emprisonnement ou autre forme de privation grave de liberté physique en violation des dispositions fondamentales du droit international, tortures, viol, esclavage sexuel, prostitution

<sup>28</sup> Wilfrid Jean-Didier, droit pénal général 2<sup>ème</sup> édition, Paris, Montchretien 1991, p. 210 – 212.

<sup>29</sup> NDAY WEL I nouvelle histoire du Congo ; des origines à la république démocratique du Congo. Bruxelles ; 2008 .443.



forcée grossesse, stérilisation forcée ou toute autre forme de violence sexuelle de gravité comparable; persécution de tout groupe pour de motif d'ordre politique, racial, national, ethnique culturel religieux ou sexiste. Disparitions forcées de personnes, crimes d'apartheid ainsi que d'autres actes inhumains pouvant causer de toute intention, des grandes souffrances ou atteintes graves à l'intégrité physique ou à la santé physique ou mentale; nous nous rendrons compte de la pertinence de crime contre l'humanité, qui est un crime dégradant l'homme dans sa totalité; ce qui fait que la RDC se voit réellement très préoccupée de cette nature de crimes depuis des années mais comment y remédier?

### **c) Crime de guerre**

Selon l'article 8 du statut de Rome; sont les infractions graves aux conventions de Genève du 12 Août 1949, telles que l'homicide international, torture, prise d'otage, l'attaque délibérée contre la population civile, bombardement des villes villages qui ne sont jamais des objectifs militaire. La cours a compétence pour les crimes de guerre en particulier lorsque ceux-ci s'inscrivent dans le cadre d'un plan ou d'une politique ou font partie d'une série des crimes analogues commis sur une grande échelle; de poursuivre les auteurs de ce genre de crimes.

### **d) Crime d'agression**

Autrement appelés comme crimes contre la paix, est définit comme étant : une direction, préparation, déclenchement ou la poursuite de la guerre ou de violation des traités d'assurance ou accorde internationaux, participation à un plan ou complot pour accomplir certaines actes pouvant compromettre la paix. Comme le stipule article 5 alinéa 2 du statut de Rome, la cours pénale internationale exercera sa compétence à l'égard de des crimes d'agression en RDC.

Nous savons que la République Démocratique du Congo comme plusieurs autres Etats a opté pour une mondialisation du droit en ratifiant les traités de Rome pour le véritable universalisme juridique. Ainsi la lutte contre l'impunité qui devait représenter un facteur essentiel des préventions des conflits et de renonciation aux crimes demeure une si grande problématique suite au manque de bonne volonté politique mais aussi à la faiblesse des institutions politiques nationales quelque soit la détermination de la communauté internationale de veiller à ce que les auteurs de crimes ne restent pas impunis. C'est depuis 2003 que la CPI suit de plus près la situation des crimes et des groupes impliqués violant systématiquement les droit de l'homme en RDC ainsi que l'exploitation illégale des ressources naturelles qui financent la guerre, ce qui a été une plainte de Joseph KABILA à la CPI pour ITURI<sup>(30)</sup>.

Il existe d'abondante littérature à ce jour sur les crimes commis en République Démocratique du Congo, causant des très grandes catastrophes humanitaires. Il faut noter que

---

<sup>30</sup> Albert BISSOHONG ; mémoire en droit international public : le rôle de la cours pénale internationale à l'égard des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité commis en RDC, université de Kisangani, 2007.



l'histoire congolaise explique autant sur la guerre d'agression contre la RDC. Lui imposée par les forces étrangères par l'intermédiaire des ses pays voisins; principalement le Rwanda.

Lors qu'on considère l'analyse des tous les points précédents et de ceux-ci-dessous en rapport avec les droits du peuple congolais, on se rend compte jusqu'à présent que la population civile en RDC est encore loin de bénéficier une vie protégée par la loi afin de jouir d'une dignité congolaise digne de son nom.

C'est depuis le 02 Août 1998 que les troupes régulières du Rwanda, de l'Ouganda et du Burundi ont envahi et occupé le Territoire National de la RDC, violant ainsi son intégrité et souveraineté nationale. Cette agression s'est accompagnée d'atteintes graves aux droits de l'homme, s'est distinguée dans la partie Est de la RDC, par des massacres, meurtres, assassinats et d'autres atrocités dont la cruauté, la similitude et l'efficacité des méthodes et techniques utilisées, ont fini par convaincre les observateurs internationaux du caractère prémédité et planifié des ces acteurs ainsi que de la finalité visée par leur démarche <sup>(31)</sup>.

Dans cette période, vers le 2 novembre 2000, l'organisation non gouvernementale « COJESKI » dénombrait plus de 1.825.000 massacres, 158 villages sinistres; 2.029 maisons incendiées, 805 filles et femmes violées, 485 exilés politiques identifiés plus de 1500.000 de placés de guerre, 513 prisonniers d'opinion <sup>(32)</sup>. Il convient de stipuler que les origines de la déstabilisation du Congo et de la protection des civiles sont lointaines et constituent la base même de la détermination de la situation socio-politico-économique du pays.

