

Economia, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional

Organizadoras

Verônica Nascimento Brito Antunes
Camila do Carmo Hermida


EDuneal

Editora da Universidade
Estadual de Alagoas

Economia, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional



Editora da Universidade
Estadual de Alagoas

Arapiraca/AL
2020



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE ALAGOAS

Reitor: Odilon Máximo de Morais

Vice-Reitor: Anderson de Almeida Barros

Diretor da Eduneal: Renildo Ribeiro

CONSELHO EDITORIAL DA EDUNEAL

Presidente: Renildo Ribeiro

Titulares

Professores:

José Lidemberg de Sousa Lopes

João Ferreira da Silva Neto

Luciano Henrique Gonçalves da Silva

Natan Messias de Almeida

Maria Francisca Oliveira Santos

Márcia Janaína Lima de Souza - Sistema de Bibliotecas

(SIBI)

Suplentes

José Adelson Lopes Peixoto

Edel Guilherme Silva Pontes

Maryny Dyellen Barbosa Alves Brandão

Ariane Loudemila Silva de Albuquerque

Ahiranie Sales dos Santos Manzoni

Elisângela Dias de Carvalho Marques - Sistema de

Bibliotecas (SIBI)



COMITÊ CIENTIFICO

Dra. Verônica Nascimento Brito Antunes (UFAL)

Dr. André Maia Gomes Lages (UFAL)

Dra. Camila do Carmo Hermida (UFAL)

Me. Adriana Thiara Oliveira (UFAL)

Dr. José Crisólogo de Sales Silva (UNEAL)

REVISORES CIENTÍFICOS

Me. Adriana Thiara Oliveira (UFAL)

Dr. André Maia Gomes Lages (UFAL)

Dra. Camila do Carmo Hermida (UFAL)

Dr. Carlos Everaldo Silva da Costa (UFAL)

Me. José Adeilton da Silva Filho (UFAL)

Dra. Verônica Nascimento Brito Antunes (UFAL)

Revisão ortográfica e ABNT

Thayná Fontan Duarte Ayres

Capa

Marseille E. Lessa de Santana

Diagramação

Mariana Lessa

Catlogação na fonte

Universidade Federal de Alagoas

Biblioteca Central

Divisão de Tratamento Técnico

Bibliotecária Responsável: Helena Cristina Pimentel do Vale CRB4 - 661

E19 Economia, políticas públicas e desenvolvimento regional / Organizadoras Verônica Nascimento Brito Antunes, Camila do Carmo Hermida ; Marília Costa Bento Budak... [et al]. – Arapiraca : Eduneal, 2020. E-book.
226 p. : il.

Inclui bibliografia.

ISBN: 978-65-86680-27-0

DOI: 10.48016/978-65-86680-27-0

1. Economia. 2. Políticas públicas - Brasil. 3. Desenvolvimento regional.
I. Antunes, Verônica Nascimento Brito, org. II. Hermida, Camila do Carmo, org.
III. Budak, Marília Costa Bento.

CDU: 330

“Se é a crise que abre caminho para o progresso, ela deixa de ser crise. Podemos compará-la à pausa para tomar fôlego, na corrida, ou aos nós do bambu. As varas do bambu se mantêm firmes devido à formação de nós no curso de seu desenvolvimento; se lhes faltassem nós, não apresentariam sua conhecida resistência”.

Meishu-Sama, 1952.

Sumário

Apresentação 8

Prefácio 9

PARTE I ECONOMIA

1. Fragmentação da produção na América Latina no período
de 2001 a 2016.....13

Marilia Costa Bento Budak
Camila do Carmo Hermida
Thierry Molnar Prates

2. O Pré-Sal Brasileiro a as expectativas frustradas de
Desenvolvimento Econômico..... 30

Elivan Thiago Sarmiento da Silva
Verônica Nascimento Brito Antunes

3. Economia do Custo de Transação e a Especificidade do Ativo Regional:
Uma Proposta Preliminar. 44

André Maia Gomes Lages
Maria da Graça Derengowski Fonseca

PARTE II

POLÍTICAS PÚBLICAS

<u>4. Política Educacional Brasileira: O Caminho Da Educação Nos Municípios da Região Araguaia Matogrossense</u>	<u>60</u>
Karolayne Pereira Marques	
Lahila Nathalia Dos Santos Martins	
Talia Souza	
Odorico Ferreira Cardoso Neto	
<u>5. Educação Ambiental Crítica: um olhar para o licenciamento ambiental</u>	<u>69</u>
Mônica do Nascimento Brito	
Ana Maria Dantas Soares	
Geraldo Márcio Timóteo	
<u>6. Em Busca de Políticas Públicas: Estudos de Casos de Pescadores Artesanais</u>	<u>86</u>
Ricardo Nehrer	
Valéria Gonçalves da Vinha	
<u>7. Políticas Públicas para os «Invisíveis»: o arranjo produtivo local da atividade pesqueira de Maricá – RJ.....</u>	<u>95</u>
Maria Cecília Lustosa	
Maria Gabriela Podcameni	
Israel Sanches Marcellino	
<u>8. A Gestão das Políticas Macroeconômicas na Ótica Keynesiana e Monetarista: Um Estudo Preliminar</u>	<u>112</u>
Jacilene dos Santos Silva	
Verônica Nascimento Brito Antunes	

PARTE III
DESENVOLVIMENTO REGIONAL

9. Cooperativismo e Desenvolvimento Local em Alagoas:
Perspectivas depois da Covid-19 127
Ana Maria Rita Milani
10. Evolução de Indicadores Educacionais no Sertão de Alagoas por
Grupos Étnicos e Socioeconômicos - Uma Análise Com Base
nos Dados dos Censos 2000 e 2010.....136
Ana Nathiely Silva Lima
Anderson Moreira Aristides dos Santos
11. A Influência do Bolsa Família nos Municípios de Alagoas:
uma Análise do Idhm152
Wellington Felipe dos Santos Silva
12. A Importância da Criação de uma Base de Dados para o desenvolvimento
e ampliação turística no Estado de Alagoas.....171
Aline Gomes Villela
Adriana Thiara Oliveira
13. Competitividade da Cadeia Agroindustrial do Arroz em Alagoas: Oportunidades,
Limitações e Proposição De Estratégias De Desenvolvimento186
Francisco José Peixoto Rosário
Kellyane Pereira dos Anjos Gonçalves
José Francisco Oliveira de Amorim
14. Análise de treinamento de estagiários pela taxionomia de Bloom e
Gestão do Conhecimento..... 204
Felipe Costa Oliveira
Natallya de Almeida Levino
Hellen Taynan da Silva Cavalcanti

Apresentação

Este e-book é uma sistematização das discussões e apresentações de trabalhos realizadas, no âmbito da 10^a Edição, do Encontro Científico Cultural (X ENCCULT). Em decorrência da pandemia do Covid-19, o encontro aconteceu, virtualmente, entre os dias 01 a 04 de setembro de 2020 e contou com a participação de professores, estudantes e pesquisadores de várias instituições de ensino públicas e privadas do Brasil. Esta obra coletiva contém artigos elaborados por palestrantes, apresentadores orais e outros convidados desse evento e estão vinculados ao grupo de trabalho (GT 8) que tratou do grande tema: “Economia, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional”.

Reúne 14 (quatorze) textos com diferentes objetivos e aportes teórico-metodológicos que se dividem em três eixos temáticos. O primeiro deles compreende três artigos que tratam de temas abrangentes da Economia, passando por questões de economia internacional, organização industrial e desenvolvimento econômico, sendo o principal referencial, a teoria econômica. O segundo eixo possui cinco capítulos com estudos de caso que envolvem questões de políticas públicas. Já o terceiro eixo, com seis capítulos, trata do desenvolvimento econômico no âmbito regional e compreende estudos sobre o estado de Alagoas.

Apesar da variedade de temas que compõe este e-book, os seus organizadores, assim como os demais pesquisadores, autores e coautores possuem, em comum, a crença de que o contínuo e sustentado desenvolvimento econômico de um país requer o envolvimento permanente da comunidade acadêmica.

Nesse sentido, o objetivo desta obra é compartilhar artigos que são frutos de pesquisas realizadas, por parcerias, entre alunos e professores de várias universidades brasileiras e fortalecer interações e diálogos que auxiliem na elaboração e aprimoramento de políticas públicas e no desenvolvimento econômico do Brasil.

Prefácio

O X Enccult oportunizou ao GT8 vivenciar uma nova experiência no ano de 2020. A partir das contribuições dos participantes que escolheram esse GT para divulgação de suas pesquisas, foi possível conceber esse e-book na forma de coletânea. Os capítulos foram organizados em três eixos temáticos.

Seção I - Economia

O artigo que inicia a coletânea trata de uma temática que une a economia internacional ao desenvolvimento econômico. Os autores, Camila do Carmo Hermida, e Marília Costa Bento Budak e Thierry Molnar Prates trazem reflexões sobre o estágio de fragmentação internacional da produção da América Latina, ao longo do período 2001 a 2016. Um fenômeno que se acentua nas primeiras décadas dos anos 2000 e que têm diversas implicações para o desenvolvimento econômico, especialmente, de países emergentes. Por meio de uma análise empírica exploratória, as autoras comparam esse fenômeno na região com outras regiões, notadamente, mais integradas nas cadeias globais de valor, como Leste Asiático, União Europeia e América do Norte. Os resultados apontam para uma limitada fragmentação do Brasil e da integração produtiva regional dos países latino-americanos.

O segundo artigo, de Elivan Thiago Silva e Verônica Antunes, também possui um aspecto macroeconômico e metodologia quantitativa, como também exploratória. No entanto, apresenta além de estatísticas descritivas, um modelo econométrico para mostrar o impacto de oscilações dos preços internacionais do óleo tipo Brent sobre o desempenho do Brasil no período de 2001 a 2015. O modelo estimado demonstrou que a produção nacional de óleo bruto depende, fortemente, dos preços internacionais do petróleo, demonstrando a vulnerabilidade da estratégia de desenvolvimento pautada na exploração de petróleo.

Em seguida, André Maia Gomes Lages e Maria da Graça Derengowski Fonseca, alicerçados em aspectos da organização industrial, mais especificamente, da Economia dos Custos de Transação, realizam uma exposição teórica sobre as opções de especificidades dos ativos. Os autores propuseram uma nova especificidade: o ativo regional, embasados em uma revisão de literatura focada em apresentar exemplos de tal ativo em vários casos do agronegócio brasileiro .

Seção II – Políticas públicas

No quarto capítulo, os autores Karolayne Pereira Marques, Lahila Nathalia dos Santos Martins, Talia Moreira Souza e Odorico Ferreira Cardoso Neto apresentam uma análise bibliográfica, documental e de dados sobre as políticas públicas educacionais, na Região Leste Araguaia, em Mato Grosso. A pesquisa tem por objetivo de sinalizar os pontos fortes e fracos, enquanto fornecedoras de uma educação pública de qualidade. Os resultados demonstram a dificuldade de se obter informações atualizadas sobre tais políticas e os diversos questionamentos que ainda persistem na sociedade sobre elas.

O capítulo cinco, concebido por Mônica do Nascimento Brito, em parceria com Ana Maria Dantas Soares e Geraldo Márcio Timóteo, discutem a educação ambiental crítica como instrumento do Licenciamento Ambiental Federal de Petróleo e Gás, a partir das ações do Projeto Pescarte, junto às comunidades de pesca tradicionais, em condição de vulnerabilidade socioambiental.

Na mesma linha de pesquisa, o capítulo seguinte, de autoria de Ricardo Nehrer e Valéria Gonçalves da Vinha apresenta estudos de casos dirigidos a analisar a gestão costeira, sobretudo as relacionadas a articulação das atividades portuárias e da pesca artesanal, em dois territórios, da baía de Sepetiba e Suape. O resultado deste estudo aponta a carência e as falhas das políticas públicas em definir projetos territoriais inovadores.

Complementarmente, o sétimo capítulo, produzido por Maria Cecília Lustosa, Maria Gabriel Podcameni e Israel Sanches Marcellino, apresenta os resultados da atividade pesqueira no âmbito de um projeto realizado na cidade de Maricá, no estado do Rio de Janeiro, mostrando que é possível sugerir ações de política para territórios que não estão visíveis nos números oficiais e que necessitam de um olhar sistêmico.

O oitavo capítulo, de Jacilene dos Santos Silva e Verônica Nascimento Brito Antunes, versa sobre as políticas macroeconômicas e consiste em um estudo preliminar, a partir das abordagens de Keynes, Keynesianos e Monetaristas. Ao discorrer sobre tais políticas, buscou-se investigar quais seriam as prováveis implicações no sentido de estabilizar a economia.

Seção III – Desenvolvimento Regional

No atual contexto de pandemia do novo Covid-19, a professora Ana Maria Rita Milani apresenta no capítulo nove, um panorama do mercado de trabalho e da economia solidária, em Alagoas. A crise da Covid-19, vivenciada em todo território, em questão deteriora às condições do mercado de trabalho. Em suas pesquisas, confirma-se que o cooperativismo se reveste de grande importância para a geração de renda e trabalho no estado.

No décimo capítulo, os autores Ana Nathiely Silva Lima e Anderson Moreira Aristides dos Santos investigam a evolução dos indicadores educacionais no sertão alagoano, com foco nos grupos étnicos e socioeconômicos, buscando estabelecer uma comparação da evolução desses indicadores com as outras duas regiões do estado, no período de 2000 a 2010. Por meio de uma abordagem quantitativa, verificaram que, nessa mesorregião, vive a maior parte da população do estado que não é alfabetizada e que não possui níveis de ensino completos.

O capítulo onze, escrito por Wellington Felipe dos Santos Silva, examina os efeitos do Programa Bolsa Família sobre as condições de vida da população coberta a partir do Índice de

Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M). O capítulo apresenta a relação do Programa de transferência de renda com o IDH-M. Os resultados apontaram a influência positiva do Programa para os maiores níveis de desenvolvimento humano, além de destacar a cidade de Maceió como um agente importante para evoluir o IDH-M da sua circunvizinhança.

O capítulo doze avalia a Importância da Criação de uma Base de Dados, contendo as principais informações relacionadas à movimentação turística para que esta possa auxiliar no melhor planejamento e desenvolvimento do setor em Alagoas. As autoras, Aline Gomes Villela e Adriana Thiara Oliveira, apresentam um levantamento dos indicadores relacionados ao turismo, utilizados em estados brasileiros, que já possuem observatórios voltados para o setor e, assim, contribuem para novos estudos de quais indicadores seriam os mais promissores a serem aplicados no estado.

Já o capítulo elaborado por Francisco José Peixoto Rosário, Kellyane Pereira dos Anjos Gonçalves e José Francisco Oliveira de Amorim, tem um perfil microeconômico e parte de um referencial teórico da Nova Economia Institucional e da Organização Industrial, com enfoque em Sistemas de Produção Agroindustriais. O objetivo é analisar a competitividade do agronegócio do arroz em Alagoas, mas especificamente, na região do Baixo São Francisco, buscando identificar elementos do ambiente institucional e do arranjo organizacional, por meio de um “método de pesquisa rápida”. O artigo identifica vários pontos críticos e contribui com a proposição de políticas públicas para ampliar a competitividade do arroz na região.

Fechando esta coletânea, o capítulo quatorze, de autoria de Felipe Costa Oliveira, Natallya de Almeida Levino e Hellen Taynan da Silva Cavalcanti, avaliam os processos de treinamento de estagiário implantados na reitoria da Universidade Federal de Alagoas – UFAL, a partir do aprendizado cognitivo gerado. Trata-se de uma pesquisa quali-quantitativa, fundamentada na taxionomia de Bloom, que contribui para a criação de um processo padrão de treinamento institucional a fim de auxiliar os gestores na condução do treinamento, assim como os estagiários.

The image features a minimalist, abstract geometric design. A central horizontal band of light gray contains the text. Above and below this band are large, dark gray and black triangular shapes that create a sense of depth and movement. The overall aesthetic is clean and modern.

PARTE 1
Economia

Fragmentação internacional da produção na América Latina no período de 2001 a 2016¹

International fragmentation of production in latin america from 2001 to 2016

Marília Costa Bento Budak⁽¹⁾; Camila do Carmo Hermida⁽²⁾; Thierry Molnar Prates⁽³⁾

⁽¹⁾ ORCID n°0000-0001-6645-4329. Mestre em Economia; Universidade Federal de Alagoas (UFAL); Maceió, Alagoas; Brasil.

⁽²⁾ ORCID n°0000-0002-7206-5132. Professora da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade e Mestrado em Economia Aplicada; Universidade Federal de Alagoas(UFAL); Maceió, Alagoas; Brasil; camila.hermida@feac.ufal.br.

⁽³⁾ ORCID n°0000-0003-40701605. Professor Associado do Departamento de Economia e do Programa de pós-graduação em Economia Regional e Desenvolvimento; Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. (UFRRJ); Seropédica, Rio de Janeiro; Brasil; thierry_prates@hotmail.com.

ABSTRACT: Since the end of the twentieth century, productive globalization has intensified through the international fragmentation of production and the formation of global value chains, allowing the increase of trade flows of intermediate goods worldwide. The aim of this article is to present a recent overview (2001-2016) of Latin America on the international scene from the point of view of the international fragmentation of production. For this purpose, we use a methodology for classifying trade data by stage of production. The results showed a high representativeness of intermediate goods in the export and import agenda in Latin America, however, higher in semi-finished products and lower in parts and components (P&C). The share of P&C in the Latin American region proved to be small in relation to world trade, compared to other regions analyzed. Intra-Latin America, this representativeness was even lower, confirming a weak participation of the region in processes of productive fragmentation. Mexico is the only Latin country that stood out, which is due to its close commercial relationship with the United States through the regime of maquilas. However, intra-Latin America it does not have that same strength.

KEY-WORD: International trade, production stages, Latin American economies.

1. INTRODUÇÃO

A produção de um bem está cada vez mais composta por fragmentos que englobam bens e serviços intermediários que podem vir de várias empresas e países, e que são incorporados ao processo produtivo até a montagem de um produto final. Essa nova dinâmica de produção e comércio representa um fenômeno que ficou conhecido, na literatura, como fragmentação internacional da produção.

A divisibilidade do processo produtivo, inerente à fragmentação, favorece a transação e incorporação de bens intermediários, em especial partes e componentes (P&C), para geração de outros bens finais, possibilitando incrementos de tecnologia em diversos países. Uma vez que a fragmentação significa a difusão do processo produtivo, entre países distintos, não

¹ DOI: 10.48016/978-65-86680-27-0.13-29

é possível ser captada pelas análises tradicionais de comércio, visto que a grande maioria considera apenas os valores do produto final, desconsiderando a existência de incorporação dessas P&C externos via importações, levando, assim, a uma mensuração equivocada, muitas vezes, superestimada.

A fragmentação também tem implicações evidentes em termos de fluxos comerciais, pois proporciona a formação de novas redes de comércio, através da transferência de estágios de produção entre firmas e entre países, o que possibilita a formação de Cadeias Globais de Valor (CGV). Há evidências de que a emergência dessa forma de produção, numa nova configuração comercial, tem possibilitado uma maior integração no âmbito regional, ou seja, a concentração dessas cadeias em países que compreendem regiões geográficas específicas.

Gaulier, Lemoine e Ünal-Kesenci (2004), por exemplo, analisam que a fragmentação da produção na China e seu papel de montadora permitiu um aumento de suas importações, sobretudo, advindas dos seus vizinhos: a cada dez dólares exportados pela China, quatro são de bens intermediários incorporados aos produtos que foram fornecidos pelo Japão e pelos Três Dragões (Hong Kong, Coréia do Sul, Taiwan), o que possibilitou uma maior integração regional.

Esses mesmos autores apontam que, em função dessa integração, a China tem melhorado seu desempenho no comércio internacional, tanto em termos de quantidade do produto exportado, quanto em termos de qualidade do que é exportado via um processo de aprendizado na produção de bens intermediários e importação de P&C. Nesse contexto, o Leste asiático cresceu como um todo e se tornou referência em termos de integração regional.

Estudos sobre os países da América Latina, à luz desses processos de fragmentação e integração produtiva, ainda são escassos (Mederios (2010), Calfat e Flôres Jr. (2008) e Castilho (2012)). Compreender a conjuntura e as perspectivas de integração, entre países da América Latina, à luz da fragmentação, pode auxiliar, de maneira expressiva, os formuladores de política, envolvidos, no processo de tomada de decisão, quanto aos estágios e perspectivas de integração, seja para ampliar as possibilidades de desenvolvimento dos países individualmente ou para a região como um todo.

A pergunta guia desse trabalho é qual o atual estágio de fragmentação internacional da produção das economias latino-americanas? A ideia é utilizar metodologias desenvolvidas para a análise da região asiática (GAULIER; LEMOINE; UNAL-KESENCI, 2004) para analisar o caso latino-americano. Como um complemento à análise tradicional dos fluxos comerciais, analisaremos o comércio por estágios de produção: bens primários, bens intermediários que incluem bens semiacabados e P&C. Desse modo, o objetivo desse artigo é apresentar um panorama bastante recente (2001-2016) da América Latina, no cenário internacional, sob um ponto de vista da fragmentação internacional da produção, comparando com outras três regiões, Leste Asiático, União Europeia e América do Norte. O artigo está estruturado em três seções, além desta introdução das conclusões, em que constam: uma perspectiva teórica sobre a fragmentação internacional da produção e uma breve revisão de estudos para a América Latina; uma apresentação dos principais aspectos metodológicos para a análise exploratória do fenômeno na região; e, os principais resultados empíricos encontrados para os países latino-americanos em contraste com as demais regiões selecionadas para a análise comparativa.

2. FRAGMENTAÇÃO INTERNACIONAL DA PRODUÇÃO

A fragmentação internacional da produção e a integração produtiva regional não possuem um referencial teórico unificado na literatura econômica. Eles são fenômenos presentes, em diversos trabalhos interdisciplinares, que propõe conceitos, abordagens e metodologias de análise, que buscam, de maneira geral, trazer uma leitura mais clara do processo produtivo e do comércio internacional no contexto da globalização.

Há diferentes termos que são sinônimos para a fragmentação internacional da produção: para Yeats (2001), “compartilhamento da produção”; Athukorala, Yamashita (2006) utilizam o termo “integração vertical” e a Flôres Jr. (2010) usa o termo “terceirização”, no sentido internacional e não a nível da firma. Já Gaulier, Lemoine e Ünal-Kesenci (2004) usam segmentação internacional dos processos de produção e, por vezes, tratam como redes de produção (no caso asiático) e Feenstra (1998) usa a expressão desintegração da produção.

A fragmentação permite as etapas de produção ocorrerem dentro de uma firma numa produção verticalizada em um país, ou por filiais estrangeiras (*insourcing* internacional); e entre firmas, quer estejam dentro de um mesmo país (*outsourcing* doméstico) ou em diferentes países (*outsourcing* internacional). Quando a produção é fragmentada, sob a forma *insourcing* internacional ou *outsourcing* internacional, ocorre o *offshoring*, ou o transbordamento das etapas de produção, além das fronteiras de uma nação, que é exatamente o que se denomina de fragmentação internacional da produção. Para Feenstra (1998), a integração dos mercados mundiais permitiu que cada vez mais empresas percebessem os benefícios da terceirização (*outsourcing*) de etapas do processo produtivo, seja domesticamente ou no exterior, rompendo com o clássico modelo de produção fordista de produção verticalizada.

A fragmentação já é uma característica dos processos produtivos, desde a primeira revolução industrial, mas foi impulsionada para o âmbito internacional por avanços em tecnologia da informação e comunicação, transporte, logística, redução de barreiras comerciais, dentre outras causas. Sempre que os custos de terceirizar, para o exterior (*offshoring*), forem inferiores aos da produção de todos os componentes internamente, é vantagem para uma firma aderir a esse modelo de produção (FEENSTRA, 1998; JONES; KIERZKOWSKI, 2005; YEATS, 2001; ATHUKORALA; YAMASHITA, 2006).

Segundo Feenstra (1998), ocorreu, na década de 1980, uma intensificação na terceirização internacional da produção de bens intermediários, onde P&C, muitas vezes, eram vendidos sob o nome de grandes marcas. As empresas multinacionais (EMN's) dos países centrais são as principais protagonistas deste fenômeno. As norte-americanas foram as pioneiras, já nos anos 1960, ao migrarem para países subdesenvolvidos em busca de matéria-prima e mão de obra barata que permitissem um aumento da competitividade internacional em relação às japonesas e alemãs. (Jones e Kierzkowski, 2005).

Gereffi et al. (2005) aponta que a fragmentação das atividades produtivas das EMN's teria sido guiada por uma redefinição de suas competências centrais cada vez mais focadas em etapas de maior valor adicionado, como P&D, *design* e concepção do produto *marketing*, *branding*, vis a vis, as etapas de menor valor agregado, com baixo teor tecnológico transferidas para empresas em países em desenvolvimento. Segundo Hermida (2016, p.63), “as EMN

têm terceirizado suas atividades por décadas, ampliando o volume dos fluxos de IDE, o que influenciou sobremaneira na consolidação de redes integradas de produção”.

Esse novo modelo de produção permitiu que os NIE - Asian Newly-Industrialized², se tornassem grandes produtores de bens de consumo e industriais. (FEENSTRA, 1998). A integração produtiva no Leste Asiático foi possível dada a possibilidade de fragmentação da produção já que os países tinham diferentes vantagens comparativas, além das mudanças, nas estratégias de desenvolvimento e nas políticas comerciais asiáticas, implementadas que ocorreram a partir dos anos 1970, as reavaliações cambiais, que afetaram a competitividade das indústrias manufatureiras nos países mais desenvolvidos da região, estimulando a migração da produção intensiva, em mão de obra, nos países de baixos salários da região, no final dos anos 1980. (GAULIER; LEMOINE; ÜNAL-KESENCI, 2004)

A China ascendeu, nessa integração, devido a uma série de medidas comerciais e macroeconômicas como isenções tarifárias às importações de componentes que eram inseridos na produção de bens destinados à exportação pelas Zonas Econômicas Especiais (ZEE's), fluxos comerciais e de investimento de Hong Kong e Taiwan, câmbio desvalorizado e ativa política industrial robusta (MEDEIROS, 2010). Portanto, a nível macro, a estratégia de industrialização, adotada por um país, também é importante para entender como se molda a indústria local e, a partir disso, como o país se insere no processo de fragmentação produtiva.

A possibilidade de divisibilidade do processo produtivo e a posição dentro da CGV também são fatores importantes. Segundo a UNCTAD (2013), as indústrias eletrônica e automotiva são as que mais participam da fragmentação; o oposto do que acontece para as indústrias extrativistas e os setores de *commodities*. Uma vez que o processo produtivo das primeiras pode ser dividido e os componentes serem produzidos, transportados e montados em locais de baixo custo e, nas últimas, seus produtos são insumos, pouco divisíveis, que serão utilizados para agregar valor em outras indústria. Assim, os principais setores a participarem desse processo de fragmentação foram os de média/alta tecnologia.

A formação das redes de produção, apesar de ser um fenômeno mundial, tem se tornado mais regionais, como no caso do Leste Asiático, o que culmina num integração produtiva regional, precisamente definida em Dullien (2009, p.4) como “*the disintegration of the production process with the integration of regional trade*”. Diversos fatores favorecem a regionalidade dessa produção, como proximidade geográfica, heterogeneidade das economias que podem se tornar complementares, mão de obra disponível, nível de salários, estratégias de desenvolvimento (como atração de IDE) e políticas comerciais (GAULIER, LEMOINE E ÜNAL-KESENCI, 2004). Segundo Castilho (2012, p.12): “a integração regional pode potencializar a participação dos países nas cadeias internacionais de valor ao baratear as transações intrarregionais e, nesse sentido, incentivar a montagem de cadeias regionais de valor”.

Várias iniciativas buscaram diferentes modelos de integração regional para a América Latina e Caribe, com diferentes abordagens, em distintas instâncias como: Associação Latino-Americana de Livre Comercio (ALALC), a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), o Mercado Comum do Sul (Mercosul), a Organização do Tratado de Cooperação

² NIE – Asian Newly-Industrialized (Hong Kong, Taiwan, Coreia do Sul, Singapura)

Amazônica (OTCA), a Comunidade Andina de Nações (CAN). Dentre elas, destacam-se, por ter alcançado um pouco mais de sucesso, a ALADI e Mercosul.

Medeiros (2010) destaca a formação do Mercosul, em 1991, como uma tentativa de integração regional, buscando melhorar o baixo grau de industrialização da região e a concentração da pauta exportadora em *commodities*. Inicialmente, o Mercosul aumentou o fluxo de comércio entre os países, entretanto, questões estruturais, como ausência de indutores robustos, como houve no Leste Asiático, e questões macroeconômicas, como desvalorização do câmbio brasileiro e a crise na Argentina, em 2001, mitigaram os objetivos do grupo, com exceção à indústria automobilística, que entre o Brasil e Argentina obteve sucesso (Idem).

A integração dos países do Mercosul é também analisada por Calfat e Flôres Jr. (2008) que partem da classificação de estágios de produção de Gaulier, Lemoine e Unal-Kesenci (2004) para analisar o fluxo comercial entre 2000 e 2004. A participação da exportação de peças e componentes é pequena para todos os países: Argentina 6,1%, Brasil 11%, Uruguai 2% e Paraguai 0,3% e, na importação, 11,7%, 29,06%, 9,8% e 9,5%, respectivamente. Apesar de pequena, é possível imprimir uma relação sul-sul da Argentina para o Brasil, nessa categoria, representando 26% das importações argentinas e 47,8% das exportações, em 2004, com destaque, aos produtos automotivos; a recíproca, entretanto, não é verdadeira. A União Europeia foi o principal fornecedor de P&C do Brasil em 2004, aproximadamente, 30% das importações dessa categoria.

Castilho (2012), ao analisar a ALADI, capta questões ainda mais profundas no contexto de integração. Ela aponta que há desníveis entre os resultados da integração, entre os países ALADI, devido às diferenças da composição setorial e geográfica. O Brasil e a Argentina se apresentam como os países, com maiores fluxos comerciais, para a região, desde os anos 1960; com destaque, para as exportações, refletindo no superávit comercial. Chile e Venezuela importam mais do que exportam para a ALADI, devido a sua pauta exportadora de produtos minerais que segue para outras regiões. Já os países andinos, Uruguai e Paraguai, representam pouco do comércio da região, e são deficitários em relação a ALADI; já que, em grande parte, exportam produtos intensivos em recursos naturais e concorrentes entre si.

A pequena integração regional, observada nas relações do Mercosul e ALADI, por esses autores, parece indicar que os países latinos já se inserem, ainda que de forma tímida nos processos de fragmentação e integração produtiva. Isso sinaliza potencialidades, apesar das limitações estruturais e institucionais da região de maneira integrada.

A constatação dos desníveis entre os países, como resultados da integração proposta pela ALADI e Mercosul, gera dúvidas sobre a capacidade de dinamizar toda uma região via integração produtiva regional. Porém, todas essas iniciativas foram em maior ou menor medida importantes para o surgimento de canais de integração produtiva entre os países latino-americanos, uma vez que facilitaram o estabelecimento de vínculos entre seus Estados-Membros e desses, com os seus parceiros no âmbito internacional.

3. ASPECTOS METODOLÓGICOS

Metodologias para avaliar a fragmentação e a integração produtiva são um desafio, uma vez que não possuem uma abordagem padrão, mas um conjunto de pesquisas com abordagens diversas. As análises comerciais tradicionais não são capazes de captar a fragmentação da produção, uma vez que a grande maioria considera apenas os valores do produto final e negligencia as partes e componentes absorvidos, neste processo produtivo, oriundos de outras empresas nacionais ou internacionais, levando a um equívoco, medição, frequentemente, superestimada de CGV (OECD, 2013).

Alguns autores utilizam, por exemplo, estatísticas especiais de exportação provenientes de dados dos sistemas de alfândega, como Feenstra (1998) e Gorg (2000). Outro grupo de autores evita dados de comércio e procuraram caracterizar tanto a fragmentação, quanto a integração produtiva por meio de estatísticas de fluxos de IDE das firmas e suas filiais, dado que, como dito no referencial teórico, esses investimentos são típicos de EMN inseridas em CGV, como em Ando e Kimura (2005), Hanson, Mataloni e Salughter (2005). Outros, como Hummels, Ishii e Yi (2001) analisam o valor adicionado através de matrizes, como a Trade in Value Added (TiVA), a World Input-Output Tables (WIOT) ou Global Trade Analysis Project (GTAP).

Outro grupo de autores baseiam suas análises em dados de bens intermediários da Comtrade, como a UNCTAD, Calfat e Flôres Jr. (2008), Flôres Jr. (2010), além de Medeiros (2010), Castilho (2010; 2012), Gaulier, Lemoine e Ünal-Kesenci (2004), Athukorala (2005) e Yeats (2001). Esta, por ser a única forma de avaliar um número maior de economias da América Latina, permitindo uma visão mais aproximada do atual panorama de sua integração produtiva, é na qual se baseia este trabalho.

Mais especificamente, neste artigo, optou-se pela análise do comércio da América Latina, segundo os trabalhos de Gaulier, Lemoine e Ünal-Kesenci (2004) e de Flôres Jr.(2010), que analisam o comércio por estágio de produção. Gaulier, Lemoine e Unal-Kesenci (2004) analisaram a fragmentação da produção na Ásia, com ênfase na integração da China, com as redes de produção asiáticas, através de uma versão revisada da *Broad Economic Categories* (BEC), na qual associam os códigos da mesma com os estágios de produção, seguindo a estrutura utilizada pelo Sistema de Contas Nacionais (SCN). Essa associação permite diferenciar dentro da SITC, na Comtrade, os produtos destinados ao uso final e ao uso intermediário.

A classificação proposta é feita em três estágios: bens primários (BEC 111,21,31), bens intermediários, que incluem bens semiacabados (BEC 121,22, 322) e peças ou partes e componentes (BEC 42,53); como também bens finais que incluem bens de capital (BEC 41, 521) e bens de consumo (BEC 112,122,51,522,53,61,62,63). Esta classificação permite usar a participação relativa de partes, componentes e bens de capital, no total comércio, como um indicador do grau de integração. Castilho (2012) argumenta porque este é um bom indicador

A principal razão é que esses bens estão no centro do processo produtivo e carregam em si muitas vezes uma boa parte da tecnologia contida nos produtos finais. Sua produção por um determinado país indica sua articulação em uma cadeia de produção de bens finais internacionalmente distribuída. A participação em uma (ou mais) etapa(s) do processo produtivo abre a

oportunidade de esse país explorar as vantagens que ele tem *naquela* etapa – e não, necessariamente, vantagens ao longo todo o processo produtivo. (CASTILHO, 2012, p. 33)

Flôres Jr. (2010) atualizou essa classificação, incluindo, nos bens semiacabados, a categoria BEC 321, que corresponde à combustíveis e lubrificantes elaborados – carburantes e corrigiu o fato da categoria 53, em partes e componentes, que aparecia duas vezes na classificação Gaulier, Lemoine e Unal-Kesenci (2004). A classificação, por estágio de produção seguirá, então, a proposta de Gaulier, Lemoine e Unal-Kesenci (2004), otimizada pela Flôres Jr. (2010), conforme quadro 1.

Quadro 1: Classificação por estágio de produção

Estágios da Produção		Código BEC	Descrição BEC
Bens primários		111	Alimentos e bebidas básicos, destinados principalmente à indústria
		21	Insumos industriais básicos
		31	Combustíveis e lubrificantes básicos
Bens intermediários	Bens semiacabados	121	Alimentos e bebidas elaborados, destinados principalmente à indústria
		22	Insumos industriais elaborados
		321	Combustíveis e lubrificantes elaborados - carburantes
	Peças e componentes	322	Outros combustíveis e lubrificantes elaborados
		42	Peças e acessórios para bens de capital
		53	Peças para equipamentos de transporte
Bens finais	Bens de capital	41	Bens de capital (exceto equipamentos de transporte)
		521	Equipamento de transporte industrial
	Bens de consumo	112	Alimentos e bebidas básicos, destinados principalmente ao consumo doméstico
		122	Alimentos e bebidas elaborados, destinados principalmente ao consumo doméstico
		51	Veículos automotores de passageiros
		522	Equipamento de transporte não industrial
		61	Bens de consumo duráveis
		62	Bens de consumo semiduráveis
		63	Bens de consumo não duráveis

Fonte: Os autores (2020) a partir de Flôres Jr.(2010) e Gaulier, Lemoine e Unal-Kesenci (2004).

A base de dados utilizada foi a *United Nations Commodity Trade Statistics Database* - Comtrade, da Organização das Nações Unidas – ONU. É o maior depositório de dados sobre comércio internacional, com informações a partir de 1962. As análises se basearam na Revisão 3 da Classificação Padrão do Comércio Internacional (SITC Rev. 3) – via *World Integrated Trade Solution* (WITS). Toda a análise empírica baseou-se num estudo comparativo com relação à outras regiões do mundo, relevantes na discussão de fragmentação e integração produtiva, a saber: Leste Asiático, União Europeia e América do Norte. Essa comparação se faz relevante para compreender o papel da região em um contexto global.

A escolha dos países da América Latina analisados se deu, basicamente, por dois motivos: 1) a presença da economias nos principais blocos sub-regionais da América Central e do Sul, como o ALADI, Mercosul e CAN, ou seja, buscou-se selecionar os países que de alguma forma já demonstraram intenções claras de uma aproximação institucionalizada dos seus vizinhos; 2) verificou-se para quais desses países havia disponibilidade de dados, dos 34 países da América Latina e Caribe, somente 13 tinham dados disponíveis para a última década, o que acabou definindo a amostra. Desse modo, os países analisados e que definem

a região “América Latina” neste trabalho são: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Guatemala, México, Paraguai, Peru e Uruguai.

A escolha do período 2001 a 2016 (século XXI) se deu por vários motivos: 1) a metodologia selecionada, para captar o grau de fragmentação e integração produtiva, requer dados com um elevado nível de desagregação e especificidade, como também só está disponível, para a maioria das economias latino-americanas, em um período mais recente; 2) esse é o período no qual os fenômenos da fragmentação e da formação de CGV se intensificaram globalmente, sobretudo, a partir da entrada da China, na OMC, no final do ano de 2001; 3) evidências levantadas, na revisão de literatura, demonstram que a América Latina demorou para se inserir, nesses fenômenos, em relação ao resto do mundo e 4) é de interesse deste artigo complementar análises que já foram realizadas, para a região em períodos anteriores, a fim de compreender o cenário mais recente.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Os resultados apresentados, neste capítulo, visam, em conjunto, apresentar a natureza e a extensão da fragmentação, como também da integração produtiva dos países que compõem a nossa amostra da América Latina. Inicialmente, antes de apresentar os resultados das metodologias destacadas na seção anterior, faz-se necessário contextualizar a inserção comercial, de modo geral, e não apenas no que condiz aos bens intermediários dos países da América Latina no cenário mundial. Nesse sentido, a Tabela 1 apresenta os fluxos de comércio (exportação mais importação) para o mundo, para os países da América Latina e para os grupos de países utilizados como uma espécie de *benchmarking*.

É possível observar que os fluxos comerciais, de fato, têm se ampliado nas últimas décadas: passaram de, aproximadamente, US\$ 11 trilhões, em 2001, para em torno de 31 trilhões em 2016, ou seja, cresceu no período 181%, uma taxa média anual de aproximadamente 6,7%.

O comércio do Leste Asiático, no mesmo período, cresceu a uma taxa média anual de 8,7%, superando a média mundial; já o da União Europeia, da América do Norte (considerando apenas Estados Unidos e Canadá) e da América Latina apresentaram dinamismo inferior a dinâmica mundial com 6,3%, 5,09% e 6,01% de taxas de crescimento, respectivamente. Na América Latina, os países que mais se destacaram em termos de crescimento do comércio, em geral, no período, foram Bolívia 9,93% e Chile 8% e os com piores desempenhos foram Uruguai 4,83% e El Salvador 2,85%. No entanto, esse maior fluxo comercial amplamente registrado, nos países da amostra da América Latina, é um reflexo do aumento do déficit da balança comercial, com exceção do Chile e Peru, ou seja, a maioria desses países registrou um crescimento maior das importações do que das exportações, entre 2001 e 2016, gerando déficits maiores no período mais recente.

Tabela 1: Comércio Total (em milhões de USD); 2001-2016

País/Região	2001	2016	Taxa de Crescimento Acumulada(%)	Taxa Média Anual de Crescimento(%)
Mundo	110.131.036.95	309.958.896.49	181,45	6,68
América Latina	5.827.212.97	14.830.821.57	154,51	6,01
Argentina	420.182.64	1.133.118.59	169,67	6,40
Bolívia	27.872.17	126.856.22	355,14	9,93
Brasil	997.440.76	2.684.323.01	169,12	6,38
Chile	328.923.96	1.127.443.80	242,77	8,00
Colômbia	249.967.30	717.910.70	187,20	6,82
Costa Rica	105.598.05	251.635.10	138,30	5,58
Equador	81.076.79	219.632.42	170,89	6,43
El Salvador	56.358.23	88.379.01	56,82	2,85
Guatemala	73.224.31	273.400.00	273,37	8,58
México	3.265.787.80	7.201.165.19	120,50	5,07
Paraguai	38.903.70	181.118.87	365,56	10,09
Peru	134.142.41	724.330.79	439,97	11,12
Uruguai	47.734.85	101.507.89	112,65	4,83
Leste Asiático	15.437.282.38	58.531.146.30	279,15	8,69
China	4.629.363.61	33.443.949.22	622,43	13,16
Hong Kong	1.549.286.20	5.037.812.37	225,17	7,65
Japão	6.655.110.39	11.428.428.30	71,72	3,44
Coreia do Sul	2.603.522.19	8.620.956.41	231,13	7,77
União Europeia (27)	32.650.651.29	86.801.975.48	165,85	6,30
América do Norte	17.599.379.97	38.952.946.64	121,33	5,09
Canadá	3.884.874.46	7.530.468.26	93,84	4,22
Estados Unidos	13.714.505.51	31.422.478.38	129,12	5,32

Fonte: Os autores (2020) a partir dos dados da Comtrade.

Apesar do crescimento maior das importações, as economias latino-americanas aumentaram sua participação no comércio mundial, tanto nas exportações, quanto nas importações (Tabela 2). Os países latinos com maior representatividade, no comércio mundial, são Brasil, Argentina e México, que já se apresentavam como destaques no grupo em 2001; confirmaram essa posição em 2016, entretanto, agora são seguidos por Chile e Peru, que cresceram, significativamente, nos quinze anos analisados. O México destaca-se, representando 7,11% de *market share* e 6,74% da importação, em 2016, seguido pelo Brasil, com 2,69% e 2,47%, respectivamente.

Tabela 2: Participação dos países da selecionados da América Latina no Comércio Mundial (em %);
 2001/2016

País/Região	Exportações		Importações	
	2001	2016	2001	2016
Mundo (%)	100	100	100	100
América Latina	5,39	14,23	5,81	14,27
Argentina	0,42	1,11	0,39	1,07
Bolívia	0,02	0,08	0,03	0,16
Brasil	0,85	2,69	1,07	2,47
Chile	0,36	1,17	0,27	1,00
Colômbia	0,24	0,60	0,24	0,78
Costa Rica	0,09	0,19	0,11	0,29
Equador	0,09	0,17	0,07	0,25
El Salvador	0,03	0,00	0,08	0,17
Guatemala	0,05	0,20	0,09	0,33
México	3,04	7,11	3,24	6,74
Paraguai	0,05	0,16	0,03	0,19
Peru	0,13	0,70	0,13	0,69
Uruguai	0,04	0,07	0,05	0,13

Fonte: Os autores (2020), a partir de dados da Comtrade.

4.1 O PADRÃO DE COMÉRCIO DA AMÉRICA LATINA POR ESTÁGIO DE PRODUÇÃO

A partir da classificação de Gaulier, Lemoine e Unal-Kesenci (2004), é possível analisar o comércio por estágios de produção: bens primários, bens intermediários que incluem bens semiacabados e P&C, como também bens finais que incluem bens de capital e bens de consumo. Na composição do comércio mundial, em 2016, as exportações de bens primários representaram 13,99%, bens intermediários - 28,9% e bens finais - 57,11%. Nas importações, os bens intermediários tiveram maior importância, 50,21%, seguidos por bens finais 38,28% e 11,51% dos bens primários. Esse resultado inicial condiz com os apontamentos da literatura que apontam, como fruto da fragmentação internacional da produção, um aumento dos fluxos de comércio de intermediários, especialmente, das importações, dado que grandes *factories* se formaram no período recente, como a China, e tendem a ser montadoras e, com isso, receptoras de intermediários.

Analisando apenas P&C, as exportações cresceram, entre 2001 a 2016, de 19,32% para 23,28% e as importações de 18,43% para 19,43%. Como esperado, dentre os grupos de países, o Leste Asiático é o que mais se destaca no comércio de P&C, em 2016, representou cerca de 21,32% da pauta exportadora desses países e 23,39% da importadora.

Na América Latina, em 2016, as exportações de bens primários representaram 19,02% de bens intermediários, 38,57% e 42,42% de bens finais e, nas importações, 5,79%.

54,38% e 39,84%, respectivamente. Interessante é notar que a participação relativa de intermediários se reduziu tanto nas exportações, quanto nas importações, demonstrando, inicialmente, que tais economias parecem estar caminhando, em sentido contrário, aquilo que pode ser evidenciado nas regiões mais fragmentadas internacionalmente, visto que economias, com maiores taxas de crescimento de nesse estágio de produção - intermediários -, são caracterizadas por maiores graus de fragmentação (Tabela 3).

Tabela 3: Composição das exportações e importações por estágio de produção da América Latina para o mundo (%);2001,2006,2011,2016

Estágios de produção	Exportações				Importações			
	2001	2006	2011	2016	2001	2006	2011	2016
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Bens primários	12,05	23,85	29,85	19,02	6,60	9,69	8,78	5,79
Bens Intermediários	39,42	35,90	35,92	38,57	56,22	51,68	53,08	54,38
Bens semiacabados	26,11	24,02	27,87	26,63	33,39	25,31	32,22	32,27
P&C	13,31	11,88	8,05	11,94	22,83	26,37	20,86	22,10
Bens finais	48,53	40,26	34,24	42,42	37,18	38,63	38,14	39,84
Bens de capital	18,41	15,17	12,32	16,93	20,92	18,82	19,93	20,48
Bens de consumo	30,13	25,09	21,92	25,49	16,26	19,80	18,21	19,35

Fonte: Os autores (2020), a partir de dados da Comtrade.

Ao desagregarmos os dados por estágio de produção, notamos que os países da América Latina tanto exportam, quanto importam mais produtos semiacabados do que P&C. Em 2016, por exemplo, a parcela de bens semiacabados exportados era mais que o dobro da parcela de P&C. Esse padrão é o mesmo apresentado por trabalhos que avaliaram o Mercosul e a ALADI para as décadas de 1990 e 2000 (FLÔRES JR., 2010; CASTILHO, 2012).

Cabe, todavia, detalhar, especialmente, o comportamento de P&C, dado que a categoria de semiacabados contém *commodities* e recursos naturais com algum grau de processamento e por causa disso, muitos países da América Latina têm um peso grande dessa categoria no total das exportações (FLÔRES JR., 2010). A exportação de P&C, em 2016, representou apenas 11,94% da pauta e, nas importações, 22,1%; em ambas, houve queda, no período, com certa recuperação no último ano, conforme Tabela 3. Comparativamente, aos demais grupos de países analisados, a região é a que menos exporta P&C e é a que mais exporta bens primários. Já com relação as importações, a América Latina é o segundo grupo com maior participação de P&C, atrás apenas do Leste Asiático.

De acordo com Calfat e Flôres Jr.(2008, p.81), a Argentina e o Brasil se destacam pela pequena representatividade da exportação de bens primários, 1,4% e 4,5% via Mercosul decorrentes dos esforços desses países em melhorar sua pauta exportadora, “é isso que explica os altos valores para os produtos semiacabados que, infelizmente, ao invés de serem relacionados a fluxos fragmentados, são feitos por *commodities* rudemente elaboradas e por bens de recursos naturais.” Segundo eles, a tímida inserção do Mercosul nos processos de fragmentação e, conseqüentemente, sua pequena integração regional mantém, como

principais parceiros blocos comerciais, já consolidados como o (antigo) Nafta e a União Europeia, além de China e Japão, como grandes fornecedores.

Segundo a definição de NG e Yeats (1999, 2001), seriam países de montagem aqueles que têm saldo comercial negativo em P&C, o que levaria a classificar o grupo América Latina como tal. Entretanto, não basta a balança comercial de P&C ser deficitária; para um país ser considerado montador, os bens intermediários devem ser processados e montados a fim de serem exportados com bem final, e não serem internalizados, na produção, para consumo doméstico, como afirmaram Calfat e Flôres Jr. (2008). Segundo os autores, um indício de que o país internaliza os bens intermediários é se a importação de P&C for maior que a exportação de bens de capital. Nesse caso, isso acontece para América Latina 22,10% contra 16,93% e, individualmente, para todos os países que a compõe, com exceção da Costa Rica. Desse modo, a princípio, só é possível classificar a Costa Rica, como uma montadora, dentro dos países latino-americanos avaliados.

O comércio intra-América Latina segue um padrão similar ao comércio com o mundo, com uma participação maior de bens finais voltados para consumo e de bens intermediários, especialmente, de semiacabados. Ao avaliar a categoria P&C, no comércio intra-América Latina, verificamos uma representatividade ainda menor, 8,77% da pauta exportadora e 8,66%, da importadora em 2016, conforme Tabela 4.

Tabela 4: Composição das exportações e importações por estágio de produção intra-América Latina (%);2001,2006,2011,2016

Estágios de produção	Exportações				Importações			
	2001	2006	2011	2016	2001	2006	2011	2016
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Bens primários	16,30	16,21	17,84	14,56	13,66	18,08	16,63	13,15
Bens Intermediários	44,22	45,68	41,34	42,50	46,80	42,32	42,67	43,19
Bens semiacabados	35,98	37,45	35,26	33,72	37,88	33,10	33,81	34,53
P&C	8,24	8,24	6,08	8,77	8,92	9,22	8,86	8,66
Bens finais	39,48	38,10	40,82	42,94	39,54	39,60	40,71	43,65
Bens de capital	10,41	14,79	12,29	13,32	11,27	15,69	12,23	10,93
Bens de consumo	29,07	23,31	28,53	29,62	28,27	23,91	28,48	32,72

Fonte: Os autores (2020), a partir de dados da Comtrade.

O peso do comércio intra-América Latina, em relação ao comércio total, é de 12,89% nas exportações e 13,93% nas importações, em 2016. O comércio de P&C, novamente, mostra-se pouco representativo; 1,13%, do total exportado e 1,21%, do importado, como também pouco aumentou ao longo do período (Tabela 5).

Tabela 5: Participação do comércio intra-América Latina nas exportações e importações totais por estágio de produção (%); 2001,2006,2011,2016

Estágios de produção	Exportações				Importações			
	2001	2006	2011	2016	2001	2006	2011	2016
Total	13,12	14,38	15,42	12,89	13,16	17,80	17,96	13,93
Bens primários	2,14	2,33	2,75	1,88	1,80	3,22	2,99	1,83
Bens Intermediários	5,80	6,57	6,38	5,48	6,16	7,53	7,66	6,02
Bens semiacabados	4,72	5,38	5,44	4,35	4,99	5,89	6,07	4,81
P&C	1,08	1,18	0,94	1,13	1,17	1,64	1,59	1,21
Bens finais	5,18	5,48	6,29	5,54	5,21	7,05	7,31	6,08
Bens de capital	1,37	2,13	1,90	1,72	1,48	2,79	2,20	1,52
Bens de consumo	3,81	3,35	4,40	3,82	3,72	4,26	5,12	4,56

Fonte: Os autores (2020), a partir de dados da Comtrade.

Em síntese, esses dados que denotam o baixo percentual de P&C, no comércio da América Latina, com o mundo em 2016 (e seu baixo crescimento no período) demonstram que a região continua apresentando baixa fragmentação produtiva. Ademais, a inserção, em redes de produção, apresenta-se pequena não só globalmente, como também regionalmente.

O fluxo de comércio de P&C intra América Latina é pequeno e praticamente estável no período analisado, ou seja, parece não haver uma mudança de tendência recente no que tange ao perfil de integração comercial na região. Pelo contrário, os dados apresentam evidências de que há certa dificuldade desses países em se organizarem em cadeias regionais de valor, como aconteceu no Leste Asiático.

Entretanto, considerando os países, individualmente, é possível perceber uma exceção, o México, que representou, em 2016, sozinho 80,90% da exportação de P&C latinas para o mundo e 68,98% das importações mundiais, crescendo ao longo de todo o período analisado. A distância para o segundo lugar, no Brasil, é enorme, que representou 14,73% da exportação latino-americana e 13,74% da importação (Tabela 6).

Tabela 6: Participação dos países selecionados nas exportações e importações de P&C da América Latina para o mundo (%);2001,2006,2011,2016.

Estágios de produção	Exportações				Importações			
	2001	2006	2011	2016	2001	2006	2011	2016
MEX	77,47	70,88	75,17	80,90	64,47	64,03	55,63	68,98
BRZ	14,45	19,93	12,90	14,73	20,00	17,88	23,23	13,74
ARG	3,45	3,22	5,37	1,96	4,82	5,38	7,59	5,62
CHL	0,68	0,92	1,39	0,92	2,85	3,60	3,54	3,56
COL	0,51	0,72	0,70	0,57	1,74	2,43	3,03	2,53
CSR	2,92	3,83	3,70	0,41	2,48	2,72	1,95	0,58
PER	0,18	0,11	0,32	0,21	1,22	1,35	1,94	1,95
EQD	0,07	0,12	0,16	0,17	0,62	0,87	1,14	0,95
URU	0,07	0,13	0,14	0,06	0,44	0,29	0,46	0,30
GUA	0,06	0,07	0,05	0,05	0,46	0,56	0,54	0,63
PAR	0,00	0,01	0,05	0,01	0,28	0,39	0,33	0,45
BLV	0,07	0,01	0,01	0,00	0,29	0,22	0,38	0,44
ELS	0,06	0,05	0,03	0,00	0,31	0,28	0,24	0,27

Fonte: Os autores (2020), a partir de dados da Comtrade.

Intra-América Latina, porém, o México perde um pouco da sua representatividade. O principal exportador de P&C, em todo período, foi a Argentina com 30,92% da pauta latino-americana em 2016, seguido pelo Brasil 21,12% e, só então, o México com 13,20%. Nas importações, o destaque foi o Brasil que consome mais de metade da pauta 53,41% e em seguida o México com 23,36%.

Tabela 7: Participação dos países selecionados nas exportações e importações de P&C da América Latina para América Latina(%);2001,2006,2011,2016.

Estágios de produção	Exportações				Importações			
	2001	2006	2011	2016	2001	2006	2011	2016
ARG	28,27	36,24	16,05	30,92	19,50	8,32	17,43	13,87
BRZ	20,53	8,98	30,14	21,12	54,46	59,67	57,62	53,41
MEX	20,55	18,77	6,60	13,20	10,42	12,21	10,72	23,36
CHL	7,85	8,93	10,13	7,95	4,94	3,74	3,13	2,14
COL	5,64	7,61	10,54	6,79	3,06	2,51	2,38	2,43
PER	2,32	4,75	7,17	5,97	0,69	0,71	1,09	1,46
PAR	2,80	1,59	4,45	2,79	0,02	0,06	0,09	0,02
EQD	2,70	4,23	4,99	2,70	0,77	0,41	0,23	0,60
BLV	1,90	2,81	4,15	2,42	0,06	0,02	0,03	0,05
URU	2,93	2,22	1,48	1,93	0,75	1,06	0,80	0,56
GUA	1,86	1,55	2,28	1,81	0,27	0,13	0,03	0,07
CSR	1,48	1,68	1,14	1,76	4,75	11,00	6,39	1,90
ELS	1,18	0,64	0,90	0,64	0,32	0,17	0,05	0,12

Fonte: Os autores (2020), a partir de dados da Comtrade.

O fato de o México ter alta representatividade a nível mundial, mas a nível regional baixa indica que ele se insere, em CGV, externas à América Latina. Contudo, com exceção desse país, a América Latina não apresenta indícios de um bom grau de fragmentação internacional da produção ou de uma organização regional que permita integração produtiva.

Dessa forma, via a metodologia de Lemoine e Unal-Kesenci (2004) não se encontram evidências, no período recente, de uma mudança no perfil de inserção comercial das economias da região daquele apresentado, por outros trabalhos, para anos anteriores e subgrupos da América Latina, como Flôres Jr. (2010), Calfat e Flôres Jr. (2008), Medeiros (2010) e Castilho (2012).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta artigo buscou apresentar um panorama recente (2001-2016) da América Latina, no cenário internacional, sob um ponto de vista da fragmentação internacional da produção, através da análise dos fluxos comerciais por estágios de produção, especificamente, partes e componentes.

A análise por estágios de produção, seguindo a metodologia de Gaulier, Lemoine e Unal-Kesenci (2004), apontou uma alta representatividade de bens intermediários na atual da pauta exportadora e importadora da América Latina. No entanto, desagregando essa categoria, a parcela que compreende P&C foi a menor. É válido lembrar que a categoria de semiacabados, que são bens intermediários, contém *commodities* e recursos naturais com algum grau de processamento, não se inserindo tanto no processo de fragmentação da produção.

Intra-América Latina a representatividade de P&C foi ainda menor e pouco aumentou ao longo do período, confirmando uma fraca participação da região em processos de fragmentação produtiva. O México se destacou, dentre os países latinoamericanos, no processo de fragmentação internacional da produção, contudo, intra-América Latina representou apenas uma parcela reduzida dos fluxos comerciais de P&C, indicando que as elações produtivas do país continuam sendo maiores com o resto do mundo do que com a região. O desempenho mexicano se dá pela sua estreita relação comercial, com os Estados Unidos, através do regime de *maquilas*, que impulsiona a sua indústria automobilística, mas também concentra a sua pauta.

Em relação aos parceiros comerciais, o principal destino das exportações e origem das importações de P&C da América Latina, em todos os anos, é a América do Norte, especialmente, os Estados Unidos, entretanto o Leste Asiático vem numa trajetória crescente, ampliando via China sua presença nas redes de produção da região. O comércio intra-América Latina de P&C baixo durante todo o período analisado também demonstra que os países da região não só não estão caminhando para se integrarem, em CGV, como não parecem apresentar uma tendência de aumento da complementariedade produtiva regional.

Em síntese, respondeu-se à pergunta norteadora desse trabalho, a América Latina continua participando pouco do processo de fragmentação da produção. A vulnerabilidade das exportações da América Latina e seu forte impacto, nas economias nacionais, num possível cenário de “*guerra comercial*” expõe a histórica dependência das exportações latinas ao mercado externo, o que pode ser minimizado com uma maior integração regional.

Destacamos, portanto, a importância de políticas públicas que permitam uma maior fragmentação produtiva, especialmente, entre os países da região, uma vez que essa pode ser fundamental para uma maior troca de conhecimento, agregação de valor e tecnologia, e pode ser um meio para uma transição para uma pauta exportadora mais diversa e sofisticada tecnologicamente. Isso, por sua vez, pode proporcionar maior dinamismo aos países da região no comércio exterior e um maior fortalecimento do desenvolvimento econômico, tornando-os menos dependentes da relação centro-periferia e permitindo-os uma participação mais benéfica em CGV.

REFERÊNCIAS

1. ANDO, M.; KIMURA, F. The Formation of International Production and Distribution Networks in East Asia. In: *International Trade in East Asia*, NBER-East Asia Seminar on Economics, *National Bureau of Economic Research, Inc.*, 2005, v. 14, p.177-216.
2. ATHUKORALA, P. Product fragmentation and trade patterns in East Asia. *Asian Economic Papers*, v. 4, n. 3, p. 1-27, 2005.
3. ATHUKORALA, P.; YAMASHITA, N. Production fragmentation and trade integration: East Asia in a global context. *The North American Journal of Economics and Finance*, v. 17, n. 3, p. 233-256, 2006.
4. CALFAT, G.; FLÔRES JR, R. G. “The insertion of Mercosur into the world fragmentation of production”. *Paris, Chaire Mercosur de l’Institut d’Études Politiques (Sciences Po)*, 2008.
5. CASTILHO, M. “Comércio internacional e integração produtiva: uma análise dos fluxos comerciais dos países da ALADI.” *Texto para Discussão*, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2012.
6. DULLIEN, S.; *Productive Integration in the EU: A German perspective*. Documento preparado para el Proyecto CEPAL-ABDI-IPEA sobre Integración Productiva, 2009.
7. ESTEVADEORDAL, A.; BLYDE, J.; SUOMINEN, K. “As cadeias globais de valor são realmente globais? Políticas para acelerar o acesso dos países às redes de produção internacionais”. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, v. 115, n. June, p. 6-25, 2013.
8. FEENSTRA, R. C. “Integration of Trade and Disintegration of Production in the Global Economy”. *Journal of Economic Perspectives*, v. 12, n. 4, p.31-35, 1998.
9. FLÔRES JR, R. G. “A fragmentação mundial da produção e comercialização: conceitos e questões básicas.” In: R. Alvarez, R. Baumann e M. Wohlers, *Integração Produtiva: Caminhos para o Mercosul, Série Cadernos da Indústria ABDI*, XVI, Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial, Brasília, 2010.

10. GAULIER, G.; LEMOINE, F.; UNAL-KESENCI, D. “China’s integration in Asian production networks and its implications”. *RIETI*, June, v. 17, 2004.
11. GEREFFI, G. “Global value chains in a post-Washington Consensus world”. *Review of international political economy*, v. 21, n. 1, p. 9-37, 2014.
12. 12-GORG, H. Fragmentation and trade: US inward processing trade in the EU. *Review of World Economics*. 136(3), p.403-422, 2000.
13. HALTMAIER, J. T.; AHMED, S.; COULIBALY, B. “The role of China in Asia: Engine, conduit or steamroller?”. In: *The Future of Asian Trade and Growth*. Routledge, p. 153-220, 2009.
14. HANSON G. H.; MATALONI R. J.; SLAUGHTER M. J. Vertical production networks in multinational firms. *The Review of Economics and Statistics*, *MIT Press*, v.8, 87(4), p. 664-678, 2005.
15. HERMIDA, C. *Padrão de especialização comercial e crescimento econômico: uma análise sobre o Brasil no contexto da fragmentação da produção e das cadeias globais de valor*. Uberlândia, 2016.
16. HUMMELS, D., ISHII, J.; YI, K. The nature and growth of vertical specialization in world trade, *Journal of International Economics*, vol. 54 (1), p. 75-96, 2001
17. JONES, R. W.; KIERZKOWSKI, H. International fragmentation and the new economic geography. *The North American Journal of Economics and Finance*, v. 16, n. 1, p. 1-10, 2005.
18. LATINA, COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA. *O regionalismo aberto na América Latina e no Caribe: a integração econômica a serviço da transformação produtiva com equidade*. Cinquenta anos de pensamento na CEPAL. Rio de Janeiro: Record, 2000.
19. MEDEIROS, C. A Integração Produtiva: A Experiência Asiática e Algumas Referências para o MERCOSUL. R. Alvarez, R. Baumann e M. Wohlers, *Integração Produtiva: Caminhos para o Mercosul, Série Cadernos da Indústria ABDI*, XVI, Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial, Brasília, 2010.
20. NG, F.; YEATS, A. *Production sharing in East Asia: who does what for whom, and why?*. The World Bank, 1999.
21. OECD – ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *Interconnected Economies: Benefiting from Global Value Chains*. Meeting of the OECD Council at Ministerial Level, 2013.
22. UNCTAD - UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. *Global value chains: investment and trade for development*. UN, 2013.
23. YEATS, A. *Just How Big is Global Production Sharing?* In S. W Arndt, ed., *Fragmentation: New Production Patterns in the World Economy*. Oxford University Press, 2001.

O pré-sal brasileiro e as expectativas frustradas de desenvolvimento econômico¹

The brazilian pre-salt and frustrated economic development expectations

Elivan Thiago Sarmiento da Silva⁽¹⁾; Verônica Nascimento Brito Antunes⁽²⁾

⁽¹⁾ ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6071-7634>. Universidade Federal de Alagoas, Bacharel em Ciências Econômicas, BRAZIL; E-mail: s.sarmiento.thiago@gmail.com;

⁽²⁾ ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2273-7460>. Professora de Economia, Universidade Federal de Alagoas; Maceió; Alagoas; Brasil. veronica.antunes@feac.ufal.br.

ABSTRACT: The article intends to analyze the impact of the strong fluctuations in international prices of Brent oil (barrel), in the period between 2001 and 2015, on the Brazilian development strategy. Private, direct contributory, for possible studies that help changes in the profiles of economic development strategy and instruction for public policies. In methodological terms, it used information from the Foreign Trade Information Analysis system (Alice Web), from the Ministry of Industry and Trade Development (MDIC) and from the National Agency of Petroleum, Natural Gas and Biofuels (ANP). It presents descriptive statistics through Microsoft Excel 2010, well adopted the STATA 13 program to generate an econometric model that allows to compare the variation of national oil production with the variation of international oil prices and the variation of the exchange rate, thus allowing understand how much each independent variable linked on average to the dependent variable, which is the national production of crude oil, the choice of the dependent variable was due to the fact that national production is a generating source for the collection of revenues that will serve as support for the development strategy.

KEY-WORD: international oil prices, Brazilian pre-salt production, economic development strategies.

1. INTRODUÇÃO

Dada importância do petróleo, diversos países se articulam, para o desenvolvimento econômico, por meio da exploração desse recurso natural, amplamente utilizado, com o intuito de posicionarem suas matrizes energéticas de maneira soberana e autossuficiente, a despeito de alternativas mais limpas.

Observando a grande escalada, no crescimento da exploração do petróleo, por diversos países, buscando autossuficiência energética, o Brasil se dedicou, fortemente, no investimento em tecnologia e infraestrutura para a exploração *offshore*, em águas profundas e ultraprofundas, durante várias décadas, criando uma agência reguladora, a fim de estabelecer as diretrizes do processo de abertura do mercado, para exploração e produção de petróleo e gás no Brasil

¹ DOI: 10.48016/978-65-86680-27-0.30-43

Após anos de pesquisa e investimento, o Brasil se coloca, em uma posição estratégica, frente à grande demanda por energia no mundo, principalmente, a grande demanda por petróleo, descobrindo enormes reservas composta por óleo leve e de excelente qualidade (pré-sal) que estão entre as mais importantes, em todo o mundo, na última década. Em 2008, foi produzido o primeiro óleo originário do pré-sal, extraído do campo de Jubarte, e, em 2009, inicia-se a produção dos primeiros barris de petróleo do campo de Tupi.

Para mensurar o tamanho da importância do pré-sal, podemos comparar o histórico de produção anterior que levou 45 anos para produzir o primeiro milhão de barris de petróleo por dia em 1998 e, por outro lado, o pré-sal atingiu essa marca em menos de dez anos, um crescimento acelerado da produção, mostrando a alta produtividade dos nossos poços em operação.

O grande crescimento dos maiores países consumidores de petróleo no mundo, pressionando o aumento da produção mundial, faz o Brasil se estruturar perante todos esses cenários que são positivos, com os altos preços internacionais do petróleo. Com a operação do pré-sal, evoluindo positivamente, são criadas políticas públicas voltadas para subsidiar não só os estados produtores, como também os municípios do território brasileiro, através dos *royalties* e das participações especiais, visando uma estrutura de desenvolvimento econômico através dessas receitas extraordinárias, focando, principalmente, na educação e na saúde. Uma estratégia de longo prazo arriscada, para uma expectativa de receitas advinda de *commodity*, apesar de crescer com estabilidade ano após ano, sofrerá percalços dos ciclos econômicos apontados pelos estudos Cepalinos.

Diante de um mercado altamente competitivo, possuímos eficiência na operação em águas ultraprofundas, que rendeu diversas premiações, fruto de um resultado do desenvolvimento de tecnologias próprias, atuando com parcerias junto a fornecedores, universidades e centros de pesquisas, utilizando recursos que movimentaram toda a cadeia da indústria de energia.

Para além desta introdução, este trabalho traz, como objetivo principal, entender a influência dos preços internacionais do petróleo sobre a estratégia de desenvolvimento recente do Brasil, à medida que preços internacionais do petróleo teve uma queda bastante acentuada, como também não conseguiu mais retornar aos valores anteriores.

2. PROCEDIMENTO METODOLÓGICO

Para atingir o objetivo de analisar o impacto dos preços internacionais do petróleo, sobre a estratégia de desenvolvimento recente do Brasil, a metodologia adotada, neste trabalho, é lastreada nas informações do sistema Alice Web, MDIC e da ANP.

O recorte temporal compreende o período de 2001 a 2015, quando ocorreu uma forte elevação nos preços internacionais do petróleo, permitindo políticas públicas voltadas para exploração da *commodity*. O estudo apresenta uma análise, através de um modelo econométrico rodado no programa *STATA* 13, visando uma melhor explicação dos dados obtidos, através de regressões, tendo como base o método dos mínimos quadrados ordinários e teste de significância para o estimador do coeficiente. Adotaremos a variável produção mensal de petróleo (*prodpet*), como a variável dependente do modelo, já que essa variável é um fator determinante para analisar se a arrecadação de *royalties* conseguirá atingir os

níveis esperados na execução das políticas públicas que são atreladas a exploração de pré-sal, juntamente, com o aumento na produção da *commodity*.

Foram utilizadas três variáveis com um total de 180 observações. Neste modelo econométrico, foram analisadas como variáveis: produção nacional de óleo bruto, preços internacionais do petróleo e a taxa de câmbio. Na estatística descritiva, incluímos mais algumas variáveis, tais como, exportações (X) e importações (M), em valores nominais e em quantidades, os *royalties*, como também as participações especiais.

O programa *STATA* 13 foi escolhido, para gerar o modelo econométrico, por possuir uma melhor empatia com a sua interface gráfica, sua linguagem de comandos e seu material de apoio, já disponível no menu “*help*” e, depois, utilizando o sub menu “*PDF Documentation*”. Os seus pacotes são avaliados, por programadores e estatísticos, garantindo a completa funcionalidade do programa e recebendo certificados e publicações pela empresa responsável, tornando, assim, o software mais viável para realização dessa pesquisa, porém o *software* possui algumas oportunidades, tais como: um número menor de pacotes disponíveis em relação ao programa R e um alto custo para aquisição do programa.

Todos os dados encontram-se no padrão mensal, diferentemente da estatística descritiva onde a análise fora feita na condição de média anual. Com todos os dados colocados no sistema, iniciamos plotando uma linha de regressão da variável dependente produção mensal de petróleo (*prodpet*) contra a variável independente preço internacional do petróleo (*prpet*); o resultado mostrou um gráfico com uma reta positivamente inclinada, indicando que as variáveis são diretamente proporcionais, ou seja, quanto maior o preço internacional do petróleo, maior será a produção mensal de petróleo. Após essa primeira análise gráfica, foram gerados outros três gráficos do tipo *boxplot* para identificar se existem algum *outlier*, e nenhuma variável apresentou dados com *outliers*.