Revenant sur les réalités des crimes au Kasai, lors du phénomène KAMUINA-NSAPU; dans son rapport sur les conflits au Kasai, l'équipe d'experts de l'ONU/MONUSCO en RDC, a démontré que la RDC n'a toujours pas réussi à former une armée professionnelle organisée. Les forces armées continuent à commettre fréquemment des graves violations de droits de l'homme contre la population civile et vivent à ses dépens. <sup>(33)</sup>.

L'équipe d'experts de l'ONU confirme dans son rapport que les forces de défense et de sécurité, la milice KAMUINA-NSAPU et les miliciens. Bana Mura ont commis de multiples atrocités, y compris de nombreux cas de violences sexuelles et des exactions contre les enfants, pouvant être qualifiées de crimes contre l'humanité ou crime de guerre, mais aussi lorsque la crise a débuté au Kasai, les militaires des 2101<sup>ème</sup> régions militaires régiment étaient stationnés à Kananga, chef-lieu de la Province du Kasai-Central. Ce régiment composé d'anciens miliciens réintégrés de militaires de l'armée nationale; comportait aussi la présence des militaires originaires de l'Est du pays parlant Kinyarwanda, qui ont été constatés par le chef KAMUINA-NSAPU car il les accusait d'être des étrangers. <sup>(34)</sup>

Après les révélations multiples sur les massacres perpétrés par l'armée congolaise, l'association la voix des sans voix pour les droits de l'homme demande à la justice d'élargir ses enquêtes en cours à des crimes similaires qu'elle a documenté dans le Kasai-Oriental <sup>(35)</sup>.

---

<sup>31</sup> Livre blanc du Ministère des droits humains sur la guerre d'agression zen RDC, trois ans de massacres et génocide « à huis clos » Kin 2001.

<sup>32</sup> COJESKIN/RDC Etat des lieux des conflits sociopolitique en RDC Namur Belgique 2000.

<sup>33</sup> Tempête des tropiques-violences au Kasai : rapport des experts de l'ONU du 29/06/2018.

<sup>34</sup>RDC : L'ONU soupçonne l'existence d'au moins 17 fosses communes dans le Kasai.

<sup>35</sup> Rapport des experts de l'ONU sur les violences au Kasai.



Rostin Manteka, le Directeur Exécutif de la Voix des Voix, évoque notamment sur des exactions dans le Territoire de Kabeya Kamuanga et Miabi où les militaires des forces armées congolaises ont également perpétré des nombreux crimes, plusieurs miliciens ont été tué, y compris les innocents, plusieurs maisons brûlées; à noter que selon l'auditeur général militaire, l'enquête militaire en cours porte sur les suspicions d'actes violent commis aux Kasai-Central et Oriental. Ainsi d'autres fosses communes ont été recouvertes à Tshimayi, dans une fosse au bord de la route, les corps à peine recouverts ont été sans doute déterrées par des animaux. <sup>(36)</sup>

### **Répression pénale des crimes de guerre**

Les infractions graves, qui sont considérés comme des crimes de guerre doivent être réprimés, par la volonté politique congolaise et le concours de la Cour Pénale Internationale, afin que ces crimes n'aient l'occasion de se reproduire ainsi la justice congolaise deviendra pratiquement efficace.

Le Congo doit garantir le respect de règles de Droit Humanitaire International, en prenant toutes les mesures possibles, quand à la poursuite des acteurs de crimes des guerres; les réprimer, afin de les prévenir. Il s'agit des règlements militaires et des droits administratifs.

Toute fois, la législation pénale représente le moyen le plus approprié et efficace du traitement de toutes les violences graves du Droit Humanitaire International en RDC et dans le grand Kasai, le comble en est que au Congo, la législation pénale militaire s'applique à pas passants, jusqu'à preuve de contraire, et le pays doit avoir nécessairement de la pâte sur la planche.

## **VIII. LA DETERIORATION DE LA SITUATION SOCIO-ECONOMIQUE SUITE AUX CONSEQUENCES DE LA GUERRE AU KASAI**

L'image actuelle que présent la vie socio-économique congolaise produit plus d'inconcevabilité dans l'analyse économique de plusieurs chercheurs. La République Démocratique du Congo est un grand pays d'Afrique francophone, possédant d'immenses ressources naturelles, elle compte 80 millions d'hectares des terres arables, plus de 1100 minéraux et métaux précieux, répertoriés; elle pourrait devenir l'un des pays les plus riches du continent Africain et l'une des locomotives de croissance, si elle parvenait à surmonter son instabilité politique <sup>(37)</sup>.

La RDC compte actuellement 81.339 habitants de sa population totale, occupant une superficie totale de 2.345.509 Km<sup>2</sup> avec une densité de 36 habitants par Km<sup>2</sup> <sup>(38)</sup>.