3. A ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DO BRASIL ALICERÇADA NO PRÉ-SAL

A estrutura teórica centro-periferia de Celso Furtado (FURTADO, 2000) revela um capitalismo dependente nos países periféricos; mostra que essas nações que possuem elevadas riquezas naturais, necessitarão de que os preços dessas *commodities* se mantenham elevados, porém, economias que estabelecem políticas públicas, para se desenvolverem através de *commodity*, estarão sujeitas a variações que os mercados apresentam, pois os mesmos sofrem dos percalços dos ciclos econômicos, havendo uma deterioração dos termos de trocas, que ocasiona transtornos a essas economias, principalmente, no que se refere ao balanço de pagamentos.

Essa relação fica clara, em 2012, com a grande oferta de óleo bruto de petróleo no mercado mundial, como também o ritmo lento de crescimento dos grandes consumidores, que ajudam no início da derrubada dos preços internacionais, e começa a causar prejuízos nas economias dependentes dessa *commodity*.

Com essa formação negativa, no cenário externo, os países em desenvolvimento se veem ameaçados com seus balanços de pagamento, o Brasil começa uma série de tentativas de ajustes externos. Com a necessidade de importar o Óleo bruto de petróleo e os países industrializados, contraindo suas atividades econômicas, tornava difícil o aumento nas

receitas de exportações, logo teriam que comprimir a capacidade de importar para conseguir fechar a conta e evitar altos déficits comerciais. (GIAMBIAGI, 2011)

Em 2006, a Bacia de Santos, mais precisamente, a área de Tupi foi a pioneira na descoberta comercial do pré-sal, descoberta essa que está entre as mais importantes, em todo o mundo, na última década. Essa província é composta de óleo leve e de excelente qualidade, possuindo alto valor para o mercado, colocando-nos, em uma posição estratégica, frente à grande demanda de energia mundial. Em 2008, foi produzido o primeiro óleo originário do pré-sal, sendo extraído do campo de Jubarte e, em 2009, inicia-se a produção dos primeiros barris de petróleo de Tupi.

Por intermédio da Lei nº 9.478/1997 (“Lei do Petróleo”), que instituiu uma nova regulamentação para exploração de petróleo no Brasil e que criou a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), estabelece as diretrizes do processo de abertura do mercado, para exploração e produção de petróleo e gás no Brasil, foi possível extrair, no curto prazo, grandes investimentos privados para aquisição de dados geológicos e geofísicos nas diversas bacias brasileiras, em especial, nas bacias marítimas.

Por outro lado, as empresas que desejam procurar e explorar petróleo, no Brasil, devem participar de leilões administrados pela ANP, onde o maior lance por bloco será o vencedor e terá o direito de procurar, como também explorar o óleo por um período determinado; após iniciar a produção de petróleo, as empresas deverão pagar *royalties* e participações especiais, aos estados e municípios, onde estão as fontes. Pagarão, também, compensações financeiras ao governo federal; com parte dessa arrecadação, sendo de propriedade do Ministério de Ciência e Tecnologia, que terá uma estratégia de reinvesti-la, em estudos, para a indústria do petróleo.

No período de 2007 a 2010, o pré-sal atuou como carro chefe no modelo desenvolvimentista para o cenário nacional, lançando o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), esse programa tinha como propostas a renovação e a criação de infraestrutura para indústria nacional, lastreado nas expectativas de enormes receitas advindas da exploração do pré-sal. Essa estratégia visava confluir a economia, em constante crescimento, com um fortalecimento do mercado interno e promover políticas sociais baseadas no consumo, assim, o Brasil teria condições de se industrializar, criando uma política industrial com foco na elevação do crescimento econômico e, ao mesmo tempo, possibilitar uma melhoria nas condições sociais da população brasileira.

Com o intuito de assegurar ao governo federal a manutenção da soberania nacional, em relação à exploração de petróleo, entra em vigor uma nova legislação definida em 2010, tendo como base, os regimes de partilha, a cessão onerosa, a criação da Pré-sal Petróleo S. A. (PPSA) e o fundo social.

No regime de partilha, o contratado exerce, por seu próprio risco, as atividades de avaliação, exploração e produção; no caso de uma descoberta comercial, o contratado adquire o direito à restituição do custo em óleo, bem como a parcela do excedente também, em óleo, de acordo com o contrato estabelecido, sendo a PETROBRAS S.A, a operadora dos blocos contratados sobre o regime de partilhas. A cessão onerosa é, basicamente, a antecipação das receitas de exploração a União, seguida de uma quantidade pré-determinada a ser explorada, não podendo exceder os valores acordados para exploração.

A PPSA foi criada para atuar, especificamente, em três frentes: na gestão dos contratos de partilha de produção, na gestão de comercialização de petróleo e gás natural, como também na representação da União nos acordos de unitização. O fundo Social é criado, com a finalidade de constituir uma fonte de recursos para o desenvolvimento social e regional, com uma estrutura de projetos e programas que visa o combate à pobreza e o desenvolvimento de áreas essenciais para a sustentabilidade do país.

Após vários embates no congresso nacional, a Lei N° 12.734/2012 vinha a reformular a distribuição dos *royalties*, corrigindo aquilo que era considerado uma distorção do regime federativo, onde apenas os estados e municípios, diretamente ligados à exploração do petróleo, eram aptos ao recebimento dos *royalties* do pré-sal.

A partir deste cenário, a Lei N° 12.858/2013 que destina *royalties* do petróleo, para a saúde e a educação, tendo início nos novos contratos da União, bem como uma parte do fundo social. Essa destinação é basicamente dividida em 75% dos *royalties* e 50% do fundo Social do pré-sal para educação, destes 75% dos *royalties*, 25% irão para a pasta da saúde e o restante permanecerá na educação, fomentando o Plano Nacional de Educação (PNE).

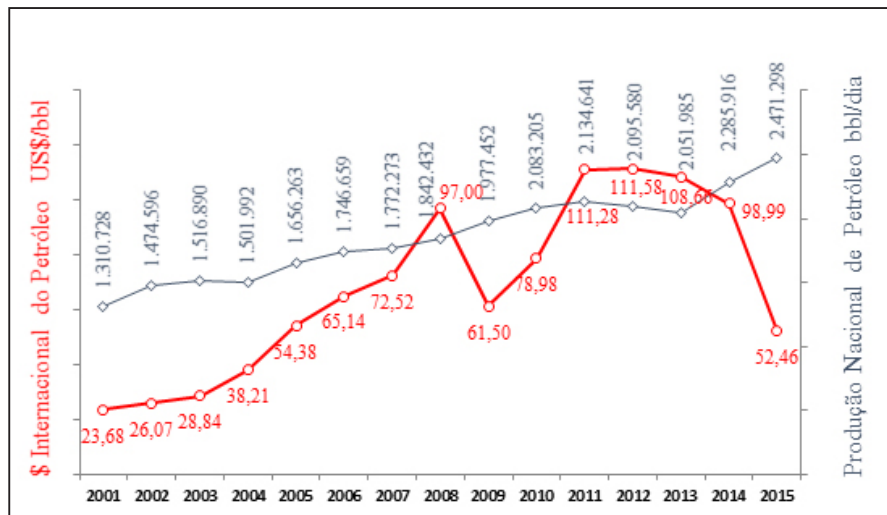
4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

4.1 ANÁLISE DAS ESTATÍSTICAS DESCRITIVAS

A Figura 1 compreende a evolução das médias anuais do período de 2001 a 2015. No ano de 2001, o preço internacional do petróleo fechou com um valor médio de US\$23,68 (bbl), sendo ofertada a quantidade de 1.310.728 barris/dia (bbl/dia). No ano de 2009, uma redução de pouco mais de 36% comparado ao ano anterior, sinaliza uma possível nova crise do petróleo, gerando enormes dificuldades financeiras para economia mundial.

Para o ano de 2010, a oferta ultrapassa pela primeira vez os 2 milhões de bbl./dia, fechando a média anual em 2.083.205 bbl/dia, fato esse que teve impacto direto causado pela exploração do pré-sal, mostrando a força da produção brasileira nos últimos anos. Após essa queda significativa, em 2009, o petróleo, enfim, volta a sua escalada de recuperação para romper a barreira dos US\$100,00 bbl, atingindo a marca em 2011, justamente, no primeiro mandato da presidente Dilma onde contribuiu para a sequência das políticas públicas de desenvolvimento econômico, lastreadas nessa *commodity*.

Figura 1 – evolução do preço anual internacional do petróleo e produção média anual nacional do petróleo 2001 - 2015



Fonte: ANP / Elaboração própria, 2017.

Observa-se, na Tabela 1, que o preço internacional do petróleo, em janeiro de 2011, está com o valor de US\$96,54 bbl e obtém uma valorização de 15,26% em relação à média anual de 2011, acrescentando um valor de US\$14,74 bbl, perante o mês inicial do seu governo, em janeiro, resultado dos grandes picos dos preços que chegaram a romper a marca de US\$100,00 bbl, em fevereiro de 2011, fechando em US\$103,76 bbl.

A produção e a taxa de câmbio apresentam leve alteração na comparação, o Brasil consegue alavancar suas exportações, em valores nominais de óleo bruto de petróleo, em uma média anual de pouco mais de US\$ 627 milhões, no ano de 2011, em relação ao primeiro mês do mandato, representando um percentual de 52,76, enquanto expandiu suas exportações quantitativas, em uma média anual de 27,47%, comparado ao mês de janeiro, as importações em valores nominais aumentaram 84,12% ou seja, pouco mais de US\$ 538 milhões em uma relação com a média anual no ano de 2011.

Tabela 1 – Evolução da produção e da balança comercial de petróleo em 2011

Período	Preço US\$/bbl	Produção bbbl/dia	Tx Câmbio R\$/US\$	Exportações (US\$ FOB)	Exportações Qtde	Importações (US\$ FOB)	Importações Qtde
Jan_ 2011	96.54	2,122,280	1.67	1,188,396,928	14,425,363	640,508,832	6,436,554
Média/ano	111.28	2,105,200	1.68	1,815,453,745	18,387,395	1,179,317,169	10,106,078
<>	14.74	-17,080	0.00	627,056,817	3,962,032	538,808,337	3,669,524
%	15.26%	-0.80%	0.30%	52.76%	27.47%	84.12%	57.01%

Fonte: elaboração dos autores com base na ANP.

Ainda, de acordo com a Tabela 2, a balança comercial, na conta óleo bruto de petróleo, obteve, em média, um superávit financeiro de pouco mais de US\$ 630 milhões para o ano de 2011, aumentando, em 16,11%, com relação à balança comercial no mês de janeiro de 2011;

nesse contexto, criou-se expectativas positivas, para os projetos que foram desenvolvidos, através das políticas públicas.

Como consequência, o Brasil ganha corpo no mercado internacional devido ao grande aumento da sua produção, através do pré-sal e aos elevados preços internacionais do petróleo, tornando-se um país exportador de energia; essas estratégias de desenvolvimento têm características semelhantes à Teoria de Desenvolvimento Econômico (SHUMPETER, 1982), basicamente, formulada através da produção interna dos bens, obtendo captação de elevados *royalties* e participações governamentais para fomentar o desenvolvimento econômico, através das políticas públicas destinadas aos setores de educação e saúde, elevando o padrão de inovação e tecnologia a serem adotados na exploração do pré-sal.

Porém, economias que se desenvolvem, através de única *commodity*, estarão sujeitas às variações que os mercados possam oferecer e, de acordo com (MANKIWI, 2009), as entradas e saídas das grandes produtoras de petróleo vão depender das margens que possam obter para se desenvolver, levando-se, em consideração, os custos e as receitas.

Os preços internacionais do petróleo conseguem uma estabilização, em 2012, mesmo diante de um cenário internacional com um excesso de oferta, porém, a partir de 2013, já é sinalizada a tendência na queda dos preços e podemos verificar essa tendência com maior ênfase nas constantes retrações, totalizando uma sequência de 9 quedas no período entre Junho de 2014 e Março de 2015, não conseguindo mais atingir a casa de US\$100,00 bbl, fomentando a formação de cenários perigosos de desequilíbrio na geopolítica internacional e na economia mundial, tendo em vista que o petróleo exerce forte influência nas relações internacionais, como também que se torna um bem estratégico para o desenvolvimento econômico.

A tabela 2 representa essas variações, mudando o panorama de expectativas positivas, encontradas no início do governo em 2011, chegando, ao final do governo, com o preço internacional, caindo 35,23% e fechando, em dezembro de 2014, com uma média de US\$62,53 bbl. Ocasionalmente, ainda, um aumento na produção nacional de petróleo que representou, em média, um incremento de 17,77%, como também uma expansão modesta nas exportações, em valores nominais, com pouco mais de US\$258 milhões em relação ao mês de janeiro de 2011, aumentando 21,72% nas exportações, resultado esse que pode ter sido influenciado pela desvalorização cambial que se elevou em 58,08%.

Tabela 2 – Evolução dos preços e balança comercial entre 2011 e 2014

Período	Preço US\$/bbl	Produção bbl/dia	Tx Câmbio R\$/US\$	Exportações (US\$ FOB)	Exportações Qtde	Importações (US\$ FOB)	Importações Qtde
Jan _ 2011	96,54	2.122.280	1,67	1.188.396,00	14.425.363	640.508,00	6.436.554
Dez_ 2014	62,53	2.499.501	2,64	1.446.464,00	22.389.538	1.285.964,00	13.921.767
<>	-34,01	377.221	0,97	258.068,00	7.964.175	645.455,00	7.485.213
%	-35,23%	17,77%	58,08%	21,72%	55,21%	100,77%	116,29%

Fonte: elaborada pelo autores com base na ANP.

O petróleo brasileiro ficou mais barato por dois motivos: queda do preço internacional e desvalorização cambial. Passou a exportar mais barris para manter os valores a um patamar necessário que viabilize lucros, aumentando as exportações quantitativas em 55,21%. Por outro lado, as importações tanto em valores nominais, quanto quantitativas são incrementadas acima dos 100%. Portanto, confirma-se a tese de Celso Furtado da estrutura centro-periferia; com as quedas dos preços internacionais do petróleo, há uma deterioração dos termos de troca, ocasionando reduções maiores nas exportações do que nas importações, gerando déficit na balança comercial.

4.2 RESULTADO DO TESTE ECONOMÉTRICO

Os parâmetros do modelo econométrico foram estimados, tomando como base, o método de mínimos quadrados ordinários, chegando a seguinte equação:

$$\text{prodpet} = \alpha + \beta_1 \text{prpet} + \beta_2 \text{txcambio} + \varepsilon \text{ onde:}$$

α = Constante do modelo

β_1 = Coeficiente do preço internacional do petróleo

β_2 = Coeficiente da taxa de câmbio

ε = Erro aleatório, não correlacionado, com média igual a zero e variância constante

Dada as variáveis e a equação, de acordo com a tabela 3, fornecida pelo *STATA 13*, que mostra o grau de associatividade das variáveis, é esperado que as variáveis apresentem uma correlação positiva; a variável *prpet* possui um grau de associatividade de 63,10% com a variável *prodpet*, mostrando uma boa correlação entre elas e que as variáveis são diretamente proporcionais, ou seja, quando os preços internacionais aumentam, a produção também aumenta; já a variável *txcambio*, retornou um grau de associatividade negativo, em 22,11%, mostrando que, basicamente, existe uma relação inversamente proporcional com a variável *prodpet*.

Tabela 3 – correlação das variáveis *prodpet*, *prpet* e *txcambio*

	ano	prodpet	prpet	txcambio
ano	1,0000			
prodpet	0,9468	1,0000		
prpet	0,7268	0,6310	1,0000	
txcam- bio	-0,2667	-0,2211	-0,6889	1,0000

Fonte: stata 13 / Elaboração própria

A tabela 4 tem, como resultado da regressão, um total de 180 observações, onde a distribuição F está bem ajustada, pois possui um valor esperado, acima de 10; a mesma

aponta para 83,34, temos, ainda, um teste T estatisticamente significativo a 5%, o valor do teste T das variáveis prpet e txcambio estão maiores que 2, o que indica um confiança nos dados obtidos.

Tabela 4 – regressão das variáveis prodpet, prpet e txcambio

prodpet	coef.	Std. Err.	t	P> t	95% Conf. Inerval	
prpet	281431,9	22988,05	12,24	0.000	236066	326797,8
txcambio	7157219	1310325	5,46	0.000	4571349	97433089
_cons	1.98e+07	4346070	4,55	0.000	1.12e+07	2.83e+07
number of obs		180				
F (2,177)		83.34		R-squared		0.4850
Prob > F		0.0000		Adj R-squared		0.4792

Fonte: stata 13 / Elaboração própria

Ainda, de acordo com a tabela 5, observa-se que a probabilidade do valor P ser maior que t, encontra-se zerado para as duas variáveis, implicando dizer que nosso coeficiente estimado é significativo ao nível de 95% de confiança. Esse coeficiente estimado mostra que, para um aumento de US\$1,00, no preço internacional do petróleo, a produção mensal de petróleo aumenta em média 281.431 barris de óleo.

Analisamos, ainda, outra regressão, que segue na tabela 5, aplicando logaritmos nas variáveis prodpet, prpet e txcambio, visando obter o modelo de elasticidade dessas variáveis. De acordo com a tabela 6, após aplicar o modelo log-log, a variável dependente pode ser explicada por 63,16% das variáveis independentes, ganhando um ajuste melhor que a regressão padrão que explicava apenas 48,50%, logo, o coeficiente afirma que, para um aumento de 1%, nos preços internacionais do petróleo, a produção mensal de petróleo aumenta em média 0,35%.

Tabela 5 – regressão das variáveis prodpet,prpet e txcambio em sua forma logarítmica

lnprodpet	coef.	Std. Err.	t	P> t	95% Conf. Inerval	
lnprpet	.3492379	.0217144	16.08	0.000	.3063856	.3920903
lntxcambio	.3387209	.0509952	6.64	0.000	.2380841	.4393578
_cons	16,11145	.1226711	131.34	0.000	15,86936	16,3535
number of obs		180				
F (2,177)		151.73		R-squared		0.6316
Prob > F		0.0000		Adj R-squared		0.6274

Fonte: stata 13 / Elaboração própria

Finalizando o modelo econométrico, iremos realizar o teste VIF para identificar se o modelo rejeita a presença de multicolinearidade. A tabela 6 mostra que os valores das variáveis *prpet* e *txcambio* estão abaixo de 10, mais precisamente, o teste VIF apresenta um valor de 2 e isso rejeita a hipótese de multicolinearidade.

Tabela 6– teste vif das variáveis *prpet* e *txcambio*

Variable	VIF	1/VIF
<i>lnprpet</i>	2.00	0.499851
<i>lntxcambio</i>	2.00	0.499851
Mean VIF	2.00	

Fonte: stata 13 / Elaboração própria.

Portanto, de acordo com o modelo econométrico, nosso teste é, estatisticamente, significativo ao nível de 95% de confiança, mostrando que, quando o preço internacional do petróleo é reduzido, a produção também é reduzida, impactando, diretamente, na arrecadação dos *royalties* e das participações governamentais.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados das estatísticas descritivas e os testes econométricos realizados, no período compreendido entre 2010 e 2015, confirmam a grande influência dos preços internacionais do petróleo sobre a produção nacional do óleo, assim, confirma-se a teoria centro-periferia a luz de Celso Furtado, mostrando a dependência dos países periféricos para com os países do centro.

Realizar estratégias de desenvolvimento econômico, em longo prazo, sobre uma *commodity*, sem ter uma estrutura sustentável, para formação e consolidação industrial nacional, criando valor agregado para competir internacionalmente, mostra que apenas foi desenvolvido uma estratégia de crescimento econômico, através da má redistribuição desses lucros.

A partir desses resultados, o pré-sal, ainda, não servirá como sustentação de um governo desenvolvimentista, como fora vendido, na corrida presidencial, em 2010. A estratégia de desenvolvimento econômico brasileiro torna-se, apenas, redistribuição de renda por possuir alterações nas leis que beneficiam, claramente, a arrecadação dos estados para as participações especiais.

Portanto, o Brasil frustra suas expectativas de enormes receitas advindas da exploração do petróleo, como todos os outros países emergentes que sustentam políticas públicas de desenvolvimento econômico através de *commodity*, sendo necessário aumentar sua produção para manter, apenas, uma estratégia de crescimento econômico.

REFERÊNCIAS

1. ABREU, Marcelo de Paiva, *A ordem do progresso: dois séculos de política econômica no Brasil/Marcelo de Paiva Abreu.* - 2. ed. - Rio de Janeiro : Elsevier, 2014.
2. ANP Royalties e outras participações. Disponível em: <<http://www.anp.gov.br/wwwanp/petroleo-e-derivados2/petroleo>> acessado em 05/11/2016.
3. 3-ANP Dados estatísticos. Disponível em: <<http://www.anp.gov.br/dados-estatisticos>> acessado em 05/11/2016.
4. AL JAZEERA *The Secreto f the Seven Sisters*. Disponível em: <<https://www.aljazeera.com/programmes/specialseries/2013/04/201344105231487582.html>> acessado em 15/01/2017.
5. BARBOSA V. *Estes 10 países têm as maiores reservas de petróleo no mundo*. Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/economia/estes-10-paises-tem-as-maiores-reservas-de-petroleo-no-mundo/>> acessado em 05/01/2017.
6. BARROS P.S.;SANNÁ L.F. *O Brasil do pré-sal e a organização dos países exportadores de petróleo (OPEP)*. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4701/1/BEPI_n4_brasil.pdf> acessado em 20/12/2016.
7. BRASIL. *Lei nº 12.351, de 22 de Dezembro de 2010*. Dispõe sobre a exploração e a produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, sob o regime de partilha de produção, em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas; cria o Fundo Social - FS e dispõe sobre sua estrutura e fontes de recursos; altera dispositivos da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997; e dá outras providências. Câmara dos Deputados. Brasília, 22 de dezembro de 2010; 189º da Independência e 122º da República.
8. BRASIL. *Lei nº 12.734, de 9 de Novembro de 2012*. Modifica as Leis nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, e nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, para determinar novas regras de distribuição entre os entes da Federação dos royalties e da participação especial devidos em função da exploração de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos, e para aprimorar o marco regulatório sobre a exploração desses recursos no regime de partilha. Câmara dos Deputados. Brasília, 30 de novembro de 2012; 191º da Independência e 124º da República.
9. BRASIL. *Decreto nº 2.705, de 3 de agosto de 1998*. Define critérios para cálculo e cobrança das participações governamentais de que trata a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, aplicáveis às atividades de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural, e dá outras providências. Presidência da República. Brasília, 9 de setembro de 2013; 192º da Independência e 125º da República.
10. BRASIL. *Lei nº 18.858, de 9 de setembro de 2013*. Dispõe sobre a destinação para as áreas de educação e saúde de parcela da participação no resultado ou da compensação

financeira pela exploração de petróleo e gás natural, com a finalidade de cumprimento da meta prevista no inciso VI do caput do art. 214 e no art. 196 da Constituição Federal; altera a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989; e dá outras providências. Presidência da República. Brasília, 3 de agosto de 1998; 177º da Independência e 110º da República.

11. BRASIL. *Projeto de Lei nº 634, 2011*. Dispõe sobre royalties e participação especial devidos em função da produção de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos sob o regime de concessão no mar territorial, na zona econômica exclusiva e na plataforma continental, e sobre os royalties devidos sob o regime de partilha de produção, em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas, instituído pela Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, para os Estados, Distrito Federal, Municípios e órgãos da administração direta da União e dá outras providências. Diário do Senado Federal. Ano LXVI - Nº 168 – sexta-feira, 07 de outubro de 2011 - Brasília-DF

12. CARILHO, F. E. *Regime de partilha de produção em áreas do pré-sal e áreas consideradas estratégicas*. Disponível em: < <https://www12.senado.leg.br/institucional/old-documentos/institucional/SF/OAS/CONLEG/arquivos/seminarios-workshops/seminario-novo-marco-regulatorio-do-petroleo-regime-de-partilha-de-producao-em-areas-de-pre-sal-francisco-carrilho-8-4-2010> > acessado em 28/05/2018.

13. EBC Dilma diz que concessões do pré-sal mostram o país aberto ao investimento privado. Disponível em: < <http://www.ebc.com.br/noticias/politica/2013/12/dilma-diz-que-concessoes-do-pre-sal-mostram-o-pais-aberto-ao-investimento> > acessado em 13/01/2018.

14. *Economia brasileira contemporânea [recurso eletrônico]: 1945-2010 / [organizadores Fabio Giambiagi... et al.]*. – Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

15. FURTADO, Celso, 1920 – *Introdução ao desenvolvimento: Enfoque histórico-estrutural/ Celso Furtado*. - 3. Ed. Revista pelo autor. – Rio de Janeiro : Paz e Terra, 2000.

16. GOMES L. F. Com presença de Lula, Petrobras inicia produção da área pré-sal; entenda o que está em jogo. Disponível em: < <https://lfg.jusbrasil.com.br/noticias/103541/com-presenca-de-lula-petrobras-inicia-producao-da-area-pre-sal-entenda-o-que-esta-em-jogo> > acessado em 08/03/2017

17. GOVERNO DO BRASIL Sancionada lei que destina royalties do petróleo para Saúde e Educação. Disponível em: < <http://www.brasil.gov.br/governo/2013/09/sancionada-lei-que-destina-royalties-do-petroleo-para-saude-e-educacao> > acessado em 13/01/2018.

18. GUJARATI, D. N.; PORTER, D. C. *Econometria básica*. 5. ed. Porto Alegre: AMGH, 2011.

19. INSTITUTO LULA Pré-sal. Disponível em: < <http://www.brasildamudanca.com.br/pre-sal/pre-sal> > acessado em 08/03/2017.

20. MANKIM, N. Gregory *Introdução à economia* / N. Gregory Mankiw; [tradução Allan Vidigal Hastings] – São Paulo : Cengage Learning, 2009.
21. MACEDO A. *Pioneiro no mundo, Proálcool é criado no governo Geisel após ‘choque do petróleo’*. Disponível em: < <http://acervo.oglobo.globo.com/em-destaque/pioneiro-no-mundo-proalcool-criado-no-governo-geisel-apos-choque-do-petroleo-18046357>> acessado em 15/08/2017.
22. MARTINEZ P. H et al *Pré-Sal: Petróleo e políticas públicas no Brasil 2007-2016*. Disponível em: < <http://periodicos.unievangelica.edu.br/index.php/fronteiras/article/view/1612/1574>> acessado em 13/01/2018.
23. OPEC Brief History. Disponível em: <http://www.opec.org/opec_web/en/about_us/24.htm> acessado em 15/12/2016.
24. OPEC Member Countries. Disponível em: <http://www.opec.org/opec_web/en/about_us/25.htm> acessado em 15/12/2016.
25. OPEC OFID. Disponível em: <http://www.opec.org/opec_web/en/about_us/716.htm> acessado em 15/12/2016.
26. OPEC OPEP. Disponível em: < http://www.opec.org/opec_web/en/index.htm > acessado em 15/12/2016.
27. OPEC Our Mission. Disponível em: <http://www.opec.org/opec_web/en/about_us/23.htm> acessado em 15/12/2016.
28. OPEC Secretariat. Disponível em: <http://www.opec.org/opec_web/en/about_us/26.htm> cessado em 15/12/2016.
29. PETROBRAS Pré-sal. Disponível em: <<http://www.petrobras.com.br/pt/nossas-atividades/areas-de-atuacao/exploracao-e-producao-de-petroleo-e-gas/pre-sal/>> acessado em 06/11/2016.
30. PINTO H. *A Descoberta do Pré-Sal e as Mudanças do Marco Regulatório na Indústria Brasileira do Petróleo*. Disponível em: < <http://encyclopedie-energie.org/articles/descoberta-do-pre-sal-e-mudancas-do-marco-regulatorio-na-industria-brasileira-do-petroleo> > acessado em 20/12/2016.
31. PORTAL DO GOVERNO BRASILEIRO PNE em movimento. Disponível em: < <http://pne.mec.gov.br/>> acessado em 13/01/2018.
32. PRÉ-SAL PETRÓLEO Empresa. Disponível em: <<http://www.presalpetroleo.gov.br/ppsa/a-pre-sal-petroleo/empresa>> acessado em 28/05/2018.

33. ROCHA, F. J. *A cessão onerosa de áreas do pré-sal e a capitalização da petrobrás*. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/a-camara/documentos-e-pesquisa/estudos-e-notas-tecnicas/areas-da-conle/tema16/2011_907.pdf> acessado em 28/05/2018.
34. SCHUMPETER, J. A. *Teoria do desenvolvimento econômico: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e ciclo econômico*. São Paulo: Abril Cultural, 1982. (Os Economistas).
35. VILELA G. *Criação do Brics, em 2001, é um símbolo do novo poder dos países emergentes*. Disponível em: <<http://acervo.oglobo.globo.com/fatos-historicos/criacao-do-brics-em-2001-um-simbolo-do-novo-poder-dos-paises-emergentes-13255502>> acessado em 20/12/2016.

Economia do Custo de Transação e a Especificidade do Ativo Regional. Uma Proposta Preliminar¹

Transaction Cost Economics and Specificity Regional Asset: A Preliminary Proposal

André Maia Gomes Lages⁽¹⁾ ; Maria da Graça Derengowski Fonseca⁽²⁾

⁽¹⁾ORCID n^o <https://orcid.org/0000-0002-7447-9734>. Professor Dr. de Economia da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade Federal de Alagoas (FEAC/UFAL) amglages@feac.ufal.br

⁽²⁾ORCID n^o <https://orcid.org/0000-0003-1106-9444>. Professora Dra de Economia do Instituto de Economia (IE/UFRJ) derengow@ie.ufrj.br

ABSTRACT: This essay intends to expose the analytic notion of specificity regional asset, presented in LAGES (2003). To do so, it uses theoretical formulations developed by COASE(1937) and WILLIAMSON (1985,1989, 1996). And fulfills with this, the six options of asset specificity, basically embodied in the Transaction Cost Economics. Introductory examples are shown in this perspectives in the field of agribusiness. In this context the article aims to interact three analytical branches: productive chain, local productive arrangement and transaction cost economics.

KEY-WORD: Specificity Regional Asset, Transaction Cost Economics, uncertainty

1. INTRODUÇÃO

Ronald COASE (1999) apresenta, em 1937, um artigo denominado “**The Nature of the Firm**”, um ano após o lançamento do livro “*A Teoria Geral do Juro do Emprego e da Moeda*” de John Maynard Keynes. Os dois trabalhos questionam o realismo da teoria neoclássica, no entanto, só a contribuição de Coase foi esquecida por décadas.

O que haveria de **novo** naquele trabalho? O autor definiu a importância de fatores dinâmicos, na época de maior domínio do pensamento neoclássico, que trabalhava com fatores econômicos, dentro de uma visão de estática comparativa e revelava que existia uma opção alternativa do mecanismo de preço, como agente coordenador do sistema capitalista. Escreve ele:

O preço do fator A vem a ser maior em X do que em Y; por isso A move-se de Y para X até que a diferença entre os preços de X e Y desaparece, exceto na medida em que se compensa por outra vantagem diferencial. Ainda no mundo real, nós descobrimos que existem muitas áreas onde esse princípio não se

¹ DOI: 10.48016/978-65-86680-27-0.44-59

aplica. Se um trabalhador muda do departamento X para o departamento Y, isso não acontece por causa de uma mudança de preços relativos, mas porque foi solicitado a ele fazer isso. (COASE, 1999, p.04)

Observava que a firma não poderia incorporar essas realocações se era vista quase como uma função de produção na visão neoclássica. Está aí uma semente da Teoria do Custo de Transação (TCT)

O pioneirismo desse enfoque, atribuído a Coase, deu início à análise das condições, sob as quais os custos de transação deixam de ser desprezíveis, e passam a ser elementos importantes nas decisões de mercado dos agentes, contribuindo para determinar a forma como são alocados os recursos na economia.

Outra contribuição importante, para isso, é de Herbert A. Simon (1979; 1990). Ele introduziu uma importante diferenciação analítica e se transformou numa referência para diversas correntes do conhecimento econômico. A visão ortodoxa se baseava na **racionalidade substantiva** dos agentes, mas sua criação definia a **racionalidade limitada** como regra. Qual o significado básico disso?

Os agentes econômicos, com racionalidade substantiva, são maximizadores de utilidade; eles dispõem de uma capacidade cognitiva superior, uma racionalidade ilimitada. Esse seria o mundo neoclássico ideal para garantir todas as condições exigidas por tal modelo do ponto de vista teórico e matemático. Não é esse, porém, o homem pensado por SIMON (1990). Para ele, a capacidade de processar informações, a antecipação de todas as possíveis contingências futuras e a hipercapacidade de solução de problemas não seriam as características do ser humano normal, havendo espaços, apenas, para as soluções ditas satisfatórias, originadas na “*Herbert Simon’s theory of satisficing*”.

Inicialmente, na década de 50, os trabalhos se concentraram na constatação da limitação da racionalidade, frente ao postulado da teoria neoclássica. Já na década de 70, ele passa a se preocupar mais com a distinção entre racionalidade substantiva e racionalidade processual (SIMON, 1988; LANGLOIS, 1986, p. 225). Dessa forma, lembra POSSAS (1997, p. 33): dois aspectos limitam a racionalidade do agente: “*a incerteza a respeito dos acontecimentos futuros, que certamente compõem parte essencial da sua função objetivo, e a complexidade cognitiva, para identificar as informações relevantes, e computacional, para processá-las em tempo e custo hábeis; daí a noção substituta de racionalidade limitada (bounded) ter sido proposta e depois substituída pela de racionalidade processual (procedural)*.” Estava-se, com isso, incorporando a ideia de processo. A obtenção de soluções subótimas é de fundamental importância nos processos de decisão de agentes e firmas, recebendo o sugestivo nome de **satisficing**.

2. A TEORIA DOS CUSTOS DE TRANSIÇÃO

As sementes, deixadas pelos trabalhos pioneiros de COASE (1999), de 1937 e SIMON (1990), começam a germinar, nos anos 70, com a contribuição de WILLIAMSON (1975; 1985; 1996). A partir da constatação, aparentemente, óbvia de que uma firma não é uma função de produção nem o consumidor, uma função utilidade, esse autor desenvolve uma

nova abordagem sobre a organização da atividade econômica, focada em contratos que irão definir a forma como se estabelece uma transação.

Williamson (1985, p. 15), seguindo os passos de Coase, assume que as firmas, os mercados e as relações contratuais são instituições que pertencem à economia de mercado, bem como admite a proposição de Commons de que a transação é a unidade central de análise.

Desta forma, Williamson apresenta novos elementos da ECT, lançada por Coase, ao discutir os fatores determinantes dos custos de transação. O autor prioriza, nessa abordagem, a forma de organização da atividade econômica. Considera, também, que os custos envolvidos, na unidade microanalítica transação, devem ser o foco principal de atenção dessa teoria. Para a formulação do esboço teórico e conceitual, Williamson [1986(a), 1990, 1996] conta com dois suportes principais para deduzir as consequências de uma forma de transação, sobre uma estrutura de governança e que são os pressupostos comportamentais, como também os atributos de uma transação. Mas qual o significado de **estrutura de governança**? Ela representa a matriz institucional através da qual toda uma transação é definida e decidida. Como destaca WILLIAMSON (1996, op.cit. p. 378), há a existência de três formas de estrutura de governança alternativas: mercado clássico, contratação híbrida e hierarquia, formas a serem detalhadas mais adiante.

WILLIAMSON [1986(a)90] considera importante distinguir o comportamento do ser neoclássico daquele que “vive” em sua teoria; isso importa na determinação, não apenas do grau de racionalidade, e também para desmistificar a ideia de indivíduo, enquanto função-utilidade. Servem, ainda, para explicar a razão dos contratos - base de análise da TCT serem necessariamente incompletos. O autor define duas características comportamentais como importantes: racionalidade e oportunismo.

Complementarmente, para North (1990, p.27), as instituições surgem para atenuar questões relacionadas à incerteza, minimizar os custos de transação, facilitando, assim, a coordenação econômica e social. Neste sentido, tais instituições funcionam como **regras de um certo jogo**, que determinam e/ou disciplinam o comportamento dos jogadores/agentes.

Contribuições de Coase, Williamson e North são uma parte principal da famosa vertente teórica denominada Nova Economia Institucional (NEI) que, em linhas gerais, tem, como foco, os aspectos microeconômicos, sob uma perspectiva de economia de mercado, centrada na Teoria dos custos de transação e nas estruturas, funções da empresa e do mercado (HODGSON, 1993). Ademais, as transações e os custos a ela associados definem diferentes modos institucionais de organização.

2.1 PRESSUPOSTO COMPORTAMENTAL DA REALIDADE.

WILLIAMSON [1985, 1996; (1986(a), pp. 173-175)] buscou, justamente, o caminho aberto por Herbert Simon (1990), e desenvolveu uma tipologia, acrescentando, porém, mais um tipo de racionalidade, a orgânica. Considera, enfim, três tipos de racionalidade:

(i) racionalidade substantiva ou **racionalidade forte**: representa a maximização da economia neoclássica, onde firmas são representadas por funções de produção, enquanto consumidores são caracterizados como funções utilidade. Nesse caso, os indivíduos são capazes de maximizar seu objetivo, seja ele utilidade, lucro, receita, entre outros.

(ii) racionalidade limitada: há uma **suposição cognitiva** sobre a qual a ECT, de fato, apoia-se a uma **forma semiforte de racionalidade**. Os atores econômicos são intencionalmente

racionais, mas limitados nessa capacidade. Assim, necessariamente, existirão brechas para lances oportunistas. A inteligência é um recurso escasso; nem todas as contingências de um negócio estarão sendo adequadamente previstas. Os contratos, portanto, seriam incompletos, com decisões apenas satisfatórias.

(iii) O terceiro conceito diz respeito à **racionalidade orgânica** ou ainda **racionalidade fraca**. Segundo WILLIAMSON, op.cit. pp. 174-175), esse seria o tipo de racionalidade com que a abordagem evolucionária moderna trabalha, assim como a chamada escola austríaca.

2.2 OPORTUNISMO

WILLIAMSON (1986., pp. 175-177) apresenta uma tipologia também para o quesito oportunismo. Já que os contratos são incompletos, porque existe racionalidade limitada, podem surgir, então, ações oportunistas

Deve ficar claro, no entanto, que o autor pondera três conceitos sobre a busca do auto interesse, com graus diferenciados de oportunismo. Quais sejam:

(i) O primeiro grau é a **forma forte de oportunismo**. Este se caracteriza pela busca do auto interesse, com traição, fraude e astúcia no sentido pejorativo. Não fica limitado, apenas, às mais explícitas demonstrações de oportunismo, mas inclui, também, as mais sutis. Nesse quadro, há as formas ativas e passivas, assim como diz respeito às ações oportunistas que ocorrem antes e após uma transação. Na literatura sobre seguros, esse tipo de problema na preparação contratual (*ex-ante*), e durante a execução (*ex-post*) do contrato, seguradora versus segurado, recebe a denominação, respectivamente, de seleção adversa e risco moral, mas ambas são situações de oportunismo. Essas atitudes geram incerteza.

ii) O segundo patamar, na busca do auto interesse, é aquele que caracteriza o ser humano **neoclássico**. É uma maneira simples e aberta de buscar o auto interesse, e menos agressiva que o primeiro caso, embora continue sendo norteadada por uma atitude egoísta. É classificada como uma **forma semiforte de oportunismo**. As barganhas são fechadas nos termos das posições originais. Declarações sobre o *state-of-the-world* serão corretas, e a execução será governada pelas regras. Em consequência, **considerando-se que as partes realizaram todas as suas vantagens, não existirão surpresas depois disso. Os indivíduos, enfim, são cumpridores do contrato.**

iii) O grau mais fraco de busca de auto interesse é a **forma nula de oportunismo, é a virtude da obediência**. Os processos econômicos considerados relevantes são restritos a manipulações técnicas. Nesse caso, o interesse individual ficaria completamente subjugado ao interesse coletivo. Embora considerada uma situação utópica [cf. Williamson, 1986(a); Furquim de Azevedo, 1997], essa situação existe sob a forma de ações altruístas, as quais fazem parte da realidade do ambiente institucional, sendo motivadas por valores morais, patrióticos, ideológicos, culturais e/ou religiosos.

3. TRANSAÇÕES: DIMENSÕES FUNDAMENTAIS.

A **transação** é o elemento chave da TCT, a unidade microanalítica das análises nessa teoria, e acontece quando ocorre a transferência de um bem ou serviço, através de uma interface separável tecnologicamente. Com a presença específica, para cada transação de seus atributos ou dimensões fundamentais, assim como com a presença da influência específica para cada transação da racionalidade limitada e do oportunismo, pode-se definir a estrutura de governança adequada,

o arranjo contratual pertinente. Os atributos da transação e os pressupostos comportamentais aparecem de forma diferenciada de acordo com o perfil da transação. Por exemplo, a venda de cinco jatos comerciais, fabricados pela EMBRAER, em São José dos Campos, por exemplo, para uma empresa aérea regional americana com entrega prevista para um período de três anos. Isso é absolutamente diferente da compra de um copo de mate gelado de um ambulante, na praia de Copacabana, na cidade do Rio de Janeiro ou a venda de queijo coalho por ambulante, na praia de Ponta Verde, em Maceió. Duas transações que operam com mecanismo de governança bem distintos. Por que funciona assim? Isso só poderá ser suficientemente compreendido com o estudo das dimensões fundamentais ou atributos da transação.

Já está claro que cada transação pode apresentar diferentes **arranjos institucionais ou estruturas de governança**, comprovando diferenças significativas nas dimensões ou atributos da transação. Williamson [1986(a), pp. 179-184], então, identifica atributos das transações de três tipos: (i) incerteza, (ii) regularidade ou frequência da transação, e (iii) especificidade de ativo. O que representa cada um deles?

3.1 INCERTEZA

Na concepção de incerteza de Williamson (1996, op.cit. p. 60), uma questão central seria, por exemplo, as estruturas de governança diferirem, na sua capacidade, de resposta a um evento inesperado, revelando a importância de se observar a forma de organização da atividade econômica. Mas, para que essas formas de respostas diferenciadas aconteçam, é essencial que se respeitem as restrições impostas pela presença de racionalidade limitada e oportunismo. Baseado em Koopmans (1957 apud WILLIAMSON, 1996), aquele autor explica existirem duas formas de incerteza: a primária e a secundária. **Incerteza primária** seria a incerteza de um tipo de estado-contingente, como mudanças não previstas no comportamento dos consumidores, enquanto **incerteza secundária** surgiria da falta de comunicação, ou seja, aquele que toma a decisão não tem como descobrir as decisões do concorrente e os planos realizados por outros.

Com isso, Williamson (1989, 1996) pretende destacar o conteúdo inocente e sem visão estratégica, principalmente, da segunda forma de conceber a incerteza. Existe a falta de comunicação “oportuna”. Nessa concepção de incerteza, não há referência a **estratégias não reveladas, fingimento** ou distorções de informação. Além disso, a distorção de informação não se refere a uma pressuposta falta de informação, mas a uma oferta consciente de sinais falsos e enganosos.

Essas situações, no entanto, de convivência das duas partes envolvidas numa transação, com dependência bilateral, existem, ficando fácil de conceberem-se essas situações na presença de oportunismo e racionalidade limitada. Não é novidade que as partes envolvidas possam fazer planos uma em relação a outra - fontes de incertezas *ex-ante* e surpresas *ex-post*.

A tradicional separação dos conceitos de risco e incerteza (KNIGHT, 1921)² é lembrada na visão de WILLIAMSON (1996, p.60), mas não corroborada na ECT, pois, nesse caso, opta-se por uma distinção parecida, mas, mais voltada, para a questão da governança.

² Para Knight (1921, 2002), *incerteza*, diferente de risco, consiste em uma situação em que não existem fundamentos concretos ou experiência passada para determinação de um evento probabilístico.

Williamson (1989, 1996) está interessado em contrapor a concepção estatística de risco de um conceito de incerteza mais próximo ou adequado à visão de governança.

Em função disso, concebe a distinção entre risco estatístico (*statistical risk*) e ameaça latente de negociação idiossincrática (*idiosyncratic trading hazard*). O objetivo do autor é, destacar disso, a preocupação com a governança como um mecanismo de atenuação da incerteza³⁵; como parte da ideia de **incerteza comportamental** e, assim, efetivar sua oposição - a visão de **incerteza secundária** - ao colocar elementos mais realistas pertencentes ao ambiente econômico-social.

Por isso, decorre que *Hazards* (ameaça latente) são consequências dessa incerteza comportamental que aparece na condição da presença conjunta de contratos incompletos e ativos específicos, dada a existência de racionalidade e oportunismo.

A compreensão dessa terceira dimensão do conceito de incerteza, explorada por Williamson, é fundamental não somente para mitigar os “hazards”, visando a ampliação dos ganhos das partes envolvidas em uma transação, mas, principalmente, para estabelecer a importância de se levar em consideração as estruturas de governança para o encaminhamento das transações.

Incerteza comportamental ou do tipo estratégica é o resultado da presença de oportunismo, e não está correlacionada à frequência, pois, aqui, refere-se a eventos únicos. É o que WILLIAMSON (1985, op.cit. p. 58) cita, como sendo semelhante ao que Ludwig Von Mises chama de probabilidade de caso, que representa uma propriedade de se lidar com os problemas da ação humana.

Em linhas gerais, a incerteza pode ser entendida como o problema de improbabilidade (ou imprevisibilidades) de se antecipar às mudanças comportamentais que podem envolver uma transação. Neste sentido, Williamson (1985, pág. 56) afirma que a incerteza, em transações que envolvem ativos com elevado grau de especificidade, demandam estruturas de governança mais especializadas.

3.2 FREQUÊNCIA

A frequência das transações é passível de assumir graus diferenciados. O fato de uma transação ocorrer apenas uma vez, por exemplo, caracteriza a falta de necessidade de se criar, no contexto, um mecanismo contratual formal. A ida a uma feira, para a compra de algum produto, por exemplo, caracteriza essa transação, onde não vingam compromissos **ex-post**. Pode-se extrair dessa forma de relação de negócios vários exemplos do que se pode chamar de contratos no mercado spot [cf. FURQUIM de AZEVEDO, 1997(a)].

Nem todas as transações são assim. A frequência com que ocorrem, tendo maior significância temporal, exige arranjos contratuais mais formais. Passa a ser imperativo o estabelecimento de um tipo de governança que minimize os custos envolvidos e, nesse contexto, a própria frequência passa a ser um elemento referencial para serem criados novos parâmetros que permitam a atenuação das despesas envolvidas no processo.

³ Um exemplo de incerteza poderia ser visualizado no setor agro-industrial pelo efeito resultante de uma inesperada geada ou uma seca, assim como de uma ação oportunista diante de uma brecha contratual. As implicações desse atributo irão se refletir na estrutura de governança a ser estabelecida.

Como bem destaca FURQUIM de AZEVEDO (1997, p. 88), a relevância da frequência de uma transação pode ser realçada em dois aspectos principais: a) os custos de adoção de um mecanismo complexo podem ser diluídos com a repetição de uma mesma transação em determinado período de tempo; b) a frequência de transações, entre dois ou mais agentes envolvidos, permite a criação de reputação; essa credibilidade construída influencia nas outras dimensões.

Quando a transação se verifica repetidas vezes, ao longo do tempo, pode evidenciar a necessidade provável de se efetivar uma relação contratual mais formal; um contrato de fornecimento de determinado insumo, por exemplo, em casos mais extremos, ou até mesmo uma integração vertical.

Os custos pertinentes à formalização contratual da transação ou custo de transação, como por exemplo: os custos de coleta de informação, de redação do contrato com a consistência jurídica necessária - podem ser atenuados pela frequência das transações.

A frequência das transações permitirá mais facilidade de obtenção de informação sobre a “outra parte, o que reduzirá incerteza, mas vem atrelado a isso o ganho da reputação. O processo de ganho de informação sobre a outra parte envolvida; e a construção da reputação ocorrem de forma bem mais rápida no ambiente geograficamente restrito de um arranjo produtivo local, onde firmas de funções econômicas diversas estão, geralmente, atreladas a uma cadeia produtiva principal.

Por outro lado, claro deve estar que essa reputação pode permitir, em determinados casos, um maior *mark-up*, o que envolve um tipo de **especificidade de ativo**. A constituição de uma nova **marca**, com reputação na praça, termina por garantir ao consumidor, sem os custos de obtenção de informação, que estará levando para casa um produto com um padrão de qualidade garantido. Por outro lado, o empresário pode ganhar com essa reputação um maior lucro e, assim, maior *mark-up*.

3.3 ESPECIFICIDADE DE ATIVO

Estender a teoria da organização econômica, para lidar com a especificidade de ativos, tem sido uma preocupação central da agenda de pesquisa da Nova Economia Institucional (WILLIAMSON, 1993).

Essa dimensão é a de maior abrangência no esquema montado por Williamson (1985, 1990, 1996). O autor desenvolve uma tipologia para caracterizar as diversas situações de transações, para as quais a especificidade de ativo se aplica. Antes de colocar as várias maneiras como se apresentam tais características, convém explicar melhor o conceito introduzido, na literatura, pelo mesmo autor.

Especificidade de ativo diz respeito aos investimentos que são realizados como suporte para determinada transação, incluindo aqueles associados ao capital intangível. Esses investimentos não podem ser reempregados para usos alternativos ou por usuários alternativos sem alguma perda de valor econômico, diante de um grau de especificidade elevado. Nesse tipo de transação, a identidade das partes importa, havendo a perspectiva de uma maior duração da transação, contrariamente àquela de uma feira livre, quando o cliente compra, por exemplo, 0,5 kg de tomate. A primeira situação pode ser bem exemplificada

por um tipo de contrato de longo prazo, enquanto a segunda é resolvida em um único ponto do tempo; ou seja: no mercado **spot**. Com especificidade de ativo, torna-se mais provável a criação de salvaguardas organizacionais e contratuais [Williamson, 1986(a), op.cit. p. 179], já que existe racionalidade limitada e, assim, contratos incompletos; com isso, atitudes oportunistas. Além disso, foi realizado um investimento que alimenta, temporariamente, a eficácia daquele tipo específico de transações, a qual não é finalizada como aquela na feira, usualmente sem nenhum tipo de formalidade contratual.

Existem diversas formas apresentáveis de especificidade de ativo, conforme são conceituadas por WILLIAMSON [1986(a)]. Certamente, irão ser incorporadas outras formas de ativos específicos, não necessariamente feitas por esse autor. Na verdade, o próprio WILLIAMSON [cf.1985, 1986(a) 1991, 1996] já apresentou progressos nesse sentido. Em 1985 e 1986, seus trabalhos apresentavam quatro formas básicas de especificidades de ativos: (i) locacional, (ii) físico, (iii) humano e (iv) dedicado. Já os seus trabalhos, na década de 90, acrescentam duas novas formas: (v) marca registrada (*brand name capital*) e o de (vi) especificidade de ativo temporal. Aqui, será sugerida uma nova possibilidade de especificidade: o ativo específico regional (LAGES, 2003).

Os seis tipos de especificidade de ativos identificados são:

- i) Ativo específico locacional – quando sucessivos estágios do processo produtivos estão intimamente interligados, favorecendo redução de custos em estoque e transporte, por exemplo. A especificidade do ativo locacional está, naturalmente presente, em arranjos produtivos locais, traduzido, também, na forma de economias externas, favorecendo uma maior competitividade.
- ii) Especificidade de ativo humano - pode ser exemplificada nas situações de processos de *learning by doing* e/ou trabalhador que faz parte de um grupo de trabalhadores que se organiza na rotina de configuração de um “time”.
- iii) Ativos Específicos Dedicados – acontecem quando ocorre, por exemplo, a expansão de uma planta em nome de um comprador particular. Os riscos de comercialização existem, mas são atenuados, geralmente, pela expansão da relação contratual para incluir garantias. Exemplo: existe forte dependência bilateral entre curtumes e fábricas de calçados de couro, quando são constatadas ocorrências de instalação e/ou expansão de um curtume para atender a um comprador particular, uma fábrica de calçados, localizada, geralmente, próxima geograficamente.
- iv) Especificidade de ativos físicos – diz respeito aos ativos que são moldados, por exemplo, para desempenhar certa função dentro do processamento industrial. Caso sejam os ativos móveis, suas características físicas definem, então, a especificidade.
- v) Ativos específicos de marca registrada (ou *Brand Name Capital*) – esse é o tipo de especificidade que fica bem caracterizada no caso das franquias. A especificidade do ativo está embutida na marca do franqueador, sendo definida, a partir desta, uma forma de coordenação específica franqueador-franqueada.

vi) Ativo específico temporal – WILLIAMSON (1991) considera que este ativo pode ser pensado como um tipo de especificidade locacional. Por outro lado, tal especificidade pode ser uma singularidade daquele produto que precisa de investimentos característicos para ser produzido, mas perderia seu valor, caso não fosse processado ou comercializado rapidamente, em função do problema de perecibilidade, comum na produção de origem agrícola (FURQUIM de AZEVEDO, 1996; ZYLBERSZTAJN, 2000)

Por fim, foi proposto em LAGES (2003), (vii) a especificidade do **ativo regional**. Nesse caso, considera-se o fato de a produção rural ter caráter biológico; a duração do ciclo produtivo vem a ser bastante rígida, de modo que a isso se submetem o produtor e a própria organização do seu empreendimento, conforme destaca ACCARINI (1987, p.34). Essa constatação implica que os ativos animais e vegetais respeitam essa condição, caracterizada por tipo de raças e variedades de uma determinada produção vegetal específica para aquelas condições edafo-climáticas. Assim, novas variedades de cana do tipo RB, por exemplo, são desenvolvidas para serem, cada vez mais, “ativos específicos regionais” de determinada região. A absorção de tecnologia biológica-química, em ativos agropecuários, significa, cada vez menos, a possibilidade de adaptarem-se os resultados dessas pesquisas e experimentos para outras regiões. Um outro exemplo típico é a uva. Apesar das vantagens adquiridas, em termos de número de safras por ano, para produção de uvas no polo de Petrolina (PE) – Juazeiro (BA), uma variedade mais apurada, ao gosto dos apreciadores do bom vinho tinto, pode ser obtida, mais facilmente, em determinadas microrregiões do Rio Grande do Sul. Um terceiro exemplo, seria a especificidade raças de ovinos **deslanados** adaptados para o bioma caatinga ou condições do sertão nordestino favorecem a produção de pele menos afetadas por ectoparasitas (carrapatos) e mais adequadas para a produção de couro. Assim, a partir de uma característica inata da raça ou variedade, pode-se aprimorar essa aptidão, mas nunca reverter, completamente, para outra região condições edafo-climáticas totalmente diversas. São vantagens naturais que têm peso como fator de decisão locacional, para formação de novos Apls (CASSIOLATO, & LASTRES, 1999), inclusive. Em outras palavras, a especificidade do ativo regional diz respeito, conceitualmente, a novas variedades vegetais ou raças aptas ou especificidades de ativo para uma microrregião ou mesorregião. Não apresentando a mesma eficiência em outra localidade. E, nessa perspectiva, os investimentos, em desenvolvimento da produtividade desses ativos, consideram tais restrições edafo-climáticas.

4. CONTRATOS, GOVERNANÇA E FORMAS HIERÁRQUICAS

COASE (1999) observou, no passado, que firmas e mercados são formas alternativas para se para fazer a mesma tarefa. Assim, pergunta-se: “A firma deve produzir ou comprar no mercado?”. Esse foi o motivo, então, para se criar os chamados mecanismos de governança, como instrumento de coordenação e que representam, na verdade, uma construção organizacional. A superioridade da economia do custo de transação, na percepção da organização da atividade econômica, está, justamente, na possibilidade potencial de antever o mecanismo de governança adequado, de acordo com os atributos que caracterizam determinadas transações (WILLIAMSON, 1998).

O desenvolvimento analítico da governança das Relações Contratuais é devido a WILLIAMSON (1985; 1986, 1996, 1998), complementada, aqui, pela contribuição de MENARD (s.d), com o propósito de fundamentar e avançar alguns conceitos-chave.

Um sinônimo para o termo governança (ou estrutura de governança) pode ser **arranjo institucional**.

Segundo WILLIAMSON (1996, op.cit, p. 377), “**contratos** são um acordo entre um comprador e um ofertador no qual os termos da troca comercial são definidos por um tripé: preços, ativos específicos e salvaguardas (Este assume que quantidade, qualidade, e duração são todos especificados.). ”

Os **contratos** são condição necessária para a existência do **arranjo institucional**. Um conceito mais restrito, mas não menos importante, é o de **ambiente institucional**. Ele representa as regras legais, sociais, políticas e econômicas sob as quais a atividade econômica acontece. Dessa forma, ficam normas a serem respeitadas e/ou seguidas, em torno de uma cadeia produtiva, garantindo menos incerteza nas atividades de produção, negociação e distribuição. NORTH (1990).

O tratamento da economia do custo de transação passa, necessariamente, por estudos de contratos, como já deve ter sido observado ao longo desse ensaio. Isso acontece, porque, na medida em que a firma deixa de ser teoricamente restrita a uma função de produção, a exploração da realidade, pela Economia Novo Institucionalista, induz os pesquisadores a observar a estrutura de governança que envolve a visão de uma firma como uma central de contratos. Além disso, a sistematização teórico-analítica de governança, com os atributos de transação à luz dessa teoria, demanda uma visão abrangente da interação do elemento “contratos” com o arcabouço teórico-conceitual, em desenvolvimento, neste trabalho.

Cada transação é caracterizada pelo peso de cada atributo. São eles: especificidade do ativo, frequência e incerteza, já decifrados anteriormente. Entre esses atributos, o destaque maior está representado pelas formas diversas em que se apresenta uma especificidade de ativo ou alguns tipos.

Uma relação de negócios, entre duas partes, em que sejam efetivados investimentos de caráter específico, criando-se os chamados ativos específicos, determina a existência de uma **relação bilateral**. As harmonizações e adaptações que se realizam entre partes, dando continuidade à relação contratual, terminam por gerar o que WILLIAMSON (1985, op.cit. p. 30) chama de valor econômico real.

A abordagem da Teoria do custo de transação, na medida em que foge da rigidez de só ter os preços como mecanismo de coordenação, valoriza os contratos. Assim, as questões de interesse da TCT, geralmente, passam por alguma forma de contratação como foco da análise. Essa abordagem estabelece dessa forma também a valorização da organização da atividade econômica em função do ordenamento privado, como uma forma mais eficaz do que as regras legais e o disciplinamento judicial.

WILLIAMSON (“1986(a)) foca sua preocupação na busca da estrutura de governança que harmonize as relações entre partes envolvidas numa relação de negócio, mas, para isso, precisa trabalhar com o enfoque nos contratos.

O autor centra sua análise na situação *ex-post* da administração contratual ditada por instituições, sem desconsiderar a relevância dos mecanismos *ex-ante* de incentivo a formalização contratual.

As três formas de governança destacadas partem dessa constatação do autor. WILLIAMSON (1996) estabelece três formas de “governança” inter-firma ou intra-firma, quais sejam: Mercado, Hierarquias e Estrutura Híbridas.

4.1 HIERARQUIA.

Transações são colocadas sob uma mesma propriedade, o que implica que o comprador e vendedor pertencerem, de fato, à mesma empresa.

Deve estar claro que a internalização, na firma de n estágios da cadeia produtiva, reflete a necessidade de eliminação de negociações contratuais entre entidades empresariais distintas, a fim de que se façam economias de custo de transação.

Quando os ativos específicos se tornam muito elevados, a coordenação feita, no mercado, vai perdendo a capacidade de gerar resultados satisfatórios, podendo dar maior vazão a comportamentos oportunistas, estimulando condições para a internalização das atividades, a fim de conseguir maior controle sobre os custos de transação e adaptabilidade na firma. Claro que a presença de uma firma, dentro de um arranjo produtivo local, enfraquece forças que levam à integração vertical, tais como as ações oportunistas ou elevada especificidade de ativos, por conta da maior facilidade de ganhos de reputação e da presença de uma oferta local de trabalho específica, dentro de limites geográficos restritos.

4.2 MERCADO.

Mercados clássicos são geralmente densos, ou seja: há um grande número de compradores e vendedores de cada lado de uma transação, pouco importando a identidade das partes. Nesse nível, não existem ou a presença de ativos específicos é desprezível. O mecanismo de preços funciona adequadamente. Poucos incentivos existem para ações oportunistas. Já que bens e serviços são de um tipo padronizado, a avaliação por experiência - por meios formais ou informais - irão, na verdade, incentivar um comportamento responsável. A transparência, dessa forma, é incentivada até como uma maneira de se ganhar reputação num ambiente competitivo. Está claro que não existe a necessidade de se manter uma relação continuada. De forma que se pode comprar o Mate na praia de Copacabana ou o queijo coalho, na praia de Ponta Verde, sem maiores preocupações, *a priori*.

4.3 ESTRUTURAS HÍBRIDAS.

São relações contratuais tipicamente de longo prazo em que a identidade das partes importa, mas existe a preservação da autonomia. Há a necessidade, contrariamente, à opção mercado de se prover salvaguardas para as transações. Isso acontece porque, certamente, existem ativos específicos presentes. Seriam, assim, estruturas de governança (ou organizacionais) intermediárias entre mercados e hierarquias. Caso típico de dependência bilateral entre fábricas de calçados de couro e curtumes, tão presente nos arranjos produtivos

locais dessa cadeia produtiva, mas também presentes na forma de estabelecimento de contrato, para fornecimentos de jatos, por parte da EMBRAER a uma empresa estrangeira.

Por fim, lembrar-se-ia que a presença de especificidades de ativo deve ser, nesse caso, inferior às circunstâncias de integração vertical (hierarquia), que possam ser comparáveis.

5. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Com base em Mendonça (2009), essa pesquisa é exploratória, no sentido de estar apresentando uma abordagem voltada, aprofundando-a, inicialmente, em determinado aspecto, no caso, a especificidade do ativo regional. É uma pesquisa descritiva, porque descreve o fundamento teórico, assim como sua principal inovação. De fato, é uma pesquisa bibliográfica, pois procura o domínio de um tema com base na literatura.

Importa observar que essa apreciação descrita, no referencial teórico, é uma apresentação fiel da teoria do custo de transação clássica. Nesse quadro, a contribuição sobre especificidade do ativo regional representa uma tentativa de contribuição teórica.

Por isso, vale lembrar que Munhoz (1989, p. 29) ensina que uma pesquisa teórica pode ser desenvolvida em determinado grau de abstração, mas que, na verdade, estaria no caminho da construção de postulados que consigam melhor entender determinado fenômeno. Como se observa na proposta de especificidade do ativo regional, não está prevista na proposta clássica da economia do custo de transação, mas que pode ser útil para entender situações passíveis de melhor compreensão por essa teoria.

O conceito de pesquisa teórica que se aplica à situação proposta, preliminarmente, nesse ensaio, o que revela a ausência, ainda, de estudos empíricos sobre o mesmo, segundo explica Munhoz (op. cit, p. 30). Isso indica uma agenda de pesquisa sobre o tema necessária para tentar conceder respaldo empírico à proposta apresentada. Isso significa que pode existir, no arcabouço teórico exposto da economia do custo de transação, algo que cubra um vácuo nos aspectos apresentados preliminarmente e que vai precisar de testes de aspecto mais quantitativo.

6. A GUIA DE CONCLUSÃO

Em síntese, os adeptos da NEI atribuem a dinâmica do mercado, papel preponderante e, às instituições, a capacidade reduzir os custos, as condutas oportunistas e as incertezas dos agentes, bem como assegurar direitos de propriedade e renda, facilitando o encaminhamento das transações econômicas. Neste aspecto, as instituições funcionam como uma espécie de constrangimentos ao comportamento humano e suas interações na sociedade.

Esse ensaio buscou apresentar, no quadro da Economia do Custo de Transação, a proposta teórica de mais um tipo de especificidade de ativo: **o ativo regional. Nesse sentido**, foram buscados exemplos diversos no agronegócio brasileiro. Mas, dentro da visão ainda de uma pesquisa teórica, conforme ensina Munhoz (1989).

Ficou claro, também, que os atributos da transação da ECT ganham novos contornos diante do ambiente institucional de um APL. Claro deve estar que os estudos de Arranjos Produtivos precisam incorporar a presença parcial ou total dos macrosssegmentos que compõem uma cadeia de produção agroindustrial. São quatro macrosssegmentos: básicos. (i)

produção de insumos agropecuários, (ii) produção de matérias-primas, (iii) industrialização e (iv) comercialização.

Esse é outro aspecto da especificidade do ativo regional, pois a incorporação da teoria do custo de transação, como explicitada no modelo CWS (BENKO, 1999), é muito facilitada por essa perspectiva que não pode dissociar apks de cadeia de produção agroindustrial e seus macrossegmentos. A ECT e, assim a especificidade de ativo regional, por exemplo, podem ser fator determinante para o adensamento de uma cadeia em torno de um marco territorial restrito que caracteriza um diferencial de qualidade de determinada atividade agropecuária. Os exemplos são diversos e o objetivo desse ensaio foi apontar alguns caminhos de uma agenda de pesquisa.

Importa lembrar que a relevância da contribuição do Oliver Williamson ficou corroborada, quando esse autor ganhou o prêmio Nobel de economia em 2009, considerando a ampla aplicabilidade de sua teoria, como por exemplo, na área de regulação econômica. Esse renomado autor faleceu em 2020.

REFERÊNCIAS

1. ACCARINI, José Honório. *Economia Rural e Desenvolvimento*. Petrópolis: Editora Vozes, 1987.
2. BATALHA, Mário Otávio. Sistemas Agroindustriais: Definições e Correntes Metodológicas. In: BATALHA, M. O (org.). *Gestão Agroindustrial*. São Paulo: Ed. Atlas, 1997.
3. BENKO, Georges. *Economia, Espaço e Globalização na aurora do século XXI*. São Paulo: Editora Hucitec, 1999.
4. COASE, Ronald H. The Nature of the Firm. In. WILLIAMSON, Oliver E. & MASTEN, Scott E. *The Economics of Transaction Costs*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, pp. 3-22, 1999.
5. FURQUIM de AZEVEDO, Paulo. *Integração Vertical e Barganha*. São Paulo: Departamento de Economia FEA/USP, (Tese de Doutorado), 1996.
6. FURQUIM de AZEVEDO, Paulo. *Comercialização de Produtos Agroindustriais*. In BATALHA, Mário Otávio (org). *Gestão Agroindustrial*. São Paulo, Ed. Atlas, 1997a.
7. FURQUIM de AZEVEDO, Paulo. Economia do Custo de Transação. In E. M. M. Farina, P. F. de Azevedo & M S. M. Saes. *Competitividade: Mercado, Estado e Organizações*. São Paulo: Ed. Singular, 1997.
8. HODGSON, G. M. Institutional Economics: surveying the old and the new, *Metroeconomica*, Oxford, v. 44, n. 1, p.1-28, 1993.
9. KNIGHT, F. H. *Risk, uncertainty and profit*. 5. ed. Washington: Beard Books, 2002.

10. LAGES, André Maia Gomes. *A Relocalização Espacial da Indústria de Calçados de Couro Brasileira na Década de 90: Aspectos Teóricos e Empíricos*. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2003,165p.
11. MENARD, Claude. Inside the Black Box: The Variety of Hierarchical Forms:in Groenewegen John (eds). *Transaction Costs Economics and Beyond*, Klinwer Academic Press.
12. MUNHOZ, Dércio Garcia. *Economia Aplicada*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1989.
13. NORTH, Douglass C. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, New York: Cambridge University Press, 1990.
14. POSSAS, Mário. “A Cheia do ‘Mainstream’: comentário sobre os rumos da Ciência econômica. *Revista de Economia Contemporânea*, Rio de Janeiro, n. 1 jan/jun, pp.13-37,1997.
15. SIMON, Herbert A. Bounded Rationaliy. in EATWELL, John, MILGATE, Murray. e NEWMAN, Peter (eds).*Utility and Probability*. the New PALGRAVE. New York, Macmillan, 1990.
16. SIMON, Herbert A. Rational Decision Making in Business Organization. Denver, *American Economic Review*, vol 69, n° 04, pp. 493-513,1979.
17. SIMON, Herbert A. *Rationality as Process and as Product of Thought*. In David E. Bell, Howard Raiffa, and Amos Tversky (eds) *Decision making, descriptive, normative and prescriptive interactions*. New York: Cambridge University Press, 1988.
18. WILLIAMSON, Oliver E. *The Economic Institutions of Capitalism – firms, markets, relational contracting*, London: The Free Press, 1985.
19. WILLIAMSON, Oliver E. The Economics of Governance: in LANGLOIS, Richard N. *Economic as a Process*, New York: Cambridge University Press, pp. 171-202, 1986.
20. WILLIAMSON, Oliver E. Transaction Cost Economics and Organization Theory. *Journal of Industrial and Corporate Change*, *Oxford*, v. 2, n. 2, p. 107-156, 1993.
21. WILLIAMSON, Oliver E. *The Mechanism of Governance*, New York: Oxford University Press, 1996.
22. WILLIAMSON, Oliver E. *The Institutions of Governance American Economic Review*, Denver, 1998, pp. 75-79 (Papers and Proceedings of the Annual Meeting of American Economic Association) .

23. 23-WILLIAMSON, Oliver E. *The Comparative Economics Organization: The Analysis of Discrete Structural Alternatives* In. WILLIAMSON, Oliver E. & MASTEN, Scott E. *The Economics of Transaction Costs*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 1999.
24. 24-ZYLBERSZTAJN, Decio. Economia das organizações (cap.2). In: ZYLBERSZTAJN, Decio e NEVES, Marcos Fava (Orgs.). *Economia e gestão dos negócios agroalimentares: indústria de alimentos, indústria de insumos, produção agropecuária, distribuição*. São Paulo: Pioneira, 2000. p. 1-21.

The image features a minimalist, abstract design. A central horizontal band of light gray contains the text. Above and below this band are large, dark gray and black geometric shapes that create a sense of depth and movement. The text is centered within the gray band.

PARTE 2
Políticas públicas

Política educacional brasileira: o caminho da educação nos municípios da região Araguaia Matogrossense¹

Brazilian educational policy: the path of education in the municipalities of the Araguaia Matogrossense region

Karolayne Pereira Marques⁽¹⁾; Lahila Nathalia dos Santos Martins⁽²⁾; Talia Moreira Souza⁽³⁾; Odorico Ferreira Cardoso Neto⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ ORCID n° <https://orcid.org/0000-0003-2557-357X>. Graduada em Direito; Universidade Federal de Mato Grosso – Campus Universitário do Araguaia (UFMT – CUA); Barra do Garças, Mato Grosso; Brazil. E-mail: karolayne.med@hotmail.com;

⁽²⁾ ORCID n° <https://orcid.org/0000-0002-7788-3230>. Graduada em Geografia; Universidade Federal de Mato Grosso – Campus Universitário do Araguaia (UFMT – CUA); Barra do Garças, Mato Grosso; Brazil. E-mail: lahilanathaliartinss@gmail.com;

⁽³⁾ ORCID n° <https://orcid.org/0000-0002-5665-0040>. Graduada em Geografia; Universidade Federal de Mato Grosso – Campus Universitário do Araguaia (UFMT – CUA); Barra do Garças, Mato Grosso; Brazil. E-mail: taliamoreirasouzatalia@hotmail.com;

⁽⁴⁾ ORCID n° <https://orcid.org/0000-0003-0437-3835>. Professor Doutor e Mestre em Educação; Universidade Federal de Mato Grosso – Campus Universitário do Araguaia (UFMT – CUA); Barra do Garças, Mato Grosso; Brazil. E-mail: kikoptbg@gmail.com.

ABSTRACT: This research aims to analyze public educational policies, focusing on municipalities in the East Araguaia Region in Mato Grosso. The objective is to understand and verify how these policies are being complied with and also to understand how they contribute to a quality public education. The study relies on the information gathered by the research project “Policies for Basic Public Education and its Financing” through bibliographic, documentary research and data collection on government platforms. With the analysis of the data, the situation obtained was not the best for education, since there was a discontinuity between the indicated and the executed, in view of how the subsidies are arranged. There is difficulty in finding updated information on the platforms, even in the status of educational plan indicators. This opens up space for questions about where the problem lies, it would be in the neglect of management with educational public policies or it would be some problem with how educational public policies guide education. Thus, the answer to such questions would be to fundamentally initiate an analysis of public policies adopted by governmental entities in terms of Brazilian education, opening space for everyone to have knowledge and discuss the theme, as only through knowledge, understanding and debate that it will be possible to achieve a quality and accessible education for all.

KEY-WORD: Public Educational Policies, Regional Education, Educational Plans.

1. INTRODUÇÃO

Este estudo apresenta discussões e descobertas do projeto de pesquisa “Políticas para Educação Pública Básica e seu Financiamento”, em desenvolvimento, desde 2017, na Universidade Federal de Mato Grosso – Campus Universitário do Araguaia (UFMT - CUA).

Visando entender como está o andamento das políticas educacionais de 30 municípios que serão apresentados adiante, é necessário entender a motivação da criação do projeto que veio da necessidade de conhecer e compreender tais políticas, nessa região, que é tão rica, não só de paisagens e recursos naturais, mas de cultura e ciência.

O estudo leva, em consideração, para construção desse conhecimento, os dados recolhidos em plataformas governamentais, como o Observatório do PNE, a Constituição Federal, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, o Plano Nacional de Educação, o Plano Estadual de Educação de Mato Grosso, os Planos Municipais de Educação dos municípios que serão elencados, bem como autores da área.

Cada tópico do referido estudo, é desenvolvido a fim de tornar claro o modo e o porquê foi construída a pesquisa, a importância de ter acesso a ela, analisar e discutir tais políticas educacionais para que se tenha um banco de dados atualizado sobre como vem se dando seu cumprimento e, conseqüentemente, se existe uma educação pública de qualidade.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

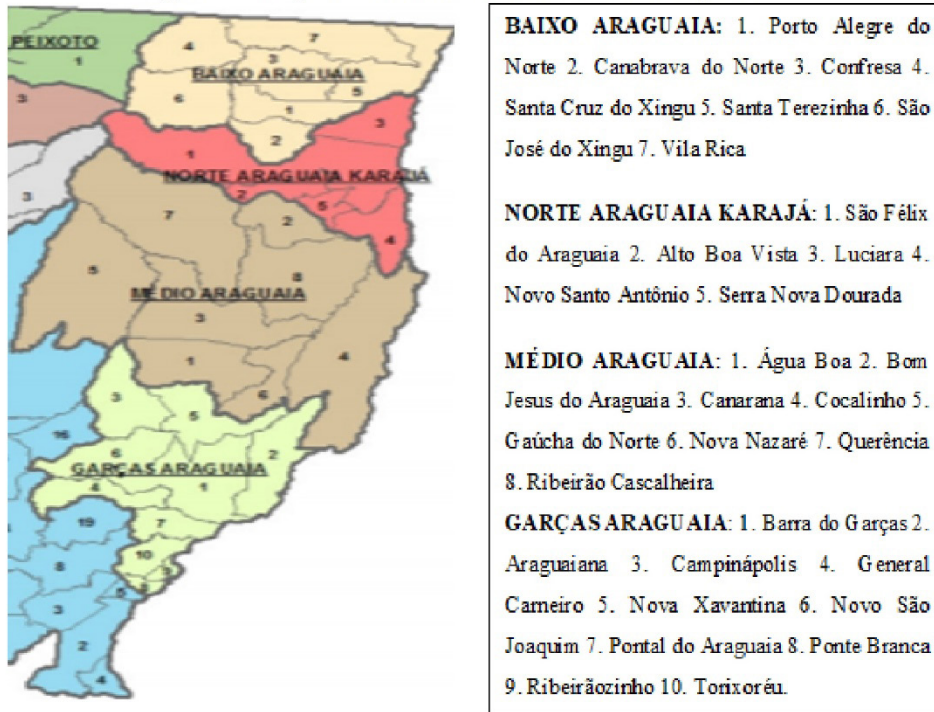
Preliminarmente, é importante ressaltar o que são políticas públicas educacionais, estas fazem parte das políticas públicas sociais e, como é um assunto muito amplo, fica difícil achar somente uma definição para tais políticas. Desse modo, temos Castro et. al. (2009, p. 56): “Como não existe um consenso para a caracterização de política social, [...], a definição de um conceito único é uma tarefa em grande medida subjetiva e, muitas vezes, impossível”.

Dessa maneira, para facilitar a compreensão do estudo, iremos utilizar o conceito de que políticas educacionais são ações criadas pelo Estado com a finalidade de garantir o acesso de todos os cidadãos à educação, bem como aferir como anda a educação e buscar formas de melhorar a qualidade dela.

Nesse sentido, Libâneo (2012, p. 16) afirma que “muitas das medidas adotadas pelas políticas oficiais para a educação e o ensino têm o aspecto de soluções evasivas para os problemas educacionais”. Portanto, se as políticas públicas educacionais têm o intuito de melhorar a educação, compreendê-las é essencial para saber onde estão e como solucionar os problemas educacionais.

De mesmo modo, faz-se necessário visualizar quais são os municípios pesquisados e qual a sua localização geográfica. O mapa abaixo nos ajuda referenciar a que espaço geográfico acenamos para as reflexões propostas:

Figura 1 - Mapa do Estado de Mato Grosso - Araguaia



Fonte: Adaptado de COGIS/SUSP/SES-MT

Uma pesquisa dessa dimensão e com o foco em uma área tão singular, como a região Araguaia Matogrossense, torna-se uma missão complexa, mas não impossível.

Feitos os apontamentos, a pesquisa, ainda, leva em consideração a Lei nº 9.394/96, que é a Lei de Diretrizes e Bases Educacionais, destacando seus artigos 9, 10 e 11, que dispõem sobre a criação de planos educacionais no âmbito nacional, estadual e municipal; a lei nº 13.004/2014, que dispõe sobre o Plano Nacional de Educação, com validade decenal e contendo 20 metas; a lei estadual nº 10.111/14, que dispõe sobre o Plano Estadual de Educação do estado de Mato Grosso, com validade também decenal e contém 17 metas, como também a Constituição Federal de 1988, em seus artigos 211 e 214, que dispõe sobre a criação (em colaboração da União, Estados, Municípios e Distrito Federal) dos planos educacionais, bem como o resultado que essa adesão deve buscar, entre eles, a erradicação do analfabetismo e a universalização do atendimento escolar.

3. PROCEDIMENTO METODOLÓGICO

Inicialmente, a pesquisa buscou dados por meio de um questionário produzido pelo grupo com questões chaves para desenvolver a pesquisa, o questionário foi enviado, via e-mail, para cada Secretaria de Educação dos 30 municípios envolvidos, todos restaram infrutíferos.

Assim, ainda levando o questionário como eixo, deu-se início a busca por dados em outros meios para responder àquelas perguntas e ter-se uma base da situação atual das políticas públicas educacionais naquela região.

Portanto, o procedimento metodológico do presente estudo seguiu pesquisas bibliográficas e documentais, a compreensão do Plano Nacional, do Plano Estadual e dos Planos Municipais de educação, a Constituição Federal, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e também por meio dos dados obtidos em plataformas governamentais, tais como SIOPE, Censo, QEdU, Observatório do PNE, entre outros.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Os resultados, ainda prévios, vindos das tentativas do grupo de conseguir respostas para o questionário, indicam desconexão entre o proposto pelas políticas educacionais e o executado.

O Sistema de Informações, sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE), é uma ferramenta criada com o intuito de colher informações sobre os orçamentos de educação da União, estados, municípios e Distrito Federal, como também tornar esses dados acessíveis para população. Nessa ferramenta, é possível encontrar, por município, os três estágios da despesa pública que são: as despesas empenhadas, que são os valores que os órgãos públicos reservam para pagar o que foi planejado; as despesas liquidadas, que são os valores posteriores aos serviços executados/materiais comprados e as despesas pagas, que são os valores repassados para quem prestou os serviços/forneceu os materiais.

Foram recolhidos, nessa plataforma, dados sobre os municípios pesquisados e, para melhor compreensão das informações, foi criada uma tabela, porém, como o sistema é alimentado pelos municípios, é possível observar que alguns não forneceram dados nos últimos anos. Portanto, foram considerados os dados atuais fornecidos e a organização da tabela ficou do seguinte modo: município de Luciara possui dados do ano de 2017, municípios de Cocalinho, Pontal do Araguaia, Ribeirão Cascalheira e Torixoréu possuem dados do ano de 2018 e demais municípios possuem dados do ano de 2019.

Tabela 1 – Despesas de educação dos municípios da Região Araguaia Matogrossense

DESPESAS EM REAIS (R\$)			
MUNICIPIOS	EMPENHADAS	LIQUIDADAS	PAGAS
Água Boa	26.324.588,81	26.322.449,75	26.322.449,75
Alto Boa Vista	5.862.973,11	5.859.234,63	5.849.311,93
Araguaiana	4.705.993,01	4.687.906,09	4.645.669,72
Barra do Garças	42.865.498,33	42.731.585,11	41.513.683,07
Bom Jesus do Araguaia	6.977.983,71	6.954.210,28	6.872.845,86
Campinápolis	22.306.724,66	21.090.248,62	18.137.854,68
Canabrava do Norte	4.363.960,09	4.359.652,14	4.333.633,38
Canarana	20.692.335,14	20.692.335,14	20.429.603,71
Cocalinho	7.275.777,71	7.275.777,71	7.095.883,23
Confresa	22.959.068,59	22.938.318,59	22.422.336,86
Gaúcha do Norte	10.091.410,03	10.091.410,03	9.978.264,76
General Carneiro	5.091.402,89	5.048.180,41	5.014.710,21
Luciara	1.907.017,34	1.757.865,50	1.726.115,47
Nova Nazaré	6.890.188,79	6.778.566,80	6.663.214,78
Nova Xavantina	13.876.307,24	13.876.307,24	13.876.307,24
Novo Santo Antônio	4.402.051,83	4.400.421,83	4.354.248,07
Novo São Joaquim	9.517.984,25	9.269.816,24	9.034.564,28
Pontal do Araguaia	5.101.173,75	5.101.173,75	4.693.619,24
Ponte Branca	2.111.428,79	2.110.621,23	2.077.583,61
Porto Alegre do Norte	7.915.188,79	7.911.785,71	7.564.467,62
Querência	19.871.948,61	19.855.488,67	19.562.118,96
Ribeirão Cascalheira	10.083.200,24	7.880.118,91	7.729.690,34
Ribeirãozinho	2.933.601,73	2.933.553,23	2.903.448,99
Santa Cruz do Xingu	4.592.487,46	4.575.662,35	4.552.028,68
Santa Terezinha	5.577.711,70	5.471.813,43	5.355.821,11
São Felix do Araguaia	11.090.263,56	11.045.035,25	10.878.821,22
São José do Xingu	7.717.123,75	7.685.004,85	7.615.591,97
Serra Nova Dourada	3.673.878,32	3.673.878,32	3.577.839,77
Torixoréu	3.662.562,88	3.642.191,24	3.229.209,62
Vila Rica	17.655.976,15	17.422.439,84	17.139.822,91

Fonte: SIOPE/FNDE

De acordo com os dados, é perceptível a discrepância entre os valores das despesas liquidadas, ou seja, despesas apuradas após o fornecimento de materiais/execução dos serviços e os valores que foram repassados para quem forneceu/executou. Assim, o artigo 36 da Lei nº 4.320/64 dispõe: “*Consideram-se Restos a Pagar as despesas empenhadas, mas não pagas até o dia 31 de dezembro distinguindo-se as processadas das não processadas.*”

Portanto, toda despesa empenhada pela Administração Pública deve ser paga até o último dia do ano e foi possível concluir que 28 municípios encerraram os respectivos anos, com restos a pagar, abrindo um questionamento sobre porque essas despesas foram empenhadas, liquidadas, mas não foram pagas na sua totalidade?

Nessa perspectiva de análise, temos as metas do Plano Nacional de Educação e seus indicadores, disponíveis no site do Observatório do PNE², bem como os relatórios de monitoramento do PNE, feitos pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). O que constatamos? Após 6 anos de PNE, a maioria das metas não foram cumpridas e não há vestígios de planejamento da parte do MEC para que se avance, pois sobra estagnação. Basta que se olhe, mais atentamente, para o atual momento da educação: quatro ministros depois, desde janeiro de 2019, contingenciamentos de recursos, corte de investimentos, desconstrução das políticas educacionais a favor de indígenas, pessoas com deficiência, quilombolas, negros e corte de bolsas.

O Programa de Governo do então candidato a Presidente da República, Jair Bolsonaro (PSL), quando apresentado, continha o mais do mesmo em relação, por exemplo, ao que fizeram constar, em seus programas, João Amoedo (Novo), Geraldo Alckmin (PSDB), Henrique Meirelles (MDB) e Álvaro Dias (Podemos). Eles tinham, em comum, a centralidade do discurso focado na descentralização do Estado e a consequente privatização, no caso, do setor educacional.

No entanto, mais do que nos outros o Programa de Governo proposto por Bolsonaro, estava repleto de senso comum, desconsiderava inúmeras pesquisas e dados sobre a educação brasileira, pautava a educação brasileira nas estratégias desenvolvida em países como Japão, Taiwan e Coreia do Sul, considerados como modelo de educação e de pesquisa a ser copiado, citado inúmeras vezes no Programa do candidato.

O programa anunciava que educação era uma tragédia, existe mal uso do dinheiro, evasão escolar, péssimo desempenho dos estudantes no Pisa (Programa for International Student Assessment), gestão educacional, esgotamento do modelo de pesquisa e desenvolvimento, forte doutrinação – considerada como um dos maiores males da educação. Para solucioná-los, não há nenhuma proposta efetiva, por exemplo, ao falar de integração dos entes federados, não apresenta nenhuma indicação do que entende como integração; como a proposta será implementada, que instrumentos serão utilizados, ou seja, como o então candidato pretendia resolver a questão.

A proposta já expunha intolerância explícita contra o marxismo, Paulo Freire e a discussão de gênero na escola. A proposta era excludente na sua raiz, uma vez que propunha “expurgar a ideologia de Paulo Freire”. Como solução, propõe o modelo de gestão escolar e o endurecimento da disciplina dos alunos. Como faria para conseguir seu intento? Criação de inúmeras escolas militares, apontando como referência o modelo adotado em Goiás.

Do ponto de vista do orçamento, o Programa previa a inversão no investimento de recursos do nível superior para a Educação Básica, sendo que o Ensino Médio é proposto para uma formação técnico profissionalizante; em relação ao Ensino Superior, afirmava que deveria ter, como foco, as parcerias e pesquisas com a iniciativa privada, formando um jovem empreendedor. O modelo de pesquisa, defendido pelo candidato, é a pesquisa aplicada, pois considera que “o campo da ciência e do conhecimento nunca deve ser estéril”. O Programa, ainda, apresentava a Educação, na modalidade a Distância (EaD), como um importante instrumento de formação da juventude, principalmente, nas áreas rurais.

² O projeto analisa dados do referido site desde 2017, no ano de 2019 foi constatado alterações no banco de dados, onde diversos dados desapareceram da plataforma, dessa forma para fins de coerência o estudo levará em conta todos os dados recolhidos pelo projeto desde 2017.

Em linhas gerais, as propostas do candidato à presidência, Jair Bolsonaro, deixavam implícitas o treinamento dos estudantes da Educação Básica para a realização das avaliações em larga escala, o Ensino Médio, voltado para a formação de mão de obra por meio dos cursos profissionalizantes, a intensificação das parcerias com a iniciativa privada na educação superior e a tendência ao endurecimento do controle ideológico de estudantes, como também de professores.

De mesmo modo, os indicadores do Plano Estadual de Educação de Mato Grosso, disponibilizados pela Secretaria de Educação de Mato Grosso (SEDUC), mostram que das 17 metas, somente duas tiveram seu cumprimento.

Também, não é diferente nos municípios pesquisados, pois o que se pode observar é que há Planos Municipais de Educação, porém não estão sendo executados, conforme o recomendado.

Nesse sentido:

um plano de educação, seja nacional, estadual ou municipal, além da contextualização em sua dimensão própria, deve ser referenciado, conectado na dimensão da nacionalidade, da mobilização, da capacitação, da sensibilização e da informação, ou seja, os diferentes planos não podem ser concebidos como sistemas fechados, mas abertos e articulados, trocando energias entre si, estabelecendo a sinergia no todo. É o espírito do princípio constitucional do regime de colaboração, que implica a definição de responsabilidades comuns, próprias e compartilhadas dos sistemas de ensino no todo nacional (BORDIGNON, 2014, p. 35, apud FERREIRA; DE BARROS NOGUEIRA, p. 10).

Assim, é possível observar o “efeito dominó”, pois, se o sistema municipal não está funcionando como o planejado, conseqüentemente o estadual não irá funcionar; de igual modo, o nacional também não e vice versa.

Levando em consideração a escassez e complexidade para se conseguir dados sobre tais planos, fica clara a necessidade de mais análises sobre tais políticas e de criação de um banco de dados acessível e atualizado sobre como anda as políticas públicas voltadas para educação brasileira.

Nesse sentido, é interessante ressaltar que o projeto, tem como meta, a criação de um livro até o ano de 2021, onde contará toda a história desse caminho trilhado, pela educação, na região Araguaia Matogrossense.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, fica evidente a necessidade de se discutir sobre a educação, os meios de disponibilização de dados e a maneira de se chegar a tão imaginada educação de qualidade, como também acessível para todos.

A existência de um vácuo de informações, entre o proposto e o feito, nos municípios, deixa uma certa dúvida: os planos estão sendo executados corretamente? Ou nem mesmo estão sendo executados? O que os resultados apontam? Apontam um cenário em que nem mesmo as plataformas que foram criadas para fornecer os dados, funcionam corretamente.

Logo, estudos como esse são importantes para refletir sobre como arquitetar uma educação pública de qualidade não só na região pesquisada, mas no Brasil. As análises sobre o tema são chaves que possibilitam planejar, organizar e percorrer caminhos tidos como parâmetros mensuráveis e estrategicamente pensados. A provocação é atalhar os desafiantes problemas da educação brasileira, especialmente, aqueles da região objeto das nossas reflexões.

REFERÊNCIAS

1. BRASIL *Lei nº 9.394 DE 20 DE DEZEMBRO DE 1996*. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm> acesso em: 03 ago. 2020.
2. BRASIL. *Constituição (1988)*. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> acesso em: 03 ago. 2020.
3. BRASIL. *Lei nº 13.005 DE 25 JUNHO DE 2014*. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm> acesso em: 03 ago. 2020.
4. BRASIL. *SIOPE/FNDE – Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação*. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/fnde_sistemas/Siope> Acesso em: 05 de ago de 2020.
5. BRASIL. *Lei nº 4.320 DE 17 DE MARÇO DE 1964*. Institui Normas Gerais de Direito Financeiro para Elaboração e Controle dos Orçamentos e Balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm> Acesso em: 05 de ago de 2020.
6. CASTRO et. al. A CF/88 e as Políticas Sociais Brasileiras. In: CARDOSO JR., José Celso. A Constituição Brasileira de 1988 Revisitada: Recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas econômica e social. Brasília: *Ipea*, 2009. v. 1. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/Livro_ConstituicaoBrasileira1988_Vol1.pdf> acesso em: 03 ago. 2020.
7. FERREIRA, Luiz Antonio Miguel; DE BARROS NOGUEIRA, Flávia Maria. Impactos das políticas educacionais no cotidiano das escolas públicas e o plano nacional de educação. *@rquivo Brasileiro de Educação*, v. 3, n. 5, p. 102-129, 2015. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/images/pdf/Noticias/impactos_politicas_educacionais_cotidiano_escolas_publica_PNE.pdf> acesso em: 04 ago. 2020.
8. LIBANEO, José Carlos. O dualismo perverso da escola pública brasileira: escola do conhecimento para os ricos, escola do acolhimento social para os pobres. *Educ. Pesqui.*, São Paulo, v. 38, n. 1, p. 13-28, mar. 2012. Disponível em: <<http://www.scielo>

br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-97022012000100002&lng=en&nrm=iso>
acesso em: 03 ago. 2020.

9. MATO GROSSO. *Lei nº 10.111 DE 06 DE JUNHO DE 2014*. Dispõe sobre a revisão e alteração do Plano Estadual de Educação, instituído pela Lei nº 8.806, de 10 de janeiro de 2008. Disponível em: <<http://www2.seduc.mt.gov.br/iter%C3%A7%C3%A3o+do+Plano+estadual+de+Educa%C3%A7%C3%A3o.pdf/23001a76-bf97-de68-c321-6ecbb134ac1d>> acesso em: 03 ago. 2020.

10. MATO GROSSO. *Secretaria de Estado de Educação*. Indicadores de Resultados do Plano Estadual de Educação. Disponível em: <<http://www2.seduc.mt.gov.br/documents/8125245/9121200/PEE+-+06.11.18%282%29.pdf/6824b935-59bf-824d-a68e-3fd349024b93>> acesso em: 03 ago. 2020.

11. MATO GROSSO. *Secretaria de Estado de Saúde*. Distribuição Espacial dos Municípios de Mato Grosso Conforme Escritório Regional de Saúde. Disponível em: <<http://www.saude.mt.gov.br/arquivo/4523>> acesso em: 05 ago. 2020.

12. OBSERVATORIO DO PNE. *Indicadores de Metas – Visão Geral*. Disponível em: <<https://www.observatoriodopne.org.br/indicadores/metas>> acesso em: 03 ago. 2020.

Educação ambiental crítica: um olhar para o licenciamento ambiental¹

Mônica do Nascimento Brito⁽¹⁾; Ana Maria Dantas Soares⁽²⁾; Geraldo Márcio Timóteo⁽³⁾

⁽¹⁾ ORCID n° <http://orcid.org/0000-0001-7442-6942>. Doutoranda; Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro/Programa de Pós Graduação em Políticas Sociais (PPGPS); Campos dos Goytacazes; Rio de Janeiro; Brasil; monicabuenf@gmail.com;

⁽²⁾ ORCID n° <https://orcid.org/0000-0003-2991-7106>. Professora Titular ; Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro – UFRRJ/Instituto de Educação; Brasil. anamdsrural@gmail.com;

⁽³⁾ ORCID n° <https://orcid.org/0000-0002-5625-8209>. Professor Associado da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF); Campos dos Goytacazes, Rio de Janeiro, Brasil, geraldotimoteo@gmail.com;

ABSTRACT: There is a need for a greater understanding of the relationships that are imbricated in Public Environmental Management (PEM), having as principle the Critical Environmental Education, like an instrument of Federal Environmental Licensing of oil and gas (O&G), serving traditional fishing communities into vulnerable socio-environmental conditions. In this sense, the text's objective is discuss the purposes of Critical Environmental Education in O&G Environmental Licensing, based on Environmental Education Program Pescarte actions in the community of Farol de São Thomé - Campos dos Goytacazes (RJ). Literature review, questionnaires application and participant's observation were adopted as methodological procedures. The study showed the importance of participation in the role of shellfish-gatherers women in decision making and occupation of arenas of power.

KEY-WORD: Percarte, popular participation, artisanal fishermen

INTRODUÇÃO

O cenário político brasileiro tem sido marcado por retrocessos nas políticas sociais e avanço predatório contra os recursos naturais. O comprometimento dos ecossistemas aquáticos, do modo de vida e de reprodução social das populações tradicionais, tem sido abalado de maneira irreversível. Todo este processo está orientado pela matriz de pensamento liberal, que permite o avanço de suas práticas de homogeneização cultural que, entre tantas outras consequências, atinge, severamente, a perpetuação dos saberes tradicionais².

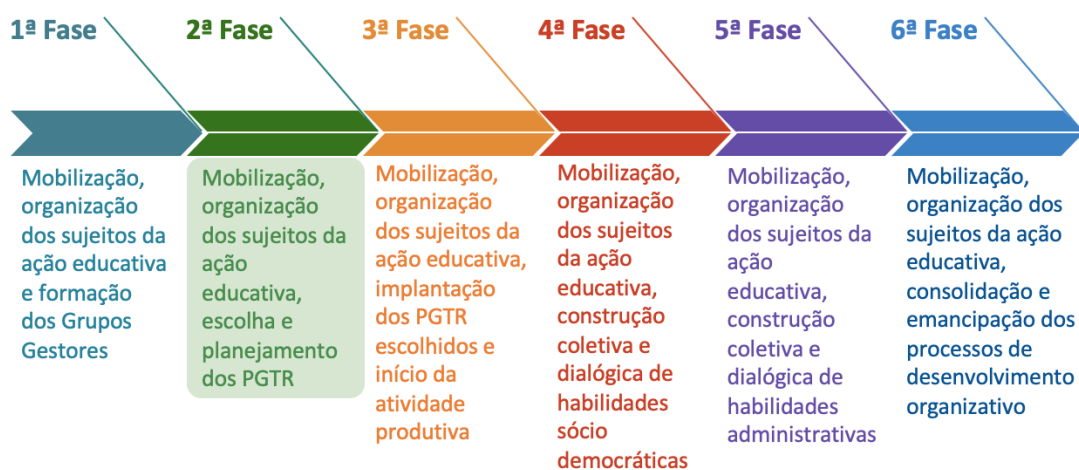
¹ DOI: 10.48016/978-65-86680-27-0.69-85

² Segundo, Lima (2016, p. 1) saberes tradicionais “são as práticas, as crenças, os costumes, os conhecimentos empíricos e outros traços culturais, que são passados de geração para geração. Esses saberes se transformam em capital territorial quando caminham no sentido do desenvolvimento dos territórios. Entende-se por capital territorial o somatório dos seguintes capitais: capital produtivo (recursos financeiros, maquinários e implementos, insumos etc.); capital natural (patrimônio natural); capital humano e intelectual (saberes popular e acadêmico, saber-fazer etc.); capital institucional, capital social (valores compartilhados) e capital cultural (patrimônio cultural). (DALLABRIDA, 2013, p. 209).

O recorte espacial deste estudo é a comunidade de Farol de São Tomé, localizada no município de Campos dos Goytacazes, no estado do Rio de Janeiro. A escolha desta localidade se dá pelo aprofundamento do debate sobre o Licenciamento Ambiental ocorrido a partir de 2010, com a publicação da Norma Técnica 01/2010, que regulamenta o Programa de Educação Ambiental na Bacia de Campos, pública pela IBAMA e considerada um marco no licenciamento federal de petróleo e gás. Neste documento, é prevista a implantação de projeto de educação ambiental que, pelo “Princípio do Poluído, Pagador”, são financiados, pelas empresas responsáveis, pelos danos possíveis de ser causado ao meio ambiente. Entre os projetos, com essa natureza, está o Programa de Educação Ambiental Pescarte (PEA)³.

O PEA Pescarte tem, como um dos princípios, a Educação Ambiental Crítica, que preconiza a participação e o protagonismo das comunidades atingidas pelos efeitos negativos da exploração de petróleo e gás. A Nota Técnica 01/2010 divide a atuação dos projetos em 5 linhas de ação, classificadas de A até E. O PEA Pescarte atua na linha de ação A, que corresponde ao desenvolvimento de capacidades locais que fortaleçam a Organização Comunitária para a Participação na Gestão Ambiental Pública no Âmbito do Licenciamento Ambiental. No sentido de atender aos objetivos do PEA Pescarte, a metodologia visa fomentar uma prática educativa ambiental que seja capaz de problematizar e superar as múltiplas adversidades sociais que afetam as comunidades de pesca, na área de influência dos empreendimentos petrolíferos, ligados à Petrobras. As ações do programa são realizadas por fases, conforme ilustra a Figura 1 abaixo.

Figura 1: As fases do PEA Pescarte.



Fonte: Acervo Interno PEA Pescarte (2014-2019)

O objetivo geral do PEA Pescarte é promover o fortalecimento da organização social deste público social mais vulnerável aos impactos da cadeia do petróleo e o faz, por meio do desenvolvimento de ações de Geração de Trabalho e Renda (GTR), atuando em 7 municípios do litoral fluminense, sendo eles: Arraial do Cabo, Cabo Frio, Macaé, Quissamã, Campos dos Goytacazes, São João da Barra e São Francisco do Itabapoana. A atuação do PEA Pescarte tem buscado empreender uma agenda que atinja seus objetivos tanto do ponto de vista ambiental, quanto do socioeconômico e cultural.

³ A realização do PEA Pescarte é uma medida de mitigação exigida pelo licenciamento ambiental federal, conduzido pelo IBAMA.

O conceito de vulnerabilidade é polissêmico e oriundo de diferentes matizes. Atualmente, o termo tem sido utilizado nas políticas públicas, principalmente, quando se tratando das resistências de populações tradicionais e da defesa de seus territórios. Um outro objetivo do projeto investigado relaciona-se ao atendimento aos princípios propostos pela Agenda 2030⁴ e aos objetivos do desenvolvimento sustentável do milênio que, entre outras questões, assume o compromisso de cuidar do mar, como também das populações que dele dependem para sobreviver. Tal documento compõe um conjunto de 17 objetivos que juntos visam erradicar a pobreza, proteger o planeta e garantir paz, como também prosperidade entre as pessoas. (PLATAFORMA AGENDA, 2030, s.a).

Cumprir destacar que a pesquisa colocou seu foco de atenção no PEA Pescarte, elegendo a visão de uma pescadora, na perspectiva de trazer a fala do grupo mais vulnerável nessa atividade, que é o feminino. Procurou-se eleger, como principal sujeito da pesquisa, aquela pescadora que, ao longo do projeto, mais se destacou e atingiu um nível de liderança ímpar numa comunidade marcada, predominantemente, pelo universo masculino.

Diante do exposto, o texto tem, como objetivo, discutir a apreensão realizada por aquela participante do projeto dos propósitos da Educação Ambiental Crítica no Licenciamento Ambiental de P&G, a partir das ações do PEA Pescarte, na comunidade de Farol de São Thomé – Campos dos Goytacazes (RJ).

Figura 2: mapa de Campos com enfoque em foto da Vila dos Pescadores, localizada em Farol de São Thomé – Campos dos Goytacazes.



Fonte: Acervo Interno PEA Pescarte (2014-2019)

⁴ A Agenda 2030 consiste num plano de ação, organizado em 2015, por líderes mundiais, com o objetivo de erradicar a pobreza, proteger o planeta e garantir qualidade de vida às pessoas, cujo documento ficou conhecido como Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS). Ela decorre das 8 Metas do Milênio (ODMs), firmadas por 191 países, em 2000, em um evento promovido pela ONU e que deveriam estar comprometidas até 2015.

DISCUTINDO OS CONCEITOS DE EDUCAÇÃO AMBIENTAL CRÍTICA E O LICENCIAMENTO AMBIENTAL

No Brasil, o artigo 225º da Constituição Federal de 1988 estabelece que todos os brasileiros “têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” (BRASIL, 1988). Assim, tanto o poder público, quanto a sociedade civil têm obrigação de preservar/conservar o ambiente para que todos possam usufruir.

Embora a legislação brasileira seja robusta no que se refere aos aspectos ambientais, nos últimos anos, a partir do esforço de atrair investidores, o país tem se afastado dos padrões internacionais. Segundo Raiser, diretor do Banco Mundial, a aprovação de propostas que flexibilizem o licenciamento ambiental distancia o Brasil das boas avaliações internacionais de impactos ambientais e responsabilidade socioambiental, colocando, em risco, a solidez do patrimônio legislativo. (ONU BRASIL, 2017).

Marques (2019) chama a atenção para a distinção entre licenciamento ambiental e controle ambiental, a fim de situar a responsabilidade do governo em relação à manutenção do patrimônio socioambiental brasileiro. O autor explica:

São alvo do controle ambiental da Administração Pública todas “as atividades capazes de alterar negativamente as condições ambientais”. Assim, fica evidente desde já que o controle ambiental é um poder-dever do Estado pelo qual faz-se uma exigência de que as atividades humanas sejam conduzidas em concordância com legislação ambiental vigente. O licenciamento ambiental não é naturalmente um poder-dever do Estado, mas um mecanismo de controle ambiental, isto é, uma modalidade de exercício do controle ambiental direcionada especificamente “para atividades que, devido às suas dimensões, sejam potencialmente capazes de causar degradação ambiental”. Ou seja, é possível dizer que o licenciamento ambiental é uma expressão ou manifestação do controle ambiental sobre as atividades humanas passíveis de produzir impactos negativos sobre o meio ambiente. (MARQUES, 2019, p. 36-37).

Da mesma maneira que os interesses e os objetivos da educação mudaram, de acordo com a organização da sociedade, também a compreensão sobre o conceito de meio ambiente sofreu mudanças. De acordo com a Política Nacional de Educação Ambiental (Lei nº 9795/1999), entende-se por Educação Ambiental:

Os processos por meio dos quais o indivíduo e a coletividade constroem valores sociais, conhecimentos, habilidades, atitudes e competências voltadas para a conservação do meio ambiente, bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida e sua sustentabilidade. (ARTIGO 1º)

As Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Ambiental estabelecem:

A Educação Ambiental é uma dimensão da educação, é atividade intencional da prática social, que deve imprimir ao desenvolvimento individual um

caráter social em sua relação com a natureza e com os outros seres humanos, visando potencializar essa atividade humana com a finalidade de torná-la plena de prática social e de ética ambiental. (ARTIGO 2º).

No canal do Ministério da Educação, que apresentava, em 2008, o programa Salto para o Futuro, o pesquisador Quintas, define os propósitos da Educação Ambiental:

A Educação Ambiental deve proporcionar as condições para o desenvolvimento das capacidades necessárias; para que grupos sociais, em diferentes contextos socioambientais do país, intervenham de modo qualificado tanto na gestão do uso dos recursos ambientais quanto na concepção e aplicação de decisões que afetam a qualidade do ambiente, seja físico-natural ou construído, ou seja, educação ambiental como instrumento de participação e controle social na gestão ambiental pública (QUINTAS, 2008).

No campo das políticas públicas as discussões sobre o meio ambiente foram fortalecidas, a partir da Conferência das Nações Unidas, sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento que ficou conhecida como “a Rio 92” (MACHADO et al., 2008). Na ocasião, a sociedade civil mundial elaborou o documento intitulado Tratado de Educação Ambiental para Sociedades Sustentáveis e Responsabilidade Global.

Para o cenário que está posto, no campo da gestão dos recursos ambientais, no Brasil, a Educação Ambiental Crítica é urgente. É preciso que educadores socioambientais, ambientalistas e demais sujeitos e organizações que se preocupam com a saúde do planeta, ocupem todos os espaços de debate. É fundamental, nesse contexto, que tal educação possa atuar na transformação dos valores que são postos para atendimento da agenda liberal, que “contribuem para o uso degradante dos bens comuns da humanidade” (BRASIL, 2007).

A Educação Ambiental Federal de petróleo e gás evidencia “os vínculos existentes entre uma teoria crítica e a Educação Ambiental” (LAYRARGUES, 2004, p. 8), permitindo que ela carregue uma série de significados, em torno das discussões, acerca dos meios necessários para mitigar os efeitos nocivos da degradação socioambiental na vida das pessoas e dos territórios que elas ocupam. Outra questão que merece destaque é a ressignificação identitária da Educação Ambiental, a fim de contemplar os múltiplos posicionamentos político-pedagógicos encobertos por inúmeras nomenclaturas que vão da “Alfabetização Ecológica, Ecopedagogia, Educação Ambiental Crítica, Transformadora ou Emancipatória, Educação no Processo de Gestão Ambiental, entre outras definições que vão se multiplicando.

Carvalho (2004) explica que a Educação Ambiental Crítica é uma nova forma de preocupação e relacionamento com a natureza e com o outro, por meio de uma mudança de atitudes e valores, contribuindo para o que ela denomina de um sujeito ecológico.

É um tipo de subjetividade orientada por sensibilidades solidárias com o meio social e ambiental, modelo para a formação de indivíduos e grupos sociais capazes de identificar, problematizar e agir em relação às questões socioambientais, tendo como horizonte uma ética preocupada com a justiça ambiental. (CARVALHO, 2004, 18-19).

Enquanto prática social crítica, tal educação está inserida em campos com diferentes concepções de valores éticos e morais, estilos de vida e racionalidades. Diante disso, a Educação Ambiental Crítica não se constrói, somente, no espaço da formalidade; pelo contrário, em muitos casos, sua capilaridade se constrói e se solidifica nos espaços/tempos da educação informal, como é o caso das ações propostas pelo PEA Pescarte. É fundamental que esse tipo de educação esteja assentado nas dinâmicas territoriais, pois são nos territórios que as lutas de poder, para a demarcação identitária e político-ideológica, poderiam ser responsáveis por práticas sustentáveis, relações mais solidárias e harmônicas entre os atores sociais e o ambiente.

No âmbito da Gestão Ambiental, Quintas (2004) propõe que a Educação Ambiental deve ser transformadora e emancipatória. O autor ainda propõe que os profissionais envolvidos, nesse processo, apresentem determinadas habilidades, “que dominem conhecimentos e metodologias específicas para o desenvolvimento de processos de ensino-aprendizagem com jovens e adultos em contextos sociais diferenciados” (p. 115). Entende-se, por Educação no Processo de Gestão Ambiental, aquela cujo processo de ensino-aprendizagem é construído com os atores locais, “para que haja de fato controle social sobre decisões, que, via de regra, afetam o destino de muitos, senão de todos, destas e de futuras gerações” (p. 115).

Em relação à instância pública, Quintas intitula a Gestão Ambiental Pública (GAP) como uma mediação de interesses e conflitos, “entre atores sociais que agem sobre os meios físico-natural e construído, objetivando garantir o *direito* ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, conforme determina a Constituição Federal” (QUINTAS, 2004, p. 118).

Dito isso, urgem, nesse ponto, algumas perguntas norteadoras. São elas: como a Educação Ambiental Crítica se insere no Licenciamento Ambiental? Qual a sua importância nos processos de tomada de decisão e protagonismo dos atores sociais que vivem e (re) produzem nos territórios pesqueiros da região norte do estado do Rio de Janeiro?

Primeiramente, temos que o licenciamento ambiental é:

O procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso. (INCISO I, ARTIGO 1º, RESOLUÇÃO CONAMA 237/1997).

E a licença ambiental:

O ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente, estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental. (INCISO I, ARTIGO 1º, RESOLUÇÃO CONAMA 237/1997).

De acordo com Quintas (2009), a organização e a realização de processos educativos no âmbito da gestão ambiental pública, como é o caso do licenciamento ambiental e

ordenamento pesqueiro, devem considerar a construção de uma sociedade mais justa, de qualidade e sustentável, bem como promover “uma intervenção qualificada, coletiva e organizada de grupos sociais específicos no ordenamento das práticas de apropriação dos bens ambientais na sociedade, que o Estado realiza ou deixa de realizar” (p. 24).

O compromisso com uma Educação Ambiental Crítica é fundamental para a dinamização dos territórios, principalmente, o pesqueiro. Pois, os pescadores e pescadoras têm, constantemente, seus direitos negados e, ainda, correm risco de interrupção de suas atividades laborais, pela possibilidade de desastres ambientais cuja “atividade de gestão ambiental se processa num quadro de crise ambiental, sua evidência no concreto são os danos e riscos ambientais, aos quais os ecossistemas e grupos sociais estão submetidos” (QUINTAS, 2009, p. 26).

Na educação ambiental crítica, a perspectiva é a da transformação social e, para isto, a ação pedagógica, no âmbito do licenciamento, precisa preencher alguns requisitos, conforme esclarece Quintas (2009):

Os objetivos podem articular seu propósito imediato (por exemplo, assessorar grupos sociais afetados pelo empreendimento em processo de licenciamento [pré ou pós] na elaboração de uma pauta de reivindicações para negociarem a implantação de medidas para mitigação e compensação dos impactos socioambientais, em determinadas comunidades e, ou, também, habilitá-los para o monitoramento da sua implementação etc. com a avaliação da eficácia das medidas e, se for o caso, a proposição de correções, com base em critérios de sustentabilidade, ou com outro tipo de análise crítica. (QUINTAS, 2009, p. 25).

No que se refere, especificamente, ao Programa de Educação Ambiental Pescarte, ele é uma medida de mitigação exigida pelo licenciamento ambiental federal que visa atender o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) da Bacia de Campos (BC) – Petrobras. Esse TAC de Produção envolve a instalação de sistemas de produção, estocagem e escoamento em 14 campos petrolíferos da BC.

A competência em conceder o Licenciamento Ambiental, para os empreendimentos, abarca órgãos diferentes de acordo com os níveis federal, estadual e municipal. Na esfera federal, o IBAMA é o responsável pelo licenciamento de atividades desenvolvidas em mais de uma unidade da federação e das atividades cujos danos extrapolam as fronteiras territoriais. Aos Estados, cabe a liberação das licenças dentro de seus limites regionais – no caso do estado do Rio de Janeiro, é a Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente (FEEMA). E, por fim, na instância municipal, a liberação da licença ocorrerá quando o impacto causado pela atividade afetar uma esfera local. Geralmente, nesse caso, são as secretarias municipais de meio ambiente as responsáveis pelo licenciamento. (FIRJAN, 2004).

Em relação ao licenciamento ambiental das atividades marítimas de exploração e produção de petróleo e gás no Norte Fluminense, a responsabilidade é do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), e conduzido pela Coordenação Geral de Licenciamento Ambiental de Empreendimentos Marinhos e Costeiros (CGMAC), instalada no Rio de Janeiro. É importante destacar que CGMAC

regulamenta o licenciamento e incorpora a Educação Ambiental como uma parte das atividades mitigadoras, A equipe executora para a fiscalização da pós-licença é a Coordenação de Produção (COPROP).

Notadamente, sobre a Educação Ambiental no licenciamento, a Nota Técnica CGPEG/DILIC /IBAMA nº 01/10 trouxe especificações para o processo em questão, buscando propor diretrizes para os programas de educação ambiental desenvolvidos regionalmente por bacia de produção. Essa abordagem busca uma ação mais abrangente e integrada por parte das empresas, no que diz respeito às compensações ambientais.

PROCEDIMENTO METODOLÓGICO

O levantamento de dados foi realizado a partir de pesquisas documental e bibliográfica. A primeira foi realizada por meio do banco de dados (PEA Pescarte) e atas de reuniões com as instituições envolvidas no projeto. A segunda foi realizada em plataformas de pesquisas acadêmicas. Salienta-se que as conversas informais e a experiência profissional da autora também foram importantes para o constructo teórico-metodológico da pesquisa.

A abordagem da pesquisa é qualitativa. Flick, von Kardorff e Steinke (2000), apresentam quatro bases teóricas para caracterizar uma pesquisa qualitativa em que : a) a realidade social é vista como construção e atribuição social de significados; b) a ênfase no caráter processual e na reflexão; c) as condições “*objetivas*” de vida tornam-se relevantes por meio de significados subjetivos; d) o caráter comunicativo da realidade social permite que o refazer do processo de construção das realidades sociais se transforme em ponto de partida da pesquisa.

De acordo com Zanelli (2002, p. 83), o principal objetivo da pesquisa qualitativa “é buscar entender o que as pessoas apreendem ao perceberem o que acontece em seus mundos”. Para essa pesquisa, optou-se pela abordagem qualitativa dada a complexidade social da temática, que não deve ser reduzida a uma análise simplesmente numérica. A escolha impulsionou uma relação mais intimista com a entrevistada, permitindo a divulgação de informações pessoais. Uma pesquisa de caráter social demanda um aspecto qualitativo, pois está, intrinsecamente, relacionada à realidade, aos contextos sociocultural e histórico.

Para Deslandes (1994), a pesquisa qualitativa responde a questões muito específicas de um nível de realidade que não pode ser quantificado. “Ela trabalha com um universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos, que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis” (p. 22).

Cruz Neto (1994, p. 59) caracteriza detalhadamente esse tipo de observação:

A técnica de observação participante se realiza através do contato direto do pesquisador com o fenômeno observado para obter informações sobre a realidade dos atores sociais em seus contextos. O observador, enquanto parte do contexto de observação, estabelece uma relação face a face com os observados. Nesse processo, ele, ao mesmo tempo, pode modificar e ser modificado pelo contexto. A importância dessa técnica reside no fato de podermos captar

uma variedade de situações ou fenômenos que não são obtidos por meio de perguntas, uma vez que, observados diretamente na própria realidade, transmitem o que há de mais imponderável e evasivo da vida real.

E cumpre, também, destacar a contribuição de Carlos Rodrigues Brandão (2018), historicamente, vinculado à pesquisa participante que traz a visão de que uma *pesquisa participante* é também uma *pesquisa militante*. E que ela não é emancipatória por si mesma ou para si mesma, mas se constitui como um momento de um trabalho interativo, pedagógico e político, como uma ação de educação popular, em sua dimensão ampla e mais freireanamente⁵ radical.

Outro instrumento de coleta de dados foi a entrevista não estruturada e focalizada. De acordo com Marconi e Lakatos (2003, p. 197), essa tipologia assume as seguintes características:

O entrevistador tem liberdade para desenvolver cada situação em qualquer direção que considere adequada. É uma forma de poder explorar mais amplamente uma questão. Em geral, as perguntas são abertas e podem ser respondidas dentro de uma conversação informal. [...] Há um roteiro de tópicos relativos ao problema que se vai estudar e o entrevistador tem liberdade de fazer as perguntas que quiser: sonda razões e motivos, dá esclarecimentos, não obedecendo, a rigor, a uma estrutura formal. Para isso, são necessários habilidade e perspicácia por parte do entrevistador.

De acordo com Cruz Neto (1994), a entrevista é comumente utilizada no trabalho de campo. Ela não é uma conversa despreziosa e neutra, sua intencionalidade é a coleta de informações a partir do olhar dos sujeitos envolvidos na pesquisa. Esse instrumento possui dois níveis: o primeiro é caracterizado pela linguagem verbal, que reitera a importância da linguagem e do significado da fala, e o segundo se refere à coleta de dados em pesquisa científica.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

A pesquisa reiterou o poder da educação nos processos de fortalecimento das capacidades organizativas dos pescadores artesanais e procurou criar meios para oportunizar o protagonismo feminino. Mesmo que as mudanças de paradigmas, a apropriação de novos conhecimentos e a resignificação de outros sejam processuais, uma prática pedagógica crítica é um elemento importante nesse caminho. Por esse ponto de vista, as ações fomentadas pelo PEA Pescarte contribuíram com a formação cidadã e o engajamento político necessários para a transformação social.

No que faz referência, especificamente, à realidade das pescadoras tradicionais, na área de abrangência do PEA Pescarte, o Censo revelou que o trabalho feminino é fundamental para renda familiar. De acordo com tal levantamento, aproximadamente, 22% do trabalho desempenhado pelas mulheres geram recursos financeiros para suprir metade das necessidades orçamentárias da família, “seguida de 10,26% com mais da metade e 9,7% como única fonte de renda” da família, (SANTOS, 2019, p. 226).

⁵ Relativo a Paulo Freire

É necessário destacar que o aumento da qualificação profissional contribui para o aumento da vantagem no ingresso ao mercado de trabalho. Em tempo de altos índices de desemprego, o grau de instrução é um fator decisivo, dessa maneira, a contribuição feminina na renda familiar pode aumentar proporcionalmente ao aumento do acesso à educação. A significativa e crescente participação formal das mulheres no mercado de trabalho do Brasil, também, está alicerçada em uma maior escolarização geral de sua população. (ONU MULHERES, 2016, p. 69).

A entrevista reiterou as relações patriarcais presentes no mundo da pesca, principalmente, em relação a geração de trabalho e renda.

No período de defeso federal, em específico do camarão que proíbe a pesca de 01 de março a 31 de maio conforme previsto em Lei Federal nº 189 IN IBAMA em 23/09/2008 a situação financeira das mulheres fica ainda mais crítica, conforme ilustra a fala: “Se o marido recebeu do defeso da federal, a mulher não recebe da Prefeitura. Não concordo, porque ela trabalhou. É um direito dela. Ela trabalhou. Não foi o marido que trabalhou. Ela que está ali”. (ENTREVISTA, 2019). Vale ressaltar que, embora o defeso esteja amparado por aspectos legais, sendo crime a pescaria no período, a pesquisa revelou que relata que como o salário recebido não é suficiente para satisfazer as necessidades do pescador e de suas famílias, a pesca ocorre, clandestinamente, no período de defeso.

O defeso é a paralisação temporária da pesca para a preservação das espécies, tendo como motivação a reprodução e/ou recrutamento, bem como paralisações causadas por fenômenos naturais ou acidentes. Nesse período é garantido por Lei (Lei nº 10.779, de 25 de novembro de 2003, alterada pela Lei nº 13.134, de 14 de junho de 2015) ao Pescador profissional artesanal o pagamento de seguro-defeso, no valor de 1 (um) salário-mínimo mensal, que é o seguro-desemprego especial, pago ao pescador. (BRASIL, 2019).

Para a entrevistada, essa situação revela o favorecimento do homem e a negação de direitos da mulher, expressando as relações desiguais no tratamento de homens e mulheres envolvidos com a atividade pesqueira. A questão aponta para a divisão sexual do trabalho. Historicamente, quando analisados à luz das relações de gênero e sexo, o lugar e o trabalho da mulher são desqualificados, desvalorizados e invisibilizados. Essa lógica é ainda mais perversa na atividade pesqueira.

No contexto das comunidades pesqueiras, esse é o panorama. No entanto, é preciso atentar para a importância estratégica do trabalho feminino para toda a unidade familiar. Em meio a esse cenário, Santos (2018) destaca as principais atividades desempenhadas pela população feminina:

Pesca e coleta de mariscos; venda e processamento do pescado; diversificação das fontes de rendas familiares (a pluriatividade) na agricultura, no artesanato, no comércio e nos serviços. A mulher também ajuda na tecelagem e remendo das redes de pesca, preparo de linhas e iscas. Em alguns casos, foi possível identificar mulheres como membros de tripulação, fato este demarcado pela atividade em família geralmente, a mulher era esposa do proprietário do barco, sendo esta uma estratégia de compensação para os rendimentos declinantes com despesas e acordos de partilhas. (SANTOS, 2018, p. 181).

De modo geral, o não reconhecimento da mulher como elemento produtivo da cadeia da pesca contribui para sua invisibilidade frente às políticas públicas. Além da predominância das relações machistas, que vigoram nos “territórios da pesca”, em que o pescador é a figura dominante e elo central dessa cadeia, ao passo, que a mulher é subalternizada e relegada a “funções” secundárias, como cuidar da casa e da limpeza do pescado.

A Lei nº 11.959 de junho de 2009, que dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca e regula as atividades pesqueiras, tipifica o pescador em duas categorias: amador e profissional. O primeiro realiza a atividade pesqueira sem fins lucrativos, enquanto o segundo exerce a pescaria para fins comerciais. Para efeitos desse dispositivo legal, a atividade pesqueira artesanal se configura da seguinte forma: “os trabalhos de confecção e de reparos de artes e petrechos de pesca, os reparos realizados em embarcações de pequeno porte e o processamento do produto da pesca artesanal” (ART. 4º, PARÁGRAFO ÚNICO).

Entende-se como comunidade pesqueira tradicional “os grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que se identificam e se aceitam na ocupação e usos de territórios e seus recursos naturais, sejam ou não territórios para moradia, demarcados pelo ambiente aquático, tendo nas águas suas marcas, símbolos e práticas que demarcam as condições para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição (TIMÓTEO, 2019, p. 19).

A lei não caracteriza os aspectos culturais presentes na atividade pesqueira, qualificando-a apenas em relação às atividades laborais e secundarizando os aspectos da reprodução social e da vida dos pescadores e das pescadoras. Para Ramalho (2016), reelaboram seu saber-fazer no espaço e no tempo, de acordo com as condições ambientais e societárias a que pertencem.

Os pescadores, ao (re)elaborarem seu saber-fazer sobre os pescados, objetivam suas pescarias (meios técnicos, tecnológicos) em um fluxo contínuo e dialético, que se integra como parte de sua própria condição e de seus atributos societários locais, e que não deixa de compor os processos regionais, nacionais e/ou globais e as possibilidades ecológicas encontradas. É nesse contexto, por a mediação ser feita entre pescador e o pescado, que as pescarias estão cheias de momentos de sínteses societárias, significando modos de ser e fazer-se pescador, nunca homogêneos, que buscam capturar tipos de pescados, a partir de interesses comerciais e/ou de subsistência, ou mesmo por conta das condições ambientais e de classes existentes [...]. (RAMALHO, 2016, p.412).

A partir dessa lógica, a definição de pescador/a está, diretamente, relacionada ao modo de vida e ao saber-fazer de cada pessoa que pratica “pescaria”. O autor sintetiza afirmando que o pescador é um trabalhador das águas.

Ainda, sobre o papel da mulher, em documento publicado em 2016, a Marcha Mundial das Mulheres elenca estratégias de resistência às investidas do capitalismo neoliberal. Dentre elas, evidencia o trabalho:

Não basta uma visão de que as mulheres são apenas impactadas de forma diferente pelo capitalismo. As mulheres são consideradas disponíveis aos homens e ao sistema, pelo controle do seu corpo e de seu trabalho. A vida de todas as pessoas só é sustentada com a sobrecarga do trabalho não remunerado que as mulheres realizam todos os dias. O trabalho doméstico e de cuidados continua sendo usado como variável de ajuste nesse modelo. (MARCHA MUNDIAL DAS MULHERES, 2016).

Contestações nevrálgicas ligadas à questão do gênero são as múltiplas jornadas de trabalho da mulher e o não reconhecimento dessa carga excessiva de atividades laborais. Uma estratégia para aplacar o avanço degradante das práticas capitalistas no âmbito familiar é a educação oferecida em casa, na divisão das tarefas, no reconhecimento e na valorização do trabalho em seus diferentes matizes. A personagem-chave, assim como a maioria das mulheres trabalhadoras, compõe essa dinâmica. No sentido de fomentar a independência nos filhos, ela divide algumas tarefas domésticas entre eles.

As mulheres passaram a dedicar mais tempo às atividades produtivas, elevando o montante de trabalho no país em termos quantitativos e qualitativos. Porém, ainda há uma enorme disparidade entre homens e mulheres no que concerne ao tempo dedicado aos afazeres domésticos e cuidados com filhos e idosos. A mulher ainda detém a maior parte da responsabilidade nesses aspectos, o que gera uma inegável sobrecarga, e que pode limitar em muitos casos a ascensão profissional. (MONTEIRO, 2018, 10).

Essas questões referentes ao trabalho são sintetizadas na fala da entrevistada: “eles só estão fazendo valer os direitos do homem. A mulher sempre fica à mercê das leis” (ENTREVISTADA, 2019). Quando questionada sobre o posicionamento das outras mulheres em relação ao não recebimento do defeso, a entrevistada explica que as outras mulheres “acham cansativo participar de reuniões”. É importante destacar que o excesso de atividades realizadas pelas mulheres, que vai desde o cuidado com a casa e os filhos até o trabalho na cadeia da pesca, é um dificultador na participação delas. No entanto, Arnstei alerta que a “participação é a redistribuição de poder que permite aos cidadãos sem-nada, atualmente excluídos dos processos políticos e econômicos, a serem ativamente incluídos no futuro” (ARNSTEI, 2002, p. 1).

A mulher é invisibilizada no ‘mundo da pesca’, o trabalho feminino é menos importante que o trabalho do homem, a mulher acumula vários papéis e funções ao mesmo tempo e, no dia a dia, precisa conquistar seu lugar.

No entanto, conforme descrito por ela mesma, o PEA Pescarte é um lugar de constante aprendizado. Nesse âmbito, olhar em outras direções, apropriar-se de novos conceitos e compreender o “lugar”, que, historicamente, foi relegado às mulheres, faz parte do caminho. Lançar o foco em outras direções é processual. E, talvez, a partir da troca de experiências com outras mulheres, que estão na luta pela garantia de seus direitos, seja possível para a entrevistada, futuramente, compreender a importância do movimento feminista para sua vida. Aliás, sem as conquistas alcançadas por esse movimento, a entrevistada não teria “seu lugar de fala”. A entrevista apontou que houve mudança de comportamento na comunidade depois do programa, principalmente, em relação ao interesse pelos estudos, conforme relato da entrevistada:

Tem gente procurando para fazer novos cursos. Porque, eles falam assim: “Olha, eu estou vendo que você está participando, vai ter curso quando?”. Eles já vêm procurar. Porque tá vendo que vai ter alguma coisa. Eu quero participar desse novo ciclo. Tem duas meninas lá do fundão da vila, mais lá para dentro, que vieram me procurar. “Quando tiver você coloca meu nome, porque eu não sabia que tinha curso, eu quero participar, eu quero fazer parte” (ENTREVISTADA, 2019).

Conforme descrito anteriormente, a estrutura organizacional e metodológica do PEA Pescarte prevê seis fases, como ilustra a figura abaixo. A constituição do processo organizativo, o fortalecimento e a compreensão da importância da participação nos espaços de tomadas de decisão são um caminho longo, que demanda tempo de estudo, de discussão, de reflexão, de imersão. E, nesse sentido, o PEA Pescarte, por meio dos PGTRs, busca a promoção do desenvolvimento territorial. O caminho é longo até a chegada dos empreendimentos da região, o que justifica o tempo de formação e organização construído junto aos pescadores.

No entanto, mesmo compreendendo as mudanças positivas em sua vida, uma análise mais apurada do discurso da personagem-chave revelou a reprodução da lógica capitalista, de que o recurso financeiro é o objetivo fim da participação das atividades do PEA Pescarte. A questão é que a Educação Ambiental Crítica e as discussões que permeiam a GAP são importantes para a construção de outros olhares, que transcendam as relações sociais dos “territórios pesqueiros”, logo a geração de trabalho e renda é a consequência do processo organizativo dos pescadores, que irão se inserir no mercado de trabalho. Mesmo evidenciando a processualidade da situação para organização de futuras cooperativas, a entrevistada relata que não é necessária essa dinâmica:

Eu vou participar!” Mas eles ficam: [se refere a outros pescadores – grifo da autora]: “Eu não, não estou vendo nada. Para que eu vou participar?”. Essa demora também afasta as pessoas, entendeu? Cansa... cansa eles. Então eu acho que se estivesse mostrando, assim... alguma coisa. Não é só a gente que está participando. A gente está participando, porque a gente acredita. Mas, e quem não está participando? (ENTREVISTADA, 2019).

A entrevistada destacou a dificuldade de articular a comunidade e “fazer com que eles compreendam a importância de participar”. E a pesquisadora alertou:

E esse é o grande desafio. Porque não adianta você ter um espaço físico, onde você diga que as pessoas vão trabalhar se elas não entenderam de onde vem isso, a importância de trabalhar coletivamente e de se envolver nos processos participativos. (AUTORA, 2019).

A própria personagem-chave reconhece as modificações ocorridas em sua vida nos últimos anos, a importância do envolvimento nas tomadas de decisão pertinentes ao seu mundo do trabalho e como o acesso ao conhecimento é transformador. Esses novos olhares são fruto das transformações que a educação promove. Nesse aspecto, é perceptível a importância do percurso pedagógico construído pelo PEA Pescarte no fomento à transformação social.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Percebeu-se como a intencionalidade pedagógica do projeto e sua composição estrutural, no sentido de atender aos objetivos do PEA Pescarte, a metodologia visa fomentar uma prática educativa ambiental que seja capaz de problematizar e superar as múltiplas adversidades sociais que afetam as comunidades de pesca na área de influência dos empreendimentos petrolíferos ligados à Petrobras. As ações do programa são realizadas por fases totalizando seis fases.

Cada fase tem uma temporalidade e uma intencionalidade pedagógica, objetivando, por fim, e, ao longo do seu processo, uma autonomia do grupo da pesca. As fases têm duração de dois anos, exceto a terceira fase, que está desenhada para quatro anos de execução, totalizando, assim, 14 anos de execução. A terceira fase tem natureza diferenciada, pois, durante a execução do PEA Pescarte, dá-se o início às implantações dos empreendimentos solidários e PEA Pescarte começa a atuar em mais três municípios: Carapebus, Búzios e Rio das Ostras, nessa terceira fase.

Com isso, embora houvesse uma insatisfação com a demora na implantação dos empreendimentos, visto as fases que são desenvolvidas, foi construída pouco a pouco uma aproximação das comunidades pesqueiras que têm se consolidado a organização da classe pesqueira, evidenciando que o objetivo fim já se constrói e, paulatinamente, edifica-se (fortalecimento da classe pesqueira). A personagem-chave demonstrou que, ao longo de sua inserção no projeto, sua participação se tornou mais qualificada, o que foi notório quando a mesma começou a falar em espaços públicos e coletivos, quando recebeu de seus pares a nomeação como uma representante deles, lugar geralmente predominado por homens. Foi a representante do PEA mais votada em seu município. Verificou-se, ainda, que o pensamento individualizado, aos poucos, tomou contornos coletivos e regionalizados, pois a pescadora busca melhorias não somente para si, mas para sua comunidade e já demonstra amadurecimento para lutas que extrapolem a Bacia de Campos, reforçando a importância da manutenção da Gestão Ambiental Pública na efetivação da Educação Ambiental Crítica.

Esse resultado de pesquisa revelou também a imprescindibilidade de duas questões, ao se analisar as relações nesses territórios: a educação popular e as comunidades tradicionais como promotoras do desenvolvimento local. A primeira questão deve ser analisada à luz da valorização da identidade, do saber tradicional e da cultura dos sujeitos da ação educativa. Ao propor uma formação alinhada, com uma educação ambiental crítica, o PEA Pescarte fomenta uma análise mais apurada do território e de suas dinâmicas, criando “uma janela” de oportunidades para superação das lógicas degradantes e excludentes impostas pelo capitalismo.

Quando o olhar está voltado para as comunidades tradicionais, a situação é ainda mais complexa. Em tese, os/as pescadores/as artesanais deveriam confluir esforços para a manutenção dos ecossistemas aquáticos, a fim de assegurarem “matéria prima” para o sustento da família. Porém, na prática, há outros meandros que compõem o cenário e estão para além da ecologia, como por exemplo: (1) os/as pescadores/as que driblam o defeso - situação que compromete a perpetuação do pescado e, conseqüentemente, a sobrevivência das famílias, mas que, rotineiramente, continuam elegendo presidentes de colônias envolvidos com a política municipal da compra, como também venda de votos e com a manutenção do

status quo de uma elite; (2) quando elegem um presidente que está em desalinho com as questões ambientais e reproduz o discurso do crescimento econômico a qualquer preço; (3) o presidente que, ao mesmo tempo, aproxima-se deles pela moralidade e conservadorismo de suas práxis.

Conforme descrito, o defeso é uma questão nevrálgica na compreensão desse processo. Porém, os/as pescadores/as não o compreendem, porque os aspectos culturais do aumento das marés, das fases da lua, da temperatura da água, entre outros, não são considerados. Assim, a época escolhida para o defeso, segundo os/as pescadores/as não é a mais adequada. A dificuldade de compreensão dessa “nova” temporalidade se dá pelos aspectos ancestrais desses sujeitos – que não estão assentados em normativas legais.

Daí a importância da educação ambiental crítica: compreender essas normativas, afinar-se com a ecologia, respeitando os espaços-tempo da natureza, sem perder de vista a manutenção da cultura, mas, ao mesmo tempo, possibilitar o capitalismo a partir de ações não capitalistas. Tais como: a economia solidária, a construção coletiva e a participação, que são ingredientes ao protagonismo e à autonomia dos sujeitos da ação educativa.

No mesmo patamar de importância dos resultados e reflexões que o Projeto Pescarte apontou, destacamos como central o papel desempenhado pela personagem-chave que trouxe um enriquecimento para a pesquisa, sobretudo por demonstrar a força, a coragem e a superação de uma mulher, num ambiente predominantemente masculino, tradicionalmente reconhecido como detentor da liderança, e onde ela assume esse papel, pelo trabalho e pela quebra dos paradigmas até ali colocados, conseguindo respeito e assumindo um poder anteriormente impensável.

AGRADECIMENTOS

À Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro e à Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro.

REFERÊNCIAS

1. BRANDÃO, C. R. Aqui e Agora alguns horizontes diante de nós: entre a Educação Popular e a Pesquisa Participante. Livro Livre, 2018. Disponível em www.sitiodarosadosventos.com.br Acesso em: jul./2020.
2. BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988.
3. BRASIL, 2019. <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/aquicultura-e-pesca/pesca/periodo-defeso#:~:text=O%20defeso%20%C3%A9%20a%20paralisa%C3%A7%C3%A3o,por%20fen%C3%B4menos%20naturais%20ou%20ocidentes>
4. BRASIL. *Lei nº 9.795/1999*. Ministério do Meio Ambiente. Ministério da Educação. Programa. Nacional de Educação Ambiental. Brasília/DF: Ministério do Meio Ambiente.

5. BRASIL. *Vamos cuidar do Brasil: conceitos e práticas em educação ambiental na escola*. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/publicacao3.pdf>. Acesso em: jul./2020
6. CAMPOS, M. M.; TIMÓTEO, G. M.; ARRUDA, A. P. S. N. de. Economia Solidária, Organização Social e Desenvolvimento Comunitário entre Pescadores Artesanais do Litoral Fluminense. In: TIMÓTEO, G. M. (org.). *Trabalho e pesca no litoral fluminense: reflexões a partir do Censo do PEA Pescarte*. 1. ed. - Campos dos Goytacazes, RJ: EdUENF, 2019.
7. CARVALHO, I. C. de M. Educação Ambiental Crítica: nomes e endereçamentos da educação. In: LAYRARGUES, P. (org). *Identidades da Educação Ambiental Brasileira*. MMA: Brasília, 2004.
8. CRUZ NETO, O. O trabalho de campo como descoberta e criação. In: DESLANDES, S. F. (Org.) *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.
9. DALLABRIDA, V. R. *Território, identidade territorial e desenvolvimento regional: reflexões sobre Indicação Geográfica e novas possibilidades de desenvolvimento com base em ativos com especificidade territorial*. São Paulo, SP: LiberArt, 2013.
10. DESLANDES, S. F. *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.
11. LAYRARGUES, P. (Re)Conhecendo a Educação Ambiental Brasileira. In: LAYRARGUES, P. (org). *Identidades da Educação Ambiental Brasileira*. MMA: Brasília, 2004.
12. MACHADO, A. T.; SANTILLI, J.; MAGALHÃES, R. *A agrobiodiversidade com enfoque agroecológico: implicações conceituais e jurídicas*. Brasília, DF: Embrapa Informação Tecnológica, 2008. Texto para Discussão 34.
13. MARCHA MUNDIAL DAS MULHERES. *As mulheres resistem! Desafios para o feminismo em tempos de ofensiva conservadora*. Disponível em: <http://www.sof.org.br/wp-content/uploads/2016/10/Jornal-portugu%C3%AAs-web.pdf> Acesso em: jul./ 2019.
14. MARQUES, A. S. Convite para um ecocídio. *Revista Jus Navigandi*, Teresina, ano 24, n. 5774, 23 abr. 2019. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/73403>. Acesso em: jul. 2020
15. MONTEIRO, M. H. No terceiro milênio, o homem da casa é a mulher. In: SUZANA, C. *Mulheres chefes de família no Brasil: avanços e desafios*. Rio de Janeiro: ENS-CPES, 2018. Disponível em: http://www.ens.edu.br/arquivos/mulheres-chefes-de-familia-no-brasil-estudo-sobre-seguro-edicao-32_1.pdf Acesso em: jul./2019.
16. ONU BRASIL. *Licenciamento Ambiental e incertezas*. 2017. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/artigo-licenciamento-ambiental-e-incertezas/> Acesso em: jul. /2020.

17. QUINTAS, J. S. Educação no processo de Gestão Ambiental: uma proposta de educação ambiental transformadora e emancipatória. In: LAYRARGUES, P. (org). *Identidades da Educação Ambiental Brasileira*. MMA: Brasília, 2004.
18. QUINTAS, J. S. *Introdução à Gestão Ambiental Pública*. 2ª ed. revista. – Brasília: Ibama, 2006.
19. QUINTAS, J. S. *Conceitos de Educação Ambiental*. Disponível em <https://www.mma.gov.br/educacao-ambiental/pol%C3%ADtica-nacional-de-educac%C3%A7%C3%A3o-ambiental/p2Igx8tf6aWIVERlk1coM9GpiuSgdpAYpV48J9H53RDZ6AE#:~:text=%E2%80%9CA%20Educa%C3%A7%C3%A3o%20Ambiental%20deve%20proporcionar,de%20decis%C3%B5es%20que%20afetam%20a> Acesso em: jul./2020.
20. RESOLUÇÃO CONAMA N° 237/1997. Disponível em <http://www2.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html> Acesso em: jul./2020.
21. RAMALHO, C. W. N. Pescados, pescarias e pescadores: notas etnográficas sobre processos ecossociais. Bol. Mus. Para. Emílio Goeldi. *Cienc. Hum.*, Belém, v. 11, n. 2, p. 391-414, maio-ago. 2016.
22. SANTOS, V. J. dos. A classe pesqueira tem dois sexos: trabalho e relações de gênero na cadeia produtiva da pesca artesanal na bacia de Campos / RJ. *Barbaró*, Santa Cruz do Sul, 2018, n.51, p. 176-192.
23. SANTOS, V. J. dos.; TIMÓTEO, G. M. Trabalho e relações de gênero na cadeia produtiva da pesca artesanal na bacia de campos. In: Martínez, S. A.; HELLEBRANDT, L. *Mulheres na atividade pesqueira no Brasil*. Campos dos Goytacazes, RJ: EDUENF, 2019.
24. SANTOS, V. J. dos. A cadeia produtiva do pescado e invisibilidade feminina: prática, representação e apropriação. In: TIMÓTEO, G. M. (org.). *Educação Ambiental com participação popular: avançando na gestão democrática do ambiente*. 2. ed. - rev. e ampl. Campos dos Goytacazes, RJ: EdUENF, 2019.
25. TIMÓTEO, G. M. Trabalho e trajetória profissional do Censo Pescarte 2016: um olhar sobre a formação do trabalhador da pesca artesanal do Litoral Fluminense. In: TIMÓTEO, G. M. (org.). *Trabalho e pesca no litoral fluminense: reflexões a partir do Censo PEA Pescarte*. 1º edição. Campos dos Goytacazes, RJ: EdUENF, 2019. 301 p.
26. ZANELLI, J. C. *Pesquisa qualitativa em estudos da gestão de pessoas*. Estudos da Psicologia, n. 7, 2002, p.79-88.