Elle dispose, vers l'année 2015 en franc congolais, sa monnaie nationale, un produit intérieur brut « PIB » d'ordre de 41.027 milliards de CDF. Pour la province du Kasai-Central

<sup>36</sup> YAA-LENGI. M. NGEMI : « JK » usurpateur d'identité, imposteur et cheval de Troie Rwandais au Congo : Hyppolite Kanambe alias Joseph KABILA, Rwandais tout si, agent d'hutter Paul KAGAME en RDC.

<sup>37</sup> Banque mondiale : république démocratique du Congo vue d'ensemble 2018.

<sup>38</sup> AFP : « RDC : Joseph KABILA nomme l'opposant Bruno TSHIBALA premier ministre sur jeune Afrique.com 2017.



(chef-lieu Kananga), la population totale est indiquée à 3.317.000 habitants, selon la division administrative de juin 2015 alors que le Kasai (Luebo) regorge 2.801.000 habitants et enfin, le Kasai- Oriental (Mbuji-Mayi) s'exprime par 3.145.000 habitants de sa population totale <sup>(39)</sup>.

Le Congo étant un pays d'économie essentiellement agricole. Quelque soient ses richesses naturelles, le pays demeure l'un de pays les plus pauvres du monde, dont la population vit en dessous du seuil de pauvreté, fixé à 1.25\$ par jours palpable, cela est du aux différents conflits et effets dévastateurs qu'a connu le pays dans son histoire <sup>(40)</sup>.

Suite au conflit du phénomène KAMUINA-NSAPU, le grand Kasai connaît un appauvrissement inexplicable, la crise s'intensifie quelque soit l'aide des humanitaires entre autre, UNICEF, Vision Mondiale, PAM, Médecin du Monde, Handicap International, HCR... la plus part des Kasaiens, ne savent se retrouver dans leur situation avant la guerre, pour nous qui avons savouré l'ampleur de la guerre au centre de la ville de Kananga, chef-lieu de la province du Kasai-Central. Il est purement triste d'expliquer le niveau de la mortalité, violence, disparition des êtres humains, multiplicité des barrières routières et toute autres formes de la tracasserie militaire sur la population civile cela engendre le grand déséquilibre de l'économie du peuple dans le grand Kasai.

Le Conseil de Sécurité des Nations Unies a travers le leadership des USA par son ambassadeur NIKKI HALEY, est déterminé à mettre fin aux atrocités au Congo, surtout dans le Kasai où on a découvert plus de 80 fosses communes endéans quelques mois seulement. Cette réflexion réajuste nos esprits sur la nécessité de relancement des enquêtes sur les conséquences de la guerre au grand Kasai.

Un Américain Michel SHARP et une Suédoise, Zaïda catalan ; deux experts de l'ONU envoyé en mission d'enquête sur les crimes ont été assassinés au Kasai le 12 Mars 2017; on semble conclure que ce sont les éléments des unités militaires de Joseph KABILA qui sont en grande partie responsable des crimes contre l'humanité, crimes des guerres et crimes de génocide commis au Kasai <sup>(41)</sup>.

De ce qui précède, nous devons découvrir facilement l'origine de ceux qui ont dominé et appauvri le Congo depuis des années. Les enfants de deux ans surtout des petites fillettes ont été vidés on s'imagine la possibilité d'une éventuelle contagion des maladies sexuellement transmissibles sur les filles mineures et les femmes dans cette partie du pays, principalement le VIH/SIDA.

La République Démocratique du Congo, étant partie prenante aux quatre conventions de Genève de 1949 et à ses deux protocoles additionnels de 1977, ainsi qu'au statut de Rome créant la Cour Pénale Internationale, a incorporé les définitions des crimes internationaux dans son code pénal.

Par le fait de la faible fréquentation du site de production souvent focalisées dans la forêt, par les agriculteurs, sous prétexte d'occupation des éléments dangereux difficiles à identifier.

La production des biens et services économiques ou encore l'offre augmente en situation de paix durable et baisse lorsque l'insécurité gagne la campagne. Par conséquent la

<sup>39</sup> WIKIPEDIA : république démocratique du Congo, pays d'Afrique centrale 2019.

<sup>40</sup> RDC au dernier rang de l'indice de développement humain du PNUD, le monde, 2013.

<sup>41</sup> Yaa -Lengi Ngemi : « Joseph KABILA » usurpateur d'identité (op.cit).



demande augmente au même moment que le prix du marché; quel sera dans ces conditions, le comportement du coût de vie sociale au Kasai ?

Nous tenterons d'approfondir sur cette forme des crises au point que si la circulation de produits de consommations de première nécessité, pose une problématique pour cause d'insécurité routière et dans les sites de production, alors on sous entend également la difficulté pour les producteurs localisés dans les territoires, d'atteindre les marchés de la ville de Kananga en fin de couler leurs produits et de faire face à la scolarité et à la santé de leurs familles. Nombreux producteurs en temps des derniers conflits armés de KAMUINA-NSAPU, signalons le, ont été victimes des pillages, incendies de leurs maisons, certains ont quitté brutalement leurs milieux habituels de production, ce qui a favorisé la hausse généralisée de prix de biens et de services sur le marché mais aussi la baisse même du niveau de vie de la population.