Em busca de políticas públicas: estudo de casos de pescadores artesanais¹

In search of public policies: case studies of artisanal fishermen

Ricardo Nehrer⁽¹⁾; Valéria Gonçalves da Vinha⁽²⁾

⁽¹⁾ ORCID n^o <https://orcid.org/0000-0001-7283-546X>. Ex-aluno do doutorado do Programa de Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento pelo Instituto de Economia - UFRJ.

⁽²⁾ Professora do Instituto de Economia - Universidade Federal do Rio de Janeiro e professora convidada da Rhode Island University.

ABSTRACT: The aim of this article is to present any case studies from south Rio de Janeiro and south Pernambuco coast regions, their dynamics of territorialities and conflicts involving their multiple users, port vocation and artisanal fishing. Territoriality sets different commercial and non-commercial uses of this environment. Hence, several conflicts are installed and remained over time with no forecast for a resolution, apart from countable exceptions. In this sense, fisherwomen, fishermen and port representatives can be named as region explorers and neighbors. However, this ambience does not prevent animosities and institutional difficulties. In both South areas – especially in Sepetiba bay and Suape region – many businesses are installed without proper environmental appraisal or coast management. This brings new conflicts, and resolution opportunities are wasted. Consequently, the methodology emphasizes the correlation in these port regions that indicates enterprise insertions and symptoms of space rivalry among ports, fisherwomen and fishermen. It will observe the urgency of coast management and the importance of coast environment protection, which will lead to the setting of a conflict resolution agenda and observe strategies for environmental and economic development. Finally, this article embraces the analysis of strategies that may bring a contribution for the implementation of public policies in the coast environmental management. However, there are possibilities derived from the relationship between the institutions.

KEY-WORD: artisanal fishing, territorialities, management.

INTRODUÇÃO

No Brasil, mais de 70% da população urbana concentram-se próxima da costa brasileira. O comércio marítimo ocupa mais de 90% das atividades econômicas. A atividade pesqueira fornece mais de 15% da proteína animal consumida no mundo (IBGE, 2016) e Secretariado da Convenção Mundial sobre Diversidade Biológica (2012). No entanto, a pesca ilegal oculta esta produção pela não declaração e não regulamentação. Agnew (2009) estima mais de 12 milhões de toneladas, por ano, de pescado capturado, reduzindo os estoques pesqueiros e afetando, em perdas econômicas, de mais de US\$ 10 bilhões.

¹ DOI: 10.48016/978-65-86680-27-0.86-94

Segundo Machado (2011), a Zona Costeira é considerada, pela lei brasileira, como um local de interação entre o ar, o mar e a terra. A Constituição Federativa do Brasil, no Artigo 225, § 4º, diz que “(...) a Zona Costeira é patrimônio nacional e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais”.

Monié (2006) sustenta que as relações e conexões econômicas, com os ambientes continentais e costeiros, expressam o grau de complexidade das atividades produtivas. Por isso mesmo, a economia influencia a zona costeira, direta e indiretamente. Também, nesta área, estabeleceram-se os pontos focais de distribuição e consumo associados à produção e à logística: os portos. Neste sentido, os portos integram-se ao espaço econômico que mais incorpora regiões no mundo. Assim, ampliam-se as possibilidades de mercado. De acordo com a UNCTAD (2013), o transporte marítimo é responsável pelo escoamento de dez bilhões de toneladas de cargas. Ou seja, significa 80% das trocas internacionais. O Brasil representa a metade da movimentação de cargas no litoral do Atlântico Sul. Também, 90% das exportações brasileiras seguem por transporte marítimo.

No Brasil, são 235 instalações portuárias – levando, em consideração, infraestruturas públicas e privadas, sendo elas marítimas ou fluviais. Dessas 235 instalações portuárias, 37 são consideradas Portos Públicos (administrados pela União – Companhias Docas, municípios, estados ou consórcios públicos). Além deles, 161 são portos fluviais, dividindo as competências entre a Secretaria Especial de Portos, o Ministério dos Transportes e o Departamento Nacional de Infraestrutura Terrestre - DNIT (ANTAQ, 2015).

A atividade portuária fomenta o desenvolvimento nacional na indústria de transformação, do agronegócio e do abastecimento energético (combustíveis); aprimoramento da logística de transporte de cargas; consolidação de eixos de transportes; aumento do fluxo de divisas internacionais; e fixação das indústrias próximas aos centros de escoamento de produção. No âmbito regional, a atividade portuária favorece a: criação ou sustentação de atividades produtivas dos diversos setores de economia; geração de atividade tributária; e estímulo à indústria de transporte de carga e da prestação de serviços correlatos. Para o âmbito local, a atividade portuária facilita a: formação e sustentação de um parque industrial e de prestação de serviços à carga e à embarcação; geração de postos de trabalho diretos e indiretos ao setor portuário; ocupação territorial; surgimento de setores econômicos (turismo, lazer, cultura e comércio); e estabelecimento de projetos de compensação ambiental, como também de recuperação de áreas degradadas.

O cenário portuário brasileiro compreende dezenas de portos dispersos, por todas as regiões geográficas, com características peculiares. Estes portos aglomeram populações e serviços que constituem cidades portuárias. A dinâmica da cidade portuária funciona com base no princípio bidimensional e interdependente. Isto é, a cidade precisa do porto (recurso logístico a serviço do desenvolvimento econômico), e o porto precisa dos recursos encontrados na cidade (mão de obra qualificada, investimentos em infraestruturas de acesso, serviços, entre outros.). Ademais, a realidade dos investimentos públicos aplicados foi maior, nos complexos portuários, fora das metrópoles, por exemplo, os de Suape (Pernambuco), Pecém (Ceará) e Itaguaí (ex-Setpetiba, RJ) do que em portos nas cidades.

A pesca artesanal responde por algo em torno de 40 a 60% do pescado consumido de origem marinha no Brasil (DIEGUES, 1999). Apesar disto, pouco ou nada se investiu neste setor e na manutenção desta atividade. Tal situação representa a principal fonte de renda para um número elevado de pessoas, especialmente, nas regiões Norte e Nordeste do país (DIEGUES, 2004). Mais do que uma atividade econômica, a pesca artesanal, ainda, mantém um aprendizado adquirido ao longo de gerações, desde o contato de portugueses com indígenas até diferentes grupos colonizadores, como os japoneses (DIEGUES, 2006). A pesca artesanal foca em múltiplas espécies, as quais incluem as espécies nobres, como garoupas, badejos, robalos e vermelhos (NEHRER & BEGOSSI, 2000).

Neste território, conformam-se os ambientes portuários e pesqueiros. As funções portuárias comportam infraestruturas e atividades que compõem, muitas vezes, longas cadeias produtivas e seus respectivos espaços territoriais. Segundo Gusmão (2010), essas funções (e as infraestruturas) poderão exercer efeitos dinamizadores na circulação de bens, serviços e informações. Portos concentradores (*hub* portos), como o de Itaguaí, representam desafios maiores, dada a sua complexidade. Neste sentido, as decisões requerem legitimidade e base legal porque a competitividade mundial é força-motriz no comércio marítimo. No entanto, no ambiente regional, tais decisões poderiam abranger avaliações prévias, porquanto gerenciamento na zona costeira e ordenamento metropolitano.

Os desafios são mais complexos no caso dos chamados portos concentradores (*hub* ports), tais como Pecém, Suape e Itaguaí. Dadas suas características próprias, Monié (2006) chama atenção para o fato de essas instalações manterem relações muito limitadas com o seu local (ou microrregião) de implantação. A função maior dessas plataformas portuárias “reside na sua capacidade de redistribuir, imediatamente, os fluxos que para ela convergem”. Isso espelha como “um simples equipamento de transporte, inserido numa rede global e a serviço da lógica exclusivamente global das multinacionais, que beneficia pouco o lugar onde ele se localiza”. Concluindo, o autor assinala que a experiência brasileira recente, com portos concentradores, estaria associada à geração de “enclaves desterritorializados que não contribuíram para o desenvolvimento da região onde foram implantados” (MONIÉ, 2006).

REFERENCIAL TEÓRICO

Aos pescadores, o território de pesca é identificado como uma área de defesa dos direitos territoriais do pescador. Tais direitos irão influenciar nos usos e manejo dos recursos pesqueiros. Acheson (1981) explicou que os mecanismos de territórios de pesca surgem de forma informal entre os pescadores. Diegues (1994) contextualiza o “segredo” como elemento cultural na importância da manutenção do pesqueiro. Tal técnica patrimonial está imersa na cultura local e estas normas existem como mecanismos de regulação de acesso aos recursos naturais. Já Begossi (1996), amplia a conceituação do território de pesca em percepção, definição, delimitação, domínio e defesa de direitos de pescadores para atuar nos pesqueiros da costa ou no fundo do mar. Entretanto, a competição, nos espaços de pesca, pode significar diferentes estratégias dos pescadores. Tal significado infere que esta dinâmica possa influir em alguns elementos culturais e hereditários. A indefinição dos direitos de propriedade está na raiz dos problemas ambientais. Por isso, recursos pesqueiros serem recursos de propriedade comum e de livre acesso, apresentam-se como fatores complexos e difíceis à

solução de mercado. Daí, ser pertinente a intervenção governamental ou implementação da propriedade comunal (CALDASSO, 2013).

A territorialidade exerce significativa importância, para comunidades pesqueiras, devido a estratégias desenvolvidas sobre seus pesqueiros que indicam, minimamente, sistemas de organização (NEHRER, 1997). Neste sentido, discutem-se novas perspectivas sobre a territorialidade (YOUTUBE, 2013) e propostas de manejo de recursos de pesca podem alcançar melhores níveis de eficiência, desde que acolham o conhecimento *folk* das comunidades pesqueiras na ausculta e reconhecimento da realidade local. Nehrer (1997) sugere que um sistema de manejo integrado é fundamental para o sucesso da conservação.

No caso do pescador, o território de atuação é aberto, de grande amplitude, praticamente sem fronteira, seja porque seu objeto de trabalho é móvel (os peixes), seja porque os locais de pesca são, em geral, variáveis ou não revelados. Esta particularidade da atividade pesqueira dificulta a identificação do território e, portanto, a atuação dos agentes governamentais e a implementação das políticas públicas. Daí o caráter de “invisibilidade” (parte do argumento da “tragédia dos comuns”) que distingue / estigmatiza, historicamente, a atividade. Nesta linha de raciocínio, a *accountability* ficaria prejudicada, também, afastando mais ainda o pescador dos benefícios da política pública, uma vez que, além de sofrer com a assimetria de informação, ele não tem acesso a canais para se comunicar com o poder público.

Recentemente, uma linha de investigação originada, na geografia, procurou capturar a lógica da invisibilidade da atividade de pesca artesanal *vis-a-vis* às ações de governos, adotando a abordagem denominada “geografia das existências”. Este conceito permite entender, por exemplo, a alternância nas políticas voltadas a este segmento, que “ora proíbe e inibe a atividade, ora contribui na formação do sujeito de direitos. Todavia, em diferentes conjunturas, esses direitos são reduzidos ou ampliados de acordo com o jogo político” (SILVA & PAULA, 2016).

PROCEDIMENTO METODOLÓGICO

O processo do trabalho científico é derivado de pesquisa qualitativa que se desdobrou em três etapas: fase exploratória, pesquisa de campo e análise, como também tratamento do material documental, a partir de projeto de pesquisa. Utilizou-se o método analítico descritivo, com base em depoimentos colhidos, junto a representantes das organizações e instituições envolvidas nos territórios selecionados, a observação participante e, em certa medida, a observação engajada, terminologia extraída do método de trabalho de Eric Hobsbawm.

Como métodos, seguiu-se a pesquisa bibliográfica com levantamento e revisão de dados. Daí, houve preparação dos roteiros e agendamento para o trabalho de campo com aplicação de questionários, no período de 2014-15. Para isso, combinam-se vários instrumentos de observação, entrevistas e outras modalidades comunicativas e de interlocução com os pesquisados, além do levantamento de informações secundárias.

Nesta pesquisa, adotou-se a entrevista semiestruturada, na qual perguntas abertas e fechadas permitem discorrer sobre o tema sem se prender à indagação. O entrevistador expõe poucas questões ao entrevistado e a maioria das perguntas é colocada no transcurso da própria entrevista, embora constassem de um roteiro prévio. As entrevistas aparentam ser informais e convencionais, mas, na verdade, são cuidadosamente estruturadas.

O entrevistador usa uma lista ou um guia de questões e faz perguntas abertas, testando os tópicos, conforme eles vão surgindo. As novas perguntas são colocadas durante o desenvolvimento da entrevista. Além disso, um dos caminhos escolhidos para entender o cotidiano das comunidades pesqueiras e portuárias foi a observação participante, técnica que permite ao pesquisador, conhecer o sistema de relações que sustentam esse espaço, ou que nele se articulam com as diversas formas de convivência.

Tal como Boni (2005) expressou, através da convivência diária, da capacidade de compreender o que está sendo dito. Ou seja, atentando para as categorias e para as formas como as pessoas falam de seus próprios mundos, além de participar das conversas, como também acontecimentos do cotidiano. A sistematização aconteceu ao longo de 2016.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Após a indicação dos arranjos institucionais das empresas portuárias e entidades da pesca, houve a descrição das auscultas dos representantes destas instituições e suas percepções. A partir daí, ordenou-se, em quadros, sínteses dos aspectos mais convergentes e relevantes.

Quadro 1 – Atores sociais na baía de Sepetiba

	Portos	Pesca
Territórios	Navegação e segurança	Territorialidade para pesca e circulação livre
Dificuldades	Navegação e fiscalização	Dragagens, pesca predatória e fundeio
Resolução	Ações de apoio pontual	Rediscussão das áreas de exclusão
Soluções	Polícia marítima, maricultura, fundeio fora da BS	Ordenamento pesqueiro. Compensação regularizada

Fonte: elaborado pelos autores, a partir da pesquisa de campo.

Quadro 2 – Atores sociais na região do Suape

	Porto	Pesca
Territórios	Navegação e segurança	Territorialidade para pesca com pertencimento
Dificuldades	Navegação	Redução da produção; recepção e distribuição do óleo diesel subsidiado
Resolução	Ações de apoio pontual	Compensação ambiental e conservação dos manguezais por Suape
Soluções	Gestão entre instituições	Reparação regularizada

Fonte: elaborado pelos autores, a partir da pesquisa de campo.

Dos quadros-síntese, ao longo da pesquisa de campo e da sistematização, pode-se depreender diversos aspectos divergentes, convergentes e complementares nos setores portuário e pesqueiro, tanto na baía de Sepetiba, Estado do Rio de Janeiro, quanto na região do Suape, no Estado de Pernambuco.

Com relação à territorialidade, a compreensão dos representantes dos portos é que este espaço serve à navegação e segurança do transporte de cargas. Já os pescadores artesanais, veem este lugar para a pesca e circulação livre. Especificamente, os pescadores artesanais pernambucanos exaltam o pertencimento do território de pesca como fator primordial. Contudo, é sabido por ambos setores, as existências de outros atores existentes neste território.

As dificuldades são vistas e associadas as suas utilidades, como também cotidiano. Para os representantes de portos, impedimentos à navegação e fiscalização deficitária são pontos principais. Aos pescadores artesanais fluminenses, o drama ambiental é nominado: dragagem, pesca predatória e fundeio dentro da baía. Os pescadores artesanais pernambucanos destacam a redução da produção, oriunda da interferência portuária e insuficiência na recepção, como também distribuição do óleo diesel subsidiado.

Das resoluções, os representantes de portos propõem ações pontuais, enquanto os pescadores artesanais apontam rediscussão de áreas de exclusão (Rio de Janeiro) e compensação ambiental, como também conservação dos manguezais (Pernambuco).

Nas soluções dessas questões, há uma singularidade nos entendimentos dos atores. Os representantes dos portos indicam gestão entre instituições (Porto do Suape, Pernambuco) e existência de polícia marítima, como também fundeio fora da baía (portos fluminenses, Rio de Janeiro). Para os pescadores artesanais, notabilizam o ordenamento pesqueiro e a compensação regularizada como instrumento (Rio de Janeiro), como também a reparação regularizada (Pernambuco).

Por fim, observa-se que alguns processos de negociação dos conflitos esboçaram possibilidades; alguns, à parte das instituições públicas. Em resumo, os caminhos para ter mais visibilidade de acordos estão e são presentes.

CONCLUSÃO

Considerando-se o arcabouço teórico, acerca do debate das atividades portuárias e da pesca artesanal, a tendência para contabilizar e descrever conflitos em distintas regiões portuárias e pesqueiras, notadamente, a baía de Sepetiba e a região de Suape, é evidenciada pelos registros destes cenários, bem como das entrevistas dos atores sociais.

A solução destes conflitos requer estratégias de negociação, por conta dos administradores públicos, em sintonia com o conhecimento destas comunidades pesqueiras.

Certamente, ainda restam inúmeras possibilidades a explorar a contento. Por exemplo, dados estes cenários de oportunidades, cabe considerar preceitos de negociação entre atores sociais que operam, nessas diferentes escalas, espaço-temporais.

Do que foi dito, permite-nos concluir que o processo de institucionalização da política de gerenciamento costeiro, na sua interseção com as atividades portuárias e a pesca, ainda não se completou. Como indicou nossa hipótese, este processo nem mesmo começou, impedido

de deslançar por barreiras muito mais orgânicas e socialmente enraizadas, estas, sim, dirigem os destinos desses setores. Mas, também, por ter caído no nicho da invisibilidade, que acomete outros segmentos.

Enfim, pode-se concluir que é possível enobrecer os territórios dos portos e comunidades pesqueiras, no aperfeiçoamento de seus recursos econômicos, integrados à realidade local, numa esfera de políticas públicas avançadas. Por isso, o estabelecimento das condições advindas de experiências compartilhadas e instrumentalizadas, em diplomas legais, poderá indicar um bom caminho na resolução de conflitos atuais e existentes. Certamente, isto fornecerá subsídios à metodologia de negociação de conflitos em regiões costeiras. O registro de conflitos e a condução de diversos processos de licenciamento ambiental em ambientes semiconfinados, em si, já comportam variáveis condizentes a este mecanismo.

Inserida nesses mesmos cenários da baía de Sepetiba e da região de Suape, a pesca artesanal é considerada uma atividade frágil. O Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA) aponta, como principal desafio para o fortalecimento do setor, a precária institucionalidade e a fraca participação dos pescadores em suas organizações, além do alto grau de analfabetismo, baixa escolaridade e o desconhecimento da legislação (MPA, 2013).

Assim, esta pesquisa apontou cenários distintos, nos ambientes dos portos e da pesca artesanal, de diferentes regiões brasileiras. Também, revelou a ausência de ordenamento das possibilidades experimentadas de resolução de conflitos entre portos e comunidade pesqueira, com presença ou não do Estado. Neste sentido, torna-se imperioso não somente listar estes casos, mas considerar a possibilidade de adaptabilidade e replicação em outras regiões.

A descrição dos cenários socioambientais e institucionais da baía de Sepetiba, como também da região de Suape, assim como das perspectivas em direção ao desenvolvimento sustentável, constituem premissas fundamentais ao conhecimento da agenda da gestão, em cruzamento com as políticas públicas atinentes à dimensão do ambiente costeiro em questão.

Finalmente, os desafios da logística moderna imiscuídos com a urgente necessidade da criação de unidades de conservação marinhas podem ordenar um novo desenho institucional em áreas de vocação portuária e pesqueira. Paralelo a este processo de evolução no arranjo institucional, pode-se admitir melhorias à infraestrutura do setor pesqueiro e desenvolvimento socioambiental da comunidade pesqueira. Assim, mais que possível e coerente, é oportuno e real uma dinâmica, em convivência harmoniosa, no ambiente costeiro entre portos e pescadores artesanais.

AGRADECIMENTOS

À professora dra. Alpina Begossi pela retomada ao ambiente acadêmico;

CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior pela assistência durante a pesquisa;

INCT – Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia pelo suporte aos trabalhos de campo.

REFERÊNCIAS

1. ACHESON, J. Anthropology of fishing. *Annual Review of Anthropology*. Chicago: n° 10, p.275-316. 1981.
2. AGNEW, D. J. et al. *Estimating the Worldwide Extent of Illegal Fishing*. Plos One: 4(2). 2009.
3. ANTAQ. *Plano Mestre Porto de Suape*. Disponível em www.antaq.gov.br Acesso em setembro de 2015.
4. BEGOSSI, A. *Ecologia humana: um enfoque das relações homem-ambiente*. São Paulo: Interciência, maio-junho, v.18, n° 3, p. 121-132. Separata. 1996.
5. BONI, V. & QUARESMA, S. J. Aprendendo as entrevistas: como fazer entrevistas em Ciências Sociais. Santa Catarina: *Revista Eletrônica dos Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC*, vol.2 n° 1(3), janeiro-julho, p.68-60. 2005.
6. CALDASSO, L. *A interface entre economia e direito no debate sobre direitos de propriedade para recursos comuns: o caso das reservas extrativistas marinhas para a co-gestão pesqueira no Brasil*. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento. Rio de Janeiro: IE/UFRJ, 2013.
7. DIEGUES, A. C. 1994. Capítulo 5. *O nosso lugar virou parque: estudo do saco do Mamangá*. Centro de Culturas Marinhas.
8. DIEGUES, A. C. Human populations and coastal wetlands: conservation and management in Brazil. *Ocean & Coastal Management* 42: p.187-210. 1999.
9. DIEGUES, A. C. *A pesca construindo sociedades: leituras em antropologia marítima e pesqueira*. São Paulo: Nupaub/Universidade de São Paulo. 2004.
10. DIEGUES, A. C. *Artisanal fisheries in Brazil*. SAMUDRA monograph, International Collective in Support of Fishworkers. 2006.
11. GUSMÃO, P. Apropriação e ordenamento territorial na zona costeira no Estado do Rio de Janeiro. Grandes corporações ou as políticas públicas? Rio de Janeiro: *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 12, n° 2, novembro, p 23-37. 2010.
12. IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia Estatística. Disponível em www.ibge.gov.br Acessos em dezembro de 2010, julho de 2013 e março de 2016.
13. MACHADO, P. A. L. *Direito ambiental brasileiro*. São Paulo: Malheiros Editores, 19ª edição. 1.224p. 2011.

14. MINISTÉRIO DA PESCA E DA AQUICULTURA - MPA. Disponível em **www.mpa.gov.br** Acesso em julho de 2013.
15. MONIÉ, F. Cidades, portos e cidades portuárias na era da integração produtiva. *Revista da Administração Pública*, julho de 2006.
16. NEHRER, R. *Colônia de Pescadores do Posto Seis: tecnologia e estratégias de usos de recursos*. Rio de Janeiro: dissertação de mestrado, Universidade Federal do Rio de Janeiro. 183p. 1997.
17. NEHRER, R. & BEGOSSI, A. Fishing at Copacabana (Rio de Janeiro): local strategies in a global city. São Paulo: *Journal of the Brazilian Association for the Advancement of Science*, vol.52(1). 2000.
18. SECRETARIADO DA CONVENÇÃO SOBRE DIVERSIDADE BIOLÓGICA. *Biodiversidade Marinha: um oceano, muitos mundos de vida*. Montreal: 77p. 2012.
19. SILVA, Catia Antonia; PAULA, Cristiano Quaresma de (Org). *Brasil e Moçambique. Diálogos Geográficos sobre a Pesca Artesanal*. Rio de Janeiro: Editora Consequência. 2016.
20. UNCTAD - United Nations Conference on Trade and Development. Disponível em **unctad.org/en/Pages/Home.aspx** Acesso em outubro de 2013.

Políticas públicas para os “invisíveis”: o arranjo produtivo local da atividade pesqueira de Maricá – RJ¹

Maria Cecília Lustosa⁽¹⁾; Maria Gabriela Podcameni⁽²⁾; Israel Sanches Marcellino⁽³⁾;

⁽¹⁾ORCID n^o <https://orcid.org/0000-0002-3163-8088>. Pesquisadora da RedeSist e do Gema/UFRJ e Professora do Profnit/UFRJ.

⁽²⁾ORCID n^o <https://orcid.org/0000-0002-7004-1583>. Pesquisadora da RedeSist e Professora do IFRJ.

⁽³⁾ORCID n^o <https://orcid.org/0000-0002-4477-4871>. Pesquisador da RedeSist, Doutorando do PPGE/IE/UFRJ e Técnico da Assessoria Fiscal da ALERJ.

ABSTRACT: The chapter aims to share the results of the research Diagnosis and Development Plan for the Productive and Innovative Systems of Family and Organic Agriculture and Fishing Activity of Maricá focusing on the Local Productive Arrangement (LPA) of the Fishing Activity of the municipality. One difficulty detected was to find official statistics about this activity, demonstrating the “invisibility” of most workers and revealing the informality of the sector. The theoretical and methodological reference of RedeSist was used, which basis is the notion of Innovation Systems and APLs. In this approach, the interactive and collective character of innovation performance is emphasized, since it depends both on companies and teaching and research organizations and on the interaction between them and with various other actors, such as institutions that affect the systems development. The study points to the relevance of the role of the State as a driver of local development, in which innovation is understood as an interactive, collective and localized process, specific to each territory, and strongly related to policy proposals. The chapter ends with a summary of public policy actions proposed from a systemic perspective, essential for activities that are invisible in official data, aiming at social and productive inclusion.

INTRODUÇÃO

Este capítulo é parte integrante do relatório de pesquisa **Diagnóstico e Plano de Desenvolvimento para os Sistemas Produtivos e Inovativos de Agricultura Familiar e Orgânica e da Atividade Pesqueira de Maricá** (LUSTOSA; PODCAMENI, 2020) no âmbito do projeto Propostas para o Desenvolvimento do Sistema Produtivo e Inovativo de Maricá². Uma dificuldade detectada durante a pesquisa foi encontrar

¹ DOI: 10.48016/978-65-86680-27-0.95-111

² Este projeto é resultado de um contrato entre a Fundação de Apoio à Pesquisa Científica e Tecnológica da UFRRJ – Fapur – e a Companhia de Desenvolvimento de Maricá S.A – Codemar, sob a coordenação geral de Mauro Osorio da Silva, com a participação da Rede de Pesquisa em Arranjos e Sistemas Produtivos e Inovativos Locais - RedeSist, sob a coordenação de José Eduardo Cassiolato, Helena Maria Martins Lastres e Israel Sanches Marcellino. Os autores do presente capítulo agradecem a colaboração de Lídia Arantes, Maria Martha Britto, Matheus Reddo, Micaela Mezzadra, Pedro Gabriel Gajardo Dray de Souza e Edjofli Dantas, pesquisadores e estagiários que participaram do relatório de pesquisa (LUSTOSA; PODCAMENI, 2020), sendo que estes últimos não tiveram participação nas partes retiradas do relatório que compõem esse texto.

estatísticas oficiais sobre a atividade pesqueira³ em Maricá, o que mostrou a “invisibilidade” da maioria dos trabalhadores nos processos que compõem esta atividade. As estatísticas de emprego formal não apresentaram números significativos, revelando uma informalidade do setor. Nem mesmo o Censo Agropecuário de 2017 (IBGE, 2019) captou estabelecimentos com registros significativos da atividade pesqueira no município, apesar de as entrevistas com os atores locais revelarem um número significativo de trabalhadores nessas atividades – muitos deles estão em mais de um processo, como o pescador artesanal que conserta a própria embarcação e realiza o primeiro beneficiamento do pescado.

Nesse contexto, a questão que se coloca é como promover ações de política pública sem saber a realidade do território, que, evidentemente, não é só descrita em números, mas também pela interação entre os seus agentes econômicos, sociais e políticos. Assim, esse capítulo tem por objetivo compartilhar os resultados da atividade pesqueira no âmbito do projeto, mostrando que é possível sugerir ações de política para territórios que não estão visíveis nos números oficiais e que necessitam de um olhar sistêmico para o desenvolvimento local, com inclusão social e produtiva, por meio da inovação considerando central os processos de interação e aprendizado para geração de conhecimento.

Para tanto, foi utilizado o referencial teórico-metodológico da RedeSist⁴, que parte da noção de Sistema de Inovação (SI) e Arranjos Produtivos Locais (APLs). Nesta abordagem, o caráter interativo e coletivo do desempenho inovativo é enfatizado uma vez que este depende tanto das empresas e organizações de ensino e pesquisa quanto da interação entre elas e com vários outros atores, como as instituições – inclusive as políticas – afetam o desenvolvimento dos sistemas (CASSIOLATO; LASTRES, 2005).

As centenas de estudos realizados pela RedeSist trazem importantes evidências empíricas no sentido de reforçar a relevância da dimensão localizada do conhecimento, principalmente tácito, para processo inovativo. Os estudos também apontam para a relevância do papel do Estado como propulsor do desenvolvimento inovativos, econômico e social existentes nos diferentes APLs. Assim, a inovação é compreendida como um processo interativo, coletivo, localizado e específico a cada território e fortemente relacionado as proposições de políticas. Daí a centralidade de compreender as dinâmicas e interações entre os atores a fim de guiar as políticas voltadas ao apoio ao processo de inovação e desenvolvimento local.

O capítulo está dividido em cinco seções, além desta introdução. A seção 1 apresenta de forma sucinta o arcabouço teórico de arranjos produtivos locais e sua relevância para embasar análises visando proposições de políticas públicas. A seção 2 traça um breve panorama da atividade pesqueira no mundo e no Brasil. A seção 3 descreve o APL da Atividade Pesqueira de Maricá, iniciando com uma resumida caracterização do município. A seção 4 sintetiza as

³ Define-se atividade pesqueira como: “... todos os processos de pesca, exploração e exploração, cultivo, conservação, processamento, transporte, comercialização e pesquisa dos recursos pesqueiros” (BCB, 2019, p.68). A pesca comercial por captura é classificada segundo o BCB (2019) em duas categorias: industrial, para fins comerciais, ou artesanal, praticada por pescador profissional de forma autônoma ou de economia familiar.

⁴ A RedeSist é uma rede de pesquisa interdisciplinar, formalizada desde 1997, sediada no Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro e que conta com a participação de várias universidades e institutos de pesquisa no Brasil, além de manter parcerias com outras instituições da América Latina, África, Europa e Ásia.

ações de políticas públicas propostas para o arranjo analisado, ressaltando que a justificativa para tais proposições estão no relatório a partir do qual este capítulo foi elaborado. A última seção traz as considerações finais do capítulo.

1. ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS

O impacto da globalização sobre os sistemas locais de produção e inovação no Brasil constitui-se em um dos eixos centrais da agenda de pesquisa na gênese da RedeSist, buscando compreender o impacto das transformações resultantes da globalização nas estruturas produtivas e inovativas nas dimensões nacional, regional e local (CASSIOLATO et al., 2017). O argumento é que inserção no mercado internacional, permeada de desafios e desequilíbrios, não necessariamente levou a resultados virtuosos. Assim, a incorporação dos sistemas locais na lógica global não garantiu o desenvolvimento local, alcançado por meio de dinâmicas produtivas e inovativas inclusivas alinhadas aos contextos sociais e institucionais específicos a cada território⁵.

Com a pandemia do COVID-19 iniciada em 2020, reavaliam-se as expectativas quanto à dinâmica produtiva e inovativa. Ficaram ainda mais evidentes as falácias e distorções dos processos de globalização e das formas de divisão internacional do trabalho, baseadas nas cadeias globais de produção e valor, ao revelar as implicações da perda de autonomia na produção de bens e serviços. Assim, são renovadas as perspectivas para as formas mais autônomas de produção em nível local, como no caso dos APLs, especialmente em países que possuem um mercado interno grande, como o brasileiro.

O referencial de APLs integra o conjunto de abordagens de sistemas de inovação (SIs), que se baseia em algumas proposições fundamentais: (i) a inovação é uma variável central para explicar o processo de desenvolvimento (SCHUMPETER, 1934; 1961); (ii) a inovação é considerada de forma ampla, sendo definida como novas formas de produzir bens e serviços, que são novos para as empresas, independentemente do fato de serem novos, ou não, para os seus competidores (CASSIOLATO; LASTRES, 2005); (iii) a inovação é processo sistêmico, uma vez que não está restrita ao ambiente empresarial, ocorrendo mediante um conjunto de inter-relações entre uma gama diversa de atores, organizações e instituições em níveis local, regional, nacional e mundial (FREEMAN; 1979; 1982); (iv) a inovação depende da aprendizagem, cooperação e interação entre seus atores (LUNDVALL, 1992); (v) dado o caráter socialmente complexo da inovação e pela natureza essencialmente interativa dos processos de aprendizado e cooperação, entende-se que a inovação também é um fenômeno fortemente dependente do contexto, sendo influenciado por aspectos históricos, institucionais, sociais, políticos, geopolíticos, culturais e econômicos (FURTADO, 1974; FREEMAN, 1995), sendo possível apreender esse contexto a partir de um ambiente definido em termos de recorte geográfico, setorial ou tecnológico (GADELHA, 2001).

⁵ A compreensão de território se relaciona com a visão da Nova Geografia (SANTOS, 1978), compreendendo-o a partir de quatro dimensões: econômica, cognitiva, sociopolítica e simbólica, que captam a essência das especificidades estruturais do sistema refletidas nas relações sociais, econômicas e políticas subjacentes ao território. Além das relações entre indivíduos, essa perspectiva também permite que sejam abarcados outros aspectos pertinentes aos laços constituídos pelas ideias e visões de mundo compartilhadas, essenciais para a formação de uma base de conhecimentos tácitos e de processos de aprendizado e inovação.

Assim, o conceito de APL é compreendido como um marco teórico-conceitual alinhado com a perspectiva de sistemas nacionais de inovação e cujo objeto tem configuração e dinâmica fortemente condicionadas pelo território. Em termos concretos, um arranjo é formado por seus elementos internos, isto é, diferentes atores, que são as empresas, seus fornecedores e prestadores de serviços, instituições científico-tecnológicas, universidades e órgãos de políticas, além de outros agentes que atuam e interajam de forma a gerar, difundir e aplicar conhecimentos de forma útil. A dinâmica de um APL é determinada pela capacidade dos seus elementos de criarem, absorverem, usarem e articularem conhecimentos localmente para gerar inovações. Quanto maior essa capacidade, mais intensa a dinâmica do arranjo e melhores suas condições de competir e gerar desenvolvimento local (LUSTOSA et al, 2017).

É importante mencionar que um APL não se encerra exclusivamente na esfera local, constituindo um sistema aberto, que estabelece relações específicas com elementos pertinentes às escalas regional, nacional e internacional. Um arranjo engloba, além do subsistema de produção e inovação, outros atores sociais, políticos e econômicos externos ao arranjo. Em relação a esse subsistema, destaca-se a importância de identificar e analisar os diversos fluxos tangíveis e intangíveis de bens, serviços e conhecimentos. Uma dimensão central de análise diz respeito à multiplicidade de atividades produtivas que constituem o núcleo do APL, considerando a forma como a produção dos bens e serviços ocorre e, em consequência, os tipos e a intensidade dos relacionamentos estabelecidos entre esses agentes e os demais. Tais relacionamentos podem ser formais ou informais, ativos ou burocráticos. Foco especial é colocado nas atividades e agentes geradores e difusores de conhecimentos e inovações. Nesse aspecto, é fundamental ter uma noção pormenorizada das redes produtivas e inovativas: quais são os fornecedores e prestadores de serviços, quais suas formas de interação, quais os segmentos indiretamente relacionados e suas redes produtivas. Por fim, deve-se observar as atividades de distribuição e diferentes canais de comercialização, quais agentes atuam nessas atividades e quais as formas de interação desenvolvidas com os demais componentes do sistema (MATOS; CASSIOLATO; PEIXOTO, 2017).

Quanto ao arcabouço institucional, os APLs geralmente envolvem a participação e a interação de empresas e seus variados modos de representação e associação, além de diversas outras organizações – públicas e privadas voltadas para formação e capacitação de recursos humanos, pesquisa e desenvolvimento e engenharia; regulação; representação; políticas de promoção e financiamento etc. A análise considera as organizações presentes no local, bem como as extralocais com interface local, e o seu grau de articulação com os demais agentes que integram o sistema. A metodologia leva em consideração as características específicas de cada espaço local e a forma de inserção deste nos espaços regional, nacional e internacional. Nesse sentido, o desenho de cada APL assume especificidades e configurações únicas, ou seja, mesmo no caso de arranjos relacionados a uma mesma atividade, a configuração (desenho) do sistema apresenta conformações ímpares.⁶

Diante do exposto, o conceito de Arranjo Produtivo Local representa essencialmente um quadro de referência, a partir do qual é possível captar e melhor compreender processos de geração, difusão e uso do conhecimento e da dinâmica de produção e inovação, fornecendo uma ferramenta normativa importante para orientar seu desenvolvimento.

⁶ Para detalhes ver Matos, Cassiolato e Peixoto (2017).

As evidências trazidas nos diversos estudos da RedeSist apontam para a relevância do papel do Estado como propulsor do desenvolvimento existentes nos diferentes APLs. Nas economias mais bem-sucedidas, o papel do Estado foi muito além da criação de infraestrutura e estabelecimento de regras de funcionamento dos mercados. Atuou, na maioria das vezes, como líder para alavancar a capacidade inovativa, teve uma ação proativa na criação de novas áreas econômicas e se posicionou como tomador de riscos em áreas onde o setor privado apresenta uma menor predisposição em investir. Assim, nestas economias, o Estado adotou estratégias que contemplaram desde o financiamento das fases de pesquisa com maior grau de incerteza, passando pelo incentivo e suporte ao desenvolvimento da inovação e, em alguns casos, supervisionando o processo de comercialização. Logo, é essencial desmistificar o discurso que relaciona o sucesso inovativo ao mercado, pois fatos estilizados demonstram que esse agente é capaz, por intermédio de suas diversas agências e laboratórios, de utilizar seu poder de compra, suas funções regulatórias e de organização para formatar mercados e direcionar o avanço tecnológico. Atua, portanto como catalisador fundamental na difusão das mudanças tecnológicas no sistema. (MAZUZCATO, 2011).

2. BREVE PANORAMA DA ATIVIDADE PESQUEIRA NO MUNDO E NO BRASIL

A FAO reconhece que a pesca e a aquicultura⁷, utilizando os recursos naturais de forma sustentável, possuem uma importância fundamental para a nutrição e segurança alimentar. Os dados corroboram essa afirmação: o consumo de pescado⁸ representou quase 20% da ingestão média per capita de proteína animal para cerca de 40% da população mundial e foi responsável por aproximadamente 17% do consumo mundial de proteína animal em 2015 (FAO, 2018).

Os 25 maiores produtores de pesca marinha responderam por 82% da produção mundial em 2016, sendo a China, Indonésia, EUA, Rússia e Peru os cinco primeiros. O Brasil não figura nesse grupo. Para a pesca em água interiores, 16 países foram responsáveis por aproximadamente 79% da produção no mesmo ano, com a liderança da China, seguida pela Índia, Bangladesh, Mianmar e Camboja. O Brasil aparece em 13^o lugar nesse *ranking*, sendo o maior produtor da América do Sul (FAO, 2018).

Em relação aos maiores produtores mundiais da aquicultura, o Brasil ocupou a 13^a posição em 2016, com uma produção de 600 mil toneladas (excluindo as plantas aquáticas). Os maiores produtores são a China, Índia, Indonésia, Vietnã e Bangladesh. A maior parte da aquicultura brasileira é realizada em águas interiores, ocupando a 8^a posição no *ranking* mundial nesse tipo de cultivo, com a liderança dos mesmos países supracitados (FAO, 2018).

A FAO (2018) adverte que desde 2014 o Brasil não fornece dados oficiais para a entidade e, por isso, os dados apresentados foram estimados. A última estatística de pesca do governo federal data de 2011 – Boletim Estatístico da Pesca e Aquicultura 2011 (BRASIL,

⁷ “O cultivo em ambiente aquático pode ser dividido em piscicultura (peixes); ranicultura (rãs); malacocultura (moluscos); carcinicultura (crustáceos); algicultura (algas) e a jacaricultura (jacarés)” (FIPERJ, 2018).

⁸ Utiliza-se o termo “pescado” (com tradução livre do inglês fish) tanto para peixes, como crustáceos, moluscos e outros animais aquáticos, excluindo os mamíferos aquáticos, répteis, algas marinhas e outras plantas aquáticas (FAO, 2018).

2012) –, como admitiu o secretário da Aquicultura e Pesca do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento do atual governo – MAPA (BRASIL, 2019).

A escassez de estatísticas de pesca no Brasil, que são de baixa confiabilidade, demonstra a grande informalidade da pesca extrativista, tornando os trabalhadores dessa atividade “invisíveis” nas estatísticas oficiais. O monitoramento deficiente gera escassas informações sobre as técnicas de produção da pesca extrativa e da aquicultura no país, dificultando uma gestão da pesca eficiente (WWF, 2019) e o estabelecimento de programas de apoio e políticas públicas de fomento ao desenvolvimento dessas atividades de forma sustentável, garantindo segurança alimentar, renda e ocupação para a população. Não obstante, na presente análise, foram consideradas as estatísticas oficiais disponíveis.

No Brasil, a pesca marinha e a aquicultura continental são as atividades mais representativas da produção de pescado, apresentando diferenças regionais importantes. Em 2011, do total de pescado produzido, a pesca extrativa marinha contribuiu com aproximadamente 39%, a aquicultura continental com 38%, a pesca extrativa continental com cerca de 17% e a aquicultura marinha em torno de 6% desse total. O estado de Santa Catarina foi o maior produtor nesse mesmo ano, seguido pelo Pará, Maranhão e Bahia (BRASIL, 2012).

A pesca extrativa representou cerca de 70% do total pescado no Brasil em 2010 e 2011. A região Norte foi responsável por mais da metade da pesca extrativa continental, seguido pelo Nordeste. Em relação à pesca extrativa marinha, o Nordeste se destaca com cerca de 35% da produção, seguido pelo Sul do país, sendo que Santa Catarina participou com 77% da produção dessa última região nesse mesmo ano (BRASIL, 2012).

De acordo com estimativas da WWF (2019, p. 10), “[...] 80% dos recursos pesqueiros do País estão sendo explorados além de sua capacidade natural de regeneração”. Isso significa que há sobrepesca no Brasil, ameaçando de extinção as espécies marinhas e prejudicando a pesca artesanal, pois, cada vez mais os estoques pesqueiros se reduzem e os pescadores necessitam de ir cada vez mais longe, aumentando os custos e os riscos da atividade. Uma gestão pesqueira eficaz é fundamental para obter melhorias ambientais e sociais da pesca artesanal. Porém, é necessário “[...] investir no acompanhamento e monitoramento da cadeia produtiva, no combate a fraudes fiscais e na comercialização ilegal de espécies ameaçadas, assim como erradicar exploração de trabalhadores (WWF, 2019, p. 11). A rastreabilidade do pescado e as certificações de origem podem ser soluções parciais para esses desafios. A aquicultura é uma alternativa para preservar os recursos marinhos, reduzir o esforço de pesca e aumentar a oferta de pescado.

A aquicultura foi responsável por 44% da produção do pescado nacional em 2011. O maior incremento foi na aquicultura continental, respondendo por um pouco mais de 86% do total produzido nesse mesmo ano, sendo o Sul o maior produtor, seguido pelo Nordeste, que produziram conjuntamente mais da metade do pescado de aquicultura continental no país. A aquicultura marinha apresentou baixa participação no total produzido pela aquicultura nacional, aproximadamente 13% em 2011. O Nordeste destaca-se como a maior região produtora, com o Ceará e o Rio Grande do Norte produzindo quase 80% do total da região. No Sul, nesse mesmo ano, o estado de Santa Catarina produziu 99% do pescado oriundo da aquicultura marinha (BRASIL, 2012). De acordo com Medeiros (2020), a produção peixes oriunda da aquicultura brasileira é crescente. Em 2019, apresentou

um crescimento de cerca de 5% em relação ao ano anterior e de 31% comparando com a produção de 2014.

Além da falta de estatísticas atualizadas sobre a pesca e a aquicultura, os dados mais recentes evidenciam a “invisibilidade” da atividade pesqueira nas estatísticas oficiais. Os resultados do Censo Agropecuário de 2017 (IBGE, 2019) evidenciam a participação irrisória da pesca e da aquicultura no número total de estabelecimentos agropecuários – 0,17% e 0,38%, respectivamente. Ressalta-se a participação da agricultura familiar na pesca, com participação maior que 80% em todas as regiões geográficas, o que demonstra a necessidade e um olhar específico para esse segmento, pela sua importância na segurança alimentar. Vale ressaltar que a pesca artesanal e a aquicultura familiar estão incluídas na Lei 11.947/2009 (BRASIL, 2009), que estabeleceu o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que faz parte da política de compras governamentais que estimulam a demanda por alimentos oriundos da agricultura familiar. Evidencia-se, portanto, a grande informalidade da atividade pesqueira no país.

A balança comercial de pescado (pesca extrativa e aquicultura) no Brasil apresentou-se bastante deficitária de 2013 a 2019, mesmo com aumento do valor das exportações e redução das importações ao longo desse período analisado – em 2019 o déficit foi de US\$ 945 milhões (MEDEIROS, 2020).

Apesar de a aquicultura, especialmente o cultivo de peixes, estar crescendo e se profissionalizando ao longo dos anos, alguns métodos de cultivos podem ser nocivos ao meio ambiente, especialmente se realizado em mangues, como o cultivo de camarões. Outros problemas são identificados: a introdução de espécies exóticas, que escapando dos cultivos, podem ameaçar as espécies endêmicas; a utilização de substâncias químicas e medicamentos para combater doenças e parasitas, além de hormônios; a alimentação à base de ração produzida com peixes capturados no mar, que mesmo não tendo valor comercial, reforçam a sobrepesca (WWF, 2019). Em relação aos gargalos da atividade aquícola, Medeiros (2020) identifica: a regulamentação ambiental, que precisa ser mais eficiente, pois os processos de licenciamento e de outorga para cultivo em águas da União são burocratizados e lentos; o alto custo da ração; e o baixo consumo de peixe no país.

3. APL DA ATIVIDADE PESQUEIRA DE MARICÁ

3.1. Conhecendo Maricá

Maricá possui uma população estimada em 161,2 mil habitantes (IBGE, 2020), sendo uma cidade média que integra a periferia da região metropolitana do Rio de Janeiro. Originalmente, as principais atividades econômicas eram a agricultura e a pesca e, posteriormente, passou para a economia do petróleo com extração *offshore* na Bacia de Santos, contudo sem geração significativa de empregos no município, uma vez que as atividades em alto-mar têm pouquíssimos desdobramentos diretos no tecido produtivo maricaense. Os dados de emprego formal representam uma estrutura produtiva pouco diversificada, com baixa densidade industrial e com elevado peso do emprego público e de emprego em atividades voltadas a atender ao consumo das famílias locais em comércio e

serviços, sendo considerado um dos municípios com maiores níveis de informalidade na região Sudeste

Maricá é um dos municípios do estado do Rio de Janeiro que mais recebe *royalties* e participações especiais do petróleo – o valor corrente em 2018 foi R\$ 1.418 milhões (SZAPIRO, 2020). Essas rendas consistem em pagamentos compensatórios à sociedade pelo uso de um recurso não renovável e de natureza finita, sendo a base do aporte de recurso para um dos melhores sistemas de proteção social da América Latina, o Programa de Renda Básica de Cidadania (RBC), que foi instituído pela Prefeitura, por meio da Lei 2.448/2013, que determinou a existência do Banco Comunitário Popular de Maricá e estabeleceu instrumentos e convênios com organizações da sociedade civil (FAPUR, 2020), tanto para incentivo da demanda quanto da oferta locais. Cerca de 25% dos habitantes do município recebem o benefício de R\$ 130,00 mensais (valor temporariamente aumentado para R\$ 300,00 no contexto da pandemia do COVID-19), realizados em moeda digital local denominada “mumbuca”, administrada pelo banco comunitário, que pode ser utilizada somente em estabelecimentos credenciados do município (CEDE, 2020)⁹. O banco comunitário tem também um programa de microcrédito para os produtores do município.

Logo, a diversificação das receitas do município, por meio do adensamento de APLs, a partir do desenvolvimento de atividades que, enraizadas no território, gerem renda, emprego, ocupação, segurança alimentar e felicidade para a população, torna-se um item prioritário em uma agenda para Maricá. Nesse âmbito, pode-se identificar diferentes movimentos, tanto no âmbito da política pública quanto em termos de investimentos previstos, que colocam perspectivas de grandes transformações para a cidade em áreas como petróleo e gás, atividade portuária e aeroportuária, turismo, infraestrutura, saneamento, mobilidade e telecomunicações. Tendo-se a consciência que mudanças estruturais são processos permeados de assimetrias, reforça-se a necessidade de lançar um olhar diferenciado sobre atividades tradicionais e sobre os “invisíveis”, para evitar um viés de exclusão e desigualdade nas políticas de desenvolvimento.

3.2. Descrevendo o APL da atividade pesqueira¹⁰

Além dos 34 km de extensão de litoral, Maricá conta com um dos maiores complexos lagunares do estado do Rio de Janeiro. As principais lagoas são: Lagoa de Araçatiba, Lagoa de Jacará, Lagoa de Jaconé, Lagoa da Barra, Lagoa do Padre, Lagoa de São Bento Local e Lagoa da Costa Verde. Nesses locais é realizada a atividade pesqueira, atividade central do APL identificado e descrito a seguir.

Nos últimos anos do séc. XIX, a principal atividade econômica de Maricá era a pesca. A pesca extrativa artesanal nas lagoas foi responsável por cerca de 33% do total pescado na costa do estado do Rio de Janeiro em 1940. Apesar do declínio da pesca extrativa em Maricá iniciado na década de 1950, existem comunidades pesqueiras remanescentes de em Araçatiba,

⁹ O Programa RBC não tem condicionalidades. Para obter o benefício, o solicitante tem que comprovar que reside em Maricá há pelo menos três anos, constar no Cadastro Único do governo federal e no banco de dados do programa administrado pelo município.

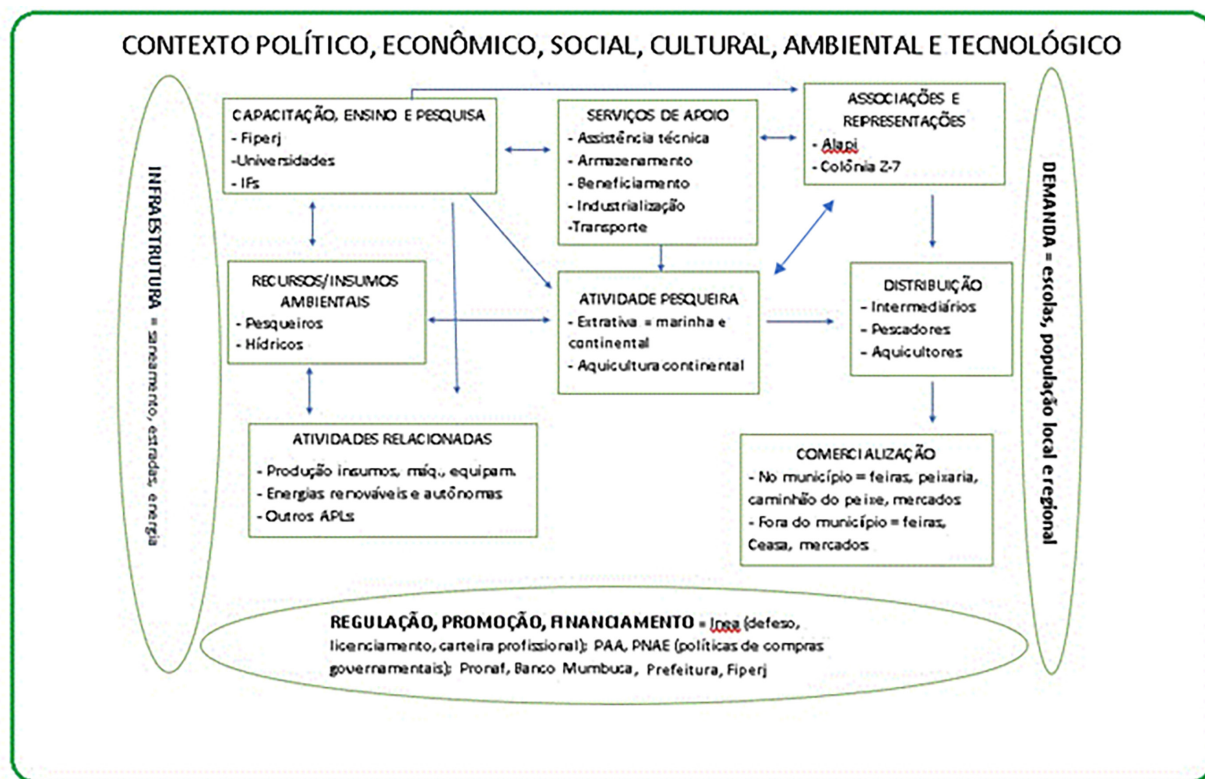
¹⁰ Dado a precária disponibilidade de estatísticas sobre a atividade pesqueira em Maricá, a descrição do APL foi realizada com base nas entrevistas realizadas com funcionários da Fiperj e da prefeitura de Maricá.

São José de Imbassaí, Itapeba, Zacarias, Barra de Maricá, Guaratiba, Bambuí Cordeirinho e Ponta Negra. As lagoas de Maricá possuem uma diversidade de peixes, camarões e siris.

No APL da Atividade Pesqueira de Maricá (Figura 1) predomina a pesca por captura (extrativa) marinha e continental para fins comerciais, ou seja, é realizada na área costeira e nas lagoas. A aquicultura é não tem muita expressividade no município, porém, devido à sua potencialidade, a delimitação do APL incluiu essa atividade. A pesca e aquicultura possuem os elos finais de seus sistemas produtivos em comum, que se inserem no subsistema de produção e inovação do presente arranjo.

Destaca-se a grande informalidade da pesca artesanal, que não apareceu nas estatísticas de estabelecimentos formais da pesca em água salgada e em água doce em 2018 e nem da pesca em 2017. A aquicultura também apresenta grande informalidade, aparecendo somente um produtor de criação de peixes em água doce em 2018, mas com potencial a ser avaliado, uma vez que, pelas estatísticas da Fiperj (2020) foi revelada cultivos de tilápia e rãs em 2019. Assim, há poucas estatísticas oficiais de captura de pescados, incluindo as do governo federal, o que é identificado como o maior gargalo para formulação de políticas públicas para o setor.

Figura 1 – APL da Atividade Pesqueira de Maricá



Fonte: Lustosa e Podcameni (2020).

Nas entrevistas realizadas, foram estimados cerca de 200 pescadores da pesca artesanal marítima sendo cerca de metade no canal de Ponta Negra e os demais em Itaipuaçu. Os pescadores são vinculados à colônia de pescadores Z-7, que fica em Itaipu, próximo de Maricá. A pesca marítima industrial, em alto mar, é realizada por grandes embarcações que não são do município e vêm de Cabo Frio, São Gonçalo e Niterói e pescam no litoral maricaense. Os pescadores locais incomodam-se com a incidência de barcos não pertencentes à localidade e que praticam a pesca de arrasto, causando conflito entre os pescadores locais e os industriais.

A pesca artesanal continental é realizada nas lagoas de Maricá por aproximadamente 200 pescadores (totalizando cerca de 400 pescadores, seja da pesca marítima ou continental), que capturam peixes – robalo, tainha, tilápia –, camarão e siri. A tilápia não é uma espécie endêmica, foi introduzida nas lagoas e é de rápida reprodução. As lagoas já foram mais produtivas e a deterioração ambiental foi uma das causas da redução do potencial pesqueiro.

Em relação às quantidades pescadas, são quatro pontos de descarga monitorados em Maricá – Recanto, Rua 01, Rua 70 (esses em Itaipuaçu) e Ponta Negra. No monitoramento da Fiperj/Fudepag, são observados a descarga, os clientes e o mercado de destino. Entretanto, não conseguem monitorar as lagoas por falta de recursos, uma vez que o acordo para o monitoramento, realizado desde 2017, foi limitado ao litoral.

O panorama geral é de muitos gargalos e dificuldades para o setor de pesca artesanal se desenvolver. É difícil para o pescador legalizar os barcos e tirar o Registro geral de pesca (RGP). Apesar de quererem, o sistema do governo federal é burocrático e deficiente, o que impede que os pescadores o façam. A retirada do RGP era pré-requisito para receber o seguro do Defeso, mas hoje pode receber com o protocolo de que deu entrada na carteirinha.

Quanto à aquicultura, é proibido o cultivo nas lagoas, o que é uma limitação adicional. Em Maricá, há entre 30 a 40 propriedades com piscicultura familiar, com potencial de expansão, mas encontram os mesmos gargalos da piscicultura em geral, a saber: dificuldade de aquisição de alevinos certificados, elevado custo da ração e problemas de comercialização. Entretanto, no Censo Agropecuário 2017 (IBGE, 2019), está registrado apenas um estabelecimento agropecuário no município que exerce a aquicultura. Ressalta-se que, segundo a Fiperj (2020), Maricá foi o maior produtor de rãs dos municípios de seu entorno em 2019, sendo este um importante nicho de mercado a ser fomentado por meio da superação das dificuldades que enfrentam os produtores, como a ração e o acesso aos canais de comercialização. Infere-se, portanto, que a aquicultura em Maricá não é formalizada, o que dificulta o acesso dos produtores da atividade pesqueira – pesca extrativa e aquicultura – nas compras governamentais, especialmente do PNAE.

A pesca artesanal passa por desafios e um deles é o desequilíbrio ambiental: no mar, há conflitos com outras atividades – pesca industrial, petróleo e gás, poluição do mar e sobrepesca, por exemplo – que afetam a reprodução dos pescados, aumentando o esforço da pesca artesanal; nas lagoas, a poluição pelo esgotamento sanitário e a ocupação desordenada nas orlas das lagoas afetam o sistema lagunar de Maricá e a quantidade de pescado. Para a aquicultura, a qualidade do recurso hídrico é fundamental e, mais uma vez, o saneamento precário do município pode também afetar essa atividade.

No que tange às atividades relacionadas à pesca e aquicultura, são vários insumos para essas produções. Foi identificado apenas um estabelecimento formal do Comércio Varejista de Artigos de Caça, Pesca e Camping no município com dois empregados formais, caracterizado, portanto, como uma microempresa. Não foi possível saber a origem exata dos insumos e quantos dos serviços são realizados pelos próprios pescadores – conserto e manutenção das embarcações e das redes de pesca.

A capacitação, ensino e pesquisa assumem uma dimensão essencial no APL: as pesquisas sobre a conservação e preservação ambientais são fundamentais para a sustentabilidade local, bem como das atividades relacionadas e do núcleo do arranjo. Maricá é considerado um celeiro de pesquisas por causa da restinga que é bem preservada.

As associações e representações prestam serviços de apoio e de distribuição aos pescadores e aquicultores, que enfrentam dificuldades para acessar os canais de comercialização. No que se refere à distribuição, os pescadores dependem dos atravessadores, pois não possuem canais de comercialização próprios e nem estrutura de armazenamento, fazendo com que a margem de comercialização seja muito baixa, ficando grande parte do lucro da venda ao consumidor final com os intermediários. São 12 associações de pescadores, quase todas vinculadas à colônia Z-7. A Associação Livre de Aquicultura e Pesca de Itaipuaçu (Alapi) congrega pescadores e aquicultores e participa do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do PNAE.. Essa associação é um dos únicos grandes produtores de pescado da região e tem como cliente instituições governamentais e consegue fazer o beneficiamento desse pescado.

Em relação aos serviços de apoio, a Fiperj auxilia o pescador a tirar a Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - Pronaf (DAP) Pronaf e faz o projeto para ver a viabilidade econômica para pagar o financiamento dos equipamentos que pretendem comprar. Para o piscicultor é mais difícil tirar a DAP, porque ele tem que ter licença ambiental, mas o pescador não. Foram identificados seis estabelecimentos formais de Fabricação de Conservas de Peixes, Crustáceos e Moluscos em Maricá em 2018, com um total de 36 empregos formais nessa atividade. Porém, não há unidades de processamento de pescado industrial, como conservas de pescados, existe somente uma empresa de beneficiamento com o Selo de Inspeção Federal (S.I.F.) em Inoã. A Associação Livre de Aquicultura e Pesca de Itaipuaçu (Alapi) beneficia seu pescado nesta empresa para ter acesso ao Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) da Conab. Os serviços de apoio do arranjo precisam de melhorias substanciais. A falta de estrutura para congelamento do pescado é um dos desafios do APL, que necessita de investimentos e estratégias estruturadas.

Quanto à comercialização, o pescado é vendido diretamente para restaurantes, bares locais e das redondezas. Estes são mercados diretamente ligados ao turismo da região. Mercados municipais como o de São Pedro (Niterói) e de Araruama tornaram-se o principal destino da produção da região do leste do estado do Rio de Janeiro. O município não possui estabelecimento de comércio atacadista e, em 2018, foram identificadas três peixarias em Maricá, que geraram ao todo três empregos formais (BRASIL/ME, 2018). Adiciona-se ao comércio varejista no município o Caminhão do Peixe, um projeto da Secapp.

O subsistema de infraestrutura apresenta grandes fragilidades, sobretudo no saneamento e nas condições das estradas do município e as que dão acesso a ele. Algumas

estradas são de mão dupla e sem acostamento, mesmo aquelas que possuem pista duplicada, necessitam de manutenção. Esse fato dificulta a escoação da produção pesqueira para outros municípios. Quanto ao saneamento, os serviços são extremamente precários. Há escassez hídrica e o esgoto sanitário ainda é lançado nos corpos hídricos.

As instituições do subsistema de regulação, promoção e financiamento do APL da Atividade Pesqueira de Maricá são: a Fiperj, Prefeitura, Instituto Federal, Emater, mas trabalham mais ou menos isoladas. Também fazem parte desse subsistema o Instituto Estadual do Ambiente (Inea), os programas de compras governamentais e os bancos financiadores da atividade – o Banco do Brasil por meio do Pronaf e o Banco Mumbuca.

4. Políticas Públicas para o APL da Atividade Pesqueira

A partir da análise do APL da Atividade Pesqueira de Maricá, seguem as propostas de políticas públicas elaboradas por Lustosa e Podcameni (2020)¹¹ em sete blocos. O **primeiro** está relacionado ao Planejamento e Políticas Sistêmicas e Contextualizadas nos APLs, partindo de uma concepção sistêmica da inovação, no sentido de traçar uma política de ciência, tecnologia e inovação (C, T&I), dialogando diretamente com a infraestrutura de conhecimento e o financiamento à inovação. Assim, recomendou-se: estabelecer uma estratégia ampla, contextualizada e continuada de assistência técnica e extensão rural – ATER – junto aos pescadores e aquicultores, visando preencher a lacuna existente desse tipo de serviço; intensificar os esforços de aproximação com universidades, institutos federais e outras instituições científico-tecnológicas; criar programas de concessão de crédito e financiamento à inovação na pesca e na aquicultura; fomentar pesquisas que viabilizem o desenvolvimento da aquicultura orgânica; e implementar o planejamento sistêmico e contextualizado no território.

O **segundo** bloco está relacionado à capacitação e à promoção de uma educação cidadã aos pescadores e aquicultores, que se apresentaram como grupos heterogêneos entre si. Há as famílias de produtores e pescadores tradicionais que não tiveram as mesmas condições de acesso à educação formal que outros grupos. Essa assimetria, a despeito de não anular a enorme importância de conhecimentos tácitos acumulados por essas famílias e transmitido durante gerações, gera obstáculos a diversos tipos de políticas. Na parte educacional, além de se trabalhar conteúdos convencionalmente tratados na educação formal, existe a necessidade de se incluir uma estrutura de educação de jovens e adultos (EJA), quando necessário, e tratar, pelo menos, os seguintes temas essenciais: conscientização ambiental; conscientização política; valorização da produção local; valorização da cultura das comunidades pescadores; sensibilização com relação à perspectiva da economia solidária. Na parte de capacitação, a recomendação segue dois focos principais: a aderência entre as técnicas e tecnologias articuladas e a as estratégias de desenvolvimento produtivo

¹¹ Esses são os aspectos centrais das recomendações de políticas, que foram elaboradas tanto para o APL da Atividade Pesqueira quanto para o de Pequenos Produtores, ambos em Maricá. Nessa seção, as propostas são apresentadas somente para a atividade pesqueira. É importante ressaltar que tais propostas resultaram de uma pesquisa de oito meses de duração na qual foram realizadas 16 entrevistas livres e semiestruturadas por meio de um questionário padrão com acadêmicos de universidades, funcionários das secretarias estaduais, técnicos de instituições de apoio e produtores locais. apresentar apenas os aspectos mais centrais da recomendação de política.

dos produtores e das políticas públicas, e que se estenda um olhar diferenciado para mulheres, jovens e outras minorias.

O **terceiro** bloco recomenda estímulo às interações entre os atores do APL, pois estas são a base dos processos de aprendizagem e inovação e podem se estabelecer de a partir de um arcabouço institucional formal, como uma cooperativa, ou de através de arranjos informais, a partir de trocas espontâneas dos atores do APL. Estas últimas podem também originar intensivos processos de aprendizagem e se constituírem como base de inovações. Porém, estas ficam normalmente invisíveis aos formuladores de política, justamente por serem informais.

Recomenda-se a formação de empreendimentos da **economia solidária**, por iniciativas “de baixo para cima”, em três frentes: articulá-la com as políticas de ensino superior e adensamento da infraestrutura de conhecimento do território, por meio de convênios com universidades; conectá-la com outras políticas estratégicas sugeridas enquanto eixo estruturante da reorganização da produção nos APLs; promover, a partir de empreendimentos solidários já existentes ou que venham a existir, a criação de modelos alternativos de cooperativas a eles conectados, como cooperativas descentralizadas e cooperativas de segunda ordem.

O **quarto** bloco refere-se a aprofundar as políticas que estabelecem garantias de demanda com amplo suporte à comercialização. Dentre os elementos de ordem estrutural que impõem severas restrições ao sucesso de políticas de desenvolvimento produtivo e inovativo é a escassez de demanda efetiva. No caso específico de pequenos produtores tradicionais, como os pescadores artesanais, essas restrições são agravadas por desafios à comercialização. Nesse sentido, é central trabalhar em sintonia com as políticas federais PNAE e PAA, ao mesmo tempo em que se busca avançar em políticas locais, tais como a política instrumentalizada pelas mumbucas e a política de atração de empresas.

As ações devem focar nas políticas federais de garantia à demanda, já estabelecidas, e no suporte à comercialização para escolas. Nessa direção, recomenda-se: ampliar os esforços de apoio à obtenção da DAP; realizar ações de apoio ao uso efetivo da DAP (ex.: na obtenção do SIM, na gestão e na emissão de notas fiscais); promoção da interação e do conhecimento mútuo de diretores de escolas públicas (compradores) e produtores agrícolas e pesqueiros; suporte direto à comercialização, principalmente na logística. Uma vez que se consolide o aproveitamento pleno das demandas garantidas vias políticas federais, sugere-se avançar na estruturação de políticas que ampliem o acesso dos produtores a outros vetores de demanda local, dando suporte abertura de novos canais de comercialização, como a estruturação de circuitos curtos de comercialização.

O **quinto** bloco refere-se à promoção de serviços de apoio e infraestrutura por meio de uma estratégia de criação e adensamento de uma infraestrutura física e institucional que dê condições para o armazenamento, beneficiamento e comercialização, suprindo as carências por serviços de apoio. Entre esses serviços, estariam: os serviços públicos complementares à infraestrutura física (abastecimento de energia, saneamento e telecomunicações), os serviços complementares à comercialização (transporte e logística) e também outros tipos de serviços que venham a ser necessários como o avanço da política e o desenvolvimento do arranjo (ex.: serviços administrativos, jurídicos e contábeis). A ideia é prover um conjunto

de infraestruturas básicas que favoreçam o escoamento da produção até esses centros com instalações munidas de recursos e que permitam três tipos de atividades, o armazenamento, o beneficiamento da produção e a sua comercialização nos mercados local e regional. Especificamente para a aquicultura, recomenda-se o apoio aos produtores na obtenção do licenciamento ambiental, que é demorado, desestimulando a formalização dos aquicultores, tornando-se um obstáculo significativo para o desenvolvimento da atividade. É preciso verificar junto ao órgão licenciador quais os entraves para que o licenciamento ambiental seja mais ágil, buscando superá-los. Cabe aprofundar a relação da prefeitura com aquicultores, estendendo o apoio para o atendimento de requerimentos de órgãos reguladores ligados à questão ambiental, como o INEA.

O **sexto** bloco trata do estímulo ao adensamento nos APLs. Verificou-se que tanto em Maricá como nos municípios do entorno, há baixa densidade de produção de insumos para a agricultura e para a pesca. Sugere-se, portanto, fomentar a produção de máquinas e equipamentos específicos para a agricultura familiar; promover a implantação de energias renováveis e autônomas para os produtores; apoiar e fomentar o desenvolvimento e produção de embalagens ecológicas; e fomentar e apoiar a produção local de rações para aquicultura e ranicultura.

O **sétimo** bloco sugere conectar o APL da Atividade Pesqueira com outros APLs de Maricá. O desenvolvimento local passa, também, pela integração dos diversos segmentos do seu tecido produtivo. Ao explorar sinergias e jogos de ganha-ganha, essa integração dinamiza a economia local ao mesmo tempo em que fortalece e expande relações de interação, cooperação e aprendizado, que são fundamentais para a inovação. Nessa linha, recomenda-se que a Codemar e os demais órgãos de política da prefeitura de Maricá atentem para oportunidades de conectar os APLs entre si e com outros segmentos da estrutura produtiva maricaense, tais como os dois exemplos a seguir: (i) Conectar as atividades agrícola e pesqueira às atividades baseadas em Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs), no segmento de comercialização, (ii) encadear a atividade pesqueira ao APL de Saúde através da produção de alimentos para hospitais e (iii) associar as atividades pesqueira e agrícola, com o APL turismo, com foco na cultura das comunidades rurais e pesqueiras e no turismo de base comunitária.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo buscou evidenciar que propor políticas públicas que visem o desenvolvimento local somente com base nas estatísticas oficiais leva à exclusão de diversos trabalhadores que se encontram em atividades informais e, portanto, ficam “abaixo do radar” da coleta de dados. Assim, para delinear políticas públicas para esses atores “invisíveis” é essencial buscar um arcabouço teórico-metodológico que apresente um olhar sistêmico e se aproxime do território para melhor compreendê-lo em suas especificidades.