En interne les civils se sont déplacés de la ville vers les territoires, d'un territoire à l'autre, d'une province à l'autre voir d'une province vers l'extérieur du pays soit vers l'Angola voisin. C'est pour cette raison que, selon l'ONU, la RDC arbore 540.000 des réfugiés et compte environ 4.5 millions des personnes déplacés à l'intérieur du pays<sup>(42)</sup>.

Le déséquilibre ou la détérioration socio-économique au Kasai est également un facteur de base d'effets d'entraînement sur la production nationale brute « PIB » du pays tout entier vers la fin du mandat du président de la République Joseph KABILA en 2018, du fait qu'il n'avait jamais planifié la croissance économique du Congo. Jérémy André dans sa réflexion sur l'économie de la RDC, nous fournit un classement lamentable de la RDC à l'échelle internationale : la RDC est classée 176<sup>ème</sup> sur 200 pays du monde en terme de l'indice assez bas du développement humain. La misère reste très palpable alors que les richesses naturelles du pays sont accompagnées par des personnalités corrompues et les entreprises étrangères<sup>(43)</sup>.

Les guerres répétitives et incessantes usent du viol et plusieurs autres crimes de guerre, comme armes de découragement des camps adverses, ont causé d'énormes dégâts sur la population civile; pratiqué par tous les groupes armés.

C'est ainsi qu'en 2010 Margot Wallström, l'envoyé spécial de l'ONU pour les violences faites aux femmes et aux enfants dans les conflits, qualifie la RDC comme : « la capitale mondiale du viol<sup>(44)</sup>. Selon une étude menée en 2011 par trois chercheurs sur la violence en RDC, « quatre femmes seraient violées, toutes les cinq minutes soit une femme par minute<sup>(45)</sup> ainsi sans aucun doute la population congolaise reste la plus exposée du monde à toute formes de risques humains, la garantie de ses droits exige encore une fois l'implication totale et rigoureuse de ses leaders.

<sup>42</sup> Banque mondiale. RDC, vue d'ensemble 2018.

<sup>43</sup> Jérémy André : « Congo : un cardinal face à la dictature » le figaro magazine, semaine du 14 décembre 2018. P. 74-82.

<sup>44</sup> RD Congo « capital mondial du viol, le figaro.fr avril 2010.

<sup>45</sup> Démocratic republic of Congo, women under siege, 8 fév 2012.



## RECOMMANDATIONS

Depuis l'année 2016, année du début des atrocités provoquent par le conflit du phénomène KAMUINA-NSAPU contre les forces armées congolaises, le Kasai a pu enregistrer une escalade des crimes de guerre assez dramatiques de l'histoire congolaise et du monde. Du fait de la propagation ou l'expansion de cette lutte touchant les quatre provinces avoisinant le Kasai-Central en provenance du Territoire de DIBAYA, surtout du fait du recours disproportionné à la force par le gouvernement congolais. La crise caractérisant la situation socioéconomique de la population civile, nous oblige de formuler un certain nombre de recommandations ci-dessous, pour procéder à l'atténuation de tension de la souffrance et la réparation en gros de la situation dont les civils sont actuellement victimes :

- ❖ Au gouvernement congolais, de matérialiser sa souveraineté nationale et la valorisation de la dignité et de la vie d'un paisible citoyen congolais;
- ❖ Annulation de l'instrumentalisation du pouvoir coutumier par la création d'une Commission Nationale Indépendante capable d'appliquer et de faire appliquer le droit national et international coutumier;
- ❖ application rapide de la démocratisation du pays et l'Etat de droit;
- ❖ Etablir une justice indépendante contre les antivaleurs afin de lutter contre l'impunité;
- ❖ Appliquer et vulgariser les dispositions de droit humanitaire international, ouvrir les enquêtes sur la guerre au Kasai, afin de poursuivre les auteurs de crimes de guerre et de les réprimer;
- ❖ former une armée républicaine responsable garantissant la sécurité et la protection des populations civiles;
- ❖ interdire la circulation abusive des armes et minutions des guerres et promouvoir l'encadrement des militaires dans leurs propres campement de formation;
- ❖ Enquêter et réparer les préjudices subis par toutes les victimes de crimes de guerre au grand Kasai;
- ❖ Promouvoir la paix et la réconciliation nationale globale et durable;
- ❖ Promouvoir la culture du respect de la loi et de changement de mentalité;  
A l'ONU et la Cours Pénale Internationale :
- ❖ Maintenir la fermeté de leur position au Kasai;
- ❖ Ouvrir les enquêtes conjointes avec le gouvernement congolais à la poursuite des auteurs des crimes des guerres au Kasai afin d'une répression digne de son nom.