Assim, proposta conceitual e metodológica de APL possibilita a compreensão do processo de inovação mediante à diversidade existentes nos países e regiões, considerados seus processos históricos específicos e seus desenhos políticos institucionais particulares, ou seja, suas características histórico-culturais próprias. Ademais, os aspectos históricos importam e representam a base para formação de idiossincrasias que refletem em trajetórias

tecnológicas distintas. Ressalta-se o aspecto propositivo da abordagem do APL uma vez que auxilia a proposição de políticas que incorporem as especificidades locais e que tenha como objetivo o desenvolvimento inclusivo e sustentável.

Na atividade pesqueira analisada neste capítulo, a implementação de políticas públicas estratégicas e sistêmicas que articulem a produção e inovação nos segmentos dessa atividade visa a garantia do direito humano à alimentação adequada e a promoção da soberania alimentar do território. Nesse contexto emerge a necessidade de fortalecer localmente a produção de pescados, bem como as atividades que agregam valor aos produtos e as redes de comercialização.

As ações propostas de políticas públicas apresentadas nesse capítulo para a atividade pesqueira de Maricá priorizaram a segurança alimentar e nutricional com produtos e formas de produção e comercialização ambientalmente sustentáveis, enquanto proporcionam a inclusão social e econômica de produtores “invisíveis” – aquicultores e pescadores artesanais que não aparecem nas estatísticas oficiais e que poderiam exercer suas atividades com mais qualidade, segurança e produtividade. Não obstante, uma série de ações sistêmicas e coordenadas é necessária para adensar o arranjo analisado, evidenciando que a inovação pode ocorrer em atividades tradicionais sem alterar substancialmente seus modos de vida, mas eliminando os gargalos de suas atividades. Dessa forma, os saberes locais são valorizados e entrelaçados com o conhecimento científico, contribuindo de forma decisiva para a segurança alimentar e a redução das desigualdades de maneira inclusiva, sustentável e justa.

REFERÊNCIAS

1. BCB – Banco Central do Brasil. **Manual de Crédito Rural (MCR)**. Atualização MCR nº 669, de 25 de outubro de 2019. Disponível em: < <https://www3.bcb.gov.br/mcr/completo>>. Acesso em: 27 nov. 2019.
2. BRASIL. Lei nº 11947, de 16 de junho de 2009. **PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar**. Brasília, DF, 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11947.htm. Acesso em: 24 mar. 2020.
3. _____. MPA - Ministério da Pesca e Aquicultura. **Boletim estatístico da pesca e aquicultura, 2011**. 2012. Disponível em: <https://www.icmbio.gov.br/cepsul/images/stories/biblioteca/download/estatistica/est_2011_bol__bra.pdf>. Acesso em: 16 mar. 2020.
4. _____. MAPA - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Secretário contesta estudo do WWF sobre consumo de pescado no Brasil**. 05/04/2019. Disponível em: < <http://antigo.agricultura.gov.br/noticias/secretario-contesta-estudo-do-wwf-sobre-consumo-de-pescado-no-brasil>>. Acesso em: 16 mar. 2020.
5. _____. ME – Ministério da Economia. **RAIS 2018**.
6. CASSIOLATO, J.E.; LASTRES, H. M. M.. Sistemas de inovação e desenvolvimento: as implicações de política. **São Paulo em perspectiva**, v. 19, n. 1, p. 34-45, 2005.

7. CASSIOLATO, J. E.; MATOS, M. P; LASTRES, H.M.M; LEMOS, C; ARROIO, A. RedeSist 20 anos: cooperando, criando conceitos, influenciando políticas e acumulando aprendizados. In. Matos, M. et al.. **Arranjos Produtivos Locais: Referencial, experiências e políticas em 20 anos da RedeSist**. Vol. 1, pp. 15-29. Rio de Janeiro: E-Paper, 2017.
8. CEDE – Centro de Estudos sobre Desigualdade e Desenvolvimento. **Renda Básica de Maricá** – Ficha técnica julho 2020. Universidade Federal Fluminense, 2020.
9. FAO - Food and Agriculture Organization of the United Nations. **The State of World Fisheries and Aquaculture 2018** - Meeting the sustainable development goals. Rome, 2018. Disponível em: < <http://www.fao.org/3/I9540EN/i9540en.pdf>>. Acesso em: 11 mar. 2020.
10. FAPUR - Fundação de Apoio à Pesquisa Científica e Tecnológica da UFRRJ. **Suporte à política de fomento econômico da companhia de desenvolvimento de Maricá**. Rio de Janeiro, 2020.
11. FIPERJ – Fundação Instituto de Pesca do Estado do Rio De Janeiro. **Pesca**. 2020. Disponível em: <<http://www.fiperj.rj.gov.br/index.php/main/pesca>>. Acesso em: 29 abr. 2020.
12. FIPERJ; FUNDEPAG- Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa do Agronegócio. **Relatório Técnico Semestral – RTS-03**. PMAP, Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <<http://35.243.172.69:180/sistema.html?id=5ed7f48bb8550d9000e8fb8a>>. Acesso em: 5 jun. 2020.
13. FREEMAN, C.. The determinants of innovation: Market demand, technology, and the response to social problems. **Futures**. V. 11, nº 3, p. 206-215, 1979.
14. _____. **The Economics of Industrial Innovation**. MIT Pres, 1982.
15. _____. The National System of Innovation in Historical Perspective. Cambridge. **Journal of Economics**, v. 19, n. 1, p. 5-24, 1995.
16. FURTADO, C. O mito do desenvolvimento econômico. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.
17. _____. **The Economics of Industrial Innovation**. MIT Pres, 1982.
18. GADELHA, C. Política Industrial: uma visão neo-schumpeteriana sistêmica e estrutural. **Revista de Economia Política**. V.21, nº 4(84), p.149-171, 2001.
19. IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Agropecuário 2017 - Resultados Definitivos**. 2019. Disponível em:< <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-agropecuario/censo-agropecuario-2017>>. Acesso em: 19 fev. 2020.
20. _____. **Estimativas de População 2019**. 2020. Disponível em: < <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/estimapop/tabelas> >. Acesso em: 20 mar. 2020.

21. LUNDEVALL, B.-Å. **National innovation systems: towards a theory of innovation and interactive learning.** Londres: Pinter Publishers, 1992.
22. LUSTOSA, M. C. J. et al. Desenvolvimento local, inclusivo e sustentável: revisitando a sustentabilidade a partir da perspectiva sistêmica de arranjos produtivos locais. In: MATOS et al. (orgs.) **Arranjos Produtivos Locais: referencial, experiências e políticas em 20 anos da RedeSist.** Rio de Janeiro: E-Papers, 2017.
23. LUSTOSA, M. C. J.; PODCAMENI, M. G. (coords.). **Diagnóstico e Plano de Desenvolvimento para os Sistemas Produtivos e Inovativos de Agricultura Familiar e Orgânica e da Atividade Pesqueira de Maricá.** Relatório de pesquisa Propostas para o Desenvolvimento do Sistema Produtivo e Inovativo de Maricá, RedeSist. Rio de Janeiro: RedeSist, 2020 (no prelo).
24. MATOS, M.; CASSIOLATO, J.E.; PEIXOTO, F. O referencial conceitual e metodológico para a análise de Arranjos Produtivos Locais. In.: MATOS, M.; CASSIOLATO, J.E.; LASTRES, H.M.M.; LEMOS, C.; SZAPIRO, M. (orgs.). **Arranjos Produtivos Locais: Referencial, Experiências e Políticas em 20 anos da RedeSist.** Vol 1. Pp. 61-90. 1 ed. Rio de Janeiro: E-Papers, 2017.
25. MAZZUCATO, M. **O estado empreendedor: desmascarando o mito do setor público x setor privado.** São Paulo: Portfolio-Penguin, 2011.
26. MEDEIROS, F. (coord.). **Anuário Brasileiro da Piscicultura PEIXE BR 2020.** São Paulo: PEIXE BR, 2020. Disponível em: <https://www.peixebr.com.br/anuario-2020/>. Acesso em: 26 abr. 2020.
27. SCHUMPETER, J. A.. **The theory of economic development: an inquiry into profits, capital, credit, interest, and the business cycle.** New Brunswick, New Jersey: Transaction, 1934.
28. _____. **Capitalism, socialism and democracy.** New York: Harper and Brothers, 1961.
29. SANTOS, M. **Por uma Geografia Nova.** São Paulo: Hucitec, Edusp, 1978.
30. SZAPIRO, M. (coord.) **Diagnóstico e Plano de Desenvolvimento do Sistema Produtivo e Inovativo de Petróleo e Gás de Maricá.** Projeto Propostas para o Desenvolvimento do Sistema Produtivo e Inovativo de Maricá. Rio de Janeiro, 2020 (no prelo).
31. WWF-Brasil - Fundo Mundial Para a Natureza. **Guia de Consumo Responsável de Pescado Brasil.** São Paulo: WWF-Brasil, 2019. Disponível em: < https://promo.wwf.org.br/consumoconsciente?_ga=2.91658396.743807473.1596448655-370836122.1596448655 >. Acesso em: 30 mar. 2020.

A gestão das políticas macroeconômicas na ótica keynesiana e monetarista: um estudo preliminar¹

Jacilene dos Santos Silva ⁽¹⁾; Verônica Nascimento Brito Antunes ⁽²⁾

⁽¹⁾ ORCID n^o <https://orcid.org/0000-0003-2467-1899>. Pesquisadora; Universidade Federal de Alagoas; Maceió; Alagoas; Brasil. jaci_cilene@hotmail.com

⁽²⁾ ORCID n^o <https://orcid.org/0000-0003-2273-7460>. Professora de Economia, Universidade Federal de Alagoas; Maceió; Alagoas; Brasil. veronica.antunes@feac.ufal.br.

ABSTRACT: This paper seeks to present a brief discussion of macroeconomic policies from the approaches of Keynes, Keynesians and Monetarists. It consists of a bibliographic review work for the purpose of theoretical-argumentative analysis. When discussing public policies, particularly as macroeconomic policies, we sought to investigate which would be likely to result from the approval of such policies by their managers, in order to stabilize the economy.

KEYWORDS: Public Policies, Macroeconomic Policies, Economics.

INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, diversos fatores colaboraram para evidenciar a importância das políticas públicas, enquanto área de conhecimento, bem como das instituições, regras e modelos que comandam sua decisão, análise, preparação e implementação. A maior parte das nações, principalmente, os países em desenvolvimento passaram a adotar políticas contracionistas de gasto, o que acarretou uma maior visibilidade na forma e aplicação de políticas públicas, sendo essas econômicas, bem como as sociais (SOUZA, 2006).

As políticas econômicas, particularmente, as macroeconômicas, tem sido utilizadas, por seus gestores, como principal instrumento de estabilização do sistema econômico há várias décadas. Ao longo do tempo, várias correntes de pensamento se formaram e muito se discutiu sobre a forma na qual as políticas macroeconômicas eram conduzidas, como também os impactos causados pela adoção de tais políticas.

Este trabalho apresenta alguns modelos de análise de políticas públicas, especificamente, as políticas macroeconômicas, verificando como alguns autores tratam o tema. O objetivo, deste capítulo, consiste em fazer uma análise das abordagens de Keynes, Keynesianos e Monetaristas para economia, buscando pontuar as implicações da má gestão da política macroeconômica nas abordagens dessas correntes de pensamento.

Em termos metodológicos, a pesquisa cumpre fins analíticos, por meio de uma análise teórico-argumentativa. Quanto ao procedimento para análise, utiliza-se de pesquisa

¹ DOI: 10.48016/978-65-86680-27-0.112-126

bibliográfica, assim, foram analisados diversos artigos científicos de autores nacionais e internacionais e livros.

Este capítulo será dividido nas seguintes etapas, além desta introdução. Na etapa seguinte do estudo, serão abordadas breves considerações sobre políticas públicas e as abordagens de Keynes, keynesianos e monetaristas para a economia. Na terceira etapa, é apresentado os resultados e discussões do trabalho, buscando pontuar as implicações que a má gestão da política macroeconômica pode causar sobre os níveis de emprego, renda, taxas de juros, produto e preços, segundo essas correntes de pensamento. Enfim, o trabalho finalizará com a conclusão, que evidenciará o resultado proposto no trabalho.

2. BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS E AS ABORDAGENS DE KEYNES, KEYNESIANOS E MONETARISTAS PARA ECONOMIA.

2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS

Foi por volta do século XX, na Europa e nos Estados Unidos, que as políticas públicas passaram a ter autonomia, enquanto campo de conhecimento acadêmico, junto a Ciência Política e, em seguida, como uma disciplina multidisciplinar. Harold D. Lasswell, no ano de 1936, publicou um livro cujo título foi tido como um dos conceitos de políticas públicas. A finalidade de tais estudos, na Europa, era esclarecer e examinar a função do Estado, como também de suas instituições na produção das políticas públicas, enquanto que nos Estados Unidos e no Brasil, o foco esteve voltado na ação governamental (DIAS; MATOS, 2012).

Ao longo dos anos, as políticas públicas foram ganhando *status* científico, no qual diversos autores, como David B. Truman, Daniel Lerner e Harold D. Lasswell, publicaram importantes trabalhos que levaram as políticas públicas a constituir como um campo disciplinar específico. Contudo, foi no final da década de 70 e início da década de 80, através da publicação de estudos referentes à composição histórica das ações governamentais, que, no Brasil, passou-se, efetivamente, a estudar essas políticas (DIAS; MATOS, 2012).

Todavia, considera-se que os principais autores, fundadores do campo da política pública foram: Harold Dwight Lasswell (1936), que, na década de 30, introduziu o termo *policy analysis*, estabelecendo ligação entre produção de ações do governo no conhecimento científico e acadêmico; Herbert Simon (1957), onde empregou a definição de racionalidade limitada dos *policy makers*; Charles Lindblom (1959;1979), que contestou o destaque ao racionalismo de Lasswell e Simon, propondo a inclusão de outros fatores na elaboração e análise de políticas públicas); e David Easton (1965), que definiu a política pública como um sistema com várias conexões, envolvendo elaboração, resultados e o espaço, isto é, sofrendo influência dos grupos de interesse (AGUM; RISCADO; MENEZES, 2015).

Existem diversas definições de políticas públicas que, ao decorrer dos anos, passou a ganhar novos significados. Segundo Souza (2006, p. 26):

Pode-se, então, resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas

constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real.

De acordo com Dias e Matos (2012), as políticas públicas podem ser de tipos variados, tais como: Política Social (saúde, educação, habitação, previdência social), Política Macroeconômica (fiscal, monetária, cambial, industrial), Política Administrativa (democracia, descentralização, participação social) e Política Específica ou Setorial (meio ambiente, cultura, agrária, direitos humanos, entre outros).

As políticas públicas, em se tratando de sua natureza, podem ser classificadas conforme as arenas decisórias, objetivos e abrangência das ações. As arenas decisórias são separadas em quatro classes: regulatórias (atua estabelecendo padrões para atores públicos e privados), distributivas (o governo beneficia um grupo, sem que isso afete os demais indivíduos ou outros grupos), redistributivas (redistribui recurso financeiro, direitos ou outros benefícios entre os grupos sociais, influenciando na estrutura econômica) e constitutivas ou estruturadoras (determinam regras para a seleção de outras políticas públicas) (DIAS; MATOS, 2012).

Vale ressaltar que as políticas públicas condizem a resultados específicos de como gerir os assuntos públicos, em que a importante base analítica dessa, encontra-se no reconhecimento do tipo de dificuldade que deseja reparar, quando o problema alcança o sistema político, a sociedade política, instituições e as regras que conduzirão o estabelecimento e a implementação (SOUZA, 2006).

2.2 ABORDAGEM DE KEYNES

John Maynard Keynes, na década de 30, começou uma revolução no pensamento econômico, criticando a ortodoxia clássica. Keynes contestou, diferentemente dos clássicos, que o mercado se autorregula através de uma mão invisível que levaria o mercado ao equilíbrio. Para ele, a economia poderia operar em pleno emprego, mas não necessariamente, porém, para que o pleno emprego ocorresse, era fundamental que o Estado interviesse na economia por meio de políticas econômicas.

De acordo com Lima e Sicsú (2003):

Keynes destilou toda a sua insatisfação teórica e prática com os cânones então oficial, a teoria clássica, mostrando que a chamada mão invisível do mercado é uma mera ficção. Na *Teoria geral*, o economista inglês demonstrou consistentemente que uma economia de mercado, quando deixada ao livre jogo de suas forças, não tende a alcançar, permanecer ou mesmo retornar à posição de pleno emprego. Keynes também não acreditava que a mão invisível fosse capaz de manter a estabilidade de preços e realizar uma distribuição de renda e riqueza que fosse socialmente aceitável. Nesse contexto, intervenções governamentais, sob a forma de políticas econômicas ativas, seriam claramente necessárias. Assim, Keynes não apenas construiu uma teoria alternativa coerente, como demonstrou que essa teoria, se adequadamente aplicada, permitira ao capitalismo realizar um sonho possível: uma sociedade sem desemprego, com estabilidade de preços e com uma justa distribuição da renda e da riqueza. (LIMA E SICSÚ, p.28, 2003)

Vercelli (1991) ao exibir o modelo heurístico² particular de Keynes, mostra que a estrutura econômica foi dividida em quatro mercados por Keynes: o mercado de trabalho, o mercado de bens, o mercado de capitais e o mercado monetário. Ao analisar esses mercados, Keynes procura demonstrar quais as variáveis econômicas são fundamentais para a determinação do produto e o emprego na economia, e como estas se comportam.

No modelo clássico, tanto o trabalho empregado na economia, quanto a taxa de salário real eram determinados no mercado de trabalho por meio da interseção da curva de demanda de trabalho e oferta de trabalho. A curva de demanda é definida pelos pontos onde a produtividade marginal do trabalho é igual o salário real. Todavia, a curva de oferta é dada pelos pontos em que a desutilidade marginal do trabalho é igual o salário real. A hipótese de que a solução deve ser alicerçada sobre a curva de demanda é o que Keynes determina como o “primeiro postulado clássico” e a hipótese de que a solução deve ser fundamentada sobre a curva de oferta é o que denomina como o “segundo postulado clássico”. Keynes rejeita o “segundo postulado” clássico, mas aceita o “primeiro postulado”. Para Keynes, o mercado de trabalho não tem condições de determinar o nível de emprego e o de pleno emprego. Quem vai determinar o emprego é a demanda efetiva. Nesse sentido, em seu modelo heurístico, podemos perceber que a crítica de Keynes, a teoria clássica, consiste no fato de que seus pressupostos quando são adaptados à realidade nem sempre são bem sucedidos (VERCELLI, 1991).

É importante destacar que, para Keynes, o desemprego involuntário existe, diferentemente dos clássicos que só aceitavam a existência dos desempregos voluntário³ e friccional⁴. Keynes, também, rejeita a chamada Lei de Say que afirma que, em todos os níveis de produção, a oferta cria a sua própria demanda.

Para Keynes, o princípio da demanda efetiva é o ponto de partida para o pleno emprego da economia. O desemprego é resultado da limitação da demanda agregada.

Keynes, em sua Teoria Geral, buscou demonstrar que o emprego e o produto, não poderiam se expandir sem que uma expansão do investimento na economia ocorresse, sendo o investimento a variável fundamental de sua teoria. Para o mesmo autor:

A demanda efetiva é simplesmente a renda agregada (ou o produto) que os empresários esperam receber, incluídas as rendas que fazem passar as mãos dos outros fatores de produção, por meio do volume de emprego corrente que resolvem conceder. A função de demanda agregada relaciona várias quantidades hipotéticas de emprego com os rendimentos que se espera obter do volume de sua produção; e a procura efetiva é um ponto na função de demanda agregada que se torna realidade porque, levando em conta as condições de oferta, ela corresponde ao nível de emprego que maximiza as expectativas de lucro do empresário. (KEYNES, p.59, 1982)

² Vercelli (1991) procurou demonstrar o esquema lógico dos argumentos desenvolvidos na Teoria Geral que chamou de modelo heurístico.

³ Desemprego voluntário é quando o trabalhador prefere ficar sem trabalho por não achar justo o salário real vigente.

⁴ Desemprego friccional é o tempo de mudança de um emprego para outro, uma vez que o trabalhador não se emprega instantaneamente.

O princípio da demanda efetiva é uma forma sistemática para entender a economia na visão keynesiana. Se o emprego aumenta, os rendimentos aumentam, o consumo também aumenta, porém numa proporção menor que aumento dos rendimentos.

Em sua teoria, Keynes salienta que a demanda efetiva é que pode levar ao equilíbrio, sendo o equilíbrio caracterizado pela ausência de forças endógenas atuando. Os principais integrantes da demanda são o consumo e o investimento. De acordo com Keynes, a instabilidade da demanda é decorrente das flutuações do investimento, uma vez que o consumo é considerado uma variável estável, e essas oscilações acabam provocando flutuações econômicas (DILLARD, 1993).

De acordo com Vercelli (1991), Keynes usa o método da causalidade probabilística e, nesse sentido, para determinar o nível de emprego, o mercado de produto deve ser estudado já que existe uma relação de causalidade probabilística entre eles. O investimento é uma variável exógena no mercado de bens, este é determinado no mercado de capitais. Todavia, no mercado de bens é possível identificar que o investimento produtivo determina a renda já que influencia a atividade produtiva, e isto pode ser constatado, por meio do chamado “multiplicador”, que Keynes usa para determinar a demanda efetiva. Dessa forma, é essencial avaliar os fatores que determinam o investimento.

Para Keynes, o investimento depende da taxa de juros e da eficiência marginal do capital (EMgK). Tanto a taxa de juros, quanto a EMgK são muito suscetíveis a mudanças, nas expectativas dos empresários, com relação ao futuro (DILLARD, 1993).

No modelo heurístico de Keynes, o conceito da curva de demanda de capital é redefinida e passa a ser chamada de curva de eficiência marginal do capital. A EMgK usa a taxa de juros como referencial para avaliar qual será a maior taxa de retorno. É importante denotar que a função EMgK tem uma relação inversa com o preço de oferta. A EMgK depende tanto do retorno esperado, quanto do preço esperado. Keynes apresenta as flutuações da EMgK, geradas por mudanças nas expectativas, como a principal causa dos ciclos econômicos.

A taxa de juros é determinada no mercado monetário. Para Keynes, a taxa de juros é firmada a partir da interação da oferta de moeda e da demanda por moeda, o que mostra que a moeda desempenha um papel importante na teoria keynesiana. Além do que, na Teoria Geral, conforme Vercelli (1991), fica claro que a oferta de moeda, medidas em unidade de salário, é exógena, já que é controlada pelas autoridades monetárias. A curva de demanda por moeda é denominada por Keynes como curva de preferência pela liquidez. Keynes define a taxa de juros como o prêmio por abrir mão da liquidez. Além disso, mostra que a demanda por dinheiro apresenta três motivos: motivo transacional, para permitir que as transações normais em uma economia; o motivo precaução, para manter uma reserva a fim de lidar com despesas imprevistas e inevitáveis; como também o motivo especulação, para realizar lucro através de uma avaliação mais precisa do futuro do que a estabelecida no mercado vigente.

Para Keynes, a redução do juros não implica, diretamente, na decisão de investimento, esta é influenciada pelas expectativas dos agentes. Isso fica claro na situação da chamada armadilha da liquidez, onde a taxa de juros está muito próxima a zero e, neste caso, toda moeda lançada, os agentes absorvem e a política monetária não influenciaria a renda; a influência, na economia, seria por meio da política fiscal (LOPES; VASCONCELLOS, 2009).

Conforme Lopes (2009), para Keynes, o que gerava a inabilidade das economias monetárias sustentarem o pleno emprego era a incerteza, sendo esta, por sua vez, vista por ele como a causa principal para a intervenção do Estado, uma vez que a incerteza só poderia ser amenizada pelo Estado, já que este é o detentor dos recursos e informações, podendo, assim, influenciar a demanda efetiva, o que lhe permite a possibilidade de executar seu papel de forma eficaz.

2.3 A ABORDAGEM DOS KEYNESIANOS (A SÍNTESE NEOCLÁSSICA)

Durante a década de 1950 e 1960, alguns reconhecidos economistas, como John Hicks, James Tobin, Paul Samuelson, entre outros, desenvolveram influentes interpretações a respeito da teoria de Keynes.

Conforme Lima e Sicsú:

Uma das mais influentes interpretações da teoria de Keynes deve-se a John Hicks, James Tobin, Paul Samuelson, Franco Modigliani, Robert Solow, Lawrence Klein e outros reconhecidos economistas. Rotulados agora como velhos-keynesianos, influenciaram gerações de economistas, particularmente durante a década de 1950 e 1960, tendo sido responsáveis pela versão oficial daquela época para a economia keynesiana. Interpretaram essa economia como aquela que reconhece a necessidade da intervenção governamental na dinâmica do emprego e da renda de uma economia de mercado, dado que a mão invisível somente atuaria no longo prazo, em função da rigidez de preços e salários nominais: a mão invisível tende a agir com muita lentidão. Sua convergência com a visão clássica, a teoria oficial à época de Keynes, é o reconhecimento da existência da mão invisível atuando no sentido de conduzir a economia ao pleno emprego – mas era uma mão invisível de longo prazo --, e com a teoria de Keynes é a defesa de políticas econômicas ativas para enfrentar o desemprego. (LIMA E SICSÚ, p.28-29, 2003)

Jonh Hicks, em 1937, desenvolveu a Síntese Neoclássica em um texto denominado “Mr. Keynes and the ‘Classic’: a suggested interpretation” que levou a criar o modelo IS-LM. Segundo Carvalho (1988), em seu texto, Hicks destaca que Keynes, em sua Teoria Geral, faz uma crítica ao mercado de trabalho clássico e ao seu funcionamento, porém defende uma taxa de juros, uma de investimentos e outra de consumo. Hicks, então, afirma que Keynes teria que ter confrontado os modelos dentro dos mesmos campos, para, assim, identificar em quais situações sua teoria se sobressai à clássica.

Conforme Heller (2007), a Síntese Neoclássica passa a negar a dicotomia clássica. Isto é, procura mostrar que não há relação entre o setor monetário e o setor real da economia. Então, na síntese neoclássica, a política monetária apenas atingiria as variáveis nominais e os modelos se distinguiriam em função da inclinação das curvas IS-LM.

É importante salientar que, na síntese neoclássica, a partir do modelo IS-LM, devido à pouca sensibilidade do investimento, a taxa de juros e a política monetária vão perdendo espaço, o que mostra a distinção do modelo de Keynes, onde a taxa de juros exerce uma influência significativa sobre a decisão de investimento. Os keynesianos colocam a taxa de juros, exercendo pouca influência sobre o setor real da economia.

De acordo com Heller (2007), Hicks procura mostrar que distintamente do que Keynes propõe na Teoria Geral, a teoria dele não é geral, porém uma teoria particular de uma economia, quando essa está em crise. Hicks fundamenta essa concepção no único caso em que a taxa de juros não representa influência sobre os investimentos que é na armadilha da liquidez. O caso da armadilha da liquidez é a situação em que a demanda, por moeda, depende praticamente da renda, uma vez que a renda só poderá ser expandida com política fiscal, induzindo modificações nas expectativas dos agentes ou ampliando a propensão a consumir, aumentando o efeito multiplicador sobre o gasto.

Conforme Ferrari Filho (1991), Hicks, na síntese neoclássica, formaliza dois modelos de demanda agregada, o que distingue o modelo de Keynes e o modelo clássico.

Portanto, na síntese neoclássica, Hicks coloca o modelo de Keynes como o modelo de uma economia na qual a política monetária gera pouco impacto sobre o nível de renda e a política eficaz para ampliar a renda seria a política fiscal. Ou seja, quando a economia se apresenta no caso da armadilha da liquidez, isto é, quando se tem taxa de juros muito próxima a zero, Hicks concorda com Keynes, que a política monetária não seria eficaz para aumentar a renda (FERRARI FILHO, 1991).

Hicks buscou criar um modelo que pudesse ser considerado geral, isto é, que levasse em consideração tanto o modelo específico de Keynes, que era uma economia operando em um nível de atividade muito baixo onde o investimento seria totalmente insensível a taxa de juros, e o modelo clássico no qual intensificar o nível de gasto ou o nível de demanda causaria um efeito insignificante sobre o nível de renda. Assim, para Hicks, o modelo geral teria que considerar tanto o modelo clássico, quanto o modelo keynesiano, que foi exatamente o que ele propôs na síntese neoclássica (LOPES; VASCONCELLOS, 2009).

2.4 A ABORDAGEM DOS MONETARISTAS

A corrente denominada Monetarista foi liderada por Milton Friedman que, na década de 1960, foi o principal crítico da estrutura da teoria keynesiana e do emprego de políticas econômicas ativas.

De acordo com Modenesi (2005), o denominado *monetarismo tipo I* tem, como proposta essencial, a adoção de uma regra monetária, além do que os pressupostos primordiais dessa nova abordagem monetarista se traduzem na existência do que denominam como taxa natural de desemprego e a dedução de que os agentes econômicos apresentam expectativas adaptativas, dando, assim, origem a curva de Phillips versão de Friedman-Phelps ou curva de Phillips aceleracionista. Outro fator importante é que abordagem monetarista resgata, com Friedman, a teoria quantitativa da moeda de forma mais sofisticada, porém mantendo pressupostos da teoria clássica.

A taxa natural de desemprego, conforme Friedman, está dividida em: desemprego voluntário e friccional. O desemprego involuntário, constatado por Keynes, não está incluso. A unicidade e a estabilidade são particularidades da taxa natural (CARVALHO et al. 2007).

Os agentes econômicos, em Friedman, apresentam expectativas adaptativas. Os agentes formam suas expectativas, tomando a inflação do período anterior o que os levam a sofrer o fenômeno denominado *ilusão monetária*. A ilusão monetária é um erro

expectacional, que leva o desemprego a se posicionar em um nível distinto da taxa natural (CARVALHO et al. 2007).

É importante destacar que Friedman considerava a oferta monetária exógena, sendo definida pelo Banco Central, nesse sentido, se a autoridade monetária decidisse expandir (contrair) o estoque monetário, acarretaria um aumento do nível geral de preços, uma vez que com a teoria quantitativa da moeda, o nível geral de preços é tido função direta do estoque monetário. Segundo Moraes Junior (1994), o método adaptativo, na construção das expectativas, denotava que a autoridade monetária poderia sustentar um nível de desemprego abaixo do natural, caso acelerasse a taxa de inflação em relação à taxa de inflação esperada pelos agentes econômicos.

Conforme Modenesi (2005), visto que os agentes apresentavam expectativas com relação ao nível geral de preços, Friedman e Phelps revisaram a curva de Phillips original, que prevê um trade-off entre inflação e desemprego, e introduziram-na uma nova variável à expectativa de inflação, originando a curva de Phillips, versão de Friedman-Phelps ou curva de Phillips aceleracionista. Para Friedman, a moeda é neutra no longo prazo e a política monetária desempenha um papel limitado. Contudo, Friedman não nega que a política monetária afeta variáveis reais desde que promova aumento inflacionário, conforme sugerido pela hipótese inflacionária.

Em 1970, apareceu uma nova variante da corrente monetarista comandada por Robert Lucas, denominada monetarismo tipo II ou modelo novo-clássico. Para Lucas, os agentes econômicos apresentam expectativas racionais, maximizam as informações disponíveis e entendem a forma como a economia funciona.

De acordo com Modenesi (2005), o monetarismo tipo II, mesmo representando uma escola de pensamento diferente do monetarismo tipo I, dois elementos essenciais foram integrados pelos autores novo-clássicos: a hipótese de existência de uma taxa natural de desemprego e a concepção monetarista da inflação. Embora ocorra essa adesão a esses dois elementos, é fundamental destacar que o modelo novo-clássico apresenta inovações. As inovações aqui referidas são originadas das três novas hipóteses adotadas pelos novo-clássicos: os agentes formam expectativas racionais; os postulados que explicam o comportamento da oferta agregada; e os mercados se equilibram continuamente.

É importante destacar que a distinção central do modelo de Lucas para o do Friedman está em como os agentes econômicos formam suas expectativas. Para Lucas, os agentes formam expectativas racionais diferentemente dos agentes, em Friedman, que formam expectativas adaptativas. Os agentes, em Friedman, não conseguem perceber, no presente, as mudanças na política monetária, por levarem em consideração a inflação do período anterior, então, em função da ilusão monetária, os erros são sistemáticos, principalmente, se a inflação está acelerando. Já em Lucas, os erros não estão correlacionados, pois os agentes aprendem com os erros passados, uma vez que estes têm expectativas racionais, maximizando todas as informações disponíveis (CARVALHO et al. 2007).

Modenesi (2005) ressalta que outro fator importante, admitido pelos novo-clássicos, está relacionado às hipóteses quanto à oferta agregada. Estes supõem que os agentes econômicos (trabalhadores e firmas) tomam decisões com base em um comportamento racional-maximizador e que as decisões de oferta (de trabalho e produto) dependem de

preços relativos, como também um aumento, no preço de um bem, leva seu produtor a aumentar a quantidade ofertada.

Os novo-clássicos adotaram a hipótese de que os mercados estão sempre em equilíbrio, de curto e longo prazos, isto é, todos os mercados se equilibram de forma contínua, de modo que, em cada mercado, o preço é plenamente flexível, ajustando-se, rapidamente, a mudanças, na oferta e na demanda do bem, em questão. Nesse sentido, as expectativas racionais estão relacionadas ao conceito de mercado eficiente no sentido de Pareto, desse modo, os agentes racionais não sofrem de ilusão monetária uma vez que maximizam continuamente suas funções-objetivo (de utilidade e lucro). As flutuações econômicas só ocorrem a partir de erros expectacionais, oriundos de choques aleatórios na oferta monetária. É fundamental mencionar que o regime de metas de inflação é a mais importante proposta prática de política econômica do modelo novo-clássico (CARVALHO et al. 2007).

Cabe aqui ressaltar, conforme Vercelli (1991), a crítica de Lucas a Keynes com relação às expectativas dos agentes econômicos. A crítica de Lucas está embasada no fato de que, para Keynes, os agentes não reagem a modificações na política econômica, isto é, os modelos agregados macroeconômicos não davam importância às implicações das políticas econômicas. Para Lucas, não é que os agentes conheçam a fundo as mudanças na política econômica, mas os agentes se comportam exatamente como prevê a teoria. Dessa forma, em Lucas, os agentes vão buscar maximizar da melhor forma possível as informações e suas funções utilidade.

3. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Nesta seção, será realizada uma análise das implicações que a má gestão da política macroeconômica pode causar sobre os níveis de emprego, renda, taxas de juros, produto e preços, segundo essas correntes de pensamento descritas na seção anterior, podendo, então, constatar o desfecho das interpretações das abordagens de Keynes, keynesianos e monetaristas no que se refere às políticas macroeconômicas.

Keynes destaca a importância da intervenção do governo, através de políticas macroeconômicas, para a estabilização da economia, isto é, a implementação de políticas que possibilitem a ampliação da demanda agregada para, desta maneira, construir um ambiente estável que impulse os agentes econômicos (empresários) a realizarem novos investimentos, uma vez que, para Keynes, tanto a ampliação de capacidade produtiva, quanto o emprego são influenciados pelas variáveis que determinam a demanda agregada, particularmente, pelo investimento produtivo (PAULA; MODENESI, 2013).

Para Keynes, a política macroeconômica deve atuar, diretamente, no sentido de estimular o aumento do investimento para, assim, elevar o produto e o emprego. No entanto, para que haja o aumento do nível de investimento, é preciso que a política econômica proporcione segurança para os empresários, influenciando suas expectativas e, assim, estes decidam correr o risco no sentido de realizar novos investimentos, ou seja, decidam não mais reterem ativos líquidos, abrindo mão da liquidez (DILLARD, 1993).

Keynes faz uso da concepção de que a economia monetária produtiva é representada por duas esferas: uma que chama de circuito industrial, que representa o setor produtivo da economia e a esfera financeira. Para Keynes, o que vai relacionar essas duas esferas,

na economia, é a moeda. Então, foco da política monetária de Keynes será fazer com que o circuito monetário, isto é, a moeda migre da esfera financeira para a real. De modo que Keynes toma a economia monetária, como uma economia de contratos, e não de mercados, onde os contratos estão relacionados à unidade monetária (CARVALHO et al. 2007).

A política monetária, para Keynes, feita por meio de operações de *open-market* (mercado aberto), conduzindo a taxa de juros, deve fazer com que aconteça o ajuste dos preços relativos dos ativos suscetíveis de investimento na economia. A política monetária não surte efeito diretamente sobre a demanda efetiva, esta atua, primeiramente, nas condições de liquidez do mercado monetário, então, se a autoridade monetária tem como objetivo alavancar os investimentos produtivos, deverá adotar uma política que diminua a taxa de juros (LOPES; VASCONCELLOS, 2009).

No entanto, nem sempre a política monetária é eficaz, uma vez que apresenta limitações, ou seja, quando há um ambiente de incerteza, as expectativas dos agentes econômicos (empresários e consumidores) são afetadas e acabam passando por mudanças, pois a incerteza leva os agentes a preferir a liquidez. São, em períodos de crises da economia, que os agentes passam a ter maior preferência pela liquidez (KEYNES, 1982). Podemos entender, perfeitamente, esta questão que Keynes coloca na situação da armadilha da liquidez, em que a taxa de juros está muito próxima a zero, então, caso a autoridade monetária decida adotar uma política monetária expansiva, isto é, aumentar a oferta de moeda e reduzir a taxa de juros ainda mais, não surtiria efeito positivo, uma vez que toda a moeda injetada, no mercado, seria rapidamente absorvida pelos agentes econômicos, que preferem a liquidez em virtude do ambiente de incerteza que vigora.

Nesse sentido, Keynes diz que a decisão de investir e o impacto na renda não dependem da taxa de juros, já que a economia se encontra em crise, sendo, assim, a política monetária se torna ineficaz para expandir a economia. Então, Keynes afirma que, na armadilha da liquidez, a política fiscal passa a ser a única forma de promover a expansão da renda, já que gera um impacto direto na demanda efetiva.

Para Keynes, o governo pode promover a política fiscal por meio da gestão de gastos ou na condução da política de tributação e, desta forma, estimular os investimentos e, conseqüentemente, o produto e o emprego na economia. Particularmente, em períodos de crise da economia, a política fiscal seria o principal instrumento do governo, já que impactaria, diretamente, na demanda efetiva (LOPES; VASCONCELLOS, 2009).

Portanto, é evidente que políticas keynesianas têm, como finalidade, a expansão do produto e do emprego, como também a estabilidade de preços na economia.

Todavia, a política monetária, para os denominados velhos-keynesianos, não é tão eficaz quanto à política fiscal para influenciar o produto na economia, tendo em vista que, para essa corrente de pensamento, a função demanda por bens de capitais possui baixa elasticidade-juros. Nesse sentido, uma forte queda da taxa de juros somente causaria uma diminuição da expansão do investimento (CARVALHO et al. 2007).

Os keynesianos tratam a política monetária como um instrumento menos eficaz do que a política fiscal de gastos do governo. Então, caso os gestores da política econômica decidam promover uma expansão da oferta monetária, reduzindo, profundamente, a taxa de juros, isto implicaria em um impacto insignificante sobre a decisão de investimento, por

parte dos empresários, e um efeito pequeno sobre o emprego e renda.

Sendo assim, a política fiscal é preferível à política monetária para os keynesianos, justamente, por influenciar, diretamente, a renda e o emprego, enquanto, a política monetária precisa realizar um esforço grande de redução da taxa de juros para conseguir resultados insignificantes sobre o nível de produto. Na síntese neoclássica, podemos perceber que Hicks demonstra certa concordância com o Keynes, particularmente, no caso em que a economia se encontra na armadilha da liquidez, onde a taxa de juros está muito próxima a zero e toda moeda lançada, no mercado, será rapidamente absorvida pelos agentes econômicos. Nesse caso, se os gestores da política macroeconômica fizessem uso da política monetária com o intuito de ampliar a demanda agregada não teriam êxito.

Uma das principais preocupações do monetarismo tipo I era com o estoque monetário tido como exógeno, já que era controlado pelo Banco Central. Para Friedman, a autoridade monetária deveria fazer uso da política monetária para melhorar o funcionamento da economia, mas mantendo uma regra fixa, pois, quando os gestores da política econômica decidem promover uma política monetária expansionista, a fim de manter o desemprego abaixo da taxa natural, os agentes econômicos que apresentam expectativas adaptativas terão a impressão que o salário real aumentou, quando, na verdade, a expansão monetária determina um aumento no nível geral de preços, aumento do salário nominal e de preços relativos (CARVALHO et al. 2007).

É por essa interpretação errada, dos agentes, em relação à política monetária expansionista, que Friedman constata que estes sofrem de ilusão monetária, mas apenas no curto prazo, porque, a partir do instante que os agentes percebem que seu poder de compra não aumentou, tendo suas expectativas decepcionadas, e que não houve um ganho real, mas um aumento do salário nominal, os trabalhadores diminuirão a oferta de trabalho e optarão por ficarem desempregados voluntariamente e aumentar suas horas de lazer.

A partir do momento que o Banco Central passa a promover uma política discricionária, isto é, praticar sucessivas expansões da oferta de moeda para manter o nível de desemprego abaixo da taxa natural, Friedman aponta que, como consequência, surgirá uma forte pressão inflacionária que prejudicará o funcionamento da economia, os agentes que sofrem de ilusão monetária diminuirão o nível de utilidade; há dificuldade em perceber o que tem provocado os ciclos na economia, além das defasagens na condução da política monetária (CARVALHO et al. 2007). Nesse sentido, Friedman diz que a política monetária é ineficaz, quando se deseja manter a taxa de juros em um nível distinto da taxa natural, isto é, a longo prazo, a taxa de juros se iguala ao seu nível natural, sendo de terminada por fatores reais, independentemente das condições monetárias. Os gestores da política econômica, ao interferirem no modo como funciona o mecanismo de ajuste do setor privado, elevam a taxa de juros, o que contraria o estado natural em que, para Friedman, a elasticidade da demanda com relação à taxa de juros é muito baixa, podendo levar a economia a caminho de instabilidade.

A ideia do Friedman era que, ao invés da autoridade monetária adotar uma política discricionária, promovesse uma política de metas, pois toda vez que houvesse a expansão da oferta monetária acima do potencial, gerando um processo inflacionário muito alto, os agentes pressionariam o Banco Central. No que diz respeito à política fiscal, para os monetarista

tipo I, a mesma surte pouca influência sobre a renda real ou nominal, considerada um instrumento ineficaz para estabilizar a economia (CARVALHO et al, 2007).

No monetarismo tipo II, os agentes econômicos, em Lucas, formam expectativas racionais, são maximizadores de satisfação e otimizam a utilização das informações, não existindo assimetria de informação. Para Lucas, a taxa natural de desemprego é o estado natural em que a economia se encontra; as políticas monetária e fiscal são ineficazes, uma vez que o modelo novo clássico está focado no aspecto mito, ou seja, que o mercado se ajusta automaticamente. Então, se os agentes detêm a informação e preveem que o Banco Central fará uso da política monetária, estes se antecipam e realizam uma precificação ainda maior que a prevista pela política econômica (CARVALHO et al, 2007). Neste caso, em Lucas, a política monetária só surtirá efeito, isto é, os agentes só cometerão erros se forem surpreendidos com política monetária surpresa. Caso a autoridade monetária não utilize regras claras e resolva criar uma política monetária surpresa no curto prazo, as variáveis reais serão afetadas, como também ocorrerá a aceleração inflacionária.

Os monetaristas advogam que o uso de políticas monetária e fiscal ativas não são suficientes para contornar flutuações econômicas.

4. CONCLUSÃO

Este trabalho buscou demonstrar as consequências que a má gestão da política macroeconômica pode causar sobre os níveis de emprego, renda, taxas de juros, produto e preços nas abordagens de Keynes, Keynesianos e Monetaristas.

Keynes, através de sua teoria, procura mostrar que é de suma importância que os gestores da política econômica identifiquem as causas da natureza intrínseca da instabilidade da economia, uma vez que a incerteza gerada pelas flutuações econômicas afeta, diretamente, as expectativas dos agentes econômicos, e a política macroeconômica adotada precisa criar um ambiente favorável, estimulando os agentes a se arrisquem mais, realizando investimentos, abrindo, assim, mão da liquidez.

Tendo em vista que o mercado não se regula automaticamente, para Keynes, a gestão de políticas econômicas é fundamental de modo a se alcançar estabilidade macroeconômica.

Na síntese neoclássica, podemos perceber que existe uma concordância com o modelo de Keynes, quando a economia está vivenciando um período de depressão, particularmente, no caso da armadilha da liquidez. Neste caso, a política monetária será totalmente ineficaz para promover a expansão da economia. A política fiscal passa a se tornar o instrumento ideal para expandir a renda, de acordo com essa corrente de pensamento.

Já os monetaristas sempre estiveram preocupados com o controle da oferta de moeda, tido como exógeno controlado pela autoridade monetária. Em Friedman, a política monetária deveria ser conduzida, mantendo regras fixas, pois se a autoridade monetária se aplica a sucessivas expansões da oferta de moeda, os agentes econômicos que apresentam expectativas adaptativas, sofreriam, constantemente, ilusão monetária, tendo suas expectativas decepcionadas e, além disso, haveria uma forte aceleração inflacionária. Enquanto para Lucas, como os agentes formam expectativas racionais, otimizam a

informação disponível e maximizam suas funções-objetivo, estes só sofreriam o impacto da política monetária, caso fossem surpreendidos, senão precificariam.

Portanto, ao discorrer sobre as Políticas Públicas, particularmente, as políticas macroeconômicas, convém-nos refletir buscando investigar quais serão as prováveis implicações decorrentes da adoção de tais políticas por seus gestores, isto é, de que forma a política macroeconômica atuará no sentido de estabilizar a economia, se suas finalidades caminharão na busca de elevar o nível de emprego, estabilizar os preços e fazer com que a economia cresça.

REFERÊNCIAS

1. AGUM, R.; RISCADO, P.; MENEZES, M. Políticas Públicas: Conceitos e Análise em Revisão. *Revista Agenda Política*, v. 3, n. 2, jul/dez. 2015. Disponível em: < <https://www.agendapolitica.ufscar.br/index.php/agendapolitica/article/view/67/63>>. Acesso em: 30 out. 2020.
2. CARVALHO F. J. C. *Da síntese neoclássica à redescoberta de Keynes*. Análise Econômica, novembro 1987 – março 1988. Disponível em: < seer.ufrgs.br/AnaliseEconomica/article/download/10286/6005>. Acesso em: 02 de Julho.
3. CARVALHO *et al.* *Economia monetária financeira: teoria e política*. 2 ed – Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.
4. DE MORAES JUNIOR, Aod Cunha. “A evolução dos fundamentos teóricos da política monetária no enfoque monetarista.” *Ensaio FEE* 15.1 (1994): 132-150. Disponível em: < <http://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/view/1687>>. Acesso em: 27 de Junho de 2015.
5. DIAS, R.; MATOS, F. *Políticas públicas: princípios, propósitos e processos*. São Paulo: Atlas, 2012.
6. DILLARD, D. *A teoria econômica de John Maynard Keynes: teoria de uma economia monetária / Dudley Dillard*; tradução de Albertino Pinheiro Júnior. -- 7. ed. -- São Paulo: Pioneira, 1993.
7. FERRARI FILHO, F. Os “Keynesianos” Neoclássicos e os Pós-Keynesianos. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, vol. 12, no. 2, pp. 340-348, 1991.
8. HELLER, C. “Hicks, a Teoria Geral e a Teoria Geral generalizada.” (2007): 401-436. Disponível em: <<http://mpra.ub.uni-muenchen.de/14399/>>. Acesso em: 20 de Junho de 2015.
9. HICKS, J. R. Mr. ‘Keynes and the classics’; a suggested interpretation.” *Econometrica: Journal of the Econometric Society* (1937): 147-159. Disponível em: < http://www.hujingbei.net/upload/2007_11/07110714365941.pdf>. Acesso em: 01 de Julho de 2015.

10. KEYNES, John Maynard Keynes, 1883-1946. *A teoria geral do emprego do juro e da moeda* / John Maynard Keynes; tradução de Mário R. da Cruz; revisão técnica de Cláudio Roberto Contador. São Paulo: Atlas, 1982.
11. LIMA, G. T; SICSÚ, J. *Macroeconomia do Emprego e da Renda: Keynes e o Keynesianismo*. – Barueri, SP: Manole, 2003.
12. LOPES, M. L. M. *O Predomínio da Política Monetária sobre a Política Fiscal: uma crítica pós-keynesiana*. Finanças Públicas – XIV Prêmio Tesouro Nacional – 2009. Disponível em: < http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/XIVPremio/financas/MHtefpXIVPTN/monografia_Tema2_Mariana.pdf>. Acesso em: 28 de Junho de 2015.
13. LOPES, L M; VASCONCELLOS, M A S. *Manual de macroeconomia: nível básico e nível intermediário* - 3. Ed. – 2. reimpr. São Paulo: Atlas, 2009.
14. MODENESI, A. M. *Regimes monetários: teoria e a experiência do real* – Barueri: Manole, 2005.
15. PAULA, Luiz Fernando de (2008) “Política econômica para crescimento e estabilidade macroeconômica: uma abordagem keynesiana com uma referência para o Brasil”, in João Sicsú e Carlos Vidotto, orgs. (2008) *Economia do Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Elsevier-Campus.
16. PAULA, L. F; MODENESI, A. M. *Consequências do Senhor Mantega*. Valor Econômico. 17 jul. 2013.
17. SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, n. 16, p. 20-45, jul/dez. 2006. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16.pdf>>. Acesso em: 30 out. 2020.
18. TERRA, F. H. B; FERRARI FILHO, F. As políticas econômicas em Keynes: reflexões para a economia brasileira no período 1995-2011. *Anais do XL Encontro Nacional de Economia*. No. 004. ANPEC-Associação Nacional dos Centros de Pós graduação em Economia, 2014. Disponível em: < http://www.anpec.org.br/encontro/2012/inscricao/files_I/i1-d438465bfaa8b2ce2fo8060bb4eaa4ae.pdf>. Acesso em: 20 de Junho de 2015.
19. VERCELLI, Alessandro (1991), *Methodological Foundations of Macroeconomics: Keynes and Lucas*. Cambridge University.



PARTE 3
Desenvolvimento Regional

Mercado de trabalho e economia solidária em Alagoas: perspectivas depois da Covid-19¹

Ana Maria Rita Milani⁽¹⁾

⁽¹⁾ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2842-381X>. Doutora em Economia. Professora da Universidade Federal de Alagoas na graduação e no CMEA/UFAL. E-mail: ana.milani@feac.ufal.br. Maceió/Alagoas/Brasil

ABSTRACT: The COVID-19 pandemic arrives in Brazil, at a time when the economy was showing low growth performance and social variables with low performance. In this scenario, the COVID-19 pandemic will negatively influence the socioeconomic context, increasing social vulnerability as well as the uncertainties regarding the future performance of the economy, with the emergence of social organizations such as cooperatives and solidarity economy enterprises that make it possible to overcome the unemployment situation. In the face of the need for income generation. Thus, this chapter aims to carry out an analysis of the solidarity economy in Alagoas and the possibilities of its contribution to the generation of income in the labor market deteriorated by the pandemic. The lack of work and social exclusion needs to be understood as a process that increasingly affects a greater number of people immersed in situations of poverty and extreme poverty. In this sense, cooperativism is one of the alternatives for generating income and work in the state of Alagoas.

KEYWORDS: solidarity economy, COVID-19, Alagoas.

INTRODUÇÃO

A pandemia da COVID-19 chega no Brasil, no momento no qual a economia apresentava um desempenho de baixo crescimento, pouco espaço para a realização de políticas fiscal e monetária e o aspecto social se deteriorando. A medida que a pandemia se espalha e se prolonga ficam evidentes os problemas estruturais que ainda não foram superados. Esta pandemia afeta ao Brasil através de dois efeitos: 1) paralização da atividade econômica interna que já vinha respondendo lentamente desde 2014 e 2) uma forte recessão mundial que afetará a economia brasileira dada sua inserção internacional periférica e dependente no comércio. Segundo informe da CEPAL (2020), a recessão mundial só se compara à acontecida nos anos 1914 (Primeira Guerra Mundial) e 1930 (Grande Depressão). Atualmente, as políticas pró-mercado estão sendo questionadas pois a pandemia da COVID-19 que provocou uma recessão mundial, nos obriga a pensar nas mudanças estruturais que se apresentarão na globalização e na ordem mundial. No âmbito social, no Brasil influenciará de forma negativa contexto socioeconômico que vinha se deteriorando. Desde 2016 a taxa de desocupação manteve-se num nível de dois dígitos, e com a chegada da pandemia essa taxa será ainda maior alcançando no segundo trimestre de 2020 o nível de 17,8% em Alagoas. Diante deste cenário, aumenta a vulnerabilidade social assim como as

¹ DOI: 10.48016/978-65-86680-27-0.127-135

incertezas com relação ao desempenho futuro da economia, surgindo as organizações sociais como cooperativas e empreendimentos de economia solidária que viabilizam a superação da situação de desemprego e diante da necessidade de geração de renda.

Assim, este capítulo tem por objetivo realizar uma análise da economia solidária em Alagoas e as possibilidades de contribuição dela para a geração de renda no mercado de trabalho deteriorado pela pandemia.

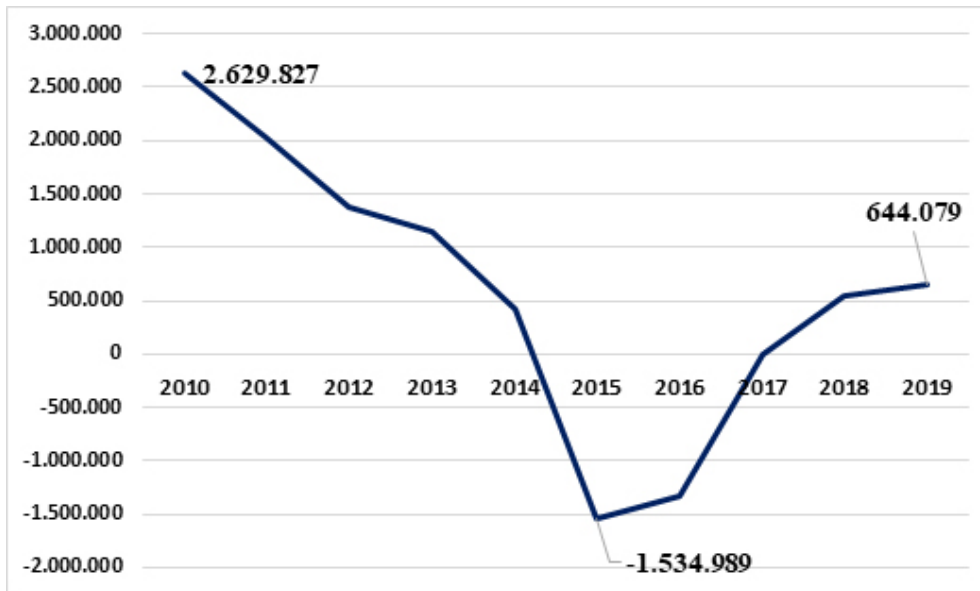
A metodologia utilizada neste capítulo será bibliográfica descritiva, com análise de dados procurados em estatísticas oficiais que caracterizam o mercado de trabalho (CAGED, PNAD-Continua) e para caracterizar a economia solidária em Alagoas dados primários levantados na pesquisa realizada na Universidade Federal de Alagoas que contou com o apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). A pesquisa com título: “Incubação de Empreendimentos Econômicos Solidários (EES) no estado de Alagoas: fortalecimento da autogestão e da comercialização da Cadeia produtiva de artesanato”, teve como objetivo a construção de uma rede de comercialização. Esses elementos encontram-se na organicidade das mulheres artesãs, caracterizadas como população em vulnerabilidade, que buscam a construção de caminhos possíveis dentro dessa materialidade social posta.

Além desta introdução, na primeira seção apresentar-se-á uma contextualização das principais variáveis do mercado de trabalho baseado em dados estatísticos. Na segunda seção, abordar-se-á a caracterização socioeconômica da economia solidária no estado de Alagoas, assim como as potencialidades e as fragilidades. Por fim, as considerações finais.

1. CONTEXTUALIZAÇÃO DO MERCADO DE TRABALHO

A pandemia da Covid-19 chega no Brasil num momento de pouco crescimento e de agravamento das condições sociais, afetando a economia através de dois efeitos: 1) paralização da atividade econômica interna que já vinha respondendo lentamente desde 2014 e 2) uma forte recessão mundial que repercute na economia brasileira. Pode-se observar que a crise sanitária y as medidas de confinamento em decorrência da mesma, provocaram aumento do desemprego, assim como, uma deterioração na sua qualidade. Considerando dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Continua (PNADC), no trimestre terminado em maio de 2020, a população ocupada (PO) no país diminui em 7 milhões se se compara com o mesmo trimestre de 2019. O emprego formal estava apresentando melhoras desde 2015, ano no qual o Produto Bruto Interno (PIB) cai em 3,5% repercutindo de forma negativa no mercado de trabalho. Pode-se observar que a tendência do saldo de emprego formal foi ascendente desde esse ano, mostrando uma leve recuperação do crescimento da economia. Assim, no Gráfico 1 podemos observar essa tendência.

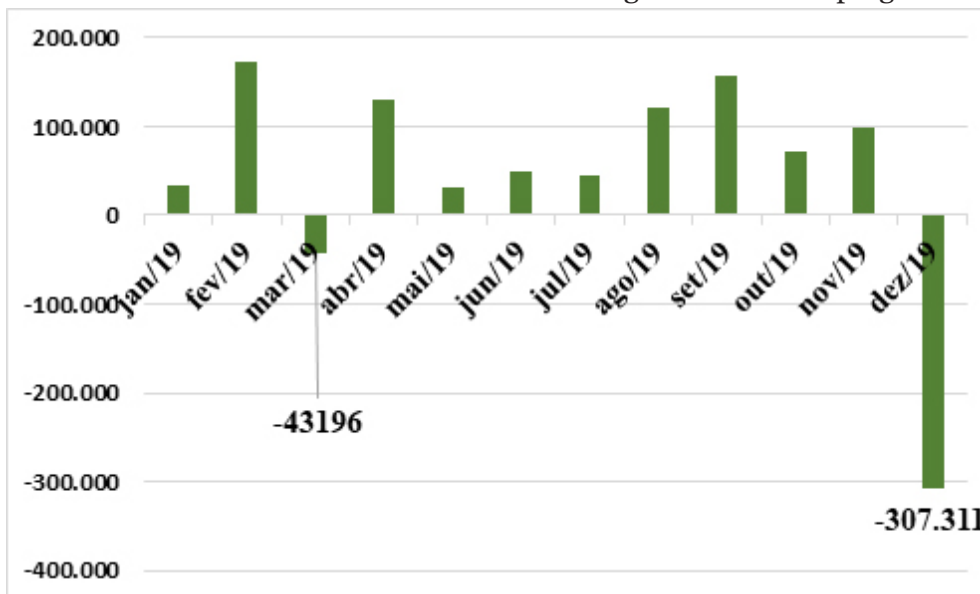
Gráfico 1 – Brasil: Evolução anual do saldo (admissões e desligamentos) do emprego formal (2010-2019)



Fonte: CAGED, 2020.

Entretanto, ao longo do ano de 2019, se analisarmos o emprego formal brasileiro mensal, este apresenta uma situação estável mostrando uma leve recuperação, em dez dos doze meses deste ano, e, nos dois primeiros meses de 2020, o Caged apresentou saldos positivos, como mostra o Gráfico 2, somente dois meses apresentam saldo negativo.

Gráfico 2 - Brasil: saldo mensal entre Admissões e Desligamentos do emprego formal (2019)



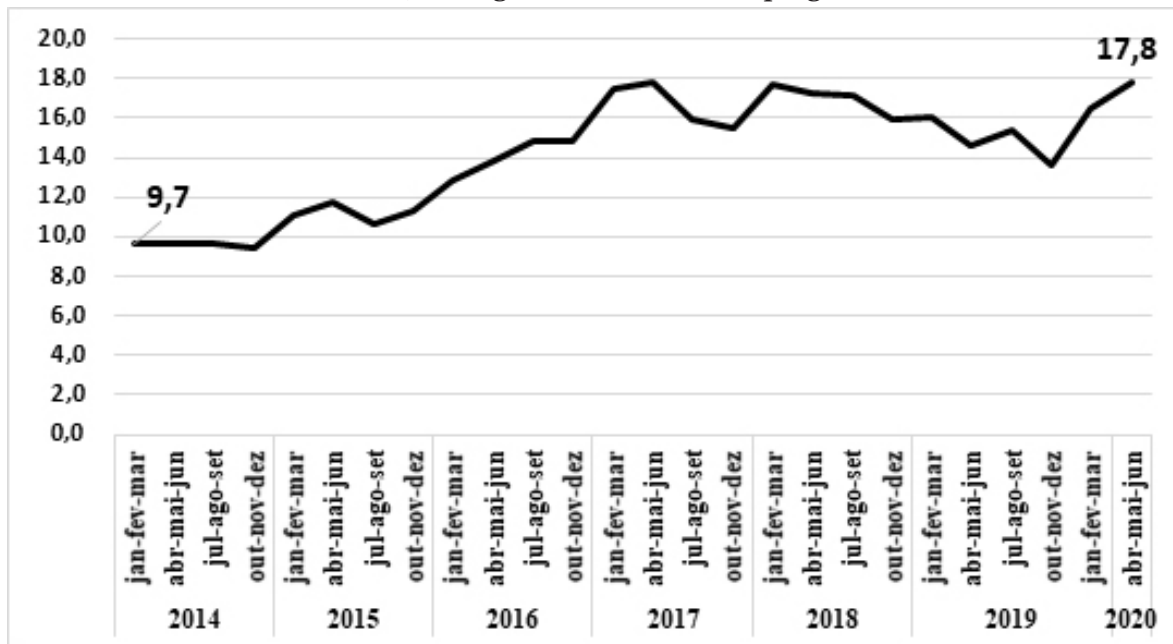
Fonte: CAGED, 2020.

No Brasil, a partir de março de 2020, a situação se inverte, e, em abril, admissões caem para pouco mais de 600 mil, em comparação com 1,3 milhão em 2019, e se mantém em um nível baixo, em torno de 700 mil admitidos. Os desligamentos aumentam após março, apesar de seu crescimento não ser tão grande quanto a queda nas contratações. Desligamentos de

março a maio de 2020 são 1,6 milhão, 1,5 milhão e 1 milhão respectivamente, em comparação com 1,3 milhão, 1,2 milhão e 1,3 milhão nos mesmos meses de 2019 (IPEA, 2020). Segundo os dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged) observa-se que no Brasil, no acumulado de 2020, o saldo entre admissões de demissões apresenta-se negativo em mais de 1,1 milhão de empregos formais (IPEA, 2020).

O estado de Alagoas acompanha está tendência de aumento da taxa de desemprego e de deterioração das condições de trabalho como se apresentam no Brasil. Alagoas apresenta uma das maiores taxas de desemprego da região nordeste, sendo que depois da pandemia da Covid-19 mostra uma taxa crescente, devido as medidas de isolamento (Gráfico 3).

Gráfico 3 – Alagoas: Taxa de Desemprego (%)



Fonte: PNAD Continua, 2020.

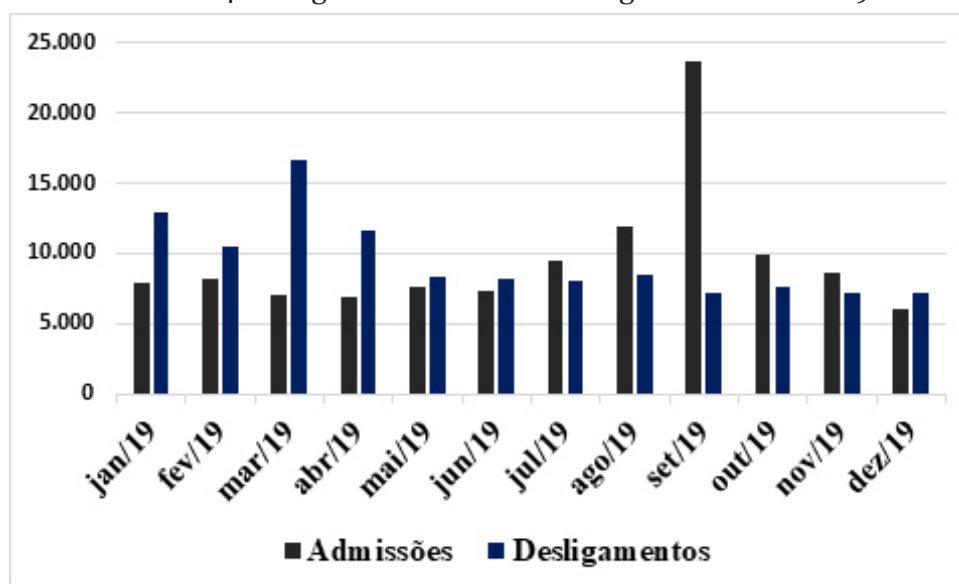
O estado de Alagoas é formado por 102 municípios, no entanto, a produção se encontra concentrada no litoral, tendo como consequência que dos 13.277 empregos criados em dezembro de 2019, segundo o Cadastro Geral de Empregado e Desempregados (CAGED), 80% estavam localizados em apenas cinco municípios que são os seguintes: Maceió, Arapiraca, Rio Largo, Marechal Deodoro e São Miguel dos Campos. Dados que demonstram uma notável escassez de oportunidades de trabalho para a população dos demais municípios, e a necessidade de ter a política pública que se façab presente nas regiões não litorâneas. A Tabela 1 ilustra o desempenho do mercado de trabalho em Alagoas segundo os setores econômicos de produção no ano 2019. Observa-se que se obteve ao final do ano saldo positivo no mercado de trabalho, sendo o setor de indústria de transformação e os serviços que apresentam o valor mais significativo. Cabe salientar a importância da indústria de transformação está relacionada com o dinamismo do setor da cana de açúcar.

Tabela 1 – Alagoas: Admitidos e desligados no ano 2019

SETORES ECONÔMICOS	2019		
	Admitidos	Desligados	Saldo
Extrativa mineral	131	103	28
Indústria de transformação	30.491	31.861	-1370
Serviços Indust. de Utilidade Pública	852	1.341	-489
Construção Civil	12.868	11.538	1330
Comércio	25.767	25.602	165
Serviços	37.715	38.365	-650
Administração Pública	66	225	-159
Agropecuária, extr. vegetal, caça e pesca	6.857	4.981	1876
Total	114.747	114.016	731

Fonte: CAGED, ME, 2020.

GRÁFICO 4 – Alagoas: Admissões e Desligamentos ano 2019



Fonte: CAGED, ME, 2020.

O Gráfico 4 mostra as admissões e demissões no Estado de Alagoas no ano 2019, observamos que no mês de setembro tem o maior número de contratações do emprego formal, devido à sazonalidade da produção de cana de açúcar. Se observamos o Gráfico 4, o saldo do emprego formal em Alagoas, verificamos que no primeiro semestre apresenta saldo negativo enquanto de agosto em diante o saldo se mostra positivo. Este fenômeno mostra o comportamento cíclico da economia alagoana que se relaciona ao ciclo da safra da cana de açúcar.

De acordo com os dados disponibilizados pelo CAGED, observamos que as características socioeconômicas dos trabalhadores alagoanos podem ser elencadas da seguinte maneira: a) na questão de gênero existe predominância na contratação de homens

numa média de aproximadamente (exceto nos setores de serviços e comércio, que conta com um grande número de trabalhadoras), com idade entre 18 e 39 anos, com até o ensino médio como grau de instrução e com um rendimento de 1,5 salário mínimo.

Ainda segundo dados do CAGED, as ocupações que tiveram o maior número de admissões em dezembro de 2019 em Alagoas estavam relacionadas à Indústria de produtos alimentícios, bebidas e álcool etílico; Construção civil; Comércio e Serviços. Porém dentre as ocupações que tiveram um aumento no total de admissões: Trabalhador da cultura de cana-de-açúcar; Vendedor de Comercio Varejista; Assistente Administrativo e Pedreiro, podemos observar que as mesmas tiveram no mesmo período um grande número de desligamentos. Consequentemente o saldo de emprego dos setores anteriormente citados tiveram resultados baixíssimos ou até negativos.

De acordo com dados da PNAD Contínua, em 2019 o mercado de trabalho alagoano conta com apenas 65% de seus trabalhadores empregados com carteira assinada. Além disso existem uma enorme discrepância em relação ao rendimento médio, enquanto aqueles com carteira assinada tiveram um rendimento médio de R\$1.431,00 no último trimestre de 2019, os trabalhadores sem carteira ganharam apenas, R\$843,00.

Ao observamos os dados referentes à evolução do emprego em Alagoas, vemos que nos meses de janeiro, fevereiro, março, abril, maio, junho e dezembro de 2019, o total de desligamentos supera o total de admissões. Tais dados revelam uma deficiência estrutural do mercado de trabalho alagoano, altamente dependente de setores que demandam de uma força de trabalho temporária, que tem como consequência maior instabilidade financeira para os trabalhadores alagoanos. Em junho de 2019, Alagoas chegou a obter uma taxa de rotatividade de 4,08%, devido principalmente às altas taxas de rotatividade do setor da construção civil e do comércio. O trabalho informal é fonte de renda de mais de 60% dos trabalhadores no estado de Alagoas, com características de salários baixos e baixa capacidade de poupança limitando a possibilidade de fazer frente a períodos longos de inatividade. Estes trabalhadores não têm acesso a serviços de saúde de qualidade, assim como também pelo tipo de atividade que realizam encontram-se mais expostos o contágio (CEPAL, 2020). A crise sanitária da Covid-19 afetará de forma negativa o mercado de trabalho, a dinâmica da pobreza e os indicadores do desenvolvimento. Dessa forma, devem-se pensar caminhos para a geração de renda para os trabalhadores que estão sendo afetados. Na próxima seção, apresentaremos o conceito de economia solidária e os avanços em Alagoas dessa prática social.

2. COOPERATIVISMO E ECONOMIA SOLIDÁRIA EM ALAGOAS

No Brasil, o surgimento da economia solidária pode ser interpretado como uma reação às crises cíclicas do capitalismo, que se aprofunda com a implantação do modelo de ajuste estrutural da década de 1990 e à desregulamentação do Estado na economia. A solidariedade passa a ser o nexos social, através do qual se constituem as organizações produtivas, quer sejam associações ou cooperativas solidárias. Nesse contexto, com redução da presença do Estado; escassez de financiamento público para as demandas sociais; revolução tecnológica provocando profundas transformações no mercado de trabalho, aumento do desemprego, etc, os indivíduos passam a se organizar em grupos autossustentáveis, solidários, para o auxílio mútuo.

Paul Singer (2002) é o autor que pauta consideravelmente estes estudos no Brasil, uma vez que para ele, a economia solidária é reinventada. Ela surge como modo de produção no interior da sociedade capitalista há cerca de 200 anos. Para o autor, a economia solidária é um modo de produção que se constitui ao lado do modo de produção capitalista, da pequena produção de mercadorias, da produção estatal, da produção privada sem fins de lucro. Para o autor, a economia solidária deverá aproveitar-se do desenvolvimento das forças produtivas; relacionar-se com o mercado capitalista, não privilegiar, nem buscar o isolamento; ela não prescinde inteiramente do Estado, mas deve buscar a sua autonomia; ter como base a história do movimento anticapitalista.

O termo economia solidária vai se consolidando à medida que as iniciativas econômicas são reconhecidas por sua natureza cooperativa, solidária e autogestionária. Paul Singer (2002a) argumenta que a economia solidária aparece como “modo de produção intersticial”, preenchendo espaços econômicos e lacunas sociais que o capitalismo havia produzido. Exemplo típico são as empresas recuperadas e autogeridas que começam a emergir neste período, introduzindo elementos de democracia e igualdade (GAIGER, 2013; CULTI, 2018). O papel da economia solidária é a importância da autogestão, a qual não é inferior à gestão capitalista para o desenvolvimento das forças produtivas (SINGER, 2002) por dispor de vantagens comparativas derivadas de sua forma social específica de produção.

Nas cooperativas geridas autogestionariamente, isto é nas cooperativas solidárias, os autores apontam que há uma reconciliação entre o trabalhador e as forças produtivas que ele detém e utiliza, não se encontram separadas do produto de seu trabalho e o trabalhador recupera as condições necessárias, mesmo se ainda insuficientes, para uma experiência integral com a vida laboral e adquirindo, assim, um novo patamar de satisfação não apenas do ponto de vista material ou monetário. Ou seja, nestes espaços o trabalhador emprega o capital, não é empregado por ele (GAIGER, 2003, CULT 2018, GRADE, 2006).

Importa observar nos desdobramentos futuros da economia solidária, se se trata de apenas uma nova prática, a da inserção no mundo do trabalho ou se, nestes experimentos gera-se uma nova consciência que poderá provocar sucessivamente novas mudanças nas práticas. O papel da economia solidária é a importância da autogestão, a qual não é inferior à gestão capitalista para o desenvolvimento das forças produtivas (SINGER, 2002) por dispor de vantagens comparativas derivadas de sua forma social específica de produção. Feitas estas considerações, apresentaremos a continuação a caracterização da economia solidária em Alagoas.

2.1 Economia Solidária em Alagoas: aproximação a partir de dados levantados na cadeia produtiva do artesanato.

Os resultados encontrados na pesquisa realizada na Universidade Federal de Alagoas com relação as artesãs do estado de Alagoas, mostraram várias características que indicaram a existência de um trabalho organizativo e institucional com evidências de sustentabilidade que podem ser interpretados como práticas de desenvolvimento local e de mitigação das condições adversas apresentadas na crise da Covid-19. Essas características encontradas foram apresentadas como “pontos fortes” que levam aos Empreendimentos

de Economia Solidária (EES) entrevistados a persistirem nessa forma de produção. Foram observados também, através dos relatos, as dificuldades enfrentadas pelos EES que limitam as possibilidades de desenvolvimento. Assim, a partir desse levantamento podemos resumir essas características no Quadro 1.

Quadro 1: Características positivas e negativas EES - Alagoas

CARACTERÍSTICAS POSITIVAS	CARACTERÍSTICAS NEGATIVAS
Organização do trabalho	Problemas de acesso à comercialização
institucionalidade	Falta de políticas públicas
Interação com a cultura local	Falta de Capital de giro
Colaboração e cooperação dos membros dos EES	Falta de divulgação do trabalho artesanal
Valorização do trabalho artesanal	Falta de espaço físico para o EES como também maquinarias, matérias primas.

Fonte: elaborado pela autora, com base em dados primários.

Assim, esses experimentos fazem emergir uma nova forma de entender a dinâmica social. A economia solidária facilita essa dinâmica, construindo uma nova práxis sociais que tem um nexos social com as especificidades do local, as quais buscam recuperar a centralidade do homem, suas habilidades produtivas e criativas, e fundamentalmente a cultura e valorização da história local. Como foi ressaltado na primeira seção deste artigo, a crise da Covid-19 vivenciada no Brasil assim como em Alagoas deteriora as condições do mercado de trabalho. Nesse sentido, um ponto fundamental é a participação da população, neste caso os EES, como autores do processo de desenvolvimento. Assim, o espaço passa hoje a desempenhar um papel crucial para se pensar o desenvolvimento, pois a própria sociedade só é concretizada no espaço. Os EES em Alagoas têm relevância na medida em que geram a possibilidade de mudança econômica e social que resultará na transformação do espaço e do local.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A chegada da crise sanitária da Covid-19 apresentou-se, tanto no Brasil quanto em Alagoas, num contexto de baixo crescimento econômico, indicadores sociais com desempenhos medíocres e vulnerabilidade macroeconômica. O mercado de trabalho foi o que mais sofreu com o impacto das medidas de isolamento que afetaram o andamento das atividades econômicas. Assim, o desemprego aumentou e, com ele, cresceu a precarização do mercado de trabalho com o aumento da informalidade. Isto vai afetar todas as dimensões de pobreza como assim também aumentar a vulnerabilidade.

A partir da experiência de pesquisa relatada realizada na Universidade Federal de Alagoas, a economia solidária apresenta-se como práxis com capacidade de construir uma prática social que tem na solidariedade e na cooperação sua centralidade. Por um lado, conseguimos observar que a recuperação do trabalho manual vem contribuir com habilidades

produtivas e criativas resgatando em muitos dos casos a identidade cultural regional, unidos por laços de cooperação, ao invés da acumulação de capital. A produção coletiva se concretiza como uma proposta que propicia o desenvolvimento local valorizando as especificidades de cada região, aumentando a riqueza, dinamizando a economia local assim como os direitos dos trabalhadores. Por outro lado, observamos que a fragilidade dos EES se relaciona com a comercialização, a falta de uma infraestrutura adequada, recursos, instalações, matérias-primas e outras que condicionam o desenvolvimento do local, limitando a sinergia que se geraria com um círculo virtuoso de mesmo.

A falta de trabalho e exclusão social precisa ser entendida como um processo que cada vez mais atinge a um número maior de pessoas imersas em situações de pobreza e pobreza extrema. Nesse sentido, o cooperativismo se reveste como uma das alternativas para a geração de renda e trabalho no estado de Alagoas.

REFERÊNCIAS

1. CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2020), “América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19: efectos económicos y sociales”, Informe Especial COVID-19, N° 1, 3 de abril [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45337/4/S2000264_es.pdf.
2. CULTI, M. **O cooperativismo popular no Brasil**: importância e representatividade. Disponível em: <<http://www.ecosol.com.br/publicacoes>> Acesso em: maio 2018.
3. GAIGER, Luiz Inácio Germany. A economia solidária diante do modo de produção capitalista. **Caderno CRH**, Quadrimestral, Salvador, v. 16, n. 39, p.181-211. 2003.
4. GRADE, Marlene. As possibilidades revolucionárias hoje: solidariedade versus capital. In: Marco Aurélio Marques Ferreira; Magnus Luiz Emmendoerfer; Rodrigo Gava. (Org.). **Administração Pública, Gestão Social e Economia Solidária: avanços e desafios**. Viçosa (MG): Editora da UFV, 2010, v., p. 274-300.
5. SINGER, Paul. “A recente ressurreição da economia solidária no Brasil”, in B. S. Santos, **Produzir para viver: os caminhos da produção não capitalista**, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2002a, pp. 81-130.
6. SINGER, P. **Introdução à Economia Solidária**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, Primeira Edição, 2002.

Evolução de indicadores educacionais no sertão de Alagoas por grupos étnicos e socioeconômicos: uma análise com base nos dados dos Censos 2000 e 2010¹

Ana Nathiely Silva Lima ⁽¹⁾; Anderson Moreira Aristides dos Santos ⁽²⁾

⁽¹⁾ ORCIDnº <https://orcid.org/0000-0002-7553-0095>. Graduada em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Alagoas. E-mail: nathiely_15@hotmail.com. Santana do Ipanema/Alagoas/Brasil.

⁽²⁾ ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4234-8665>. Doutor em Economia. Professor da Universidade Federal de Alagoas na graduação e no CMEA/UFAL. E-mail: anderson.santos@feac.ufal.br. Maceió/Alagoas/Brasil

ABSTRACT: Education is one of the most important dimensions for a country development or one specific region, through this, it is possible to reach a better quality of life, improve income and thereafter get progress. In the few last decades, there were improvements in the education levels of Brazil, Alagoas and “Sertão Alagoano”. Therefore, this analyzation work has its objective of analyzing evolution of the education’s indexes in the Sertão Alagoano and how it works by ethnic and socioeconomic groups, in order to make analyze about its resemblance of these indexes, in this mesoregion, to compare with other regions of the state among the 2000 to 2010 years. The available database has as source the Census. The study results show one meaningful evolution in the “Sertão”, comparing itself to other regions in the same period. The indexes show one improvement in education’s access by the population although the low levels, mainly among the males and black people localized in urban zone and not-poor people. Thus, Sertão is the region where the majority unalphabetized people are living at. Requiring, so, especial attention by the state government.

KEY-WORD: Education., Education’s indexes, Sertão of Alagoas.

1. INTRODUÇÃO

A educação é considerada uma das dimensões mais importantes para o desenvolvimento de um país ou de uma determinada região, é através dela que se pode almejar melhor qualidade de vida, melhor nível de renda e obter, conseqüentemente, um progresso pessoal, sendo a escolarização o meio mais prudente de se alcançá-la (ZIMMER, 2011).

Para se ter conhecimento a respeito do nível educacional da população de uma determinada localidade, são utilizados os indicadores educacionais, pois é um mecanismo importante de gestão que possibilita aos poderes públicos e privados uma visão geral dos índices que são fundamentais para a tomada de decisão, proporcionando, desta forma, as melhorias cabíveis para as situações que se encontram com baixa qualidade.

Este trabalho poderá ser útil para futuras consultas e estudos sobre a educação do Sertão alagoano, pois proporcionará dados de dois indicadores: a frequência de crianças de 6 e 7 anos à escola e de adolescentes de 15 a 17 anos, sendo estes analisados por sexo,

¹ DOI: 10.48016/978-65-86680-27-0.136-151

cor/raça, localização urbana e rural, como também pobres e não-pobres. Diante disso, a principal questão a ser investigada é: Como ocorreu a evolução dos indicadores educacionais no Sertão alagoano nos últimos anos por grupos étnicos e socioeconômicos?

Desta forma, o objetivo deste trabalho é analisar a evolução dos indicadores educacionais no Sertão alagoano e como ela ocorre por grupos étnicos e socioeconômicos, buscando estabelecer uma comparação da evolução dos indicadores educacionais do Sertão alagoano com as demais mesorregiões do estado, no período de 2000 a 2010.

A hipótese seguida aqui é de que houve uma evolução positiva dos índices da educação do Sertão, principalmente no que se refere ao maior acesso dos negros ou pardos e dos menos favorecidos às escolas.

Este trabalho está dividido em 5 seções, a começar por esta introdução. A seção 2 faz uma revisão da literatura referente ao sistema educacional brasileiro, evolução dos indicadores educacionais do Brasil e de como a educação se relaciona ou interfere na renda e na saúde. A seção 3 mostra a metodologia da pesquisa, descrevendo os indicadores que serão analisados. Em seguida, a seção 4 apresenta a análise dos resultados da evolução dos indicadores educacionais do Sertão alagoano. E por fim, na seção 5 são apresentadas as considerações finais.

2 EDUCAÇÃO NO BRASIL

Schwartzman et. al (1993) afirmam que, na educação básica, o ensino fundamental é de caráter obrigatório e compete ao poder público à promoção do ensino de forma que abranja toda a demanda. É de responsabilidade do mesmo promover creches e pré-escolas para aqueles que delas necessitam, bem como aumentar cada vez mais o acesso ao ensino médio e manter as universidades com formação de qualidade.

Os autores afirmam ainda que, toda a educação pública, de acordo com a constituição, é de caráter totalmente gratuito e proporciona aos estudantes menos favorecidos, financeiramente, um amparo através de merenda escolar, material didático, transporte e serviços de saúde. Cabe, também, ao poder público, a oferta de ensino para jovens e adultos para todos aqueles que não frequentaram a escola durante o período de idade correta, assim como a promoção de educação e atendimento às crianças especiais.

Para obter êxito e ter um bom funcionamento, segundo Schwartzman et. al (1993), o sistema educacional é organizado de forma que as responsabilidades da educação pública são divididas entre as esferas dos governos federal, estadual e municipal. É, portanto, do governo federal a responsabilidade essencial para com o ensino superior e é sua função fazer o repasse dos recursos disponíveis para os demais níveis. Os governos estaduais são incumbidos de fornecer os níveis fundamental e médio, enquanto os governos municipais se encarregam também do ensino fundamental, mas, sobretudo, da educação infantil.

2.2 EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS

2.2.1 EVOLUÇÃO DOS INDICADORES EDUCACIONAIS DO BRASIL

Mesmo havendo ainda muitos desafios a serem superados para garantir um verdadeiro progresso no país, o Brasil, nos últimos anos, vem avançando cada vez mais no que se refere à educação, de acordo com uma análise feita, em 2013, pela FETEMS (Federação dos Trabalhadores em Educação do Mato Grosso do Sul), entre os anos de 1991 e 2010, foi um dos fatores que mais evoluiu no Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM).

Este avanço que coloca o Brasil entre os três países que mais alavancaram na educação e ganharam destaque no Pisa 2009, segundo Bruns et. al (2010), dá-se devido às políticas e reformas que foram implantadas no sistema educacional e também pelo fato de o país ter criado o Ideb (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica), um indicador próprio que faz com que sejam estabelecidas as metas para que o país chegue ao mesmo patamar que os países da OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômicos).

De acordo com Carvalho (2015), as metas estabelecidas pelo programa Todos Pela Educação para serem cumpridas até o ano de 2022, contribuiu bastante para a evolução do nível de escolaridade do Brasil, deixando, ainda, uma expectativa de um futuro esperançoso de melhorias concretas na educação.

Essas metas se resumem em apenas cinco, mas que garantem um avanço significativo como um todo no setor educacional, são elas: 1. Toda criança e jovem de 4 a 17 anos na escola; 2. Que toda criança esteja plenamente alfabetizada até os 8 anos, ou seja, até 2022 100% das crianças deverão apresentar as habilidades básicas de leitura e escrita até o final do 3º ano do Ensino Fundamental; 3. Todo aluno com aprendizado adequado à sua série; 4. Todo jovem com Ensino Médio concluído até os 19 anos e 5. Investimento em Educação ampliado e bem gerido. O cumprimento destas metas, ainda segundo Carvalho (2015), será o sucesso da educação brasileira, porém requer uma boa qualidade de ensino que é uma realidade a qual ainda não existe no conjunto da educação do Brasil.

Segundo Castro (2009), houve melhorias no que se refere à acessibilidade a todos os níveis e modalidades de ensino, porém a baixa escolaridade média e a desigualdade ainda são problemas considerados graves. E ainda, a evolução e as desigualdades que ainda existem, na educação do Brasil, precisam ser identificadas. A primeira, por um indicador que é muito utilizado, internacionalmente, para mostrar a realidade da educação de determinado país, que é a média de escolaridade de indivíduos de 15 anos ou mais. Utiliza-se um novo indicador chamado de hiato educacional, que possibilita saber quantos anos de estudo, em média, faltam aos brasileiros que estão abaixo da meta, analisa também a questão do analfabetismo e qualifica o acesso à escolarização. A segunda é identificada através da análise dos indicadores por renda, localização, raça ou cor e sexo e comparando o acúmulo de escolarização de ricos e pobres.

Os avanços alcançados são mostrados, através de números, por meio desses indicadores. Varela (2008) afirma que a utilização destes é de fundamental importância para mostrar a sociedade e ao governo, em números reais, a situação em que se encontra a

educação brasileira, para que sejam feitos planejamentos que atenda, verdadeiramente, a demanda como um todo, garantindo a todos uma vida com dignidade.

De acordo com Veloso (2011), os indicadores educacionais, no Brasil, vêm evoluindo desde a década de 1990 e foi, a partir dessa época, que se iniciou o processo de universalização do ensino fundamental, como também expansão do ensino médio. O autor afirma que a qualidade da educação brasileira ainda é muito baixa e que se faz necessário uma reforma no sistema educacional para melhorar o aprendizado.

Segundo Varela (2008), o projeto educacional brasileiro tem dois propósitos, sendo um de garantir que todos tenham acesso à escola e o outro de promover um ensino de qualidade que faça com que os indivíduos sejam preparados para todos os tipos de situações do cotidiano, como também a convivência em sociedade, e não apenas ler e escrever. Combater o analfabetismo é, segundo a pesquisa, o ponto de partida para a realização deste projeto.

O Relatório Educação para Todos no Brasil 2000-2015 (2014), aponta que, com base nos dados do IBGE, a taxa de analfabetismo funcional entre os anos 2001 e 2012 da população de 15 anos ou mais, reduziu de 27,3% (2001) para 18,3% (2012) e que a taxa de alfabetização aumentou apenas de 87,6% (2001) para 91,3% (2012).

Varela (2008) mostra que o analfabetismo funcional está em 22,2% da sociedade brasileira, sendo um fator muito preocupante, pois, além de prejudicar o desenvolvimento pessoal e profissional do indivíduo, mostra que a qualidade de ensino apenas não é suficiente, precisa-se também de implantar uma cultura que façam com que se adequem às necessidades da sociedade, pois este tipo de analfabetismo retrata a ausência de habilidades em cálculos, ciências, leitura e escrita.

Portanto, em geral, de acordo com essa literatura, mesmo havendo avanços consideráveis na educação brasileira, o desafio ainda é muito grande, dado a desvantagem relativa que o país possui em seus indicadores educacionais.

2.2.2 EFEITOS DA EDUCAÇÃO SOBRE A RENDA.

A educação é uma das formas mais evidentes de ascensão social. De acordo com Mincer (1974) e Oaxaca (1973) apud Pons (2007), a diferença da renda, entre os habitantes de uma determinada nação, é definida através da educação, já que ela é um dos principais fatores que explica a diferença da produtividade na força de trabalho.

Zimmer (2011) afirma que os estudos realizados, nas últimas décadas, apontam que a educação realiza um papel fundamental na atividade econômica de um país e que existe uma correlação positiva entre a escolaridade média da população e a renda *per capita*. Segundo esse mesmo trabalho, as pessoas que possuem níveis mais elevados de estudo ficam menos tempo afastadas do mercado de trabalho, além de ocuparem os melhores cargos, recebem também os melhores salários. Desta forma, a educação não se limita, apenas, como determinante de renda futura dos indivíduos, mas também de crescimento e desenvolvimento do país.

Barbosa Filho e Pessôa (2010) apontam que Schultz (1960) é o primeiro autor que afirma ser a educação o maior investimento do indivíduo, que produz capital humano, capital este que não pode ser vendido, mas que gera valor econômico. Os autores afirmam que, para

Schultz, o aumento de capital humano justifica o aumento de renda de determinada sociedade e que os países pobres não crescem devido ao pouco capital humano que possuem, pois este é a maior limitação de investimento em capital físico. Diversos trabalhos, como Zimmer (2011), Helene (2015), Salvato, Ferreira e Duarte (2010), Neri (2008), Neri (2011), Sabbatini (2007), destacam a importância da educação na explicação seja sobre renda individual e/ou agregada e distribuição da renda.

2.2.3 EFEITO DA EDUCAÇÃO SOBRE A SAÚDE.

É notório que as áreas da educação e da saúde estão, estreitamente, correlacionadas no que se refere ao serviço público e ao direito do cidadão. Elas se correlacionam, não apenas enquanto políticas públicas, mas sobretudo, na influência do bom funcionamento que uma causa na outra e quando são bem investidas, desde o início da vida do cidadão, proporciona-lhe qualidade de vida no futuro (TEMPORÃO, 2012).

Qualidade de vida também é sinônimo de saúde, Sigerist (1941, p. 45) apud Rangel (2009) constata esta afirmação quando fala: “Saúde é um estado de completo bem-estar físico, mental e social e não meramente a ausência de doença e de enfermidade”. Rangel (2009) destaca que a qualidade de vida é considerada pela Organização Mundial e Saúde (OMS), um fator essencial para ser abordado em todas as áreas de conhecimento e para ser relacionada a todos os contextos gerais da sociedade, inclusive, com a educação.

O cotidiano mostra fatos bem nítidos no que se refere à relação entre saúde e educação, de acordo com Machado (2005), quando as crianças têm uma boa saúde física e alimentar, desempenham-se com mais facilidade na escola, obtendo um aprendizado expressivo e afluente, como também se desenvolvem mais rapidamente, tornando-se, conseqüentemente, bons profissionais após a vida estudantil.

Por outro lado, segundo Machado (2005), a escola poderia alavancar os indicadores da saúde, fornecendo, para os alunos, informações claras e práticas de uma boa higienização, como também dicas nutricionais de forma que eles possam colocar em prática, não somente na escola, mas sobretudo, em suas casas. Desta forma, obteria um resultado positivo no que diz respeito à saúde, pois, quanto mais permanecessem na escola, mais vida saudável teriam e, conseqüentemente, bem mais escolarizados.

A saúde, no início da vida da criança, também influencia na idade correta da entrada à escola, principalmente, em regiões onde o nível de precariedade é mais elevado, como é o caso do Nordeste e das zonas rurais, pois entende-se que a saúde é resultante da alimentação, da habitação, da renda e do meio ambiente em que se vive. Segundo os Parâmetros Curriculares Nacionais (2000), apud Santos (2012), quando a criança entra na escola, leva consigo os hábitos e comportamentos corretos ou incorretos herdados da família e cabe, portanto, à escola, o papel da conscientização e o fornecimento de elementos que contribuam para que o aluno adote um estilo de vida mais saudável.

Santos (2012) afirma ainda que a saúde é responsabilidade de todos e deve fazer parte do dia a dia escolar, assim como todas as disciplinas e, para que isso aconteça, é necessário que se coloque, em evidência, sua importância em todas as fases da vida escolar.

Cabe salientar, que, para Diniz (2012), o conceito de saúde é muito amplo, pois existem vários fatores e motivos para que um indivíduo seja saudável e esta amplitude tem que ser passada para o aluno através da escola, mas que não fique apenas nela e sim, que ultrapassem os muros e cheguem aos mais marginalizados, pois a saúde promove a cidadania.

A formação, neste sentido, para os profissionais da educação, faz-se necessária, porque segundo Santos (2012), é uma questão para ser tratada com prioridade, mas que acaba passando despercebido tanto pelos professores quanto pelos livros didáticos e sendo colocado para os alunos de forma superficial, como se a saúde se resumisse apenas em higiene e alimentação, sendo esta última uma contradição dentro da própria instituição de ensino.

3. METODOLOGIA

Para alcançar a finalidade deste trabalho, que é a análise da evolução dos indicadores educacionais do Sertão de Alagoas por grupos étnicos e socioeconômicos ocorrida no período entre os anos 2000 e 2010. Desta forma, faz-se necessária uma apuração de dados mais detalhados por região, sendo utilizados, portanto, os Censos Demográficos referentes aos anos mencionados.

De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Censo Demográfico é um levantamento de dados minuciosos sobre a população que é realizado a cada dez anos pelo próprio instituto. Os censos são a única forma de conhecer a verdadeira realidade da população brasileira, são feitos em todos os municípios e em suas demais particularidades (zonas rural e urbana, distritos, entre outros), sendo analisados todos os domicílios.

Foram pesquisados, no censo do ano 2000, um total de 54.265.618 domicílios e, em 2010, foram recenseados 67,6 milhões de domicílios, sendo analisados em cada um, todos os indicadores socioeconômicos. Para a realização do presente trabalho, serão considerados, apenas, alguns indicadores educacionais do estado de Alagoas, tabulados por região para que sejam feitas comparações da evolução do sertão com as demais regiões.

Os grupos foram formados de acordo com: **sexo** (masculino/ feminino), **cor** (branco/ negro e pardo), **localidade** (urbano/rural), **situação financeira** (pobre/ não-pobre). O indivíduo foi considerado pobre quanto sua renda domiciliar *per capita* era inferior a R\$ 140,00 em reais do ano de 2010. Essa linha de pobreza correspondia ao limiar utilizado no Programa Bolsa Família.

As variáveis de interesse foram escolhidas com base no dicionário compatibilizado do censo e estão descritas no quadro 1.

Quadro 1 – Indicadores utilizados para análise da evolução da educação

INDICADOR	DESCRIÇÃO
Ensino Fundamental Completo	Percentual de jovens de 15 a 17 anos que possuem ensino fundamental completo.
Ensino Médio Completo	Avaliar a população de 18 anos ou mais que concluiu os níveis fundamental e médio, por grupos: sexo; cor/raça; localidade e situação financeira.

Fonte: Elaborado pela autora, 2017.

4. ANÁLISE E RESULTADOS

4.1 INDICADORES EDUCACIONAIS DO SERTÃO DE ALAGOAS.

Nesta seção, serão apresentados os resultados da análise de alguns indicadores educacionais por grupos étnicos e socioeconômicos.

4.1.1 PROPORÇÃO DE ADOLESCENTES DE 15 A 17 ANOS COM ENSINO FUNDAMENTAL COMPLETO

A proporção de adolescentes de 15 a 17 anos, com ensino fundamental completo, é o indicador que expõe, em números relativos, a quantidade de indivíduos dessa faixa etária que conseguiu concluir este nível de ensino.

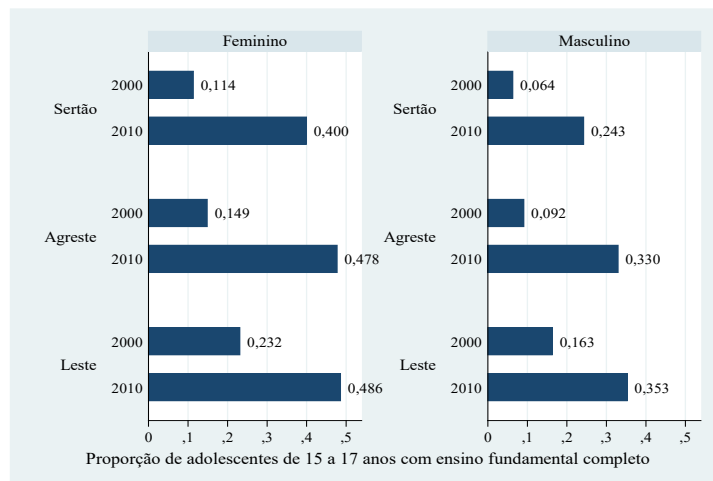
4.1.1.1 GÊNERO: FEMININO/MASCULINO

O gráfico 1 apresenta a proporção de adolescentes de 15 a 17 anos, com ensino fundamental completo, em Alagoas, nos anos de 2000 e 2010, por sexo feminino e masculino.

É possível notar, através desse gráfico, que houve uma evolução significativa, de 2000 para 2010, de adolescentes com grau de fundamental completo em ambos os sexos, porém, de acordo com os dados, o indicador para o sexo feminino em relação ao masculino foi maior em nível e variação (o aumento foi maior).

No que se refere às regiões, observa-se que, a parte sertaneja obteve os menores índices nos anos analisados, sendo o sexo feminino 11,4% (2000) e 40% (2010), o masculino, 6,4% (2000) e 24,3% (2010). Enquanto que, a região Leste obteve os maiores percentuais, sendo o sexo feminino 23,2% (2000) e 48,6% (2010) e o masculino, 16,3% (2000) e 35,3% (2010).

Gráfico 1 – Proporção de adolescentes de 15 a 17 anos com ensino fundamental completo por sexo, nas diferentes regiões do Estado de Alagoas, 2000-2010.



Fonte: Dados da pesquisa, 2017.

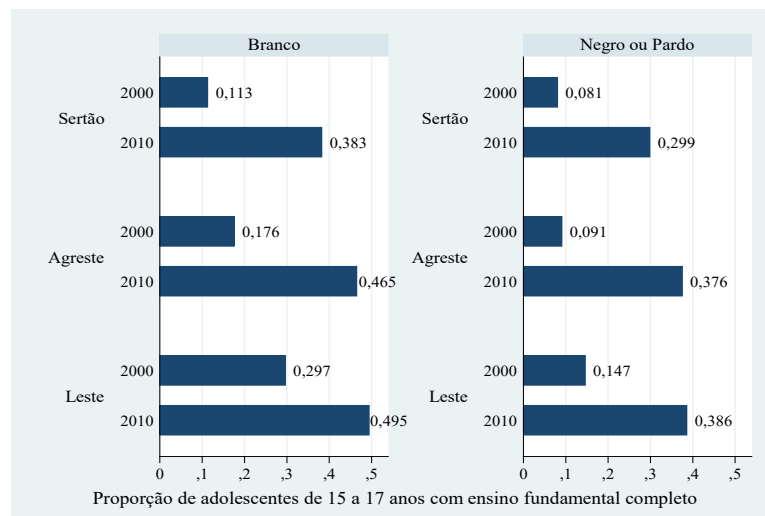
4.1.1.2 COR/RAÇA.

O gráfico 2 mostra a proporção de adolescentes de 15 a 17 anos, com fundamental completo, por cor/raça nas diferentes regiões de Alagoas, nos anos 2000 e 2010.

Os dados apontam que, apesar da evolução do indicador nos anos analisados, a maior proporção de adolescentes, com o nível fundamental completo, são de cor/raça branca e se concentram mais na região Leste do Estado de Alagoas, 29,7% em 2000 e 49,5% em 2010. Esta mesma região também lidera com o maior percentual da cor/raça negros ou pardos, 14,7% em 2000 e 38,6% em 2010.

Em contrapartida, a região do Sertão obteve os menores percentuais em ambos os anos, sendo a cor/raça branca 11,3%, em 2000; 38,3%, em 2010; cor/raça negra/parda 8,1%, em 2000 e 29,9, em 2010.

Gráfico 2 – Proporção de adolescentes de 15 a 17 anos com ensino fundamental completo por cor/raça, nas diferentes regiões do Estado de Alagoas, 2000-2010.



Fonte: Dados da pesquisa, 2017.

4.1.1.3 LOCALIDADE.

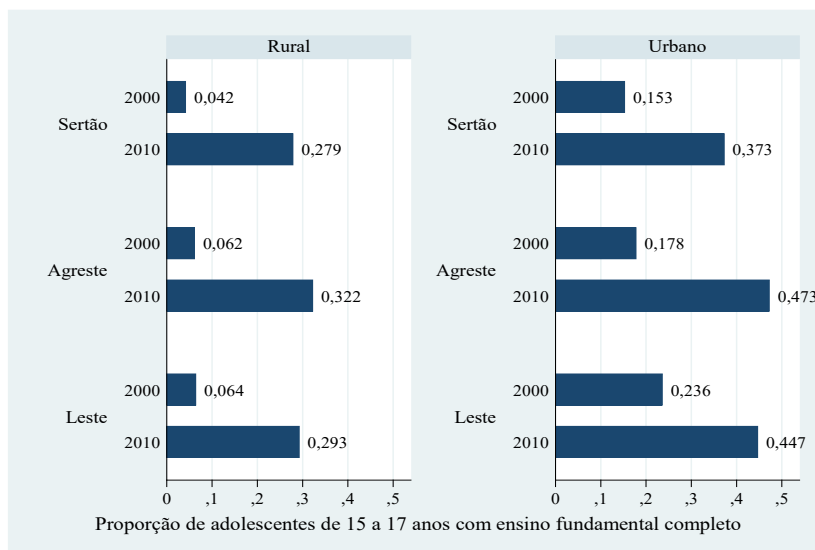
O gráfico 3 expõe a proporção de adolescentes de 15 a 17 anos que possuem o nível fundamental completo em Alagoas, por localidade rural e urbana, nos anos de 2000 e 2010.

É possível notar, através desse gráfico, que a proporção, nas duas localidades, aumentou significativamente, principalmente, na área rural. Sendo que a região do Sertão possuía os menores percentuais de adolescentes com nível fundamental completo no ano 2000, rural 4,2% e urbano 15,3%. Em 2010, mesmo com a evolução desse indicador, o Sertão continuou com os menores percentuais, comparado às demais regiões, sendo 27,9% rural e 37,3% urbano.

A região leste, por sua vez, obtinha os maiores percentuais de adolescentes com fundamental completo em Alagoas. No ano 2000, na zona rural, eram 6,4% e na zona urbana, 23,6%. Em 2010, essa posição foi ocupada pela região do Agreste com 32,2% a zona rural e 47,3% a zona urbana.

Em geral, pode-se perceber que, os adolescentes que possuem esse nível de instrução, nestas três regiões do estado de Alagoas, encontram-se, em sua maioria, na zona urbana.

Gráfico 3 – Proporção de adolescentes de 15 a 17 anos com ensino fundamental completo por localidade, nas diferentes regiões do Estado de Alagoas, 2000-2010.



Fonte: Dados da pesquisa, 2017.

4.1.1.4 POBRE/NÃO POBRE.

O gráfico 4 mostra a proporção de adolescentes de 15 a 17 anos pobres e não/pobres que possuem o ensino fundamental completo nos anos de 2000 e 2010, no Estado de Alagoas.

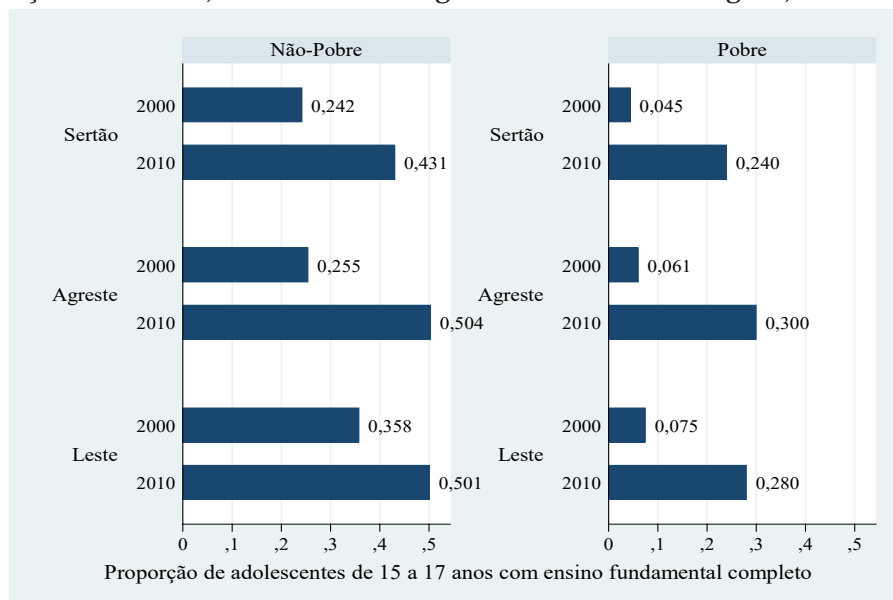
Neste gráfico, pode ser observado que houve uma evolução deste indicador em todas as mesorregiões do estado de Alagoas, do ano 2000 para o ano 2010. É possível notar que a proporção de adolescentes com ensino fundamental completo para o caso dos pobres mais que dobrou em 2010 nas mesorregiões Sertão e Agreste.

A região Leste obteve os maiores percentuais, em 2000, os adolescentes não - pobres correspondiam a 35,8% e os pobres a 7,5%. Em 2010, a região Agreste passou a ter os maiores índices, sendo os não-pobres com 50,4% e os pobres com 30%.

Em contrapartida, a região do Sertão obteve, nos dois anos analisados, os menores percentuais comparados às demais regiões; em 2000, a porcentagem de não-pobres era de 24,2 % e a de pobres de 4,5%, e, em 2010, a porcentagem de não-pobres era de 43,1% e a de pobres 24%.

Os dados, em sua totalidade, apontam que a maior parte de adolescentes de 15 a 17 anos que possuem o ensino fundamental completo, no estado de Alagoas, estão enquadrados no grupo de não-pobres.

Gráfico 4 – Proporção de adolescentes de 15 a 17 anos com ensino com fundamental completo por situação financeira, nas diferentes regiões do Estado de Alagoas, 2000-2010.



Fonte: Dados da pesquisa, 2017.

4.1.4 PROPORÇÃO DE INDIVÍDUOS DE 18 ANOS OU MAIS COM ENSINO MÉDIO COMPLETO.

O indicador denominado proporção de indivíduos de 18 anos ou mais, com ensino médio completo, é necessário para se ter uma média proporcional da população pertencente ao grupo da maior idade, que possui o nível médio completo.

No presente trabalho, esse indicador será utilizado para medir a quantidade (relativa) de alagoanos de 18 anos ou mais que concluiu este nível de formação nos anos de 2000 e 2010, por sexo, cor/raça, localidade e posição social, nas regiões Sertão, Agreste e leste.

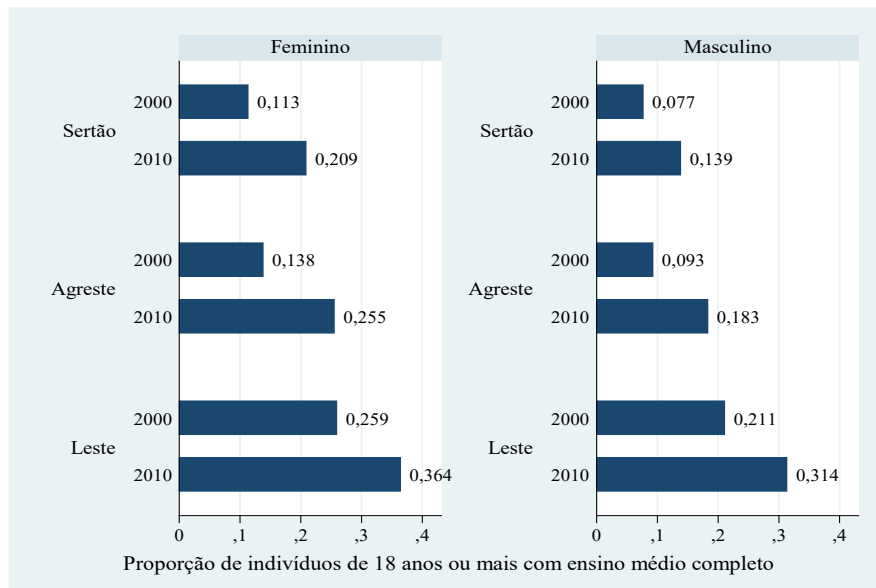
4.1.2.1 SEXO: FEMININO/MASCULINO.

O gráfico 5 apresenta a proporção de indivíduos de 18 anos ou mais que possuem o ensino médio completo, por sexo, nos anos 2000 e 2010, em Alagoas.

Neste gráfico, pode-se perceber que houve um aumento significativo, nesse indicador, tanto para o sexo masculino, como do feminino. A região Agreste foi a que mais se destacou em aumento proporcional de indivíduos do sexo feminino, passando de 13,8% (2000) para 25,5% (2010). Já com relação ao sexo masculino, a região destaque foi a Leste, pois passou de 21,1% (2000) para 31,4% (2010).

A região do Sertão obteve a menor evolução deste indicador em ambos os sexos. No feminino, teve um aumento de 9,6 pontos percentuais (p.p.) e, no masculino, de 6,2 p.p.

Gráfico 5 – Proporção de indivíduos de 18 anos ou mais com ensino médio completo por sexo, nas diferentes regiões do Estado de Alagoas, 2000-2010.



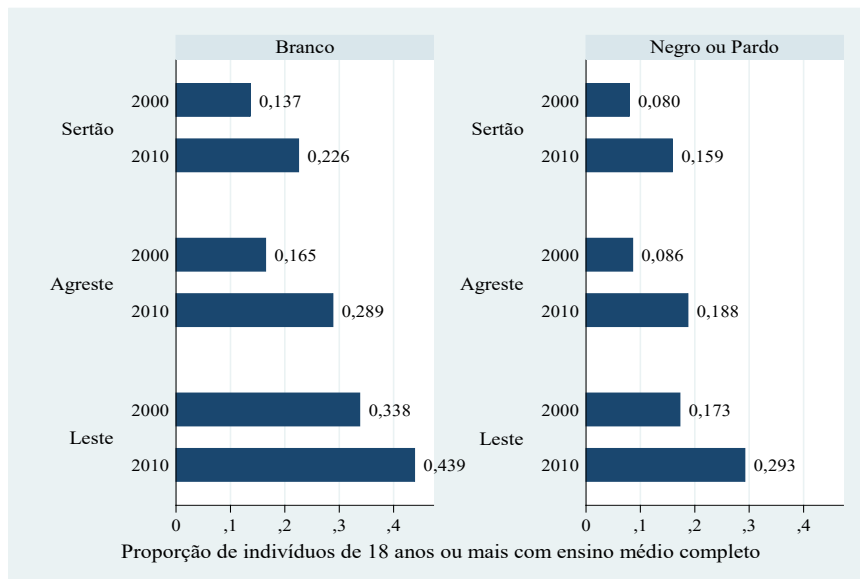
Fonte: Dados da pesquisa, 2017.

4.1.2.2 COR/RAÇA.

O gráfico 6 apresenta a proporção de indivíduos de 18 anos ou mais com ensino médio completo em Alagoas, por cor/raça, nos anos 2000 e 2010.

O Sertão, nesta análise, foi a região que obteve o menor nível nesse indicador e a menor evolução, tanto de brancos (8,96 p.p.), quanto de negros ou pardos (7,9 p.p.). Vale ressaltar, também, que os indivíduos brancos correspondem a maior parte (relativa a sua parte) da população alagoana de 18 anos ou mais que possuem o ensino médio completo.

Gráfico 6 – Proporção de indivíduos de 18 anos ou mais com ensino médio completo por cor/raça, nas diferentes regiões do Estado de Alagoas, 2000-2010.



Fonte: Dados da pesquisa, 2017.

4.1.2.3 LOCALIDADE.

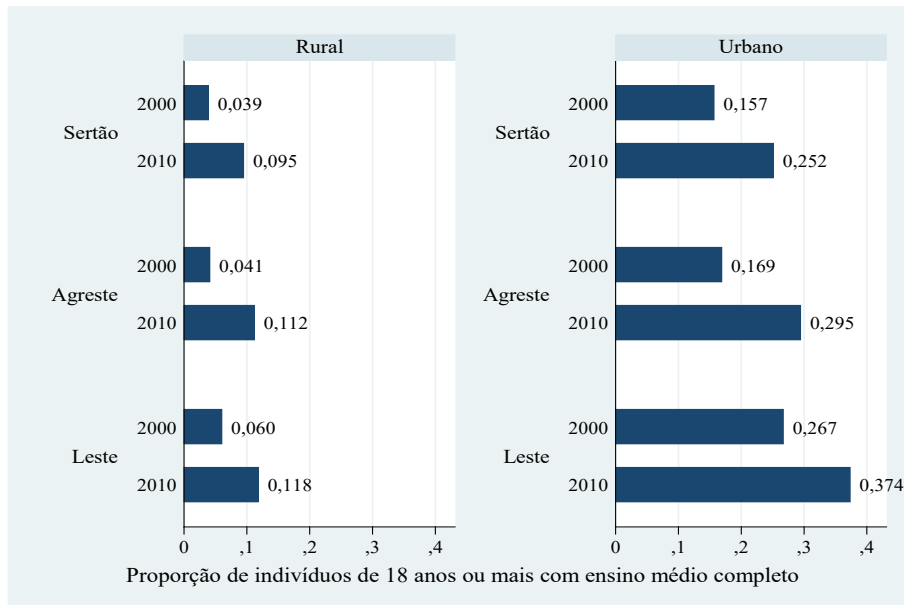
No gráfico 7, é analisada a proporção de indivíduos de 18 anos ou mais que residem na zona rural e na zona urbana das regiões alagoanas que têm o ensino médio completo nos anos de 2000 e 2010.

Os dados apontam que a zona rural apresenta índices baixos em relação à zona urbana, em todas as regiões, nos dois anos analisados. No que se refere à evolução do indicador, nesta localidade, é possível notar que a região Agreste se destaca com o aumento de 7,1 p.p. de 2000 para 2010.

Na zona urbana, a região Agreste também obteve maior evolução, com 12,6 p.p. a mais de jovens com ensino médio completo. A região Leste, por sua vez, é a que possui os maiores percentuais do estado de Alagoas nas duas localidades, tanto em 2000, com 6% (rural) e 26,7% (urbana), quanto em 2010 com 11,8% (rural) e 37,4% (urbana).

Em contrapartida, o Sertão é a região com menor proporção de jovens com ensino médio completo, sendo, na zona rural, 3,9% (2000) e 9,5% (2010) e, na zona urbana, 15,7% (2000) e 25,2% (2010).

Gráfico 7 – Proporção de indivíduos de 18 anos ou mais com ensino médio completo por localidade, nas diferentes regiões do Estado de Alagoas, 2000-2010.



Fonte: Dados da pesquisa, 2017.

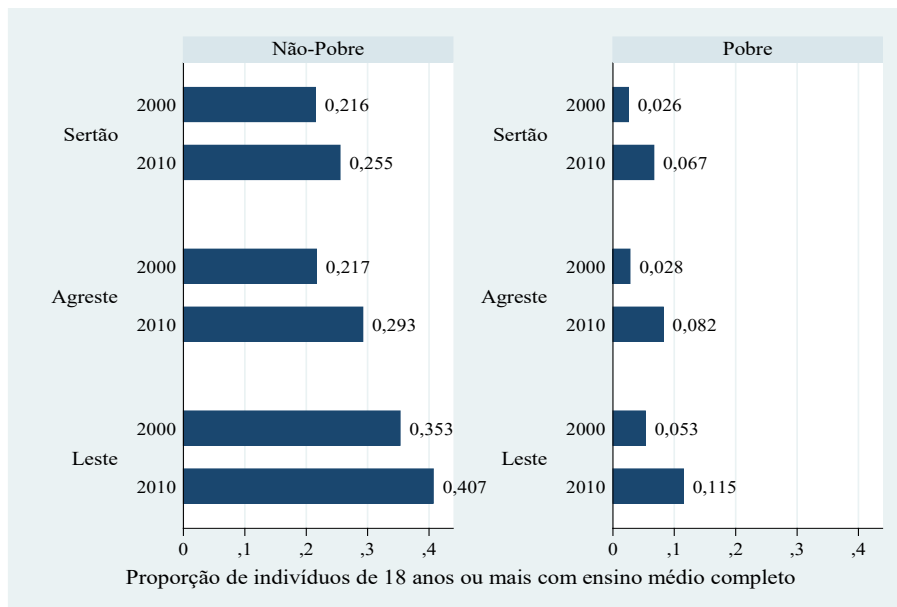
4.1.2.4 POBRE/NÃO-POBRE.

O gráfico 8 mostra o percentual de indivíduos, pobres e não-pobres, de 18 anos ou mais que possuem o nível médio completo, no estado de Alagoas, em 2000 e 2010.

É possível observar que, houve a evolução deste indicador em todas as regiões do estado de Alagoas, porém a maior parte de indivíduos desta faixa etária, com o nível médio completo, encontram-se entre a população não-pobre. A região do Sertão é a que tem menores percentuais. Em 2000, apenas 21,6% dos jovens não-pobres e 2,6% dos jovens pobres que possuíam este nível instrução completo e, em 2010, houve apenas um acréscimo de 4,1 p.p. para os pobres e 3,9 p.p. de não-pobres.

O Leste é a região que detém maior quantidade de indivíduos com este nível de formação. Em 2000, eram 35,3% de não-pobres e 5,3% de pobres e, em 2010, eram 40,7% de não-pobres e 11,5% de pobres.

Gráfico 8 – Proporção de indivíduos de 18 anos ou mais com ensino médio completo por situação financeira, nas diferentes regiões do Estado de Alagoas, 2000-2010.



Fonte: Dados da pesquisa, 2017.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho apresentou a evolução de alguns indicadores educacionais das três regiões do Estado de Alagoas por grupos étnicos e socioeconômicos, nos anos 2000 e 2010, com o objetivo de analisar a educação do Sertão alagoano. No primeiro momento, foi realizada uma revisão da literatura a respeito da evolução dos indicadores educacionais no Brasil e do efeito da educação sobre a renda e a saúde, buscando indicar a importância da educação.

A educação, no Brasil, vem passando por constante evolução nas últimas décadas e apesar de ainda ter muitas desigualdades e baixa escolaridade, a população tem, atualmente, maior acesso a todos os níveis e modalidades educacionais. A educação é um processo de socialização dos indivíduos e não pode ser analisada apenas como um fator isolado, pois, para que sejam atingidos os seus objetivos, são necessários outros elementos sociais.

A revisão de literatura mostrou que renda, saúde e educação dependem um do outro para existirem de maneira eficaz. O nível de instrução e de conhecimento definem a renda da população de uma nação e é uma das formas de se obter melhor posição social, por outro lado, indivíduos com melhores rendimentos têm acesso às melhores escolas e, conseqüentemente, melhor educação. Da mesma forma, é preciso se ter uma boa saúde física e mental para se desenvolver na escola, conseguir aprender mais para ser um bom profissional no futuro, ao passo que é, na escola, que precisa ser ensinado as práticas de como se ter uma vida saudável, como também obter desta forma, qualidade de vida.

Observam-se melhorias, no indicador de proporção de jovens de 15 a 17 anos que estão na escola, contudo, o Sertão apresenta indicadores inferiores às outras mesorregiões, além de que o sexo masculino, pretos e pardos, indivíduos da área rural e pobres possuem níveis educacionais mais precários.

No que se refere aos indivíduos de 18 anos ou mais com o ensino médio completo, observa-se, também, que as jovens do sexo feminino, cor branca, que se localizam na zona urbana e os não-pobres possuem melhores indicadores. É possível observar, também, que apesar de ter ocorrido uma evolução deste indicador, os níveis educacionais são baixos, principalmente, para os grupos desfavorecidos.

Em suma, pode-se perceber que os indicadores educacionais do Sertão de Alagoas tiveram uma evolução bastante significativa no período analisado. Em contrapartida, o Sertão é a região onde se encontra os indicadores mais precários, principalmente, para o sexo masculino, pretos e pardos, área rural e pobres. Necessitando, portanto, de uma atenção especial ou um cuidado redobrado por parte do governo local e do estado.

REFERÊNCIAS

1. BARBOSA FILHO, F. de H.; PESSÔA, S. de A. Educação e Crescimento: O que a evidência empírica e teórica mostra? *Economia*, Brasília(DF), v.11, n.2, p.265–303, mai/ago 2010. Disponível em: <www.anpec.org.br> Acesso em: 21 dez 2016.
2. CARVALHO, Márcia. *Educação Inclusiva no PAR – Plano de Ações Articuladas*. Disponível em: <diversa.org.br/ler/26/05/2015> Acesso em 24 jan 2017.
3. CASTRO, Jorge Abrahão de. Evolução de Desigualdade na educação brasileira. *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 30, n. 108, p. 673-697, out. 2009. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>> Acesso em: 09 jan 2017.
4. DINIZ, Airton Solla. *Saúde e educação: Uma Relação Possível*. Porto Alegre, 2012. Disponível em: <www.lume.ufrgs.br> Acesso em: 13 fev 2017.
5. HELENE, Otaviano. *Concentração de Renda no Brasil: Educação e Desigualdade*. Disponível em: <<http://diplomatique.org.br/concentracao-de-renda-no-brasil-educacao-e-desigualdade/ler/20/02/2015>> Acesso em 20 jan 2017.
6. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br/home/>> Acesso em: 10 fev 2017.
7. MACHADO, Danielle Carusi. Efeitos da saúde na idade de entrada à escola. *Pesquisa e planejamento econômico | ppe | v. 38 | n. 1 | abr. 2008*. Disponível em: <ppe.ipea.gov.br> Acesso em: 18 fev 2017.
8. MINISTERIO DA EDUCAÇÃO. *Banco Mundial analisa a evolução e os desafios da educação brasileira*. Disponível em: <www.portal.mec.gov.br> Acesso em: 13 dez 2016.
9. MINISTERIO DA EDUCAÇÃO. *Relatório Educação para Todos no Brasil 2000-2015*. Disponível em: <www.portal.mec.gov.br> Acesso em: 13 dez 2016.

10. PONS, Thais. *Efeitos da qualidade da educação sobre o diferencial de renda dos jovens no Brasil*. São Paulo, 2007. Disponível em: <bibliotecadigital.fgv.br> Acesso em: 21 dez 2016.
11. RANGEL, Mary. Educação e saúde: uma relação humana, política e didática. *Educação*, Porto Alegre, v. 32, n. 1, p. 59-64, jan./abr. 2009. Disponível em: <revistaseletronicas.pucrs.br> Acesso em: 10 fev 2017.
12. RITTO, Cecília. *Educação foi o que mais contribuiu para aumento de renda dos brasileiros na última década*. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/brasil/educacao-foi-o-fator-que-mais-contribuiu-para-aumento-de-renda-dos-brasileiros-na-ultima-decada/ler/03/05/2011>> Acesso em 25 jan 2017.
13. SABBATINI, Renato M. E. *Renda e Educação no Brasil*. Instituto Edumed, 2007. Disponível em: <www.sabbatini.com> Acesso em: 15 jan 2017.
14. SALVATO, M. A.; FERREIRA, P. C. G.; DUARTE, A. J. M. O impacto da escolaridade sobre a distribuição de renda. *Est. econ.*, São Paulo, v. 40, n. 4, p. 753-791, outubro-dezembro 2010. Disponível em: <www.scielo.br> Acesso em: 21 dez 2016.
15. SANTOS, Maria Ladjane Galdino dos. *A responsabilidade da escola na saúde dos alunos*. Disponível em: <www.posgraduacaoredentor.com.br> Acesso em: 20 dez 2016.
16. SCHWARTZMAN, S.; DURHAM, E. R.; GOLDEMBERG, J. *A educação no Brasil em uma perspectiva de transformação*. Disponível em: <<http://www.schwartzman.org.br/simon/transform.htm/ler/06/1993>> Acesso em 15 dez 2016.
17. TEMPORÃO, José Gomes. *Artigo analisa relação entre educação e saúde*. Disponível em: <<http://www.ensp.fiocruz.br/portal-ensp/informe/site/materia/detalhe/30872/ler/05/09/2012>> Acesso em: 20 jan 2017.
18. VARELA, Isabela Dalle. *Educação e Dignidade Humana: uma análise da realidade de crianças e adolescentes brasileiras*. 2008. 90 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Departamento de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
19. VELOSO, Fernando. A evolução recente e propostas para a melhoria da educação no Brasil. *Brasil: A nova agenda social*. Disponível em: <www.schwartzman.org.br> Acesso em: 09 jan 2017.
20. VIZIA, Bruno de. Para cada ano de estudo, renda aumenta 15%, mostra a FGV. *Gazeta Mercantil Online* – São Paulo, 2008. Disponível em: <www.cps.fgv.br/ler/10/10/2008> Acesso em: 22 dez 2016.
21. ZIMMER, Roberto. *As relações entre educação, geração de renda e ocupações no estado do Rio Grande do Sul*. Porto Alegre, 2011. Disponível em: <www.lume.ufrgs.br> Acesso em: 20 dez 2016.

A influência do bolsa família nos municípios de alagoas: uma análise do IDH-M¹

The influence of bolsa família in the municipalities of Alagoas: an analysis of the HDI-M

Wellington Felipe dos Santos Silva⁽¹⁾

⁽¹⁾ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9348-8863>. Mestrando; Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal do Ceará – Caen/UFC; Fortaleza, Ceará; Brasil. E-mail: felipe-w-f@hotmail.com

ABSTRACT: Much is said about praise received by Bolsa Família, the most successful income transfer program in the history of Brasil. Financial transfers are made to families in low-income conditions, as long as they comply with health and education obligations. As the parameters used to measure the degree of human development are also related to BF, the idea arises to analyze whether the benefit can impact the living conditions of the population covered. For this purpose, the Municipal Human Development Index (HDI-M) was used, the main measure of the level of improvement in the well-being of cities. Therefore, the objective of this work is to examine the performance of the BF in the municipalities of the state of Alagoas, seeking to observe the relationship with the HDI-M. The applied methodology is classification of places based on the index, with subsequent comparison with the classification derived from the total number of beneficiary families in each location. Thus, the 10 largest and 10 smallest placed in each variable were analyzed. The results pointed out the positive influence of BF for the highest levels of human development, in addition to highlighting the city of Maceió as an important agent to evolve the HDI-M of its surroundings. Another relevant result is the drop in coverage of families in the main locations, which may result in a drop in the HDI-M. Finally, the importance of BF in Alagoas was noted, emphasizing the need to maintain and expand the program.

KEY-WORD: Human development, Social politics, Alagoas.

INTRODUÇÃO

Ao longo dos anos, o Brasil tem sofrido com a questão da pobreza, pois a situação está distribuída, heterogeneamente, ao longo do território. Entretanto, algumas regiões se destacam pela grande parcela dos habitantes sem acesso a renda. Esse é o caso do estado de Alagoas, que se sobressai como uma das unidades com maior quantidade de pobres, estando localizado em uma das regiões que mais são afetadas pelo problema. Além da pobreza, os alagoanos são afetados pelas fortes concentrações de renda e produtiva, que aumentam a desigualdade social.

¹ DOI: 10.48016/978-65-86680-27-0.152-170

Para combater esse cenário de forma direta, surge, em 2003, o Programa Bolsa Família (PBF), que visa fornecer uma renda mensal fixa para famílias brasileiras que se encaixem em determinadas exigências, buscando superar a pobreza e a miséria. Desde a sua origem, o programa tem fornecido renda para vários municípios considerados pobres, recebendo elogios por conta disso, inclusive internacionalmente. Hoffmann (2007), Rocha (2007), Soares e Sátyro (2009) apontam que o PBF teve efeito rápido, apresentando resultados positivos, já nos primeiros anos de atuação.

Algumas dificuldades são observadas: como medir o grau de pobreza? Que parâmetros considerar? Como classificar os locais que superaram essa situação? Existem alternativas que buscam responder tais questionamentos, como por exemplo, a renda per capita, mas o indicador que é utilizado, comumente, para avaliar essas questões é o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). O índice aplica-se para países, estados e municípios, medindo o desenvolvimento do local através de três aspectos: renda, saúde e educação.

Considerando que o Bolsa Família determina condicionantes educacionais e de saúde para que seus beneficiários mantenham o benefício financeiro, além de se propor a influenciar na formação de capital humano, visando que os indivíduos ascendam socialmente e superem a pobreza, esse trabalho tem o objetivo de avaliar a atual aplicação do programa nos municípios alagoanos, considerando o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Por tratar-se de municípios, utilizar-se-á, como variável de análise, o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M), que funciona de forma semelhante ao IDH, diferenciando-se por classificar a nível municipal. Como objetivos específicos, busca-se classificar todas as cidades de Alagoas, de acordo com seus respectivos, IDH-M e analisar como se distribui o benefício nas cidades. A princípio, supõe-se que a renda transferida pelo governo federal, através do programa assistencialista, é de suma importância para a vida das pessoas mais desfavorecidas e tem ajudado a diminuir o número de pobreza.

Este trabalho é dividido em cinco seções, incluindo esta introdução. Na segunda, apresenta-se discussões de variados autores e trabalhos que se propuseram a investigar o conceitos e aplicações do Programa Bolsa Família (PBF) e do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), como foco municipal. Após isso, é apresentada a metodologia utilizada no trabalho, detalhando as variáveis em análise. Em seguida, observa-se os resultados alcançados na pesquisa. Por fim, são feitas as últimas considerações, comentando os resultados obtidos.

REFERENCIAL TEÓRICO

Programa Bolsa Família (PBF)

A discussão sobre superação da pobreza, no Brasil, ganhou mais força, no início dos anos 2000, com o indicativo governamental da fortificação das políticas sociais. Entretanto, esse cenário foi favorecido por uma trajetória de crescimento nas políticas de proteção social de, aproximadamente, 40 anos. Soares e Sátyro (2009) datam que o início do sistema de proteção social brasileiro acontece no período do Estado Novo, porém, a inclusão e cobertura da maior parte da população só se realiza com a criação da previdência rural, em 1971. A Constituição de 1988 é o maior marco para o direcionamento das ações assistenciais. Rocha (2011) aponta a importância do documento para a criação de programas de transferência

de renda, destacando, também, a regulamentação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), em 1993.

A autora também fala que, a partir de então os programas assistenciais, alcançaram mais pessoas e aumentam os valores repassados pelos benefícios. Nos anos de 1990, entre os governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC), são criados os primeiros programas de transferência de renda, sendo eles: o Bolsa Escola, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), o Auxílio Gás e o Bolsa Alimentação.

O Bolsa Família é criado pelo governo federal, em 2003, como o principal programa de enfrentamento a pobreza e retirada dos brasileiros da miséria, estabelecendo a fusão dos quatro programas até então existentes. Visto que todos esses programas anteriores enfrentavam problemas relacionados ao repasse dos recursos, devido à parceria entre governo federal e municipal, além da incapacidade gerencial dos municípios mais pobres, a fusão ampliou, significativamente, a clientela atendida. (SOUZA, 2011).

Inicialmente, o órgão responsável pelo programa era a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc), do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), tendo as funções de: estabelecer normas para a execução; definir valores de benefício; estabelecer o diálogo com os municípios; definir e acompanhar contrapartidas; estabelecer metas; definir quotas por município; estabelecer parcerias com os estados e com outros órgãos do Governo Federal; acompanhar o andamento do programa em geral e fazer avaliações regulares do PBF. A Caixa Econômica Federal é o órgão operador e pagador, ficando responsável por receber as informações do público beneficiário, levantadas pelos municípios, processar estas informações, calcular a renda familiar per capita, de acordo com os critérios estabelecidos pela Senarc, calcular quanto deve receber cada família, emitir os cartões magnéticos para pagamento e pagar o benefício mensalmente. (SOARES & SÁTYRO, 2009).

Atualmente, o sistema de gestão sofreu poucas alterações, a Senarc mantém a responsabilidade sobre o programa, porém, responde ao Ministério da Cidadania. A gestão do Bolsa Família continua descentralizada, envolvendo, tanto a União, quanto os estados e os municípios nas atribuições de execução.

Ao contrário da maioria dos seus antecessores, o BF tem transferência direta de renda com condicionalidades, ideia que surge, durante os anos noventa, com o duplo objetivo de combater a pobreza, no curto prazo, via transferências de renda e reduzir a pobreza, no longo prazo, com incentivo à acumulação do capital humano das futuras gerações via condicionalidades (FISZBEIN & SCHADY, 2009).

Souza (2011) mostra que, após a unificação, os beneficiários eram famílias em situação de pobreza e extrema pobreza. Aquelas consideradas pobres deveriam ter renda por pessoa de R\$ 70 a R\$ 140, enquanto as de extrema pobreza, de até R\$ 70. Qualquer família, em extrema pobreza, poderia receber o benefício; já as famílias pobres, só participariam se tivessem algum filho de até 17 anos. Com o passar dos anos, os critérios de elegibilidade passaram por mudanças, as famílias extremamente pobres, recebendo um valor mensal de R\$ 68,00, como benefício básico, com um benefício variável mensal de R\$ 22,00 por crianças e adolescentes de até 15 anos, com máximo três crianças e/ou adolescentes. Existia, também, um valor variável mensal

de R\$ 33,00 relacionado a adolescentes de 16 a 17 anos, com máximo de dois adolescentes. As famílias pobres não recebem o benefício básico, somente as variáveis.

Como condições, tinham que manter as crianças e adolescentes, em idade escolar, frequentando a escola, seguir o calendário de vacinação para crianças de 0 a 6 anos e a agenda pré e pós-natal para gestantes e mães em amamentação. Presentemente, fazem parte do programa todas as famílias com renda por pessoa de até R\$ 89,00 mensais e famílias com renda por pessoa entre R\$ 89,01 e R\$ 178,00 mensais, desde que tenham crianças ou adolescentes de 0 a 17 anos, mantidos os outros critérios condicionantes. Vale ressaltar que o BF é dinâmico, portanto, há famílias entrando e outras saindo do programa todos os meses.

Analisando a evolução do programa, Soares e Sátyro (2009) destacam que a primeira grande meta foi alcançada em 2006, atingindo o total de 11 milhões de beneficiários. Esse número tornava o PBF em um dos maiores instrumentos de política social brasileira, somente ficando atrás, em número de beneficiários, do Sistema Único de Saúde (SUS), da educação pública e da previdência social. Apesar disso, o programa era relativamente pequeno em termos orçamentários, correspondendo a aproximadamente 0,3% do Produto Interno Bruto (PIB). Os autores também indicam que, entre 1995 e 2006, o benefício contribuiu, significativamente, para redução da desigualdade, apesar de representar apenas 0,5% da renda entre todas as famílias e ter apenas um ano de funcionamento. Calcula-se que o BF contribuiu para reduzir a proporção de pobres e intensidade da pobreza.

Rocha (2011) mostra que a Pesquisa Nacional de Amostra Domiciliar (Pnad) para os anos de 2004 e 2006 já apresentava questionários suplementares para investigação do recebimento de transferências de renda assistenciais, especificamente as advindas do PBF. Segundo os resultados, os beneficiários quadruplicaram no período. Ressalta-se que tais resultados não representam uma expansão real da cobertura, visto que muitos domicílios investigados declaravam estar recebendo os benefícios anteriores, quando, na verdade, já recebiam do BF, subestimando os resultados.

Sobre a questão da focalização, Souza (2011) menciona que os mais pobres são atingidos em um grau relativamente razoável, ou seja, entre todos os beneficiários, a grande maioria se encontra entre os relativamente mais pobres. Segundo seus cálculos, os estados da região Nordeste apresentam as maiores proporções de pobres, com destaque para Alagoas, com 61,04% de sua população na pobreza em 2006.

Vários outros autores discutem a efetividade do BF para combater a pobreza, Barros et al. (2006) e Barros et al. (2007) analisam o impacto do BF sobre a redução da desigualdade de renda entre 2001 e 2005, chegando à conclusão que o programa é capaz de aliviar a pobreza. Nessa mesma direção, Hoffman (2007), Rocha (2007) e Barros et al. (2010) também pesquisaram os efeitos do BF na diminuição da pobreza. Todos chegaram em resultados qualitativamente semelhantes, observando os efeitos positivos do BF na pobreza e, de certo modo, na distribuição de renda. Porém, observa-se que o maior impacto do BF é na região Sul do país. A região Nordeste contém o maior número de beneficiários em nível nacional e, apesar de apresentar redução, continua na linha de pobreza, principalmente, nas áreas rurais.

ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO (IDH)

A saída da pobreza não pode ser medida, univocamente, pelo lado econômico, pois também está associada ao bem-estar, conceito que abrange outros aspectos. De acordo com Cerqueira et al. (2009), é possível analisá-lo por dimensão objetiva e subjetiva, sendo uma medida e registrada por indicadores numéricos, e outra, a que consiste no que o próprio indivíduo avalia sobre a vida que tem levado. É baseado nesses princípios e, para acompanhar o desenvolvimento humano, que surge, no Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) e no Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH), o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), calculado desde 1990.

Criado por Mahbub ul Haq², com a colaboração do economista indiano Amartya Sen³, o índice pretende ser uma medida geral e sintética do desenvolvimento humano. Cunha (2002) o caracteriza por busca concentrar, em um número, um conjunto de condições, mostrando que não bastam tabelas sociais. Ainda, segundo Cerqueira et al. (2009), foi a partir dele que as Nações Unidas se tornaram capazes de sinalizar aos governantes dos diversos países e regiões, em desenvolvimento, a proposição de que buscar crescimento não é sinônimo único e exclusivo de fazer aumentar o produto interno bruto.

Esse indicador considera, na formulação, questões econômicas, educacionais, de saúde e de longevidade. O IDH mede, basicamente, a qualidade de vida dos indivíduos em diferentes localidades. Fukuda-Parr et al (2004) apresentam como as três principais dimensões: uma vida longa e saudável, medida pela esperança de vida ao nascer; conhecimento, medido pela taxa de alfabetização de adultos (com ponderação de 2/3) e pela taxa de escolarização bruta combinada do primário, secundário e superior (com ponderação de 1/3); e um nível de vida digno, medido pelo PIB per capita (dólares PPC — paridade de poder de compra).

No decorrer dos anos, surgiu o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M), que é uma aplicação do IDH em nível municipal. Para Batella e Diniz (2006), esse indicador tem, por objetivo, representar a complexidade de um município, em termos do desenvolvimento humano, que ele apresenta. Para tanto, são consideradas três variáveis, consideradas essenciais a vida: educação, longevidade e renda.

Vários estudos utilizam o IDH-M como instrumento, tendo aplicação em diversas áreas do conhecimento. É o caso de Jacinto-Rego et al (2008), que analisa o índice de desenvolvimento humano em relação a variáveis nutricionais, e também foi utilizado por Scarpin e Slomski (2007) que aplicaram para um viés mais matemático.

No Brasil, considerando os últimos dados divulgados, os piores índices de IDH-M médio estão na região Nordeste, tendo Alagoas como o estado de menor desempenho em termos de IDH-M médio. Os estudos de Batella e Diniz (2006), que analisaram o IDH-M entre cidades mineiras; e de Cunha (2002), que criou uma classificação para o oeste paranaense; permitem observar uma clara disparidade entre as regiões Sul e Nordeste.

² Mahbub ul Haq foi um economista paquistanês, pioneiro da Teoria do desenvolvimento humano e criador do Relatório de Desenvolvimento Humano. Também serviu como diretor de planejamento de políticas do Banco Mundial (1970-1982) e foi Ministro da Economia do Paquistão (1982-1988).

³ Amartya Kumar Sen é professor de economia e filosofia da Universidade Harvard, ganhou O Prêmio Nobel de Economia de 1998 por seu trabalho em economia do bem-estar.

Como o índice de desenvolvimento humano utiliza, em sua composição, critérios de educação, saúde e econômicos é possível fazer uma relação entre os locais classificados e os beneficiários do Programa Bolsa Família, que também têm que se enquadrar em critérios semelhantes. Considerando o campo teórico do desenvolvimento, busca-se discutir a aplicação dos programas assistencialistas de distribuição de renda direta em Alagoas, usando como objeto de estudo o Bolsa Família, aplicando o IDH-M como instrumento norteador a fim de demonstrar a atuação do benefício nesses municípios.