La prise en compte de nos recommandations sera à l'honneur de nos recherches, une tentative de résolution en gros, aux conséquences de la guerre, sur la population civile dans le grand Kasai.



## CONCLUSION GENERALE

La présente approche qui touche à sa fin par ce point, a porté sur: « la problématique de la protection civile en Droit Humanitaire International; base de la détérioration de la situation socio-économique en RDC cas du phénomène KAMUINA-NSAPU dans le grand Kasai ».

A la lumière de nos investigations sur un ensemble de 8 point principaux développés suite à notre expertise, hormis l'introduction et la conclusion générale, notamment : l'historique du conflit de KAMUINA-NSAPU contre le gouvernement congolais, violences et massacres, loi congolais face à la protection civile, mécanisme de gestion de conflit, Droit Humanitaire International et crimes de guerre, règles de conflit, Droit Humanitaire International et crimes de guerre et la détérioration de la situation socio-économique et les conséquences de la guerre dans le grand Kasai.

Départ toutes les méthodes et techniques utilisées dans notre recherche scientifique, nous déclarons finalement que nos hypothèses se sont clairement confirmées avec les derniers résultats de nos analyses autour de notre sujet de recherches. Au claire, l'instrumentalisation du pouvoir coutumier a rencontré un refus farouche du chef Jean-Pierre PANDI-NTUMBA; traité d'opposant et de rebelle par le pouvoir, dans la réclamation de ses droits, il a été tué le 12 Mars 2016 dans son village par l'ordre du gouvernement congolais aux militaires des Forces Armées Congolaises mélangés des militaires étrangers.

Cette mort tragique d'un chef du clan de BAJILA KASANGA devient base d'un soulèvement brutal des milices du chef PANDI contre toutes les Forces Armées et autorités politico-administratives congolaises, poussant les deux groupes ou parties en conflits de commettre de massacres, violations graves de droits humains, crimes de guerre, crimes contre l'humanité et crimes de génocide dans le grand Kasai, l'insécurité grandissante de la population civile, sans aucun respect ni moins encore l'application des principes et règles de droit national congolaise ou même de Droit Humanitaire International.

En conséquence, le coût de vie au Kasai reste fort élevé, l'inflation bat record, la pauvreté gagne le terrain, le déplacement en interne et à l'externe devient difficile ni à identifier ou maîtriser. De ces faits les deux experts de l'ONU ont perdu leur vie en pleine mission de paix pour la découverte de réalités de guerre dans le Territoire de DIBAYA. À la fin de notre investigation nous déplorons l'insuffisance des enquêtes en matière de crimes de guerre pour une répression pénale car la responsabilité est partagée entre les deux parties dans ce type de guerre.



## REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

1. Groupe d'étude sur le Congo Centre : la crise au Kasai, la manipulation du pouvoir coutumier et l'instrumentalisation du désordre, New York 2018 P10.
2. Christophe Wautier : une rébellion de trop pour le pouvoir de la RDC, Eclairage 6 Juillet 2017, Page 2.
3. Nations Unies : communiqué du haut commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, Zeid RAID ALHUSSEIN, le 14 Février 2016.
4. ABC de droit humanitaire international
5. Michel Vauthier : règles et principes de droit international humanitaire applicables dans la guérilla, CICR, Page 520.
6. Rapport d'activités CICR, 1965 Page 5.
7. Déclaration de la Haye, du 29 Juillet 1999, sur l'interdiction d'emploi des armes et belles qui s'épanouissent et s'aplanissent dans le corps humain.
8. Dabin .J : « théorie générale du droit » E. GRUYLANT, BRUXELLES, édition 1947.
9. Constitution de la République démocratique du Congo, Kinshasa, RDC 2006 Page 47.
10. Gabriel KALAMBA MUTABUSHA : conflit identitaires, conflit autour des ressources naturelles et l'interprétation sociologique de l'accord de SUN CITY, Harmattan, Paris 2013 Page 168.
11. Germain NGOIE TSHIBAMBE : identité, ressources naturelles en RDC, Harmattan, Paris 2013.
12. CICR : concours national de plaidoirie en droit international humanitaire RDC 2<sup>ème</sup> édition Juillet 2004.
13. Résolution XXVIII de la 20<sup>ème</sup> conférence internationale de la Croix-Rouge, Vienne 1965.
14. Résolution 2444 adoptée par la 23<sup>ème</sup> Assemblée générale de l'ONU 1968.
15. CICR : rapport de réaffirmation Page 134.
16. Wilfred Jean Didier, droit pénal général 2<sup>ème</sup> édition, Paris Mon chrétien.
17. NDAY WEL I nouvelle histoire du Congo, des origines à la République démocratique du Congo. Bruxelles; 2008 Page 443.
18. Albert BISSOHONG : mémoire en droit international public, le rôle de la Cour pénale internationale à l'égard de crimes de guerre en RDC, Université de Kisangani, 2007.
19. Livre blanc du ministère des droits humains sur la guerre d'agression en RDC, trois ans de massacres et génocides à « huis clos » Kinshasa, 2001.
20. COJESKIN/RDC, Etat des lieux des conflits sociopolitiques en RDC, Namur Belgique 2000.
21. Tempête des tropiques : violences au Kasai, rapport des experts de l'ONU du 29 Juin 2018.
22. RDC, l'ONU : « soupçonne l'existence d'eau moins 17 fosses communes dans le Kasai 2018.
23. Rapport des experts de l'ONU sur les violences au Kasai.



24. YA-LENGI.M.NGEMI : « usurpateur d'identité, imposteur et cheval de trois rwandais au Congo ; Hyppolite KANAMBE alias joseph Kabila, Rwandais tutsi, agent d'Hitler Paul Kagamé en RDC
25. Banque Mondial : République Démocratique du Congo; vus d'ensemble 2018
26. AFP : <<RDC JOSEPH KABILA nommé l'opposant Bruno Tshibala 1<sup>er</sup> Ministre sur jeanaefrique.com 2018
27. WIKIPEDIA : République démocratique du Congo, Pays d'Afrique centrale 2019.
28. RDC au dernier rang de l'indice de développement humaine du PNUD, le monde, 2013.
29. Jérémie André : Congo, un cardinal face à la dictature, le Figaro magazine, semaine du 14 décembre 2018 Page 74-82.
30. RDCONGO : mondial du viol, le figaro Fr 28 Avril 2010.
31. Démocratique république of Congo, Women under siège, 8 Février 2012.

*Recebido em 11/12/2019  
Aprovado em 07/01/2020*



## RESENHA

### TERRITÓRIO E DESENVOLVIMENTO: DIFERENTES ABORDAGENS

---

**LIVRO:** TERRITÓRIO E DESENVOLVIMENTO: diferentes abordagens

**AUTORES:** RIBAS, Alexandre Domingues; SPOSITO, Eliseu Savério; SAQUET, Marcos Aurélio (Orgs.)

**EDITORA:** Editora da UNIOESTE, 2004.

---

Arthur Breno Stürmer<sup>1</sup>

#### Resumo

A obra *Território e desenvolvimento* é uma das melhores introduções à temática indicada no próprio título. Ela antecipa a essência de muitos dos debates que lhe sucederam, especialmente em torno da abordagem territorial voltada ao desenvolvimento. Com atenção ao conceito de território e de territorialidade, predomina o caráter multidimensional, relacional e transescalar no trato teórico. Aliás, o cuidado em mostrar a aplicação do conceito de território à análise regional acaba sendo um diferencial desta para outras obras do gênero. Com primeira edição em 2004, o livro representa a continuidade das contribuições à construção de uma concepção multidimensional, histórica e reticular de geografia, desenvolvimento e território.

**Palavras chave:** Análise Regional; Desenvolvimento; Territorialidade.

---

<sup>1</sup> Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Geografia e Geociências da Universidade Federal de Santa Maria – UFSM. Mestre em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente pela Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC). Docente do Instituto Federal de Alagoas. E-mail: arthur.sturmer@gmail.com.



O território é nos conceitos mais importantes para a geografia desde meados da década de 1990. Sua relevância se deveu, em grande parte, da necessidade de se repensar o local diante do movimento de globalização, cujos efeitos já eram muito fortes no contexto da publicação de *Território e desenvolvimento: diferentes abordagens*. Esta foi uma obra gestada a partir das contribuições feitas ao 1º Seminário Estadual de Estudos Territoriais, realizado pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná - UNIOESTE – hoje na sua 9ª edição –, que permanece uma importante referência para os estudos territoriais.

Ainda que muitos pontos tenham sido reelaborados posteriormente por outros geógrafos, o mérito dos estudos presentes nesta coletânea de artigos consiste não só no registro e divulgação de atividades e pesquisas do Grupo de Estudos Territoriais (GETERR), mas têm um valor didático importante para introduzir temas de modo ímpar. A preocupação central foi com o conceito de território, a relação deste com os demais conceitos geográficos e a aplicabilidade do território aos problemas práticos. Tal é a constante ao longo do livro que, como toda coletânea, está sujeita às variações *subtemáticas* – vai-se do território ao desenvolvimento, passando pelo conceito de região e discute o território *na Geografia*, com diferentes interpretações, seus descaminhos e novas perspectivas.

O livro traz seis artigos, escritos por dez autores e organizados por Alexandre Ribas e Marcos Saquet – da UNIOESTE/FB – e Eliseu Spósito – da UNESP/PP –, em um volume compacto. O formato dos capítulos segue o padrão exigido para artigos científicos, obedecendo às normas adotadas na academia. O estilo da escrita favorece a compreensão pelo leitor não iniciado na ciência geográfica e também por graduandos da área de ciências humanas. É interessante notar que cada artigo estabelece uma relação teoria-prática, contextualizando-a, segundo *diferentes abordagens*.