PROCEDIMENTO METODOLÓGICO

Esse estudo é caracterizado, predominantemente, pelo método hipotético-dedutivo, mesclando elementos quantitativos e qualitativos. As fontes de dados utilizadas foram o Atlas de Desenvolvimento Humano do Brasil e o Visualizador de Dados Sociais (VIS Data). A primeira é uma plataforma ligada ao Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), conjuntamente, com o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (Ipea) e a Fundação João Pinheiro (FJP), que divulga o IDH e o IDH-M, além de indicadores de população, educação, renda, trabalho, habitação e vulnerabilidade, com dados extraídos dos Censos Demográficos de 1991, 2000 e 2010. A segunda fonte é um sistema de visualização de informações dos programas/ações/serviços relacionados ao atual Ministério da Cidadania, a ferramenta possibilita o acesso aos dados de vários indicadores, em um determinado espaço de tempo, para determinada divisão territorial.

As principais variáveis trabalhadas foram o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal⁴ (IDH-M) dos 102 municípios de alagoanos, a quantidade de famílias que recebem recursos do benefício do Bolsa Família (BF) e a taxa de variação percentual. Foram usados dados do IDH-M de 2010, visto que são os mais recentes publicados, considerando que o índice tem uma periodicidade de 10 anos, também são os que melhor se aplicam ao BF, que teve início em 2003.

No que se refere ao número de beneficiários, foram utilizadas as informações de dois períodos, referentes aos meses de dezembro de 2010 e junho de 2020. Foram elaboradas taxas de variação percentual para ambos períodos, o mês de dezembro, tendo como base de comparação, o mesmo mês, em 2004, pois é o primeiro ano com dados divulgados na plataforma. Enquanto junho, tem taxa com base em dezembro de 2010. Como os usuários do benefício sofrem variações mensalmente, foram escolhidos tais cortes temporais por representarem, respectivamente, o período mais próximo ao IDH-M, com dados mais consolidados no ano, e que mais se aproxima da atualidade.

Inicialmente buscou-se classificar todos municípios de Alagoas, segundo seus IDH-M. Sabe-se que o IDH-M, assim como o IDH, é composto por elementos de educação, longevidade e renda, por isso esse estudo utilizou as metodologias de Batella e Diniz (2006), Lima, Hersen e Klein (2016) e Cunha (2002) para demonstrar a composição do indicador.

Lima, Hersen e Klein (2016) apresentam o cálculo do IDH-M, a partir da média aritmética de três subíndices que representam as dimensões do desenvolvimento humano

⁴ O IDH-M brasileiro segue as mesmas dimensões do IDH PNUD, mas adequa a metodologia global ao contexto brasileiro e à disponibilidade de indicadores nacionais. Embora meçam os mesmos fenômenos, os indicadores levados em conta no IDH-M são mais adequados para avaliar o desenvolvimento dos municípios brasileiros.

(educação, saúde e renda). Batella e Diniz (2006) mostram que a componente educação considera Taxa Bruta de Frequência (TBF) à escola, com peso 1 e a Taxa de Alfabetização (TA) de pessoas acima de 15 anos de idade, com peso 2.

$$\text{IDHM-E} = \frac{([\text{TBF} + (2 \times \text{TA})])}{3}$$

O primeiro indicador é obtido através da razão entre o número de pessoas que estão frequentando a escola, independentemente da idade, e a população do município na faixa etária de 7 a 22 anos de idade.

$$\text{TBF} = \frac{(\text{N}^\circ \text{ DE PESSOAS FREQUENTANDO A ESCOLA})}{(\text{TOTAL DA POPULAÇÃO})}$$

O segundo indicador é o resultado da razão entre o número de pessoas, com mais de 15 anos, capazes de ler e escrever um bilhete simples e o número de pessoas, com mais de 15 anos, residentes no município.

$$\text{TA} = \frac{(\text{N}^\circ \text{ DE ADULTOS ALFABETIZADOS})}{(\text{TOTAL DE RESIDENTES})}$$

Cunha (2002) diz que, para o índice da longevidade, é usada a esperança de vida ao nascer (EVN) para o ano, em estudo. Utiliza-se parâmetros máximos e mínimos que normalizam o indicador, sendo 85 anos o valor máximo e 25 anos o valor mínimo.

$$\text{IDHM-L} = \frac{(\text{EVN DO MUNICÍPIO} - \text{VALOR MÍNIMO})}{(\text{VALOR MÁXIMO} - \text{VALOR MÍNIMO})}$$

O autor também apresenta a avaliação da renda que traz, como variável principal, a renda média dos moradores do município com correções que possibilitem sua comparação. É utilizado o valor da renda média municipal, com base nos Censos Demográficos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e a somatória de todas as rendas auferidas pela comunidade, como salários, pensões, aposentadorias e transferências governamentais. Essa relação é dividida pelo número total de habitantes do município.

Para transformar a renda em per capita, primeiro, é necessário converter a renda municipal em dólares Paridade de Poder de Compra (PPC), a PNUD adota como padrão

US\$ PPC 40.000,00 e US\$ PPC 100,00 como valores máximos e mínimos. Por fim, aplica-se logaritmo na expressão. Fukuda-Parr et al (2004) explica que o logaritmo é utilizado para ajustar o rendimento, visto que não é necessário um rendimento ilimitado para alcançar um nível elevado de desenvolvimento humano. Assim, o índice de renda é definido por:

$$IDHM-R = \frac{(\ln RENDA M\u00c9DIA MUNICIPAL PER CAPITA - \ln VALOR DE REFER\u00ca\u00c7\u00c3O M\u00cdNIMO)}{(\ln VALOR DE REFER\u00ca\u00c7\u00c3O M\u00c1XIMO - \ln VALOR DE REFER\u00ca\u00c7\u00c3O M\u00cdNIMO)}$$

A combina\u00e7\u00e3o destes \u00edndices ponderados, igualmente, gera um indicador s\u00edntese, que varia entre 0 e 1, com intervalos 0 a 0,499. Quanto mais pr\u00f3ximo de 1, melhor as condi\u00e7\u00f5es de desenvolvimento humano, e quanto mais pr\u00f3ximo de 0, piores s\u00e3o essas condi\u00e7\u00f5es. A Tabela 1 apresenta como s\u00e3o classificados os resultados do IDH-M, de acordo com o Atlas do Desenvolvimento Humano, no Brasil.

Tabela 1 – Classifica\u00e7\u00e3o do IDH-M

Intervalo	Grau de Desenvolvimento Humano
0 a 0,499	Muito baixo
0,500 a 0,599	Baixo
0,600 a 0,699	M\u00e9dio
0,700 a 0,799	Alto
0,800 a 1	Muito alto

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil

Cabe ressaltar os limitantes da metodologia aplicada, pois a an\u00e1lise n\u00e3o permite concretizar uma correla\u00e7\u00e3o estat\u00edstica entre os benef\u00edcios do BF e o IDH-M, podendo, inclusive, apresentar vieses entre os dados. Para tanto, seria necess\u00e1rio elaborar outros m\u00e9todos estat\u00edsticos e/ou um modelo de regress\u00e3o econ\u00f4mico, sendo, assim, a inten\u00e7\u00e3o deste trabalho \u00e9 observar o comportamento das vari\u00e1veis e apontar poss\u00edveis efeitos positivos.

Ap\u00f3s a identifica\u00e7\u00e3o e uma breve an\u00e1lise dos IDH-M, parte-se para a utiliza\u00e7\u00e3o de estat\u00edsticas descritivas para a quantidade de fam\u00edlias beneficiadas pelo PBF nas cidades alagoanas. Ao t\u00e9rmino da parte quantitativa, que constitui o levantamento de dados, busca-se analisar a rela\u00e7\u00e3o do desenvolvimento humano, com atua\u00e7\u00e3o do programa de transfer\u00eancia de renda, em Alagoas. Para tanto, ser\u00e1 utilizado o levantamento bibliogr\u00e1fico sobre as tem\u00e1ticas apresentadas no referencial te\u00f3rico, al\u00e9m de intera\u00e7\u00f5es com a realidade.

RESULTADOS E DISCUSS\u00c3O

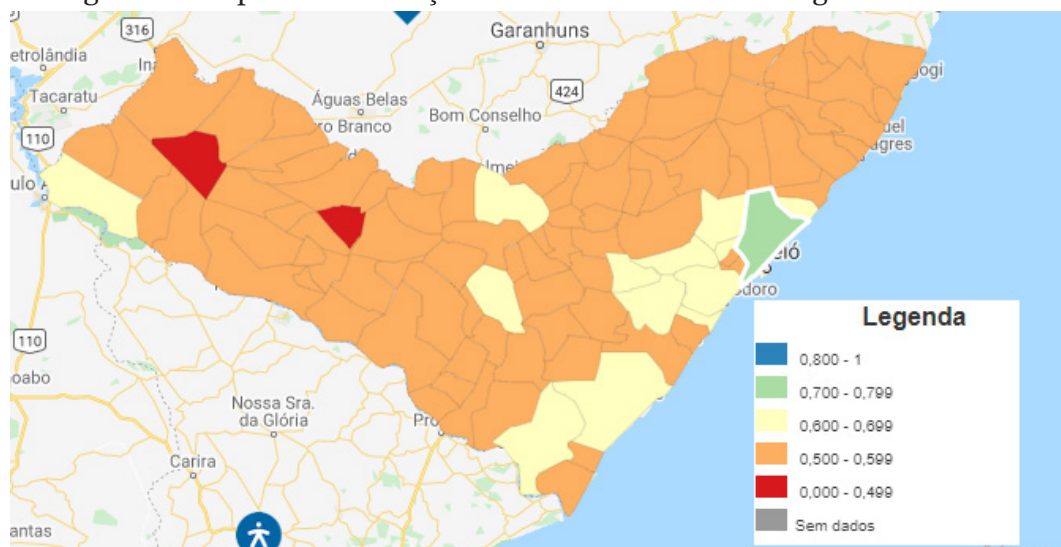
Esta se\u00e7\u00e3o busca, inicialmente, fazer uma an\u00e1lise do panorama geral da distribui\u00e7\u00e3o do IDH Municipal em Alagoas, considerando suas mesorregi\u00f5es geogr\u00e1ficas e a caracter\u00edsticas das cidades que se destacam. Para tanto, \u00e9 necess\u00e1rio a descri\u00e7\u00e3o pr\u00e9via da unidade da federa\u00e7\u00e3o. Alagoas tem 102 munic\u00edpios espalhados por tr\u00eas mesorregi\u00f5es: sert\u00e3o, agreste e leste. Essa \u00faltima, com grande parte sob influ\u00eancia da din\u00e2mica territorial litor\u00e2nea. O

estado apresenta um IDH de 0,631, sendo esse o pior desempenho nacional, mas ainda, assim, localizando-se no nível médio do desenvolvimento humano.

A Figura 1 apresenta a classificação do IDH-M de todas as cidades alagoanas e como as mesmas estão distribuídas espacialmente. É possível observar que existem índices de quatro níveis diferentes dentro do território. Com uma cidade, com alto grau de desenvolvimento, 13, em nível médio; 86, com baixo e duas, em muito baixo.

A maioria está abaixo do indicador estadual, classificando-se como pouco desenvolvidas. Essas estão localizadas em todas as regiões, sendo, predominantes, no Sertão, no Agreste e no setor norte do Leste. Tais resultados condizem com a dinâmica econômica alagoana, com a agricultura dominando a faixa central e a pecuária, como principal fonte no sertão. Nesse grupo, destacam-se a zona da mata⁵e o litoral norte. A primeira, extremamente dependente da monocultura canavieira e a segunda, muito conhecida pelo setor turístico, com por exemplo, São Miguel dos Milagres e Maragogi. Cabe pontuar que, mesmo cidades voltadas para atração de públicos externos, com a infraestrutura do turismo, apresentam desenvolvimento baixo.

Figura 1 – Mapa da distribuição do IDH-M nas cidades alagoanas em 2010



Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil

As localidades, com desempenho médio, estão mais concentradas no Leste, principalmente, próximo da capital. Tal cenário não é por acaso, visto que são impulsionadas pela dinâmica da grande metrópole do estado, especialmente, no fator renda. Mais ao sul, duas cidades aparecem pelo seu desempenho interno; Coruripe, devido ao comércio baseado no setor sucroalcooleiro, resistindo a crise no mercado e Penedo, também pelo comércio, açúcar e pesca, acrescido do turismo. No outro eixo, tem-se Arapiraca, apontando com sua diversificação na produção primária e se estabelecendo como segunda principal cidade alagoana, e Palmeira dos Índios que vem sendo incentivada pela proximidade, como também o crescimento arapiraquense. O destaque do Sertão é Delmiro Gouveia, sendo a única cidade

⁵ A Região Metropolitana da Zona da Mata é uma região metropolitana localizada no estado de Alagoas e constituída por quinze municípios: Branquinha, Campestre, Colônia Leopoldina, Flexeiras, Ibataguara, Jacuípe, Joaquim Gomes, Jundiá, Matriz do Camaragibe, Novo Lino, Porto Calvo, Santana do Mundaú, São José da Laje, São Luís do Quitunde e União dos Palmares.

com desempenho médio na área, devido, em grande parte, ao histórico de indústria têxtil e atividade comercial.

O melhor e os piores resultados estão nos extremos. A capital Maceió é a única com alto desenvolvimento humano, o que se justifica por ser o centro econômico em âmbito estadual, concentrando as principais atividades de comércio, indústria e serviços. Na situação oposta, encontram-se Olivença e Inhapi, sendo as únicas com o nível de desenvolvimento muito baixo, pois sofrem com baixa urbanização e produção rural de subsistência.

Após a caracterização e classificação do território alagoano, analisa-se as mudanças ocorridas, nesse século, entre os municípios de maior e menor IDH-M, de acordo com os últimos dados divulgados, referentes a 2000 e 2010.

A Tabela 2 mostra os 10 maiores índices de desenvolvimento dos municípios de Alagoas. De acordo com os resultados de 2000, todo o estado se encontrava inferior ou igual ao nível baixo, sem destaques positivos significativo. Em 2010, é perceptível o avanço das localidades mais desenvolvidas, considerando que todos os 10 primeiros alcançaram pelo menos o nível médio.

Tabela 2 – 10 maiores IDH-M entre os municípios alagoanos em 2000 e 2010

Município	IDHM 2000	Município	IDHM 2010
Maceió	0,584	Maceió	0,721
Satuba	0,543	Satuba	0,66
São Miguel dos Campos	0,506	Arapiraca	0,649
Rio Largo	0,505	Rio Largo	0,643
Penedo	0,495	Marechal Deodoro	0,642
Palmeira dos Índios	0,482	Palmeira dos Índios	0,638
Arapiraca	0,476	Penedo	0,63
Coqueiro Seco	0,466	Coruripe	0,626
Marechal Deodoro	0,463	São Miguel dos Campos	0,623
Maribondo	0,452	Barra de São Miguel	0,615

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil

Em 10 anos, poucas mudanças aconteceram nas primeiras posições, apesar dos avanços, apenas Coruripe e Barra de São Miguel conseguiram se integrar no grupo de melhores condições de vida. Proporcionalmente, Coruripe apresentou o melhor desempenho, aumentando mais de dois pontos. Destaca-se, também, Maceió, saindo do nível baixo para o alto. Vale mencionar que nenhum território sertanejo esteve presente nos grupos que compõem os dois períodos.

A Tabela 3 exibe os 10 menores índices de desenvolvimento dos municípios de Alagoas. Neste caso, também houve avanço geral em relação à melhoria das condições de vida e, para além disso, apresentou-se uma mudança de 40% entre as localidades com piores resultados. Em outras palavras, quase metade dos municípios acenderam das mais baixas posições. Todos os lugares que saíram da lista dos 10 piores subiram seus graus de desenvolvimento. Apesar do aparente resultado positivo nas camadas mais baixas, 80% das últimas posições e todos os que a superaram apresentam grau baixo.

Tabela 3 - 10 menores IDH-M entre os municípios alagoanos em 2000 e 2010

Município	IDHM 2000	Município	IDHM 2010
Belo Monte	0,331	Senador Rui Palmeira	0,518
Estrela de Alagoas	0,322	Belo Monte	0,517
Traipu	0,32	Colônia Leopoldina	0,517
São José da Tapera	0,319	Branquinha	0,513
Poço das Trincheiras	0,313	Canapi	0,506
Branquinha	0,311	Roteiro	0,505
Canapi	0,306	Mata Grande	0,504
Olivença	0,301	Olho D'Água Grande	0,503
Senador Rui Palmeira	0,299	Olivença	0,493
Inhapi	0,281	Inhapi	0,484

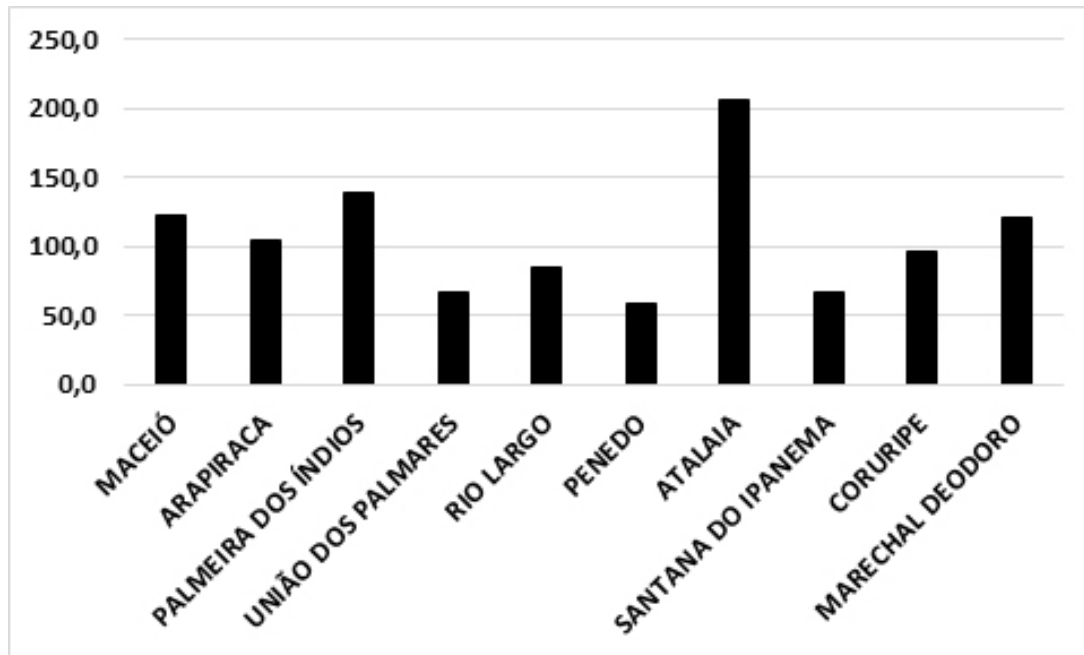
Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil

Observando o Programa Bolsa Família (PBF), em Alagoas, tem-se, segundo dados recentes, referentes ao mês de junho de 2020, o total de 406.936 famílias beneficiadas pelo programa, considerando todo o estado, representando a 12^a posição entre todas as unidades do país. Cabral, Vieira, Sawaya e Florêncio (2013) realizaram estudo, com determinado número de indivíduos e famílias alagoanas beneficiárias do BPF, para montar um perfil socioeconômico e nutricional, concluindo que toda a amostra estudada se incluía nas classes C, D e E, com renda familiar média de R\$ 282,02. Outros trabalhos de destaque são Silva (2017) e Santos (2017), por discutirem a dinâmica da pobreza e do Bolsa Família nas regiões canavieiras alagoanas, considerando, respectivamente, aspectos geográficos e sociais. Conhecer a atuação do programa nessa área específica torna-se importante por ser a principal atividade motriz do estado.

Com as considerações sobre o IDH-M, pode-se direcionar esse trabalho para a análise do PBF e sua atuação no território alagoano. Para verificar a relação do programa com o desenvolvimento humano usa-se dois cortes temporais, um relativo a 2010; último ano com indicadores divulgados, e outro alusivo a 2020, com o objetivo de atualizar as ações do programa e identificar uma prévia dos resultados que terão o período corrente como base.

A Figura 2 demonstra os 10 municípios com as maiores quantidades de famílias ligadas ao PBF e suas respectivas variações em 2010, o mês de dezembro foi selecionado por representar a maior consolidação dos grupos que entraram no programa durante o ano. A escolha de um único período dar-se pelo Bolsa Família ter um dinâmica de possíveis entradas e saídas mensais.

Figura 2 – Variação percentual dos 10 maiores municípios alagoanos, em relação as quantidades de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, no mês de dezembro de 2010



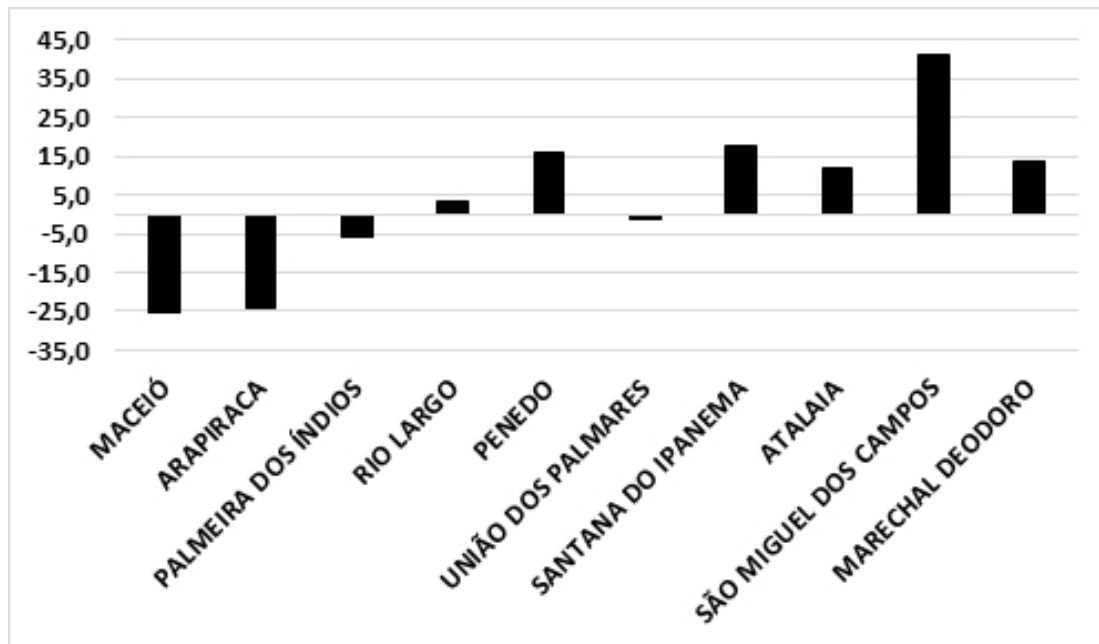
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Visualizador de Dados Sociais (VIS Data)

Ao analisar a figura, é possível observar que Maceió tem o maior número de famílias cadastradas, representando mais que 20% do total estadual. Torna-se interessante pontuar que, assim como na comparação do IDH-M, na qual é a única em um patamar alto, a capital também se distancia das demais cidades. Essa relação pode de certa forma explicar o desempenho maceioense. Porém, os municípios que apresentaram maiores crescimentos percentuais foram Atalaia e Palmeira dos Índios, mesmo que todas tenham melhorando em relação ao ano base.

Continuando a comparação de IDH-M e PBF, observa-se que dos 10 maiores IDH-M, sete são de municípios que estão entre as 10 com maiores números de atendidos pelo programa, sendo elas: Maceió, Arapiraca, Palmeira dos Índios, Rio Largo, Penedo, Coruripe e Marechal Deodoro. Dentre as exceções, União dos Palmares e Atalaia têm em comum a forte dependência econômica relacionada a cana-de-açúcar, mesmo a primeira sendo levemente mais diversificada e estarem localizadas nas áreas de baixo desenvolvimento da região leste. Por sua vez, Santana do Ipanema é uma das maiores cidades do sertão alagoano, destacando-se na pecuária, mas sofrendo com as dificuldades inerentes à sua localização. Esses lugares, apesar de estarem entre os maiores receptores do PBF e, portanto, terem obrigações com saúde e educação, acabam sofrendo com a questão do rendimento, o que com que se mantenham no nível baixo.

A Figura 3 expõe os 10 municípios com as maiores quantidades de famílias no PBF e suas variações percentuais em junho de 2020, demonstrando, basicamente, as mudanças nos dados analisados, anteriormente, em relação ao cenário atual. O mês de junho foi selecionado por representar os dados mais recente até a produção deste trabalho. Além disso, pode-se interpretar uma possível trajetória do desenvolvimento humano alagoano em 2020, visto que o ano será base dos próximos indicadores IDH-M a serem divulgados.

Figura 3 – Variação percentual dos 10 maiores municípios alagoanos, em relação a quantidade de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, no mês de junho de 2020



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Visualizador de Dados Sociais (VIS Data)

Observando os números, é possível dizer que houve incremento na maioria das localidades, representa poucas mudanças nas posições. A novidade fica por conta da presença de São Miguel dos Campos, outro dos 10 maiores IDH-M a fazer parte do grupo, mantendo a proporção de cidades a integrarem ambos os conjuntos. Por outro lado, quatro apresentaram queda, entre elas, as três com maiores quantidades, mesmo mantendo suas posições. Existem duas hipóteses possíveis para explicar tal diminuição; a primeira, diz que parte das famílias não teriam cumprido as condições para permanência no programa, podendo até significar retrocesso nas condições de vida; a segunda, tem relação com um dos objetivos finais do PBF, pois é possível pensar que parcela dos antigos beneficiários deixaram de precisar dos rendimentos, representando a ascensão social dessas pessoas.

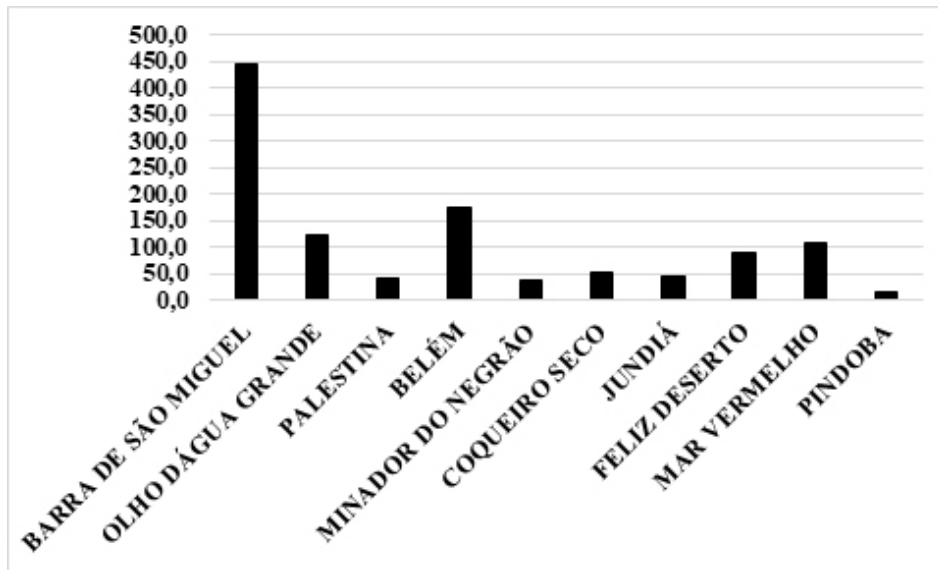
A mesma investigação pode ser aplicada para os lugares de pior desempenho, fazendo-se o comparativo com os espaços de baixa ação do Bolsa família. Inicialmente, é admissível supor que os efeitos se deem de forma contrária aos verificados anteriormente, ou seja, os municípios com menor IDH-M tenderiam a serem aqueles com menos indivíduos recebendo os rendimentos do BF.

A Figura 4 apresenta a variação percentual dos 10 municípios que contam com as menores quantidades de grupos familiares vinculados ao PBF, no mês de dezembro de 2010, período que se representa como o mais consolidado no ano base dos últimos IDH-M. Os resultados apontam que nenhuma cidade alcança o número de 1.000 famílias, representando menos de 2% do total alagoano.

Considerando os resultados apresentados, observa-se variação positiva em todas as localidades. Outra observação importante é que não parece haver efeitos diretos dos benefícios para baixar o IDH-M; Olho D'Água Grande é a única a pertencer tanto ao conjunto dos baixos níveis de desenvolvimento, quanto ao de menor público do BF. Por outro lado, os

maiores IDH-M mostram novamente efeitos positivos, nota-se que Barra de São Miguel tem o crescimento mais significativo, estando presente nos melhores IDH-M, mesmo fazendo parte do grupo dos menos beneficiados.

Figura 4 – Variação percentual dos 10 menores municípios alagoanos, em relação as quantidades de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, no mês de dezembro de 2010



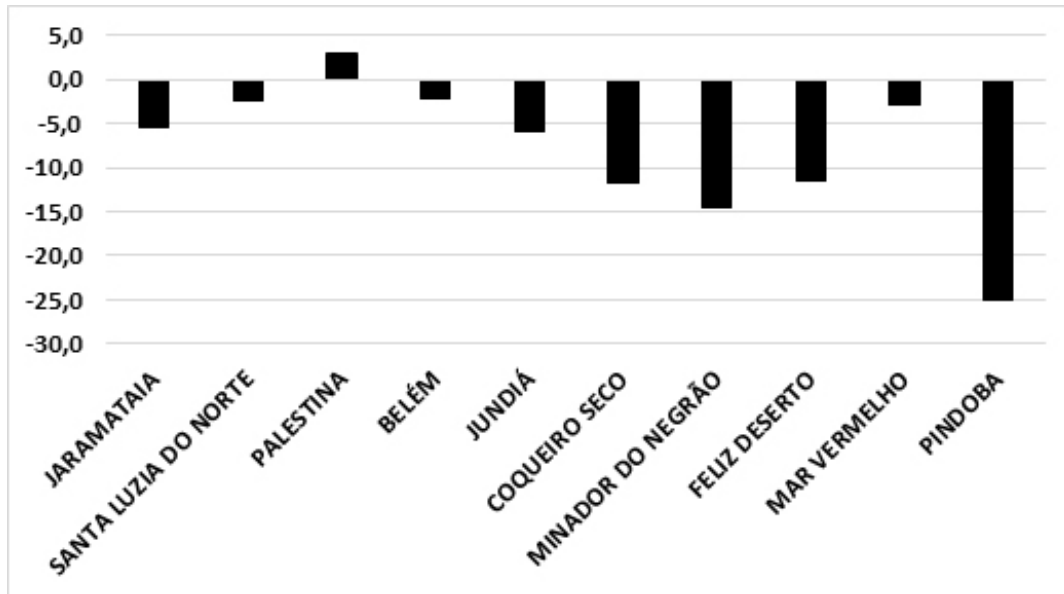
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Visualizador de Dados Sociais (VIS Data)

A figura 5 busca atualizar as informações acima, considerando o último mês com dados divulgados e suas mudanças. Os resultados tiveram quedas consideráveis, quase todos os totais tiveram variações negativas, podendo significar piora no cenário dessas localidades. A hipótese de influência da quantidade de beneficiados no IDH-M, não aplica nesse período, visto que nenhum dos 10 maiores ou dos 10 menores fazem parte desse grupo, confirmando o que já se apontava em 2010.

Apesar do PBF não influenciar para as cidades apresentarem IDH-M baixo ou muito baixo, mesmo a menor população tem impacto no município, isso pois em muitas delas os rendimentos associados ao programa atingem mais de 50% dos habitantes. O período referente a 2020 pode apresentar sazonalidade para os mais e os menos beneficiados, visto que o Bolsa Família está sendo instrumento para garantir renda para as famílias afetadas pelo vírus do Covid-19⁶. Como os resultados dos comparativos anuais mostram, é pouco provável que isso aconteça no grupo de menor quantidade, visto que sofreram fortes alterações negativas. No conjunto de maior quantidade, apesar do aumento na média, as quedas nas maiores cidades apontam que o efeito nas afeta significativamente os dados.

⁶ Segundo o Ministério da Saúde, a COVID-19 é uma doença causada pelo coronavírus, denominado SARS-CoV-2, que apresenta um espectro clínico variando de infecções assintomáticas a quadros graves. Em 2020, a doença se transformou em uma pandemia gerando catastrófica crise sanitária e econômica.

Figura 5 – Os 10 menores municípios alagoanos, em relação as quantidades de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, no mês de junho de 2020



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Visualizador de Dados Sociais (VIS Data)

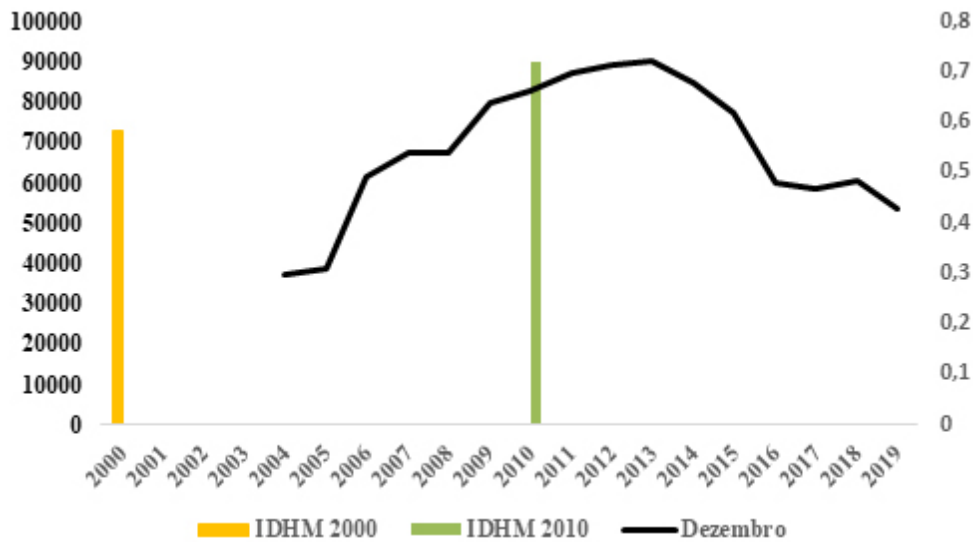
Para exemplificar a possível associação do número de famílias cadastradas no BF com os melhores níveis de condição de vida humana, indicados pelo IDH-M, será analisada Maceió, seja por ser a única com IDH-M alto ou por ter a maior população atendida. Outra justificativa é a ampla diferenciação da capital, na comparação com as demais cidades, em ambas as categorias.

A Figura 6 demonstra como evoluiu o indicador de desenvolvimento humano em Maceió, antes e depois do começo do PBF. Considera-se a periodicidade anual, porém, os números do programa são representados pelos meses de dezembro de cada ano. Inicialmente, cabe trazer algumas informações, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), atualmente a população maceioense é de 1.018.948 milhões de pessoas, com PIB per capita de R\$ 21.210,09. Sendo a décima sétima maior cidade do Brasil e quinta do Nordeste.

Em 2000, o IDH-M de Maceió era de 0,584, levando em consideração que o PBF só foi posto em prática em 2004, pode-se dizer que quando o BF começou o nível de desenvolvimento era baixo. Observando os dados, tem-se crescimento baixo nos dois anos introdutórios da atuação, relacionado ao período de instabilidade inicial. Em 2006, acontece o primeiro avanço significativo no público atendido, no mesmo momento que se alcançava a marca de 11 milhões de beneficiários nacionalmente. A evolução continua em 2007, com ritmo mais lento quando chega 2008, e retomando a velocidade expressiva do aumento logo depois.

Os primeiros 13 anos de atuação do Bolsa Família demonstraram que cada vez mais indivíduos foram contemplados pelas rendas transferidas pelo governo, além de obrigatoriamente ampliar a quantidade de pessoas no acompanhamento médico e na frequência escolar. Como esses aspectos afetam diretamente no desenvolvimento das melhores condições de vida, em 2010, Maceió cresce seu IDH-M para 0,721, avançando para o grau de desenvolvimento alto.

Figura 6 – Trajetória da quantidade de famílias maceioenses beneficiárias do Programa Bolsa Família, nos meses de dezembro, em comparação com IDH-M 2000 e IDH-M 2010 do município de Maceió



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil e do Visualizador de Dados Sociais (VIS Data)

Depois de 2010, o número de famílias cobertas permaneceu expandindo até atingir seu pico em 2013. Após isso, a trajetória mudou completamente, com fortes quedas nos quatro anos seguintes. Esse cenário é resultado da oscilação política que vem acontecendo no país desde as eleições de 2014, decorrente da crise econômica instaurada no período. A recessão criou um desequilíbrio nas contas públicas, fazendo com que a ideia de corte de gastos ganhasse força. Segundo os dados da Secretaria de Avaliação e Gestão de Informação (Sagi), entre suspensos e bloqueados, 223.571 mil famílias deixaram de receber o benefício nesse intervalo, isso só em Maceió.

Em 2018, houve recuperação na quantidade de lares atendidos, porém, de curta duração, pois em 2019 voltou a decair. Nesses dois últimos anos verificou-se intensificação na investigação sobre os cadastrados, em busca de possíveis irregularidades. Atualmente, as famílias maceioenses estão no menor patamar de beneficiários desde 2005, depois do período de estabilização do programa, esse é o pior desempenho registrado.

O caso da capital alagoana evidencia a ligação positiva do PBF com maiores IDH-M. Sendo também visível no conjunto dos 10 maiores índices municipais, levando em conta as poucas mudanças nesse grupo, com base na aplicação atual do BF, é admissível supor que não deve acontecer grandes modificações no *ranking* dos principais IDH-M 2020. Por outro lado, tratando especificamente de Maceió, é preocupante a queda nos beneficiários do BF, pois pode significar um retrocesso no que diz respeito ao desenvolvimento humano.

CONCLUSÃO

O objetivo geral deste trabalho foi apontar como um instrumento de transferência de renda, com condicionantes focalizados, pode transformar as circunstâncias de sobrevivência de uma determinada localidade. Nesse caminho, pode-se perceber que os elogios ao Programa

Bolsa Família não são atoa, além de garantir rendimentos para famílias que não o tinham, também possibilita que pessoas cresçam socialmente.

Ao analisar os resultados de Alagoas, pode-se concluir a existência de certo tipo de efeito positivo dos benefícios do Bolsa Família com a melhora do IDH. Os melhores desempenhos contêm impactos muito relevantes do programa, curiosamente, esse efeito não foi comprovado para os lugares que tem uma quantidade pequena de beneficiários. Pela classificação, não parece ter efeitos diretos entre os pouco desenvolvidos, ou seja, menos pessoas contempladas não é a explicação para a baixa capacidade de bem-estar de um lugar.

O estado é composto, na sua maioria, pelo cenário de baixas possibilidades de sobrevivência, o que não significa que é inóspito, mas apresenta maiores dificuldades de alcançar um patamar que lhe permita maximizar os anos de vida, a renda e a educação dos seus habitantes. A região do sertão é a mais impactada por essa realidade, como os fatores geográficos e climáticos atrapalham a produção primária, principal atividade econômica estadual, a renda dos sertanejos é bastante afetada. A pouca urbanização faz com que os moradores sejam obrigados a se deslocar para outras regiões em busca de melhores serviços.

A dependência de várias cidades para com um único mercado que está em grave crise interna e externa é o principal fator para o baixo desenvolvimento. A diversificação produtiva aparece com um fator de melhoria nas condições de vida, assim como o avanço na tecnologia da produção açucareira. O turismo é outro setor que pode ser aproveitado, principalmente nas cidades litorâneas e as margens do Rio São Francisco.

Maceió merece um parecer à parte, é a principal cidade do estado, única com nível de desenvolvimento alto e também impulsiona as localidades próximas. A atuação da capital é importante, porém, o surgimento de outros centros difundidos pelo território possibilitaria crescimento no que diz respeito aos aspectos sociais. Vale destacar o desempenho de Arapiraca como segunda grande economia alagoana.

Por fim, conclui-se que o Bolsa Família pode ser considerado um fator para se melhorar o desenvolvimento humano, ficando, inclusive, a preocupação de retrocesso vinda da diminuição dos benefícios. Portanto, deve-se aprimorar o programa, buscando pelo menos manter os beneficiários das regiões mais desenvolvidas e aumentar nas menos desenvolvidas.

REFERÊNCIAS

1. ANGELO, L. de C.; RAMOS, F. de S.; SOUZA, H. R. de. Fatores explicativos do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) para os municípios de Alagoas. *Revista Economia Política do Desenvolvimento*. Vol. 1, n. 6, p. 31-47, Set./dez, 2009.
2. BARROS, R. P. de; CARVALHO, M.; FRANCO, S.; MENDONÇA, R. A Queda Recente da Desigualdade de Renda no Brasil. In: BARROS, R. P. de; FOGUEL, M. N.; ULYSSEA, G. *Desigualdade de Renda no Brasil: Uma Análise da Queda Recente - Vol. 1*. Brasília: IPEA, 2006.
3. BARROS, R. P. de; CARVALHO, M.; FRANCO, S. O Papel das Transferências Públicas na Queda Recente da Desigualdade de Renda Brasileira. In: BARROS, R. P. de; FOGUEL,

- M. N.; ULYSSEA, G. *Desigualdade de Renda no Brasil: Uma Análise da Queda Recente - Vol. 2*. Brasília: IPEA, 2007.
4. BARROS, R. P. de; CARVALHO, M.; FRANCO, S. A focalização do Programa Bolsa Família em Perspectiva Comparada. In: CASTRO, A. de C.; MODESTO, L. *Bolsa família 2003-2010: avanços e desafios - Vol. 2*. Brasília: IPEA, 2010.
 5. BATELLA, W. B.; DINIZ, A. M. A. Desenvolvimento humano e hierarquia urbana: uma análise do IDH-M entre as cidades mineiras. *Revista de biologia e ciências da terra*, v. 6, n. 2, p. 367-374, 2006.
 6. CABRAL, M. J.; VIEIRA, K. A.; SAWAYA, A. L.; FLORÊNCIO, T. M. M. T. Perfil socioeconômico, nutricional e de ingestão alimentar de beneficiários do Programa Bolsa Família. *Estudos Avançados*, v. 27, n. 78, p. 71-87, 2013.
 7. CUNHA, R. A. da. Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – Mesorregião Oeste paranaense. 2002. 12 p. Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE, Campus de Cascavel. Disponível em: http://www.geocities.ws/economiadez/artigos_pdf/ronaldo_idh.pdf. Acesso em: 16 de julho de 2020.
 8. FISZBEIN, A.; SCHADY, N. *Conditional cash transfers: Reducing present and future poverty*. Washington: World Bank, 2009.
 9. 9-FUKUDA-PARR et al. *Relatório do desenvolvimento humano 2004 – liberdade cultural num mundo diversificado*. Lisboa: Mensagem, 2004.
 10. HOFFMANN, R. Medindo a Progressividade das Transferências. In: BARROS, R. P. de; FOGUEL, M. N.; ULYSSEA, G. *Desigualdade de Renda no Brasil: Uma Análise da Queda Recente - Vol. 2*. Brasília: IPEA, 2006.
 11. JACINTO-REGO, S. A. de S. et al. Relação do Índice de Desenvolvimento Humano e as variáveis nutricionais em crianças do Brasil. *Revista de Salud Pública*, v. 10, p. 62-70, 2008.
 12. LIMA, J. F. de; HERSEN, A.; KLEIN, C. F. Desenvolvimento humano municipal no oeste do Paraná: O que mostram os indicadores?. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, v. 12, n. 1, p. 157-173, 2016.
 13. ROCHA, S. Os “Novos” Programas de Transferências de Renda: impactos possíveis sobre a desigualdade no Brasil. In: BARROS, R. P. de; FOGUEL, M. N.; ULYSSEA, G. *Desigualdade de Renda no Brasil: Uma Análise da Queda Recente - Vol. 2*. Brasília: IPEA, 2007.
 14. ROCHA, S. O programa Bolsa Família no Brasil: Evolução e efeito sobre a pobreza. *Economia e Sociedade*, vol. 20, n. 1, p. 113-139, 2011.

15. SANTOS, C. dos. *A construção social do meia sola: trabalho, pobreza e o Programa Bolsa Família na Zona da Mata canavieira de Alagoas*. 10/03/2017. 228 p. Tese (Doutorado em Sociologia), Universidade Federal de São Carlos – UFSCAR, São Carlos/SP, 2017.
16. SCARPIN, J. E.; SLOMSKI, V. Estudo dos fatores condicionantes do índice de desenvolvimento humano nos municípios do estado do Paraná: instrumento de controladoria para a tomada de decisões na gestão governamental. *Revista de Administração Pública-RAP*, v. 41, n. 5, p. 909-933, 2007.
17. SILVA, F. A. *A pobreza na Região Canavieira de Alagoas no século XXI: do Programa Bolsa Família a Dinâmica dos circuitos da economia urbana*. 2017. 321p. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP, Campinas/SP, 2017.
18. SOARES, S.; SÁTYRO, N. O Programa Bolsa Família: Desenho institucional, impactos e possibilidades futuras. *Texto para Discussão*, nº. 1424. Brasília: Ipea, 2009.
19. SOUZA, A. P. Políticas de distribuição de renda no Brasil e o bolsa-família. *Textos para Discussão FGV-EESP*, Nº 281, 2011.

A importância da criação de uma base de dados para o desenvolvimento e ampliação turística de Alagoas¹

The importance of creating a tourist database development and expansion of tourism in the Alagoas

Aline Gomes Villela⁽¹⁾; Adriana Thiara Oliveira⁽²⁾.

⁽¹⁾ ORCID n° <https://orcid.org/0000-0002-7398-9265>. Estudante do curso de Gestão em Turismo; Instituto Federal de Alagoas (IFAL); Maceió, Alagoas; Brasil. algvilela@gmail.com;

⁽²⁾ ORCID n° <http://orcid.org/0000-0003-2001-0655>. Professora dos Cursos de Turismo e Hotelaria; Instituto Federal de Alagoas (IFAL); Brasil. adriana.thiara@ifal.edu.br.

ABSTRACT: For the study of tourism it is necessary to analyze the interactions with other environments elements, the local characteristics influence the type of tourist who will attend it. It is interesting verified in addition supply and demand other data and thus obtain strategic information for the region growth. It is important to create a database containing the main information related to tourist movements, these helps in the best planning and development of the sector. In order to contribute to such development and application of strategies in Alagoas state, the present work seeks to survey the indicators related to tourism used in others Brazilian states that already have observatories focused on the sector and thus start the study of which indicators would be more promising to be applied in the state. For the present work, bibliographic research was carried out and after the theoretical contribution, a comparison was established between the indicators used in the Brazilian states that have observatories. It was found that the indicators are different from the state to state, with few being used in more than one existing observatory. This fact makes it clear that the selection of which indicators depends on the characteristics and needs of each region. However, regardless of what information will be feed the database, the development and maintenance with relevant information to tourism can be beneficial for both society and public and private companies.

KEY-WORD: Planning, tourism, indicators.

INTRODUÇÃO

O turismo é uma representação de um conjunto de situações, fenômenos e processos que não podem ser estudados, sem analisar suas interações com o que está a sua volta, implica em ir além da oferta e da demanda (Serrano-Barquin et al., 2011). Ele deve ser analisado como um sistema aberto que se relaciona com o meio ambiente no qual se desenvolve a atividade, formalizando uma série de trocas (Mertens, 2015).

Como o turismo é um setor dinâmico, o acompanhamento de informações relevantes pode ser crucial para o sucesso da região. Estas informações são denominadas de indicadores. De acordo com o site do Ministério do Turismo, alguns estados brasileiros já fazem uso de indicadores para guiar o desenvolvimento local do setor.

¹ DOI: 10.48016/978-65-86680-27-0.171-185

Indicadores são utilizados em diversas áreas de conhecimento para auxiliar o entendimento e desenvolvimento delas. Por meio de indicadores, é possível o monitoramento das mudanças que ocorrem em determinado setor e eles são capazes de fornecer dados estratégicos para o desenvolvimento e inovação. São inúmeros os tipos que podem ser utilizados e a definição de qual é o mais representativo depende da área a ser estudada.

As funções dos indicadores são, basicamente, simplificação, quantificação e comunicação. E o que se deseja destes é que eles traduzam, de maneira confiável, a situação que se pretende aferir ou monitorar, permitindo uma tomada de decisão baseada em um parâmetro fidedigno.

O mais indicado a ser feito é verificar quais desses indicadores se aplicam melhor a realidade local. Levando-se em conta a confiabilidade, sensibilidade e especificidade. Medidas sensíveis e específicas possibilitam a rápida avaliação dos efeitos de determinada ação.

Alguns estados brasileiros já possuem esta base de dados, que podem ser encontradas nos observatórios de turismo de cada região, fornecem informações que podem ser usadas de maneira estratégica para melhor aprimoramento da região.

Usando como ponto de partida os observatórios turísticos já existentes no Brasil, o propósito do presente estudo visa mostrar a importância da construção de um banco de dados, contendo informações estratégicas relacionadas ao turismo no estado de Alagoas. E, além disso, propor quais seriam os indicadores turísticos mais promissores a serem aplicados, inicialmente, na região, considerando contribuir para o desenvolvimento turístico e econômico.

REFERENCIAL TEÓRICO

O turismo é um serviço tendente a usar a inovação como meio de desenvolvimento, seja para criar nichos, como para aumentar a qualidade do serviço e, conseqüentemente, a competitividade (Miskalo-Cruz, 2016). Segundo Neuhofer & Buhalis, 2013, “cidades inteligentes” são atrativas como destinos, não só para turistas, mas também para investidores.

Cidades inteligentes são aquelas que usam a tecnologia a seu favor para compilar os dados estatísticos e relevantes para a melhora na qualidade dos serviços oferecidos e, conseqüentemente, no padrão de vida dos moradores e experiências dos visitantes.

Para Miskalo-Cruz, 2016, é através da tecnologia que os destinos turísticos inteligentes maximizam os aspectos positivos da sustentabilidade econômica, ambiental e sociocultural para seus residentes e, como consequência, entregam uma experiência de qualidade aos seus visitantes.

Os indicadores constituem informações que permitem quantificar, qualificar e mensurar as condições do objeto de estudo. Segundo Gallopín 1997, os mais desejados são aqueles que sintetizam as informações relevantes e tornam aparentes os fenômenos da realidade.

De acordo com o *United Nations Environment Programme and World Tourism Organization* - UNEP/WTO, 2005, para se selecionar um indicador, é importante observar a sua relevância ao tema, a possibilidade de obter e analisar a informação desejada, a

credibilidade e confiabilidade da informação, comparabilidade, ao longo do tempo e regiões, clareza e facilidade de compreensão dos usuários.

Segundo Caldas 2006, na elaboração de qualquer indicador, é importante observar os seguintes parâmetros:

Comparabilidade – para permitir sua comparação temporal e espacial;

Disponibilidade da informação – as bases de dados devem ser acessíveis e, de preferência, constituir séries históricas para permitir a comparação entre fatores, evolução no tempo e desempenho;

Normalizados – os resultados dos indicadores devem ser traduzidos para uma escala adimensional. Esse procedimento permite uma mescla entre diferentes indicadores;

Quantificáveis – devem ser traduzidos em números, sem o demérito da análise qualitativa. Aliás, os indicadores quantitativos devem facilitar uma análise qualitativa do desempenho da gestão;

Simplicidade – devem ser de fácil compreensão. Deve-se observar, entretanto, que os indicadores são tentativas até pretensiosas de retratar ou expressar de maneira muito sintética determinados fenômenos e processos complexos. (Caldas, 2006).

A Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 1993) define indicadores como: “...valor calculado a partir de parâmetros, dando indicações ou descrevendo o estado de um fenômeno do meio ambiente ou de uma zona geográfica, que tenha alcance superior à informação diretamente dada pelo valor do parâmetro”.

No âmbito das políticas públicas, indicadores sociais são medidas que permitem a operacionalização de um conceito abstrato ou de uma demanda de interesse programático (Januzzi, 2005).

Para a área turística, o uso de indicadores permite o monitoramento de mudanças, ocorridas em determinado destino, durante o tempo todo, de maneira frequente, podendo mensurar itens, como atual estágio do setor, grau de satisfação, índice de satisfação, entre outros; bem como, estresse do sistema, impactos gerados pela atividade turística, nível de proteção do destino, entre outros aspectos.

Clinford (1995) *in* Zucarato (2006) recomenda que, na construção dos indicadores turísticos, sejam seguidos os seguintes passos e, assim, minimizar o efeito das limitações: definir os atributos do destino, de acordo com a visão do turista; identificar aspectos ambientais relevantes atuais; selecionar os indicadores a serem utilizados; determinar a fonte de dados; analisar os dados coletados; avaliar os resultados; revisar, de acordo com os atributos do destino e verificar a necessidade de indicadores locais específicos.

PROCEDIMENTO METODOLÓGICO

Para a realização do presente trabalho, o método de pesquisa foi o exploratório que, aliado à pesquisa bibliográfica, busca apresentar hipóteses para definição do problema.

Com o intuito de fornecer informação sólida e de importância relativa para a comunidade científica, foi realizada, primeiramente, pesquisa bibliográfica sobre o que seriam indicadores e a importância deles como um todo, independentemente, de serem aplicados à área turística ou não.

Na sequência, foram relacionados os estados brasileiros que, atualmente, possuem base de dados com informações turísticas, ou seja, que apresentam observatórios turísticos disponíveis e como essas são apresentadas. Dentre as informações encontradas, em cada observatório, foram identificadas quais são, efetivamente, indicadores turísticos, tais como: fluxo de passageiros em aeroportos, destinos mais procurados, faixa etária dos visitantes, entre outros.

Em seguida, foram identificadas quais informações e/ou indicadores são mais utilizados, dentre os apresentados, nos diferentes estados estudados. E feita, ainda, uma análise qualitativa dos observatórios, levando-se em consideração, a manutenção do mesmo e o que poderia ser melhorado.

Por fim, foi feita uma breve análise sobre as informações que podem ser obtidas através do site de turismo de Alagoas e considerações sobre quais indicadores poderiam ser aplicados, inicialmente, para a criação de um observatório de turismo no estado.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Indicadores são, segundo Ott (1978) *in* Zugarato (2006), um meio encontrado para reduzir uma ampla quantidade de dados a uma forma mais simples.

A Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 1993) define indicadores como: “[...]valor calculado a partir de parâmetros, dando indicações ou descrevendo o estado de um fenômeno do meio ambiente ou de uma zona geográfica, que tenha alcance superior à informação diretamente dada pelo valor do parâmetro”.

No âmbito das políticas públicas, indicadores sociais são medidas que permitem a operacionalização de um conceito abstrato ou de uma demanda de interesse programático (Januzzi, 2005).

Para a área turística, o uso de indicadores permite o monitoramento de mudanças ocorridas, em determinado destino, durante o tempo todo, de maneira frequente, podendo mensurar itens como atual estágio do setor, grau e índice de satisfação, bem como, estresse do sistema, impactos gerados pela atividade turística, nível de proteção do destino, entre outros aspectos.

Dos 27 estados brasileiros, nove (09) já possuem acompanhamento de indicadores turísticos são: Amazonas, Bahia, Distrito Federal, Espírito Santo, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Maranhão, Paraná e Rio Grande do Sul.

Há, ainda, alguns municípios que fazem este mesmo tipo de acompanhamento, os quais não eram objeto da presente pesquisa.

Estas informações podem ser verificadas no site do Ministério do Turismo, no endereço eletrônico <http://www.dadosefatos.turismo.gov.br/estat%C3%ADsticas-e-indicadores/observat%C3%B3rios-de-turismo.html>.

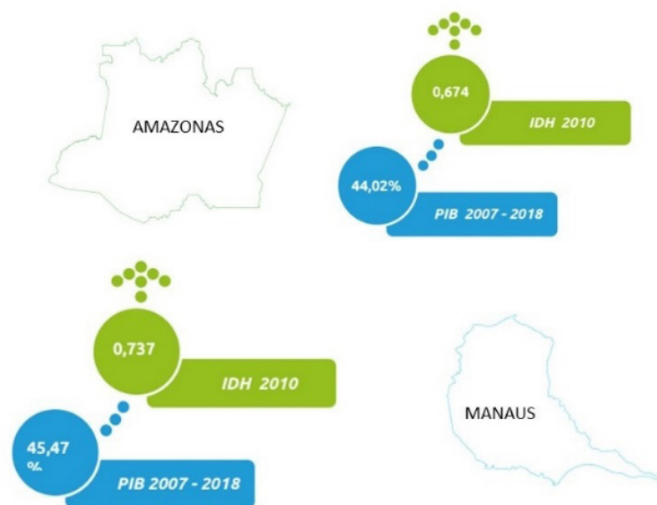
Amazonas

O estado do Amazonas apresenta os seguintes indicadores:

- Indicadores Socioeconômicos do Amazonas e Manaus. São analisados Produto interno bruto, Produto interno bruto (PIB) per capita e índice de desenvolvimento humano (IDH);
- Fluxo de Turistas Domésticos e Internacionais na Hotelaria Urbana de Manaus (resultado com dados observados entre os anos 1983 e 2018);
- Imposto Sobre Serviços Turísticos em Manaus (resultado de dados observados entre os anos 2015 e 2018). Para análise deste indicador foram utilizados outros indicadores mais específicos, tais como: espaço para eventos, hospedagem, agenciamento, guias de turismo, atividades culturais, eventos, recreação e animação;
- Centro de Atendimento ao Turista (CAT), apresentando dados observados entre os anos 2014 e 2018 nos três diferentes CAT existentes na região.

Pela análise do estado do Amazonas, verifica-se que o PIB estadual, no período analisado (2007 a 2018), apresentou evolução de cerca de 44%, o que reflete uma evolução no IDH. A partir do ano de 2010, este indicador elevou o estado para a faixa de médio desenvolvimento humano. Já Manaus, apresentou evolução, na arrecadação tributária, de cerca 45%, no mesmo período, classificando o IDH como alto índice de desenvolvimento (vide figura 1).

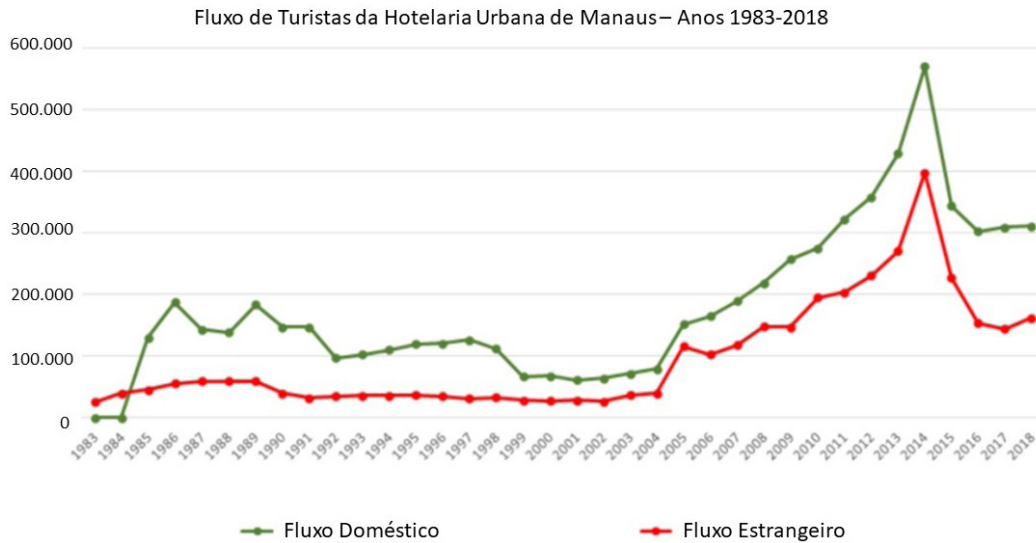
Figura 1: evolução do PIB e do IDH em Amazonas e Manaus.



Fonte: <https://observatur.uea.edu.br/indicadores/>

O fluxo de turistas no estado do Amazonas no período mencionado está compilado no gráfico abaixo (figura 2).

Figura 2: fluxo de turistas na hotelaria urbana de Manaus.

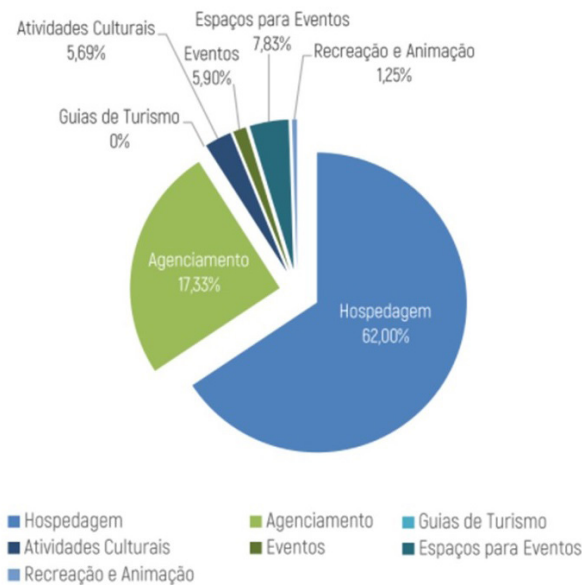


Fonte: <https://observatur.uea.edu.br/indicadores/>

No ano de 2014, verifica-se um aumento considerável tanto no fluxo doméstico, como no internacional e esse fato é explicado pela Copa do Mundo, que foi sediada, no Brasil, neste mesmo ano. Mas observa-se um aumento gradativo no fluxo de turistas a partir do ano 2004.

Já para o indicador ISS, relacionado ao turismo, verifica-se que a maior percentagem é referente à hospedagem seguida de agenciamento (vide figura 3).

Figura 3: percentagem de turistas em cada nicho do setor.



Fonte: <https://observatur.uea.edu.br/indicadores/>

Pela análise dos dados contidos no site do observatório do estado do Amazonas, observa-se um aumento turístico e pode-se verificar quais seguimentos são os principais

responsáveis. O Observatur, como é denominado o observatório, desde a sua criação, vem fornecendo informações para contribuir no desenvolvimento do turismo do Amazonas.

Além da compilação de dados, para os indicadores informados anteriormente, o observatório do Amazonas publicou, no ano de 2019, informativos para cada trimestre, contendo os seguintes indicadores: fluxo de turistas no Amazonas, fluxo de visitantes no Teatro Amazonas e a receita obtida, através de nichos turísticos, tais quais agenciamento, atividades culturais, espaço para eventos, eventos, guia de turismo hospedagem e recreação e animação.

As informações sobre o observatório do Amazonas foram obtidas através do site <http://observatur.uea.edu.br>.

Bahia

O estado da Bahia criou seu observatório turístico no ano de 2013 e foi reestruturado em 2019. De todos os existentes no Brasil, ele é o que possui o maior número de indicadores, seguido pelo estado de Minas Gerais, são eles:

- Aeroportos – movimentação anual e mensal de passageiros por aeroporto; e especifica a quantidade de voos internacionais;
- Hotelaria – apresenta o desempenho dos meios de hospedagem dos anos 2014 a 2020 em Salvador; oferta hoteleira por zona turística; boletim de desempenho da hotelaria em Salvador, porém este só é apresentado para os anos de 2013 a 2015.
- Cruzeiros - nº de atracções, nº de passageiros e a variação de um ano para o outro (levantamento realizado desde 2012 até 2020 para o terminal marítimo de Salvador);
- Mercados emissores – mostra a percentagem de turistas de outros estados do Brasil e outros países do mundo, além de turistas provenientes do próprio estado baiano (essa pesquisa é realizada durante o verão).
- Empregos na atividade turística – apresenta como resultado a média anual por localidade, mas mostra tabela com números mensais em cada atividade do setor. Pesquisa realizada com dados coletados entre os anos de 2012 a 2017.
- Fluxo de veículos nos pedágios – apresenta dados por concessionária entre os anos de 2018 a 2020.
- Rodoviária – apresenta o fluxo de passageiros no embarque e desembarque mensal dos anos de 2018 a 2020.
- Travessias para as ilhas: Salvador-Morro de São Paulo, Salvador-Mar Grande e São Joaquim-Bom despacho – apresenta o número de embarcações e de passageiros mensais durante os anos de 2018 a 2020.
- Fluxo turístico – não foi possível acessar os dados desta plataforma.
- Consumo de energia elétrica nas atividades características do turismo entre os anos de 2013 a 2020.

Todas as informações referentes a este observatório foram obtidas no site <http://observatorio.turismo.ba.gov.br/>.

Ao verificar os dados apresentados pelo observatório da Bahia, foi possível identificar um maior número de indicadores para auxílio turístico, porém estes não são apresentados de maneira contínua, o que dificulta a análise mais completa das tendências locais e/ou regionais.

Distrito Federal

Ao analisar o site do observatório do Distrito Federal (<http://www.observatorioturismo.df.gov.br/>), verifica-se que ele é rico em informações. Nele, pode ser encontrado desde o histórico de Brasília às informações de dados econômico. Como indicadores propriamente ditos, encontra-se os meios de hospedagem divididos em tradicionais e alternativos, onde são apresentadas as médias de ocupação hoteleira e média de valores de diárias; movimentação aeroportuária nacional e internacional e mão de obra do turismo distribuídas em diversas áreas do setor.

Contendo informações detalhadas e atualizadas, pode-se aferir que se trata de um dos melhores sistemas de informações turísticas, hoje, existentes no Brasil. Apresenta, além dos indicadores mencionados acima, informações sobre os diferentes seguimentos turísticos existentes na região, o que ajuda tanto o planejamento de viagem do turista, como o planejamento de negócio do empreendedor.

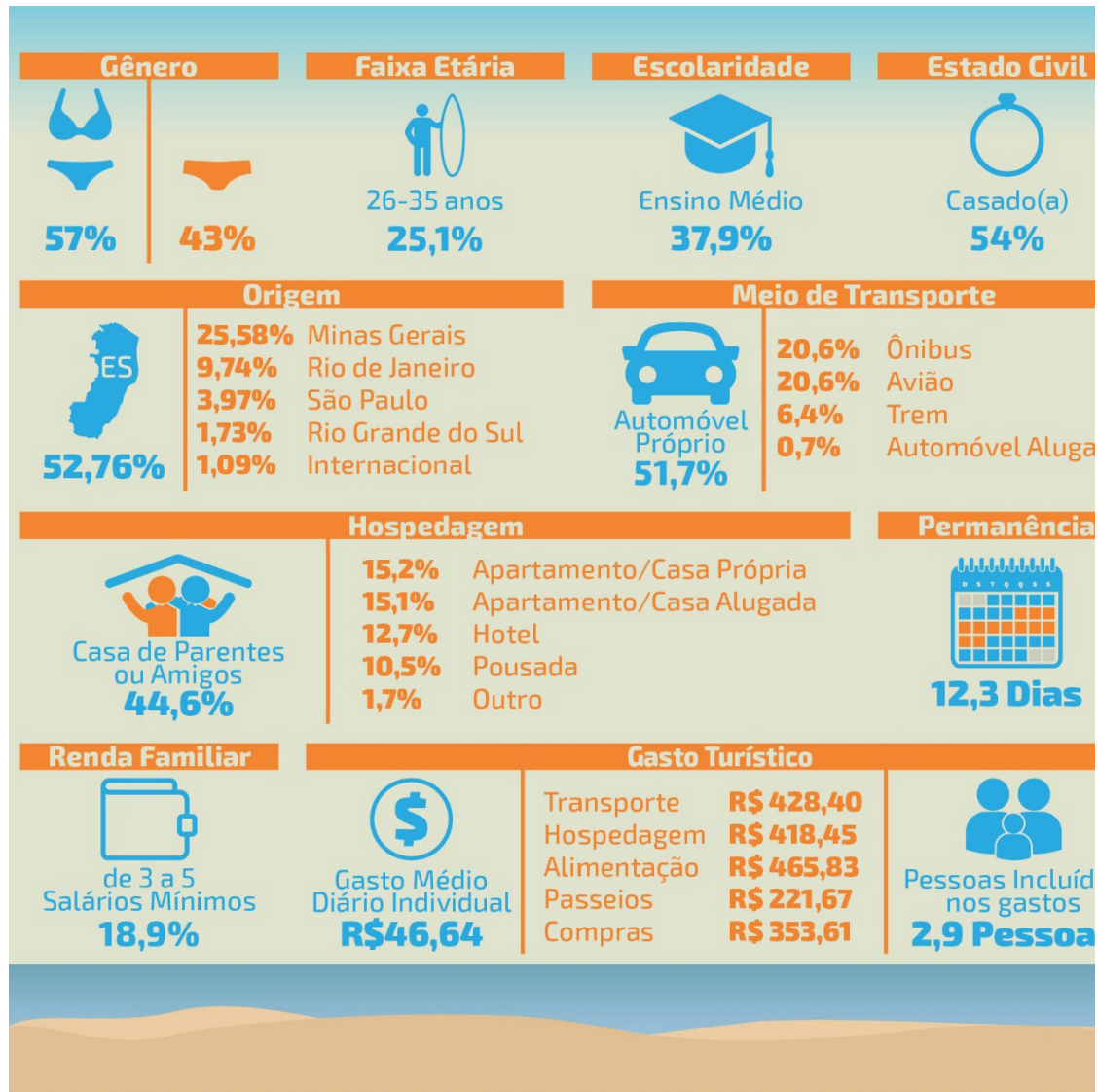
Apesar de ser rico em informações, quando se procura, especificamente, pelos indicadores turísticos utilizados para a região, estes não estão expostos de maneira clara, sendo necessário navegar por, praticamente, todas as abas presentes no site para encontrar todos os indicadores usados.

Espírito Santo

O Espírito Santo é um outro estado que possui acompanhamento turístico constante e bem organizado. Dados podem ser analisados através do endereço eletrônico <https://observatoriodoturismo.es.gov.br/>.

Apresenta infográficos organizados por período, festividades ou situações específicas tais como público LGBT – são divididos por gênero, faixa etária, escolaridade, estado civil, origem, meio de transporte utilizado, tipo de hospedagem, permanência, renda familiar, gasto turístico (Transporte, hospedagem, alimentação, passeios e compras).

Figura 4: exemplo de infográfico que pode ser encontrado na página do observatório do Espírito Santo



Fonte: <https://observatoriodoturismo.es.gov.br/>

Fluxo de passageiros, no embarque e desembarque anual, por aeroporto; nas rodoviárias e ferrovias, o fluxo é apresentado mensalmente, porém, nas ferrovias, só são apresentados dados de 2015 e 2016. Há, ainda, um levantamento de passageiros que viajam através de excursões (dados disponíveis dos anos 2007 a 2012), que são transportes fretados com destino aos municípios do ES, neste levantamento, são apresentados os principais destinos, sazonalidade e o volume de passageiros.

Meios de hospedagem onde são apresentadas as taxas de ocupação hoteleira e a média das diárias.

A organização dos dados turísticos, no estado, é boa, porém alguns levantamentos encontram-se defasados, o que dificulta a análise do crescimento turístico regional e local.

Mato Grosso do Sul

O Mato Grosso do Sul apresenta as seguintes informações relacionadas ao turismo:

- Valores brutos da produção e valores agregados, a preços correntes, do total da economia em MS.
- (PIB/Setores) Produto Interno Bruto por Setor e Variação em MS.
- Composição do Valor Adicionado do Produto Interno Bruto por Setor em MS.
- Os dados do Produto Interno Bruto (PIB) e do Valor Agregado da Produção (VA) de Mato Grosso do Sul estão ordenados dentro de um intervalo de tempo de 8 anos, de 2010 a 2017. Já o PIB e VA das atividades características do turismo de Mato Grosso do Sul, estão disponíveis para os anos de 2013 a 2017.
- Empregos formais relacionados à atividade turística.
- Estabelecimentos formais relacionados à atividade turística.
- Empregos por estabelecimentos relacionados à atividade turística.