O capítulo 1 discute o conceito de território utilizando-se de uma leitura sobre a formação territorial do Sudoeste Paranaense. Eliseu Spósito identifica, na geografia, três concepções/abordagens bem gerais do território – naturalista, cultural, espacial e, chamemos aqui, de “desveladora”. Mostra que o território já foi considerado elemento da natureza inerente a um povo ou nação, portanto, fixo e imutável; centrado no indivíduo, de onde se fala de territorialidade, logo, como parte da cultura; sendo sinônimo de espaço, ensejando, dentre outras, a sua compreensão como substrato ou palco dos acontecimentos; e território enquanto conceito envolvido em tentativas de omitir fatos. Entretanto, ao percorrer autores clássicos como Raffestin, chega a Milton Santos, quando então já se acumulou elementos suficientes para o leitor construir uma noção de território, não obstante inúmeras definições tenham comparecido ao debate, como a de Horacio Bozzano, a qual sobrepõe território e espaço geográfico, afirmando território como lugar dos processos naturais e sociais, isto é, reconhecendo o território como natureza, sociedade e suas articulações, juntas. Depois, Spósito enuncia as *descontinuidades* e a *escala* como mais outros dois elementos para construir o conceito de território, parte para um “exercício empírico” tomando por recorte espacial o Sudoeste Paranaense. O roteiro que se deduz é: 1º) Escolha de temas importantes para a região considerada, e que serão as “portas de entrada” para o exercício do método e da produção do conhecimento científico, tendo em vista a realidade concreta; 2º) levantamento da história de formação do território, em que pesem os temas importantes, no caso: o modo de produção e as atividades econômicas predominantes; os atores e agentes territoriais, com seus



poderes de coação e violência (empresas, Estado), de um lado, e poder gerado pela organização (agricultores), de outro, resultando na apropriação privada da renda fundiária e legalização das posses e dos posseiros; os aspectos demográficos – aumento da população e, depois, êxodo rural –; 3º) descrição dos fenômenos estudados da realidade concreta (objeto de estudo), identificação das contradições que se apresentam como *aparência*, embora revelem os nexos internos da *essência*, e, por fim, a análise e interpretação dos referidos fenômenos.

O capítulo 2 discute o território em relação às dinâmicas de integração regionalização, fragmentação e desterritorialização. Com Álvaro Heidrich se entende que as relações entre sociedade e espaço evoluíram de uma condição original a uma condição histórica através da formação da espacialidade histórica ou humanização. A relação da sociedade com o espaço estabelece uma *territorialização* e um vínculo, criando uma “fronteira histórica” em direção à “*condição territorial*”. Ela começa nas ações de defesa e disputa, evoluindo para, por exemplo, a vivência em grupo, a permanência e repetição de trajetos, a modo de “ponte entre o puro espaço e o território”. Fala-se, então do princípio da *territorialidade*. Ela é o prelúdio do território. Neste momento, o autor emite sua definição de território como relação envolvendo, concomitantemente, várias situações em que a territorialidade, claro, está presente. Diz que, se o território é *apropriação, domínio, identidade, pertencimento, demarcação, separação*, a territorialidade é manifestada já na ocupação de um espaço. Dado que as comunidades exibem graus diversos de integração de seus territórios, o autor distingue as territorialidades locais, os territórios não integrados, os territórios integrados, as integrações regionais e internacionais, as integrações globais, e, a final, a integração socioespacial fragmentada. Entrelaçam-se, pois, por esta via, as quatro dinâmicas que se queria associar ao território, concluindo a discussão com as territorialidades e a exclusão/inclusão social, e como estas geram diferentes tipos de vínculos territoriais – uma temática que continua recebendo até hoje as contribuições de Álvaro.

O capítulo 3 reafirma a importância do conceito de território para a construção do conhecimento geográfico, juntamente com os demais conceitos basilares: espaço, paisagem, região, território, lugar, além de territorialidade, rede, escala e outros. Luciano Candiotti introduz o leitor nas discussões sobre o território e territorialidade a partir de autores ainda bastante lidos, seja por serem “clássicos” da ciência geográfica desde Ratzel, Raffestin e Sack até autores muito profícuos da geografia nacional. Com Marcelo Souza, Marcos Saquet, Rogério Haesbaert e Milton Santos, o autor consegue fazer uma boa e suficiente introdução ao que se considera básico para a compreensão do conceito de território e territorialidade, sem olvidar do processo de atualização, aperfeiçoamento e criação de novos conceitos, em um movimento explicitado por Stürmer e Costa (2017, p. 51) apoiados em Deleuze e Guatarri: “Os conceitos possuem um devir, acomodam-se e superpõem-se uns aos outros, coordenando seus contornos.”.

O capítulo 4 condensa muito dos entendimentos sobre os quais há consensos e contradições na geografia, especialmente devido à polissemia que acompanha o conceito de território, evidenciada por Rogério Haesbaert já de início ao agrupar as concepções de território em quatro vertentes interpretativas: a) política, que ressalta a delimitação e controle por determinado poder; b) cultural, que destaca a apropriação/valorização simbólica do território por um grupo; c) econômica, para a qual interessa ver o território como fonte de



recursos, logo envolto em disputas; d) natural, enfatizando o comportamento humano em relação ao ambiente físico. Todavia, é na explicação sobre as perspectivas teóricas sobre o território que o texto ganha corpo e importância. As perspectivas marxista, relacional, idealista e integradora abordam, cada qual, uma das várias faces do conceito de território, admitindo-se que “vivenciamos hoje um entrecruzamento de proposições teóricas” e a busca por superar a dicotomia material/ideal tão presente no debate sobre o território e a territorialidade.

O capítulo 5 Marcos Saquet mostra como o conceito de território é pensado entre autores italianos que preenchem lacunas nos estudos geográficos sobre o território e, deste modo, lhe auxiliam no trabalho em torno da compreensão do desenvolvimento pelo viés territorial – na abordagem territorial. Assim, o território é visto como resultado de do processo de apropriação e domínio do espaço, inserido em um campo de forças permeado por relações de poder econômico, político e cultural (EPC). A revisão de mais de uma dezena de autores italianos traz luz a aspectos como a concretização, de diferentes formas, das redes e territórios – de atuação e domínio – dos artesãos, industriais, comerciantes e agricultores, com atenção à territorialização; esta a única capaz de acessar as *necessidades, desejos e diferenciações* de cada lugar e momento histórico. Ao final (p. 139 e ss.), o autor faz boas e sucintas definições do conceito de território, mesclando aportes teóricos vistos anteriormente, por exemplo, considerando o território como:

(...) o chão, formas espaciais, área, natureza e ambiente construídos, e relações sociais (comunicação e circulação), de poder; tem continuidade ou rupturas no processo histórico, enraizamento e fluxos, ligações, articulações (SAQUET *in* RIBAS et al, 2004, p. 139).

O texto alerta, igualmente, para o imprescindível exercício da contextualização das dimensões (economia, política e histórica) em relação ao período histórico, lugar e dinâmica socioespacial dada pelo modo de produção capitalista, com suas mudanças e permanências.

O capítulo 6 encerra a obra retomando e dando continuidade ao “exercício empírico” iniciado no capítulo 1 – a análise do processo de formação territorial do Sudoeste Paranaense. Agora, porém, o território é categoria que pressupõe a apreensão das relações políticas, condicionando e às vezes, segundo Adilson Alves et al, determinando a configuração espacial. Acrescentando dados de fontes secundárias, os autores fazem a caracterização ambiental da região, descrevem o início do processo de colonização e a configuração fundiária, elegendo outra “porta de entrada” para a temática: a modernização agrícola.

O interessante do livro é que em todos os capítulos há a preocupação explícita com o conceito de território, como que apresentando ao leitor abordagens até certo ponto – mas não completamente – diferentes. Quando se chega ao final da obra, no entanto, o território continua sendo produzido “a partir das atividades cotidianas”, sendo o mesmo “a expressão concreta/abstrata do espaço produzido (...)” e fruto das relações de poder, em que a territorialidade surge “das relações diárias”, momentâneas, dos homens entre si e com sua natureza exterior em vários âmbitos: economia, política e cultura. Quer dizer, “a territorialidade é multidimensional” (ALVES et al *in* RIBAS et al, 2004, p. 156).



Ao de falar de território e desenvolvimento como algo que se revela não só no circuito da produção, urbana e rural, a discussão se abre para a busca de sua origem nas territorialidades (cotidianas), nos processos de produção do espaço, dos lugares e de cada território, em relação aos quais – afirma-se na boa finalização do livro – *todos somos agentes sociais construindo territórios em diferentes formas e intensidades*. E eu completo: fazendo isso o tempo todo, em uma apropriação constante do espaço (STÜRMER, 2017, p. 88).

### Referências

RIBAS, Alexandre Domingues; SPOSITO, Eliseu Savério; SAQUET, Marcos Aurélio (Orgs.) **Território e desenvolvimento**: diferentes abordagens. Francisco Beltrão: Ed. da UNIOESTE, 2004.

STÜRMER, Arthur Breno. Território: usos e significados de um conceito. **Revista Espaço Acadêmico**, Maringá, UEM, v. 17, n. 199, p. 80-90, 2017. Disponível em: <<http://www.periodicos.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/article/view/36536/21310>>. Acesso em: 30 mar. 2019.

\_\_\_\_\_.; COSTA, Benhur Pinós da. Território: aproximações a um conceito-chave da geografia. **Geografia, Ensino & Pesquisa**, Santa Maria, PPGGEO/UFSM, v. 21, n. 3, p. 50-60, 2017. Disponível em: <<https://periodicos.ufsm.br/geografia/article/view/26693/pdf>>. Acesso em: 28 mar. 2019.

*Recebido em 25/07/2019  
Aprovado em 14/11/2019*



## **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>.