Os dados, referentes aos Empregos e Estabelecimentos Formais em Mato Grosso do Sul, estão ordenados dentro de um intervalo de tempo de 12 anos, de 2006 a 2018.

Apresenta, ainda, o fluxo de passageiros nos diferentes meios de transporte, quantidade de hospedagens e leitos disponíveis em todo estado e movimentação hoteleira, entre 2010 e 2013.

Todos os dados apresentados sobre este observatório foram adquiridos através do endereço eletrônico <http://www.observatorioturismo.ms.gov.br>.

De todos os estados analisados, Mato Grosso do Sul é o que apresenta indicadores relacionados ao turismo que são mais voltados para a relação econômica. Porém, a última atualização disponível destes dados é relativa ao ano de 2018.

Minas Gerais

Conforme informações do site do Observatório de Minas Gerais (<https://seturmg.wix-site.com/observatorioturismo>), o estado apresenta como indicadores turísticos:

- Fluxo e receita turística – valores são atualizados anualmente.
- Impacto do turismo - Com base na pesquisa Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), divulgada pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), o Observatório de Turismo de Minas Gerais realizou um recorte sobre as principais atividades turísticas e analisou os resultados do número de estabelecimentos, número de empregados e renda média nominal dos empregados. Os dados de impacto do turismo foram observados durante os anos de 2006 a 2017.
- Movimentação de aeroportos - O estudo da movimentação dos aeroportos retrata o somatório do número de embarques e desembarques domésticos e internacionais de Minas Gerais e do Brasil.

Os dados são atualizados mensalmente através das informações obtidas pela INFRAERO e empresas gestoras dos principais aeroportos privados do país.

- Nível de satisfação dos visitantes - A série histórica abaixo representa o nível de satisfação dos visitantes de Minas Gerais nos anos de 2010 a 2017. O indicador faz parte dos resultados da Pesquisa de Demanda. Para o levantamento dos dados, foi segmentado os diversos serviços/produtos turísticos oferecidos pelo estado e cada entrevistado respondeu ao questionário avaliando-os em uma escala de 1 a 10. – Não há informação no site.
- Ocupação hoteleira com taxa de ocupação mensal, permanência média e número de hóspedes.
- Turistas estrangeiros: os números mostram a quantidade de turistas estrangeiros que chegaram ao Brasil pelo aeroporto de Belo Horizonte, por nacionalidade, continente e apresenta ainda a evolução desses números, entre os anos de 2008 e 2018.
- Visitação em parques naturais: dados anuais do número de visitantes em 18 desses atrativos, sendo 03 parques nacionais e 15 parques estaduais, de acordo com informações estaduais e federais.

Minas Gerais é o segundo estado brasileiro que contém maior número de indicadores turísticos. Os primeiros dados apresentados são do ano de 2011 e os últimos dados são referentes ao ano de 2018. Este é o único estado que possui como indicador o impacto do turismo; neste, é apresentado uma série histórica desde o ano 2011 até 2018, contendo a representatividade dos estabelecimentos, empregados e renda total dos empregados, no setor do turismo, em relação à todas as atividades econômicas.

Este indicador é importante, pois, através dele, pode-se mensurar o quanto a atividade turística é relevante para o estado. Trata-se de um indicador interessante para ser aplicado ao estado de Alagoas, por exemplo, já que a atividade turística deste último é a sua principal fonte econômica.

Maranhão

O Maranhão criou seu observatório turístico, em 2016, com o objetivo de ser um instrumento de planejamento e gestão para contribuir com o desenvolvimento turístico do estado. As informações aqui apresentadas foram adquiridas no endereço eletrônico <https://observatorio.turismo.ma.gov.br/>.

Apresenta informações da quantidade de polos turísticos, o número de pessoas atendidas nos centros de atendimento ao turista e a quantidade de pessoas que movimentaram os aeroportos. Estes dois últimos dados referentes ao mês de maio de 2020.

Como indicadores propriamente ditos, existe um boletim de turismo onde pode ser encontrado um comparativo realizado, entre os anos de 2017 e 2018, contendo o número de estabelecimentos turísticos, de empregos do setor, a renda total dos trabalhadores do setor em relação às outras atividades econômicas, números estes expressos em porcentagens. Por este levantamento, constata-se uma queda nos estabelecimentos do setor turístico, sendo observado aumento apenas na alimentação (2,52%) e meios de hospedagem (2%). O

emprego, no setor, também houve queda de 1,83% em relação a 2017. Apenas a renda média, no setor, apresentou aumento de 3,73% em relação ao ano de 2017.

Além deste boletim, é apresentado, também, um boletim referente ao carnaval 2020, onde é apresentado o número de visitantes, a faixa etária, tempo de permanência, entre outros.

Como é notável, o observatório do Maranhão não apresenta muitas informações e indicadores, mas o que está disponível, até o momento, é de grande utilidade para o planejamento do setor turístico.

O modelo de boletim turístico, bem como o boletim referente ao carnaval, por ele desenvolvido, é objetivo e de fácil entendimento e pode ser uma ótima alternativa para o desenvolvimento da base de dados de informações turísticas de Alagoas.

Paraná

O observatório do Paraná tem, aproximadamente, 10 anos de existência. Apresenta infográficos anuais, onde é apresentado número de embarques em linhas de ônibus turísticas, números de desembarques em rodoviárias, número de atendimentos em centros de informações turísticas, entre outros. É apresentado, também, infográfico específico para cidade de Curitiba.

Um diferencial encontrado, no banco de dados do Paraná, é a apresentação de infográficos e outros levantamentos relacionados ao turismo, em 2020, referente à Pandemia do Covid-19. Sendo o principal deles, o panorama do funcionamento dos meios de hospedagem, durante a pandemia, levantamento este realizado mensalmente.

Todas as informações apresentadas sobre o observatório do Paraná foram obtidas através do endereço eletrônico <http://www.obsturpr.ufpr.br/>.

Porém, assim como o observatório do Distrito Federal, as informações relacionadas aos indicadores propriamente ditos não são de fácil visualização. É preciso navegar por todo site para encontrar os dados referentes aos indicadores turísticos.

Rio Grande do Norte

De acordo com o site do Ministério do Turismo, o Rio Grande do Norte possui base de dados, contendo informações turísticas, porém a página do mesmo não foi encontrada.

Alagoas: desafio da sistematização

Alagoas não apresenta um observatório turístico propriamente dito, este está em fase de pesquisa, porém, no site da Secretária de Estado do Desenvolvimento Econômico e Turístico (SEDETUR), podem ser encontradas algumas informações relevantes.

Dentre elas, a informação da existência de um observatório da economia criativa e do turismo (OBECT), projeto que é resultado da parceria institucional e acadêmica entre a SEDETUR, a Fundação de Amparo à Pesquisa do estado de Alagoas (FAPEAL), o Instituto de Ciências Sociais e o programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal de Alagoas (UFAL). O OBECT visa contribuir com o desenvolvimento regional e local, por meio da geração de informações, dados e indicadores especializados.

Não foram encontradas publicações deste, porém foi identificada pesquisa de impacto do crescimento do setor hoteleiro, em Maceió, realizada, em 2018, pela Associação Brasileira de Indústrias de Hotéis em Alagoas (ABIH), juntamente com o Serviço Brasileiro de Micro e Pequenas Empresas (SEBRAEAL).

Nesta pesquisa, obteve-se, por exemplo, as seguintes informações:

- Alagoas recebeu dez vezes mais turistas internacionais em 2018 quando comparado a 2015.
- Aumento no número de turistas pelo quarto ano consecutivo em 2017.
- Gastronomia alagoana é vencedora do prêmio prazeres da mesa 2018.
- Mesmo no inverno Maceió é o destino mais procurado por viajantes brasileiros.

Pode ser observado, ainda, nesta mesma pesquisa, o perfil de hóspedes nos hotéis, a procedência dos hóspedes nacionais e internacionais, a movimentação aérea, a taxa média de ocupação dos hotéis, entre outros.

Não foi encontrado um site específico para o OBECT, nem outras informações adicionais sobre ele. Portanto, não se sabe da continuidade deste observatório.

CONSIDERAÇÕES DA PESQUISA

Com base nos dados coletados, referentes a indicadores turísticos disponíveis, em outros estados brasileiros, foi possível verificar que, em todos eles, são utilizados os indicadores relacionados à movimentação hoteleira. O fluxo de turistas, nos estabelecimentos referentes aos meios de transporte, também pode ser encontrado na maioria dos observatórios.

No Espírito Santo, são encontradas informações sobre os turistas, tais como: idade, estado civil, origem, renda familiar e gasto turístico. Estas informações são importantes para criar um perfil dos turistas que visitam o estado e, conseqüentemente, traçar uma melhor estratégia de desenvolvimento.

O Mato Grosso do Sul é o estado que apresenta mais indicadores voltados para evolução econômica do estado. Apresenta o aumento ou diminuição dos estabelecimentos relacionados ao setor turístico, por exemplo, mas não possui informação do fluxo de turistas que frequentam tais estabelecimentos. Relacionados ao fluxo de turistas apenas foi encontrado o fluxo de passageiros em meios de transporte e movimentação hoteleira.

Como mencionado anteriormente, os observatórios do Paraná e Distrito Federal apresentam bons indicadores turísticos, no entanto, o acesso a eles não é fácil o que dificulta o usuário interessado nesses dados.

O informativo apresentado pelo observatório do Amazonas, em 2019, assim como os infográficos apresentados pelo Espírito Santo, é prático e atinge o objetivo de apresentar as principais informações ao usuário.

Os indicadores apresentados por cada estado foram, provavelmente, analisados e estudados de acordo com a necessidade regional, antes da compilação de dados e alimentação dos observatórios. Eles são importantes para o acompanhamento do turismo e possibilita observar a taxa de crescimento do estado em relação a este setor. E, com os

indicadores corretos, podem ser traçadas estratégias de desenvolvimento e melhoria dos diversos nichos turísticos.

Informações sobre o tipo de turista que frequenta a região, as atividades que são mais procuradas, faixa etária, gênero e época do ano em que são identificados maior fluxo de turistas são alguns dos indicadores mais relevantes para todas as regiões.

Com estes indicadores, os interessados, sejam eles turistas ou empreendedores e até mesmo o governo regional, podem ser beneficiados. O governo, pois pode traçar estratégias de crescimento turístico do estado, como um todo baseado em informações relevantes, tais como, o fluxo de turistas, que chegam ao estado mensalmente e quais são os destinos internos mais procurados. Estas podem ser informações para, por exemplo, melhoria das estradas, incentivo para os empreendedores em criação de pousadas ou hotéis, restaurantes, entre outros.

Para o turista propriamente dito, os indicadores podem auxiliá-lo na definição de qual destino ele deseja visitar, e isso pode ser baseado na oferta de hospedagem, restaurantes e atividades ofertadas, por exemplo.

Alagoas é um dos destinos mais visitados durante o ano todo, é conhecido como destino turístico sol e mar. Mas é, também, uma região que possui diversos destinos culturais e estes são subexplorados. O estado não apresenta um banco de dados disponível, contendo indicadores turísticos aos usuários interessados e a criação deste pode ser benéfico tanto para ampliar ainda mais os destinos internos voltados para o turismo de sol e mar, como para o desenvolvimento dos locais culturais presentes no estado.

Baseado no estudo dos indicadores, apresentados pelos demais estados brasileiros que possuem observatório, pode-se concluir que, para criação inicial do observatório, em Alagoas, é necessário incluir os seguintes indicadores: hotelaria; fluxo de passageiros nos aeroportos e rodoviária, tipo de turistas, principais interesses dos visitantes, destinos internos mais frequentados e tempo de permanência do visitante. Não quer dizer que estes são os únicos indicadores a serem monitorados no estado, mas que os primeiros a serem analisados para iniciar a criação e alimentação de um observatório que seja útil tanto para sociedade alagoana, como para os visitantes e empreendedores.

Portanto, o estudo de indicadores turísticos é importante para traçar estratégias de desenvolvimento regional e ampliação das ofertas turísticas já existentes na região, bem como para apresentar ao visitante as opções de lazer existentes.

REFERÊNCIAS

1. CALDAS, Eduardo de Lima. *Indicadores municipais de arrecadação*. São Paulo, 2006. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/2006/05/18/indicadores-municipais-de-arrecadacao/>. Acesso em: 10 jun. 2020.
2. GALLOPÍN, Gilberto. Indicators and Their Use: Information for Decision-making. In: Moldan, B. and S. Bilharz (Eds). *Sustainability Indicators. Report of a Project on Indicators of Sustainable Development*. SCOPE, 58, pp 13-27, Wiley, 1997.

3. JANNUZZI, Paulo. Indicadores para Diagnostico Monitoramento e Avaliação de Programas Sociais no Brasil. *Revista do Serviço Público Brasília*, vol. 56, n° 2, 147 p., Abr/Jun, 2005.
4. MISKALO-CRUZ, Marcelle. *Indicadores para Monitoramento e Gestão de Destinos Turísticos Inteligentes*. CULTUR, ano 10, n° 02, edição especial: Destinos Turísticos Inteligentes, Junho, 2016. Acesso: <http://periodicos.uesc.br/>
5. MERTENS, Frédéric. Os desafios do turismo no contexto da sustentabilidade: as contribuições do turismo de base comunitária. Pasos – *Revista de Turismo e Patrimônio Cultural*, vol. 13, n° 1, pp. 57-71, 2015.
6. NEUHOFER, Bárbara & BUHALIS, Dimitrius. Experiences, Co-Creation and Technology: A Conceptual Approach to Enhance Tourism Experiences. In: CAUTHE - *Tourism and Global Change: On the Edge of Something Big*. Edição 23. Lincoln University. 2013.
7. OCDE. *Core set of indicators for environmental performance reviews: a synthesis report by the group on the start environment*. Paris: OCDE, 1993.
8. SERRANO-BARQUIN, Rocío, et al., *LA COMPLEJIDAD, EXPRESIÓN DE NUESTRO TIEMPO: EL TURISMO DESDE LOS SISTEMAS COMPLEJOS*. CULTUR, ano 06, n° 01, Fevereiro, 2012.
9. ZUCARATO, Afonso. *Uso de indicadores na pesquisa em turismo*. In: *SeminTUR-Seminário de Pesquisa em Turismo do MERCOSUL*, edição IV, Caxias do Sul, RS, Brasil, 2006.



Competitividade da cadeia agroindustrial do arroz em Alagoas: oportunidades, limitações e proposição de estratégias de desenvolvimento¹

Competitiveness in rice crops in Alagoas - Brazil: opportunities, limitations and proposition of development strategies

Francisco José Peixoto Rosário⁽¹⁾; Kellyane Pereira dos Anjos Gonçalves⁽²⁾; José Francisco Oliveira de Amorim⁽³⁾

⁽¹⁾ORCID n° 0000-0001-6119-6674. Professor Titular da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (FEAC); Universidade Federal de Alagoas (UFAL); Maceió, Alagoas; Brasil. E-mail: chicorosario@gmail.com;

⁽²⁾ORCID n° 0000-0002-4150-1878. Professora na Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (FEAC); Universidade Federal de Alagoas (UFAL); Maceió, Alagoas; Brasil. E-mail: kellyane.anjos@gmail.com;

⁽³⁾ORCID n° 0000-0003-4494-8365. Professor Titular da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (FEAC); Universidade Federal de Alagoas (UFAL); Maceió, Alagoas; Brasil. E-mail: josefranciscoamorim@gmail.com

ABSTRACT: Rice is one of the three most cultivated cereals in the world, along with wheat and corn, as well as being part of the agricultural policies of most producing countries as it is a vital item for food security. This article aims to analyze the competitiveness of rice agribusiness in the Brazilian Baixo São Francisco region with the intention to identify opportunities and limitations in the agroindustrial supply chain over there. It uses the theoretical contributions of systemic competitiveness and the New Institutional Economics to analyze the institutional environment, rice farmers and process industry agglomeration (APL Rizicultura) governance of the Baixo São Francisco. The Rapid Appraisal Method was employed. Six critical points were identified and policies were defined that aim to enhance the coordination of the links of the arrangement and reduce its dependence on state and federal transfers.

KEY-WORD: Institution, governance, rhiziculture.

1. INTRODUÇÃO

No complexo produtor de arroz, localizado no Baixo São Francisco, que abrange os Estados de Alagoas e Sergipe, cultiva-se arroz há décadas, com os trabalhos da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e Parnaíba (CODEVASF), tornando-se, socioeconomicamente, um dos produtos mais importantes da região (Rabelo *et al.*, 2013).

¹ DOI: 10.48016/978-65-86680-27-0.186-203

Nesta, a cadeia produtiva do arroz é organizada em torno dos segmentos de fornecimento de insumos, máquinas e equipamentos, produção agrícola, como também comercialização.

Zylbersztajn e Giordano (2015) abordam encadeamentos de atividades, no agronegócio, a partir do conceito de sistema agroindustrial, em que são observadas as conexões entre os agentes dos setores produtivos imersos em um ambiente institucional e em um ambiente organizacional. Inicialmente, tais setores produtivos são identificados a partir do encadeamento das atividades de montante a jusante, ou seja, do fornecimento de insumos, processamento até a distribuição. Neste, estão presentes aspectos da organização industrial como, por exemplo, as estruturas de mercado. Os setores estão imersos em um ambiente institucional composto por regras, tanto formais, quanto informais que modelam os comportamentos dos agentes. Com base em North (1991), as instituições são entendidas como as “regras do jogo”; as regras para a interação social, podendo citar, como exemplo, as leis, decretos, costumes, tradições, normas de conduta, dentre outras. O comportamento dos agentes é influenciado por esse ambiente, mas os próprios agentes podem modificar as instituições, observado os distintos poderes de articulação, entre os diversos grupos, a fim de aumentarem os seus ganhos. Conforme Zylbersztajn e Giordano (2015), modificações, nas regras do jogo, a fim de criar ou proteger rendas. Segundo os mesmos autores, o elemento organizacional de sistemas agroindustriais é observado através das organizações de representação setorial, coletiva, instituições de pesquisa, suporte financeiro, dentre outras organizações de apoio.

Batalha e Souza Filho (2009) apresentam uma metodologia para analisar competitividade, em Sistemas de Produção Agroindustriais, a partir de seis direcionadores: ambiente institucional; tecnologia; estrutura de governança; estrutura de mercado; insumos e infraestrutura, como também gestão. Em cada um desses, identificam-se indicadores de competitividade revelada, potencial e descritivos. Tal metodologia parte de uma coleção de estudos anteriores, dentre esses, Van Duren *et al.* (1991) que distinguem a competitividade, em termo de fatores controláveis pela firma, quase-controláveis e não controláveis. De acordo com Batalha e Souza Filho (2009), essa abordagem possibilita a identificação de oportunidades e gargalos, permitindo a formulação de ações, tanto públicas, quanto privadas direcionadas para corrigir os gargalos e potencializar a competitividade de cadeias de produção agroindustriais.

Utilizando, como objeto de estudo o agronegócio do arroz, na região do Baixo São Francisco, e, com base na literatura exposta, formulou-se o seguinte problema de pesquisa: quais os principais entraves ao desenvolvimento da cadeia agroindustrial do arroz na região do Baixo São Francisco? A partir dessa problemática, propõe-se, como objetivo geral, avaliar a competitividade da cadeia agroindustrial do arroz na região do Baixo São Francisco e apresentar propostas de políticas para potencializar a competitividade do arranjo formado, em torno da rizicultura, para que atue com maior nível de coordenação, como também reduza a dependência dos recursos estaduais e federais. Para tanto, foram definidos os seguintes objetivos específicos: a) apresentar os principais elementos do sistema agroindustrial do arroz na região do Baixo São Francisco; b) identificar os principais elos da cadeia agroindustrial do arroz nessa região; c) identificar os pontos críticos, gargalos e oportunidades; d) propor medidas para desenvolvimento dessa atividade produtiva.

Alagoas é caracterizado pela concentração e dependência da produção agrícola no setor sucroenergético, assim, a justificativa, para a realização deste trabalho, está inserida nas iniciativas de diversificação produtiva e apoio aos pequenos empreendimentos agrícolas, identificados como arranjos produtivos e inovativos locais. Em 2012 o APL Rizicultura, no Baixo São Francisco, começou a compor o programa PAPL (Programa de Arranjos Produtivos Locais), sendo acompanhado pelo governo do Estado, em parceria com o SEBRAE, consolidando-se dentro de um padrão de inserção comercial que permitiu o resgate da produção de arroz como uma atividade tradicional, na Região do Baixo São Francisco, que vem sobrevivendo, durante décadas, passando a cultura de geração para geração. Ressalta-se que atividade, que antes era muito mais doméstica, alcança o formato estrutural de dinamização de uma cadeia produtiva, com o propósito de gerar emprego e renda, como também de mudar a realidade de centenas de famílias da região.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Segundo Batalha e Silva (2009), o conceito de Cadeia de Produção Agroindustrial (CPA) está relacionado à seleção de um produto final e, a partir dele, examinam-se os encadeamentos das operações (técnicas, comerciais e logísticas), de jusante a montante, envolvidas na sua produção. Ainda, na vertente sistêmica, Silva e Souza Filho (2007) trazem o conceito de cadeia de valor como um conjunto de atividades inter-relacionadas organizadas, em estágios sequenciais, que englobam desde o suprimento de insumos, processamento até a distribuição. Nesses estágios, são observadas as distintas formas de transações entre os agentes sob um arcabouço institucional composto por regras formais e informais que modelam ou restringe o comportamento dos agentes. Tais autores chamam a atenção para as diversas definições conceituais sobre cadeia de valor em agronegócio e apontam para a abordagem sistêmica como o elemento unificador de tais abordagens.

Zylbersztajn e Giordano (2015) definem, genericamente, sistemas agroindustriais por meio de um modelo simplificado composto por quatro elementos: setores produtivos, ambiente institucional, ambiente organizacional e as transações (ZYLBERSZTAJAN; GIORDANO, 2015, p. 11). O primeiro elemento é representado, por meio dos encadeamentos das transações, desde o fornecimento de insumos para a produção até a distribuição do produto ao consumidor final. O ambiente institucional envolve as regras formais e informais que modelam o comportamento dos agentes, podendo ser entendido como as “regras do jogo” (NORTH, 1991). Em seguida, o ambiente organizacional atua como suporte ao funcionamento da cadeia, compreende organizações coletivas, instituições financeiras, institutos de pesquisa, dentre outros. Por fim, os agentes transacionam, sob uma estrutura organizacional adotada, com o objetivo de reduzir os custos de transação.

Para avaliar a competitividade no agronegócio, Van Duren *et al.* (1991) utilizam quatro categorias, conforme o nível de controle sobre as variáveis que afetam tal competitividade. A primeira, são os fatores controláveis pela firma através das suas estratégias de negócios; a segunda, são os fatores controlados pelo governo por meio da sua influência no ambiente institucional e, conseqüentemente, no ambiente de negócios, através de leis, regulação da concorrência, políticas monetárias e fiscais. Em seguida, apontam para os fatores quase controláveis, citando, como exemplo, os preços dos insumos e as condições da demanda.

Por último, os fatores que não podem ser controlados, a maior parte relacionada à dotação de recursos naturais (VAN DUREN *et al.*, 1991, p. 730). Esses autores desenvolveram um modelo que reúne indicadores e fatores que afetam a competitividade de forma que possam ser mensuráveis, sistematicamente, através tanto de métodos quantitativos, quanto qualitativos.

Silva e Batalha (1999) enfatizam a necessidade de um enfoque sistêmico que pode ser do ponto de vista do produto, através da abordagem de cadeias de produção agroindustriais, que engloba desde aspectos macros do sistema até os mecanismos de coordenação. Esses autores afirmam que as estratégias empresariais e o estabelecimento de políticas públicas, para o aumento da competitividade, passa pelo conhecimento dos fatores críticos da cadeia agroindustrial, a classificação desses fatores quanto ao grau de controle e a identificação do impacto dessas variáveis no desempenho da cadeia investigada (SILVA; BATALHA, 1999, p. 14).

Nesse sentido, diversos trabalhos avaliaram o desempenho de cadeias de produção agroindustriais, buscando identificar medidas para potencializar a competitividade por meio de três etapas principais: identificação dos elos da cadeia ou do sistema agroindustrial, a seleção de direcionadores de competitividade e a avaliação desses por meio de métodos qualitativos. Alguns desses trabalhos estão reunidos em Batalha e Souza Filho (2009), estes propõem uma metodologia para avaliar a competitividade, em cadeias agroindustriais, a partir da combinação de um enfoque teórico sistêmico com a análise SWOT (*Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats*). Tal procedimento permite diagnosticar as oportunidades e ameaças de cada elo da cadeia e, assim, gerar propostas de políticas, para o desenvolvimento sustentado do arranjo, como um todo. Silva e Souza Filho (2007) destacam seis direcionadores de desempenho, para análise de cadeias de valor, com base em aspectos econômicos, organizacionais e tecnológicos. No mesmo sentido, Batalha e Souza Filho (2009) avaliam competitividade sistêmica, a partir de indicadores de competitividade revelada, potencial e descritivos agrupados em seis direcionadores: ambiente institucional; tecnologia; insumos e infraestrutura; gestão da firma; estrutura de mercado; e estrutura de governança.

Neste artigo, a análise da agroindústria do arroz utiliza a abordagem neoinstitucionalista onde se assume que o ambiente institucional, composto por leis, normas, regras, convenções, mitos, cultura, cerimoniais, entre outros, determina a estrutura de governança e esta, por sua vez, modela as formas de relacionamento seja de indivíduos ou de firmas. Na perspectiva econômica, Paulillo *et al.* (2016) define ET governança como mecanismos de coordenação e/ou gestão dos negócios; já o conceito de rede, é apresentado como uma forma organizacional distinta dos tradicionais mercado e hierarquia. O institucionalismo econômico, também conhecido como Nova Economia Institucional (NEI), parte da negação da abordagem neoclássica da firma como uma simples função de produção maximizadora de lucro e condicionada aos mecanismos de equilíbrio de mercado. Neste, não são considerados os aspectos intrínsecos à dinâmica de cada organização como o seu contexto histórico e social.

A combinação das abordagens de governança e redes permite analisar a estrutura e dinâmica das aglomerações produtivas conhecidas, no Brasil, como arranjos produtivos locais (APL). Sacomano Neto e Paulillo (2012) abordam distintas estruturas de governança

em termos de cinco categorias de governança: Governança pública – prefeituras municipais, secretarias estaduais e municipais, ministérios federais, entre outros; Governança privada – grandes empresas detentoras de poder de influência no arranjo; Governança de ator coletivo – sindicatos, associações de interesses, cooperativas; Governança a montante – fornecedores com influência no processo de coordenação; e Governança a jusante – distribuidores e clientes com poder de barganha nas negociações.

3. PROCEDIMENTO METODOLÓGICO

Esta pesquisa é caracterizada como uma abordagem qualitativa de caráter descritivo, visto que, “desenvolve-se numa situação natural, oferecendo riqueza de dados descritivos, bem como focalizando a realidade de forma complexa e contextualizada” (MARCONI E LAKATOS, 2018, p. 302). Utiliza a metodologia de pesquisa, para análises de cadeias agroindustriais, proposta por Silva e Souza Filho (2007), o “método de pesquisa rápida” ou *Rapid Appraisal Method*. Segundo Batalha e Souza Filho (2009), este método tem sido utilizado, em análises de sistemas agroindustriais, por permitir a obtenção de conhecimento amplo sobre os elementos do sistema onde o rigor metodológico é suplantado pela eficiência operacional (BATALHA E SOUZA FILHO, 2009, p. 18). As principais técnicas utilizadas compreendem observação direta, levantamento bibliográfico, análise de dados secundários, consulta a matérias jornalísticas e entrevistas a agentes-chave, localizados na principal região produtora de arroz de Alagoas. Este método, no entanto, limita-se em investigar situações específicas, não se podendo generalizar o fato estudado, pois, os dados podem se tornar facilmente invalidados pela questão tempo espaço (SILVA E SOUZA FILHO, 2007).

Tomando como base Van Duren *et al.* (1991), a competitividade sistêmica é avaliada a partir de indicadores de competitividade revelada, potencial e descritivos agrupados em seis direcionadores, conforme descrito por Batalha e Souza Filho (2009): a) Ambiente institucional – condições macroeconômicas, políticas de comércio exterior, programas e políticas governamentais, tributação, serviços de inspeção e vigilância sanitária e comércio internacional; b) Tecnologia – difusão tecnológica, suporte público e privado para difusão e geração de tecnologia e indicadores de rendimentos; c) Insumos e infraestrutura - os preços, produção, consumo, importação e exportação dos principais insumos, custo da mão-de-obra, custo total da produção agropecuária e do produto final; d) Gestão – difusão das ferramentas de gestão; e) Estrutura de mercado – número de firmas, nível de concentração, capacidade de produção, diferenciação de produto, entre outros; f) Estrutura de governança – principais estruturas de governança, organizações setoriais. De acordo com Batalha e Souza Filho (2009), além da avaliação da competitividade sistêmica, essa metodologia propicia a formulação de políticas para potencializar o desenvolvimento da cadeia agroindustrial, através da conjugação do quadro teórico, para a análise da competitividade com a análise SWOT.

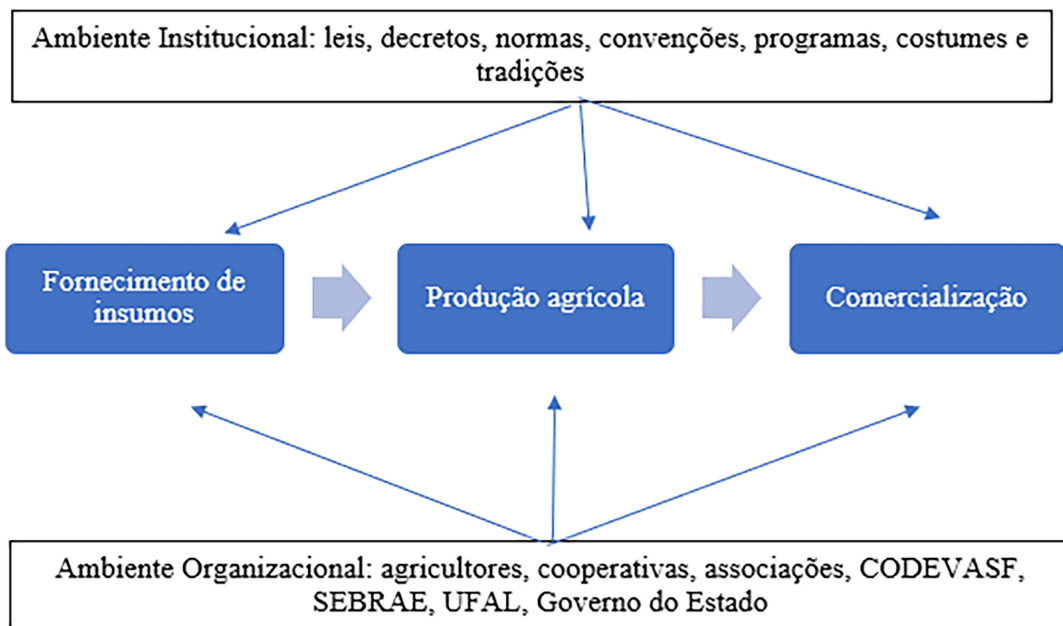
4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 A CADEIA AGROINDUSTRIAL DO ARROZ EM ALAGOAS.

Alagoas e Sergipe fazem parte do mesmo complexo produtor de arroz, que é a Região do Baixo São Francisco (BSF). Nessa região, cultiva-se arroz há décadas, com os trabalhos da CODEVASF, tornando-se, socioeconomicamente, um dos produtos mais importantes da região (Rabelo *et al.*, 2013).

Conforme a Figura 1, o entendimento do sistema de produção agrícola, aqui utilizado, irá incorporar três subsistemas: o fornecimento de insumos, máquinas e equipamentos; a produção agrícola; e a comercialização da produção agrícola. Concomitante a análise desses segmentos, analisa-se o ambiente institucional e o ambiente organizacional. Rosário *et al.* (2018) destaca as políticas públicas de apoio como componente do ambiente institucional. Já o ambiente organizacional, é formado por associações, empresas locais, pesquisadores, agentes de financiamento, pesquisa, assistência técnica, cooperativas, produtores rurais, dentre outros agentes (ROSÁRIO *et al.*, 2018, p. 11).

Figura 1 - Sistema Agroindustrial do Arroz no Baixo São Francisco



Fonte: Elaboração própria com base em Zylbersztajn (2000).

4.1.1 SEGMENTO DE FORNECIMENTO E INSUMOS, MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS.

Do ponto de vista do apoio governamental para a produção, o Estado de Alagoas, via governo, viabiliza 200 toneladas de sementes por ano. Isso significa cerca de 200 kg de sementes por produtor, quantidade que, para muitos produtores, não é suficiente para seus campos. Isso exige a compra de sementes a terceiros, incorrendo em um mix de variedades que pode afetar a produtividade.

A CODEVASF, por sua vez, faz a doação de algumas máquinas e equipamentos para a colheita. Quase a totalidade da produção é realizada, em áreas de até cinco hectares, no sistema de agricultura familiar e fortemente dependente de políticas públicas. Apesar do apoio dessa organização, ainda, há forte demanda local por mais tratores, colheitadeiras, semeadoras e outras máquinas mais modernas e adequadas à produção para os quase 2.000 hectares cultivados na região. Junto com esse apoio, a CODEVASF realiza a manutenção da infraestrutura de drenagem e irrigação de uso comum, a recuperação das estações de bombeamento nos perímetros da região do arranjo e presta assistência técnica, como também extensão aos produtores de arroz. Existem empresas locais que fornecem os agroquímicos necessários para a produção, seja empresas comerciais ou plantas industriais misturadoras de fertilizantes instaladas na região.

Esse quadro permite notar a forte presença do Estado, no apoio à produção do arroz, no arranjo formado em torno da produção de arroz. Excetuando a compra dos agroquímicos e o aluguel de algumas máquinas, boa parte do apoio a produção vem do governo de Alagoas. Isso se configura uma oportunidade importante no sentido que permite que os produtores reduzam seus custos de produção nessa fase e que garantam recursos financeiros para financiar outros investimentos. Por outro lado, revela a fragilidade dos agricultores em reagir em um ambiente com falta de recursos do governo estadual e federal, não conseguindo se organizar e continuar a produção de forma competitiva e autônoma.

As políticas de assistência, por parte do governo estadual, são de suma importância para um período de consolidação da produção local, mas, para que haja avanços na produção, faz-se necessário que o governo promova políticas de coordenação da produção, com incentivos de outra ordem, como a empresas beneficiadoras do produto e processadoras do arroz para entrega além das fronteiras de Alagoas. Apesar da política de assistência produtiva (sementes e máquinas) ser bastante efetiva, pois, sem ela não existiria produção, esse tipo de política também limita a expansão de uma produção mais profissional e cooperada.

4.1.2 SEGMENTO DA PRODUÇÃO AGRÍCOLA

A produção agrícola, em Alagoas, está entre as maiores do país, no entanto, grande parte do produto da região é arroz com casca, que é comercializado por uma Unidade de Beneficiamento de Arroz (UBA) privada existente no município de Igreja Nova, quando não o arroz é vendido e enviado para outros estados a fim de ser beneficiado.

A característica do produtor, na região, é da agricultura familiar, com propriedades com área média de cinco hectares. A produção é irrigada e depende da canalização da água do Rio São Francisco, portanto, dependente da vazão que é sensível à estiagem. Por ser agricultura familiar, em Alagoas, é fortemente dependente de políticas públicas, locais ou federais, que forneçam sementes, assistência técnica, apoio à produção, colheita e comercialização do produto.

Ao observar a estrutura dos produtos derivados do arroz com casca, nota-se que se perde muito mercado com a venda do produto *in natura*, com pouco processamento e sem marca. A organização da produção ocorre, apenas, no âmbito agrícola e com pouca margem, além do preço de mercado para a *commodity*.

O APL da rizicultura, em Alagoas, fica, apenas, na primeira fase da produção do arroz, não avançando na coordenação de outras atividades da cadeia que poderiam gerar maior valor para a produção local. Essas atividades requerem mais investimento e planejamento de mercado, que seria o papel de uma cooperativa local, estruturada para tanto.

Na região, existe uma UBA, mas a baixa escala de processamento da unidade é insuficiente para absorver o arroz local e o resultado é excesso de oferta de matéria-prima, reduzindo os preços. Os produtores preferem fornecer o produto para intermediários de outros estados. Em algumas situações, há concorrência pela venda de arroz na UBA por parte dos produtores de Sergipe. Armazéns para estoques reguladores e uma cooperativa, com beneficiadora, poderia mitigar as oscilações de preços percebidas em época de safra.

Apesar de a produtividade ser uma das mais altas do país, a região ainda precisa trabalhar, na melhoria das variedades, para arroz irrigado e de sequeiro. A EMBRAPA está realizando testes com novas variedades de arroz, no distrito irrigado de Itiúba, para melhorar a produtividade local, basicamente, via aumento de resistência a pragas e doenças, evitando, assim, quebras de safras (EMBRAPA, 2018).

O arroz produzido é entregue com casca e a qualidade é do tipo dois e três, ou seja, é um arroz de qualidade mediana. A questão é que a semente que os produtores recebem não é a mais adequada às condições edafoclimáticas da região, logo, o produto não atinge a especificação necessária para competir por atributos de qualidade, além do preço.

É observada pouca formalização dos produtores, dados do próprio APL (Arranjo Produtivo Local) mostram entre 688 a 1.250 produtores, formais e informais, e os dados do Ministério do Trabalho e Emprego (BRASIL, 2018) informam, apenas, nove produtores e duas empresas de beneficiamento. Esse descompasso de dados impede conclusões e orientação mais acurada para a política pública, os dados oficiais não são expressivos o suficiente para orientar políticas públicas com maior efetividade na geração de emprego e renda na região.

Tanto o cultivo, como o beneficiamento, por seu turno, não opera com as técnicas mais atualizadas para esse tipo de produto, haja vista que, por ser uma commodity, o arroz tem, na qualidade técnica da produção, um dos principais vetores competitivos. Ademais, os produtores não apresentam um grau mais elevado de capacitação em relação à gestão da propriedade rural como empresa agrícola, a questão do controle de custos e formação de preço de venda, técnicas de armazenamento do produto, inclusive, para negociar preços, além de compreender pouco de contabilidade básica.

Apesar da existência de cooperativas, a consciência de cooperativismo, ainda, é incipiente. Uma cooperativa mais atuante, na região, poderia não só organizar a produção, como já ocorre, mas trabalhar no repasse e tradução de novas técnicas de plantio, na assistência técnica, no apoio à comercialização e na busca por novos mercados, ou seja, permitindo ganhos de produtividade relevantes para os produtores da região.

A gestão da produção e de custos são extremamente rudimentares, sendo um grande gargalo para o aumento da eficiência e, por vezes, limitando a comercialização do produto, haja vista o aumento do número de quebras de safra, por conta da baixa qualidade das sementes, que resulta na instabilidade das entregas e na baixa qualidade do produto.

Os investimentos, em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D), têm um grande potencial para aumentar a produtividade local do arroz, principalmente, com o trabalho da EMBRAPA

em relação ao desenvolvimento de novas variedades mais adequadas para a região. Mas, apenas esse esforço não é suficiente para expandir a produção com a qualidade exigida pelo mercado. Práticas mais avançadas de agricultura e sementes mais avançadas (arroz funcional, arroz com maior capacidade de fixação de nitrogênio, maior capacidade de resistir ao stress hídrico, entre outros.) são vetores fundamentais para o P&D na região.

Entretanto, a de se destacar a necessidade de assistência técnica reforçada, permitindo a utilização de técnicas de manejo mais avançadas e adequadas para região. Doenças, produtores com baixa produtividade e quebras de safra são comuns. Rabelo *et al.* (2013) argumenta que as variedades não desenvolvidas, na região, são as que são apontadas pelos produtores locais as causadoras das doenças no plantio, contudo, há de se destacar que a falta de assistência técnica e o manejo adequado como fatores de impacto na produtividade. Como exemplo, percebeu-se que as variedades mais cultivadas foram desenvolvidas pela EPAGRI de Santa Catarina.

4.1.3 SEGMENTO DA COMERCIALIZAÇÃO.

Em Alagoas, o consumo de arroz não vem obedecendo as alterações na renda da população, haja vista que esse produto é inelástico em relação à renda e é sensível ao crescimento da população. Na Figura 2, é possível comparar a taxa de crescimento da renda e a taxa de crescimento da produção de arroz.

Figura 2 - Taxa de crescimento da renda* X Taxa de crescimento da produção de arroz em Alagoas



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da PNAD continua/IBGE e CONAB.

*Deflacionada pelo IPCA a preços de 2001.

Mas o consumo do arroz produzido não ocorre apenas, em Alagoas, devido ao grande número de intermediários de outros estados que captam o arroz sem beneficiamento. A comercialização do arroz tem como atributo fundamental a aparência dos grãos e que depende, basicamente, de um conjunto de procedimentos já na produção agrícola. Como,

em Alagoas, existe apenas uma beneficiadora que não consegue processar todo o arroz local, boa parte dele é entregue in natura a intermediários.

A cadeia produtiva é pouco integrada e apresenta grande espaço para a apropriação da renda por parte desses intermediários, haja vista que, em muitos casos, a colheita é realizada pelo intermediário com sua colheitadeira ou que aluga de terceiros. Como todos os produtores plantam na mesma época, seja no APL, em Alagoas, ou nos perímetros irrigados de Sergipe, a colheita é realizada, praticamente, na mesma época, causando excesso de oferta o que reduz os preços. A ausência de estrutura de armazenamento e beneficiamento próprio dos produtores ou cooperativas não permitem ações reguladoras de preços.

Apesar da pouca qualidade do produto final (arroz tipo 2 e 3), algumas empresas compram arroz produzido no APL. O Grupo Coringa, Grupo Líder, Grupo Tio Vieira, Grupo S Pessoa, entre outros sediados em Arapiraca, além da beneficiadora do Grupo Santana em Igreja Nova, são os principais compradores em Alagoas. Não há atuação da CONAB, na compra do produto, em grande medida, porque os produtores não conseguem cumprir as exigências requeridas para as compras públicas feitas pelo órgão.

Como percebido, o arroz é vendido, como produto homogêneo, sem nenhuma diferenciação, portanto, com estreitas margens para comercialização. Ao produtor, o arroz é comprado entre R\$ 0.57/kg e R\$ 0.90/kg; no mercado, o arroz tipo 2, em embalagens de 1kg, é vendido entre R\$ 1.80 a R\$ 2.40. A maior parte da margem fica com a comercialização no varejo.

O ressurgimento das variedades de arroz vermelho introduzidas com sementes da Paraíba e outros grãos especiais, pesquisados pela EMBRAPA, estão entre os produtos que podem reverter o quadro de baixas margens para o produtor. Contudo, as variedades precisam ser melhor adaptadas às condições locais para evitar doenças e o acamamento da planta.

Sendo parte do arroz beneficiado localmente, tanto os produtores precisam melhorar a qualidade do arroz, como as processadoras necessitam melhorar a qualidade das máquinas de processamento. Muitas vezes, há quebras dos grãos no processo de beneficiamento, resultado tanto da baixa qualidade do arroz, como do tipo pouco adequado de maquinaria e as compras públicas para merenda escolar exigem arroz parbolizado, que requer um tipo de grão ainda pouco encontrado nos produtores da região.

Em relação ao elenco de limitações existentes, a exploração de novos mercados passa, necessariamente, por uma adequação global prévia de todo o APL aos padrões de comercialização e consumo que o varejo impõe para esse tipo de produto. Não é só expandir mercado, mas garantir, minimamente, qualidade, regularidade e diferenciação da oferta, tanto para o varejo, como para o atacado e, só assim, receber algum preço *premium* pelo arroz do APL.

4.2 ANÁLISE DOS DIRECIONADORES DE COMPETITIVIDADE DO AGRONEGÓCIO DO ARROZ NO BAIXO SÃO FRANCISCO.

Nesta seção, são apontados os principais pontos críticos, identificados na análise da cadeia agroindustrial do arroz no Baixo São Francisco. A partir desses, é possível elaborar medidas tanto públicas, quanto privadas para potencializar a competitividade desse arranjo e minimizar os seus riscos e limitações.

Conforme a metodologia descrita por Batalha e Souza Filho (2009), inicialmente, foram identificados cinco direcionadores de competitividade – ambiente institucional, tecnologia, insumos e infraestrutura, gestão e estrutura de governança –, a partir dos quais foram destacados seis pontos críticos em formato de indicadores de competitividade potenciais, conforme Quadro 1. Tais pontos críticos foram categorizados por segmento da cadeia agroindustrial a fim de propiciar o estabelecimento de políticas direcionadas e, assim, mais efetivas para a cadeia como um todo.

Quadro 1 - Pontos críticos da cadeia agroindustrial do arroz no Baixo São Francisco

Pontos críticos	Segmento de fornecimento de insumos, máquinas e equipamentos	Segmento da produção agrícola	Segmento de comercialização
Programas e políticas governamentais	+	+	+
Tecnologia	--	--	0
Produção e consumo domésticos	0	--	+
Gestão das firmas	0	-	--
Insumos e infraestrutura de transporte e armazenamento	-	+	-
Estruturas de mercado e de governança	0	+	-

+ + muito favorável; + favorável; 0 neutro; - desfavorável; -- muito desfavorável

Fonte: Elaboração própria com base em Batalha e Souza Filho (2009)

4.2.1 PROGRAMAS E POLÍTICAS GOVERNAMENTAIS.

Em 2012, o APL Rizicultura, no Baixo São Francisco, começou a compor o Programa de Arranjos Produtivos Locais (PAPL). Com o apoio do Estado e do SEBRAE, consolidou-se dentro de um padrão de inserção comercial que permitiu o resgate da produção de arroz como uma atividade tradicional na Região do Baixo São Francisco, que vem sobrevivendo, durante décadas, passando a cultura de geração para geração. Ressalta-se que atividade, que antes era muito mais doméstica, alcança o formato estrutural de dinamização de uma cadeia produtiva, com o propósito de gerar emprego e renda, como também de mudar a realidade de centenas de famílias da região.

Esse APL está orientado para o adensamento da cadeia produtiva do arroz da região, contribuindo para a melhoria do desempenho econômico da produção do arroz em Alagoas e para melhorar a renda dos agricultores familiares. Segundo Macena (2015), o APL é formado por 688 rizicultores distribuídos nos municípios de Penedo, Igreja Nova, Porto Real do Colégio e Piaçabuçu. No entanto, esse arranjo é fortemente dependente de políticas públicas que possibilitem o apoio necessário para a produção. Políticas públicas, locais ou federais, que forneçam sementes, assistência técnica, apoio a produção, colheita e comercialização do produto.

O Estado de Alagoas via o governo viabiliza 200 toneladas de sementes por ano. A CODEVASF, por sua vez, faz a doação de algumas máquinas e equipamentos para a colheita, além de investir em irrigação e assistência técnica nos distritos irrigados. Entre 2013 e 2014 investiu mais de 52 milhões de reais em infraestrutura para a produção e R\$1 milhão em assistência técnica.

Nos últimos anos, devido ao esforço do estado de Alagoas em mitigar o impacto do recuo da produção da agroindústria sucroalcooleira, está havendo uma concertação importante entre a Secretaria de Agricultura do Estado de Alagoas, a EMBRAPA, a EMATER, cooperativas e prefeituras locais no sentido de incentivar e apoiar a produção de arroz, particularmente, após a estiagem prolongada entre 2011 e 2015.

Se de um lado a presença do Estado, na forma de políticas públicas que promovam o desenvolvimento da região, é um forte indutor da competitividade local, por outro lado, isso pode limitar a sustentabilidade da produção no longo prazo, pois mitiga o aumento da eficiência local pela reduzida exposição ao mercado. Pode surgir limitações entre os produtores que se tornam extremamente dependentes aos repasses de sementes e ao apoio da CODEVASF, assim, para que haja avanços na produção local, faz-se necessário que o governo promova políticas de coordenação da produção, com incentivos de outra ordem, como a empresas beneficiadoras do produto e processadoras do arroz para outros mercados.

4.2.2 TECNOLOGIA

A produção de arroz na região do Baixo São Francisco, em Alagoas, está baseada em tecnologias tradicionais. A EMBRAPA e a CODEVASF fazem esforço para incorporar novas variedades de arroz, mas a produção com sementes mais adaptadas às condições locais, ainda, é incipiente. O maquinário utilizado para o plantio e para a colheita é, em sua maioria, de posse dos intermediários ou da CODEVASF. Por outro lado, as cooperativas estão se organizando para realizar o beneficiamento do arroz, assumindo a gestão de algumas beneficiadoras locais que estavam paralisadas ou realizando parcerias com a maior beneficiadora local que é de propriedade do Grupo Santana. Mas, a tecnologia utilizada, para a secagem e processamento do arroz, ainda carece de maior escala e de atualização de maquinário.

Devido à insuficiência das sementes doadas pelo Estado para o cultivo em toda área de plantio, são inseridas sementes oriundas de Santa Catarina e Rio Grande do Sul, além de sementes próprias, armazenadas de um ano para o outro. Esse fato não possibilita maiores ganhos de produtividade, devido a não adaptação das sementes ao solo e clima local.

4.2.3 PRODUÇÃO E CONSUMO DOMÉSTICOS.

No segmento de produção agrícola, é possível destacar os seguintes aspectos que limitam a competitividade do arranjo: a produção e venda de uma *commodity*, ou seja, um produto com baixo valor agregado; a venda de produtos, para os intermediários, sem diferenciação do produto; a qualidade do arroz produzido, falta de variedades adequadas para a região e falta de capacitação/assistência técnica do produtor; e o vazamento da produção para outros estados.

Em relação à comercialização do arroz, as limitações referem-se à necessidade de adequação do tipo de grão, para a melhoria da produção, e à falta de unidades de beneficiamento para agregar valor ao produto final. Dentre as oportunidades levantadas, está o volume de produção local, a região produz mais de 90% do arroz que é produzido em Alagoas. Em termos de valor da produção, isso representa 2% do Valor Adicionado Bruto (VAB) da agricultura do estado de Alagoas. É positivo a existência de infraestrutura para beneficiamento, a despeito da necessidade de melhorias.

A produtividade do arroz alagoano é uma das maiores do país, indicando a competitividade da produção agrícola local a despeito das dificuldades já apresentadas. Rosário *et al.* (2018) destaca as seguintes oportunidades para o APL Rizicultura: “avanço do plantio de Arroz Irrigado, para outros municípios, subindo através do Baixo São Francisco para o Sertão Alagoano; o plantio de variedades de Arroz Sequeiro, na região do Sertão, próximo do Rio São Francisco; o plantio de novas variedades mais produtivas na região de Passo de Camaragibe; e o plantio de novas variedades ao longo do Canal do Sertão” (ROSÁRIO *et al.*, 2018, p. 13).

4.2.4 GESTÃO DAS FIRMAS

Tanto na produção, como na comercialização, observou-se a falta de capacitação para os produtores e das cooperativas em termos de gestão do negócio agrícola. Contudo, novas oportunidades de negócio, dentro da cadeia para os fornecedores de insumos que ofereçam assistência técnica, para cooperativas que integram, verticalmente, o beneficiamento e comercialização do arroz com o desenvolvimento de marca local, além da possibilidade de entrada de empresas que ofereçam serviços de agricultura de precisão, monitoramento aéreo de plantio, softwares de gestão agrícola e metrologia integrada.

4.2.5 INSUMOS E INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTE E ARMAZENAMENTO.

No segmento de fornecimento de insumos, máquinas e equipamentos, as principais limitações referem-se à qualidade da semente distribuída pelo Estado e a falta de técnicas para a padronização da produção pós-colheita como balanças para aferir o volume de produção, armazéns para estoques e granulometria do produto final.

Em termos de mão de obra, o arroz produzido, na região, é sob o regime da agricultura familiar, onde o volume de contratações é baixo e é a família do produtor que fornece o trabalho necessário. A terra, geralmente, é própria, com uma média de cinco hectares, com muita exploração da terra por meio de parcerias e arrendamento. O financiamento da produção ocorre via Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e Banco do Brasil (BB), contudo, devido às limitações na gestão do negócio agrícola, a própria sazonalidade da produção do arroz e às condições de negociação dos empréstimos, não é baixo o nível de endividamento dos produtores da região.

Mas é possível perceber oportunidades, com a existência de uma rede de fornecimento para insumos agroquímicos já estabelecida na região e a doação de sementes pelo Estado de Alagoas como parte da política de apoio à agricultura familiar.

Do ponto de vista do elo da produção agrícola, é possível destacar como oportunidades a existência de infraestrutura de irrigação, assistência técnica e da produção comercial, além da possibilidade de introdução de variedades mais sofisticadas de arroz.

O transporte e o armazenamento da produção, geralmente, são realizados por atravessadores ou por cooperativas. O produtor rural não possui estrutura própria para o transporte.

4.2.6 ESTRUTURAS DE GOVERNANÇA.

A governança, no sistema agroindustrial da rizicultura do Baixo São Francisco alagoano, é coordenada por meio dos agentes presentes no Arranjo Produtivo Local (APL) da região. A governança do APL está estruturada em três níveis, a saber: a) Um conselho deliberativo, composto por representantes do governo do Estado e por instituições parceiras ao Programa de Mobilização para o Desenvolvimento dos Arranjos Produtivos Locais em Alagoas (PAPL); b) Uma coordenação executiva, que é dividida entre a Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Turismo do Estado de Alagoas (SEDETUR) e o SEBRAE/Al, com o papel de planejar, estrategicamente, os rumos da política, encaminhar para aprovação do conselho deliberativo e organizar a execução pelo gestor local do APL; c) Gestão local do APL que operacionaliza as ações deliberadas pela coordenação executiva.

Apesar dessa estrutura, o gestor local é o verdadeiro articulador de ações e transações que promova o aumento da competitividade local. É o gestor local que promove as rodadas de negociações dos produtos do APL e busca parceiros institucionais para repasses de tecnologias, equipamentos, propostas de financiamento e capacitações para os produtores.

Além da estrutura do APL, como coordenador da articulação de agentes na região, a CODEVASF é órgão representativo para a produção agrícola, em todo o Baixo São Francisco, desde a década de 1970. É a grande responsável pela introdução da cultura do arroz na região, mas não houve um projeto integral para o desenvolvimento da cadeia produtiva, faltando a construção de elos importantes como o transporte e armazenamento, a comercialização, o crédito agrícola orientado nem políticas sociais para a população que lá vivia, como reforma agrária, subsídio continuado e crédito prolongado (ESTEVEES, 2012, p. 44).

Considerando a estrutura local de governança da produção, foi constatada a necessidade de maior coordenação, entre os elos da cadeia, para o equilíbrio dos preços. Apesar dos esforços dos agentes privados locais para estruturar a cadeia produtiva e articular melhor os elos da cadeia já instalados, além da reativação e fundação de várias cooperativas e associações.

Para se organizar e alcançar os objetivos acima citados, foi articulado um Fórum de Desenvolvimento da Cadeia Produtiva do Arroz, em Alagoas, que trabalha em conjunto com o gestor local do APL de modo a viabilizar as demandas dos produtores locais.

Mas um dos entraves importantes, ainda, é a pouca percepção do papel das cooperativas locais. Falta uma cooperativa com maior capacidade para a oferta de crédito, oferta de assistência técnica para os produtores e capacidade de beneficiamento de arroz. Apesar do esforço para a criação de um ambiente cooperativo, o cooperativismo é percebido como uma solução de curto prazo a fim de resolver problemas de transporte e comercialização.

No âmbito local, a governança pública é composta pelas prefeituras e secretarias dos municípios de Penedo, Igreja Nova, Porto Real do Colégio e Piaçabuçu. O principal foco dessa governança é utilizar o poder público como elemento de apoio às atividades produtivas da cadeia do arroz.

Na governança privada, existe uma Unidade de Beneficiamento de Arroz (UBA) no município de Igreja Nova, do Grupo Santana, com poder de barganha nas negociações com as empresas do APL. Mas essa UBA ainda é insuficiente para absorver o arroz local e o resultado é excesso de oferta de matéria-prima que reduz os preços do arroz, assim, os produtores preferem destinar o produto para intermediários de outros estados. Além dessa beneficiadora privada, a Cooperativa dos Beneficiadores de Arroz do Povoado de Ipiranga (COOBAPI), também em Igreja Nova, coordena o processo de empacotamento para vários pequenos beneficiadores da região. Mas o grande coordenador, para a produção, é o mercado. A venda da produção, para os beneficiadores locais, obedece ao preço da oferta dos intermediários que são oriundos de outros estados. Devido a pouca capacidade de armazenamento, não há capacidade dos produtores locais para regular preços ao longo dos períodos de safra e entressafra.

Na governança, a montante existem empresas locais que fornecem os agroquímicos (fertilizantes e agrotóxicos) necessários para a produção, seja no comércio ou indústrias misturadoras de fertilizantes instaladas na região. Não há problemas na compra de insumos, apesar de não haver coordenação para compra coletiva via associações ou cooperativa. As associações apenas organizam a produção agrícola e a colheita. Já na governança, a jusante, também a cooperativa, com o empacotamento do arroz beneficiado, faz o papel de ente coordenador da produção de seus associados.

4.3 ESTRATÉGIAS PARA O DESENVOLVIMENTO DO ARRANJO.

A execução de estratégias de mercado, para uma organização, só é possível quando as estruturas institucionais estão alinhadas ao objetivo proposto. A priori, um diagnóstico, em termos dos principais direcionadores de competitividade, revelou alguns aspectos relacionados ao ambiente institucional e à estrutura de governança da rizicultura na região do Baixo São Francisco.

A existência do Programa de Arranjos Produtivos Locais de Alagoas (PAPL) garante a institucionalização e existência do APL da Rizicultura do Baixo São Francisco. O programa e a constituição do APL garantem a representatividade institucional para todos os atores que fazem parte da cadeia produtiva do arroz na região. O APL representa o Estado como gestor do desenvolvimento local, imagem já caracterizada pelos produtores.

Existe algum grau de colaboração entre os produtores e os demais atores da cadeia produtiva, como beneficiadoras, cooperativas e atacadistas intermediários. Particularmente, no quesito de esforço de venda e promoção dos produtos do arranjo e no repasse do mínimo de assistência técnica. Contudo, as cooperativas não agem para reduzir os custos de insumos e máquinas, com compras coletivas ou contratação de assistência técnica.

Os produtores possuem consciência e se esforçam para a melhoria, participando de missões técnicas em outras regiões produtoras de arroz, participação em rodadas de negócio e a construção da confiança com a governança do APL.

Existe uma rede de organizações estatais, paraestatais e privadas que apoiam o arranjo de forma institucionalizada como a CODEVASF, SEBRAE, SEDETUR, prefeituras dos municípios do Arranjo, grupos empresariais compradores e fornecedores da cadeia produtiva. Existe a prática de P&D e a assistência técnica, mesmo que mínimos, ofertados pela EMBRAPA e CODEVASF, mas se faz necessário aprofundar e expandir a articulação com as universidades do estado.

Alguns desafios são observados na questão institucional voltados, principalmente, na organização política da região. A organização política poderá viabilizar instrumentos de “pressão institucional” no sentido de garantir: i) políticas de preços mínimos e compras pela CONAB; ii) reforçar a governança regional em termos de estruturar associações e cooperativas atuantes, reativação das pequenas unidades de beneficiamento; iii) melhorar o P&D e a assistência técnica de forma a aumentar o valor percebido do produto local e, assim, explorar as vendas diretas a processadoras e beneficiadoras com menos interferência de intermediários; iv) aumentar o acesso e o timing da liberação do crédito, haja vista a condição limitada para tomada de crédito dos produtores locais; e v) manutenção do PAPL como instrumento de incentivo a diversificação produtiva do estado de Alagoas. Isso faz com que o APL se constitua, também, em um importante fórum para a organização produtiva local.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo utilizou uma abordagem sistêmica do agronegócio do arroz, na região do Baixo São Francisco, com ênfase nos desdobramentos do ambiente institucional e na governança da rede formada, em torno dessa atividade, como é possível observar, por meio da atuação do governo do Estado, no APL Rizicultura, no Baixo São Francisco. Dentre as principais oportunidades verificadas estão o esforço local para estruturar a cadeia, a organização social dos produtores e a infraestrutura de beneficiamento existentes. Já as principais limitações estão relacionadas à necessidade de maior coordenação entre os elos da cadeia, a presença forte do Estado com políticas direcionadas, a venda de produtos, para os intermediários, sem diferenciação do produto, dentre outros.

O cultivo do arroz possui, como grande incentivo na região, a comercialização contínua do produto, mesmo com as limitações apresentadas. Atualmente, dado a concorrência com outras produtoras de arroz no Brasil, a cadeia produtiva do arroz tem, como uma das características, a necessidade de emprego de tecnologia de alto nível, seja no setor primário, produtor da matéria-prima, ou no setor secundário, composto pelas agroindústrias processadoras. Esse é o ponto chave para o APL. Para tanto, é possível implementar algumas das estratégias aqui sugeridas: i) melhorar o sistema de produção, com sementes adequadas e a distribuição de fertilizantes; ii) desenvolver variedades de arroz melhoradas e integrá-las, nos diversos sistemas de produção existentes, na região; iii) estender o apoio do Estado, via APL, no trabalho pós-colheita (beneficiamento) e comercialização da produção; iv) melhorar a tecnologia de irrigação e gestão do uso da água; v) garantir e manter o acesso, como também a manutenção dos equipamentos agrícolas; vi) melhorar a capacidade tecnológica e de gestão dos produtores locais, com treinamento e disseminação/transferência de conhecimento sobre os variados sistemas possíveis para a região; vii) restaurar o acesso ao

crédito e estabelecer padrões para as finanças do produtor rural; viii) promover e apoiar a indústria de processamento de média, como também larga escala.

A contribuição desse artigo é mostrar que a metodologia dos Arranjos Produtivos Locais, além de criar as externalidades positivas tão caras nas economias de aglomeração, é capaz de articular agentes do ponto de vista político-institucional. Fazendo com que uma região consiga representatividade política, nas arenas de representatividade institucional e, com isso, potencializar as externalidades criadas pelas forças da proximidade geográfica.

Essa contribuição permitirá futuras investigações a respeito do impacto econômico, na região, em função da organização institucional dos elos da cadeia produtiva e quantificar a evolução da qualidade de vida dos produtores, após o surgimento do APL para a região.

REFERÊNCIAS

1. BATALHA, M. O.; SILVA, A. Gestão de Sistemas Agroindustriais. In BATALHA (org.) *Gestão Agroindustrial*. São Paulo: Atlas, 2009.
2. _____. SOUZA FILHO, H.M (Ed). *Agronegócio no Mercosul: uma agenda para o desenvolvimento*. São Paulo: Atlas, 2009.
3. EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA. *Novas variedades de arroz são testadas para cultivo no Baixo São Francisco alagoano*. Brasília, EMBRAPA, 2017. Disponível em: <<http://www.codevasf.gov.br/noticias/2017-1/novas-variedades-de-arroz-sao-testadas-para-cultivo-no-baixo-sao-francisco-alagoano/>>. Acesso em: 10 mai. 2018.
4. ESTEVES, J. C. B. *Desenvolvimento rural e subdesenvolvimento econômico no baixo São Francisco sergipano*. 2012. 107 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional e Gestão em Empreendimentos Locais) – Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, 2012.
5. MACENA, J. P. Encontro discute rizicultura no Baixo São Francisco. *Agência Sebrae de Notícias*, Maceió, 31 mar. 2015. Disponível em: <<http://www.al.agenciasebrae.com.br/sites/asn/uf/AL/encontro-discute-rizicultura-no-baixo-sao-francisco,ab71aabb6b6c410VgnVCM2000003c74010aRCRD>>. Acesso em: 26 set. 2019.
6. MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. *Metodologia Científica*. São Paulo: Atlas, 2018.
7. NORTH, D. C. Institutions. *The Journal of Economic Perspectives*, v. 5, n. 1, p. 97-112, 1991.
8. PAULILLO, L. F.; SACOMANO NETO, M.; GARCIA, L. M. *Governanças de Redes: Economia, Política e Sociedade*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016.
9. RABELO, R. R.; SANTOS, A. L. C.; SILVA, B. C.; FREIRE, J. B. *A cadeia produtiva orizícola do Baixo São Francisco: antecedentes, situação atual, perspectivas e atuação*

de alguns componentes. *Embrapa Tabuleiros Costeiros-Fôlder/Folheto/Cartilha (INFOTECA-E)*. 2013.

10. ROSÁRIO, F. J. P.; AMORIM, J. F. O.; LEVINO, N. A.; COSTA, P. M. R. A importância do cultivo de novas variedades de arroz em Alagoas: o caso do APL Rizicultura do Baixo São Francisco. *Anais do XIII Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural*, SOBER Nordeste, 08 a 10 de novembro de 2018, Juazeiro, Bahia, 2018.
11. SACOMANO NETO, M.; PAULILLO, L. F. O. Estruturas de governança em arranjos produtivos locais: um estudo comparativo nos arranjos calçadistas e sucroalcooleiro no estado de São Paulo. *Revista de Administração Pública*, v. 46, n. 4, p. 131-155, jul./ago. 2012.
12. SILVA, C. A.; SOUZA FILHO, H. M. Guidelines for rapid appraisals of agrifood chain performance in development countries. Rome: *Food and Agriculture Organization of United Nations (FAO)*, 2007. Disponível em: <http://bieb.ruaf.org/ruaf_bieb/upload/2880.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2019.
13. SILVA, C. A. B.; BATALHA, M. O. Competitividade em sistemas agroindustriais: metodologia e estudo de caso. In: WORKSHOP BRASILEIRO DE GESTÃO DE SISTEMAS AGROINDUSTRIAIS, 2, 1999, Ribeirão Preto. *Anais...* Ribeirão Preto: PENSA/FEA/USP, 1999.
14. VAN DUREN, E.; MARTIN, L.; WESTGREN, R. Assessing the competitiveness of Canada's agrifood industry. *Canadian Journal of Agricultural Economics*, Ottawa, v.39, N. 4, p. 727-738, dez. 1991.
15. ZYLBERSZTAJN, D. Conceitos gerais, evolução e apresentação do sistema agroindustrial. In:
16. ZYLBERSZTAJN, D.; NEVES, M. F. (Org.). *Economia & Gestão dos Negócios Agroalimentares*. São Paulo: Pioneira, 2000.
17. _____. GIORDANO, S. R. Coordenação e governança de sistemas agroindustriais. In: ZYLBERSZTAJN, D.; NEVES, M. F.; CALEMAN, S. M. Q (Org.). *Gestão de Sistemas de Agronegócio*. São Paulo: Atlas, 2015. p. 1-22.

Análise de treinamento de estagiários pela taxionomia de Bloom e gestão do conhecimento¹

Analysis of trainee training by Bloom's taxonomy and knowledge management

Felipe Costa Oliveira⁽¹⁾; Natallya de Almeida Levino⁽²⁾; Hellen Taynan da Silva Cavalcanti⁽³⁾.

⁽¹⁾ ORCID n° <https://orcid.org/0000-0001-8390-3958>. Estudante; Universidade Federal de Alagoas – UFAL, Maceió, Alagoas; Brasil; felipe_c_ol@hotmail.com;

⁽²⁾ ORCID n° <https://orcid.org/0000-0002-1215-3798>. Docente; Membro do Grupo de Estudos em Dinâmicas Organizacionais – GEDO; Universidade Federal de Alagoas – UFAL, Brasil. natallya.levino@feac.ufal.br;

⁽³⁾ ORCID n° <http://orcid.org/0000-0003-2672-6726>. Pesquisadora; Membro do Grupo de Consumo e Cibercultura – GPCIBER; Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG, Brasil. hellentaynan@gmail.com.

ABSTRACT: The objective of this work is to evaluate the training processes of interns implanted in the rectory of the Federal University of Alagoas - UFAL, from the cognitive learning generated. In the evaluation, a qualitative research based on Bloom's taxonomy concepts was used. In addition to the taxonomy applied to structured questionnaires in information management during the months of December and January by means of a 90 ° assessment, directed at supervisors and interns, the tests are still converted and direct observation to obtain the primary research data. After the analyzes, a system for structuring processes, or the trainees at the most basic cognitive levels, related to remembering and understanding the information passed through the training. In another sector, factors such as the integration of the process reengineering mechanism and the PDCA cycle provide an unqualified environment or the development of administrative administrative activities more focused on evaluating and creating new process models. Coming to the conclusion that the rectory has successful cases in the training of trainees that can serve as a model for creating an institutional standard that makes it possible to guide future training of trainees.

KEY-WORD: Process management, PDCA, 90 ° feedback.

1. INTRODUÇÃO

A administração pública brasileira foi criada para atender necessidades da sociedade e para desenvolvimento da nação (DI PIETRO, 2010; MELLO, 2013; GREGORIUS, 2015). Tal princípio é inerente a qualquer sociedade, sendo assim, condição para sua existência. Além desse princípio, para consecução de seus fins, a administração pública se embasa em cinco princípios fundamentais: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (BRASIL, 1988, Art 37). Seguindo o princípio da eficiência, os órgãos públicos vêm buscando implantar mudanças para melhorar seus processos.

Levando em conta a necessidade da criação de um modelo padronizado para aperfeiçoar a administração pública, citam-se as Universidades Federais (UFs), como

¹ DOI: 10.48016/978-65-86680-27-0.204-226

possíveis fomentadores, afinal, elas possuem, como uma de suas principais funções, propiciar a desenvolvimento científico do país.

Já é possível ver melhorias implantadas em uma das universidades federais, isto é mostrado por Gomes e Santos (2019), onde eles avaliam o uso do pregão eletrônico nos índices de economia na Universidade Federal do Pampa que, em sua pesquisa, perceberam uma economia, na utilização dos recursos públicos, nas organizações. Pode-se citar, ainda, o estudo de Costa et al (2015) no qual os pesquisadores encontraram dados que apontaram escore de eficiência elevados em várias UFs do país. Dentre as universidades analisadas que tiveram destaque, por sua eficiência, encontra-se a Universidade Federal de Alagoas - UFAL, universidade que será avaliada neste artigo.

Apesar dos escores elevados relacionados à eficiência produtiva das UFs, foi percebida uma diminuição da produtividade acadêmica, que é representada pelos indicadores: quantos alunos se formam dos matriculados, custo da universidade por aluno, dentre outros (COSTA, *et al.* 2015). Esta diminuição ocorreu na maioria das universidades avaliadas, inclusive, na UFAL, o que segundo os autores, pode significar uma deterioração, no produto gerado, pelas universidades.

Informações disponibilizadas, em 2019, pela Folha de São Paulo, sobre a avaliação anual de todas as universidades ativas do país, com base em dados nacionais e internacionais e pesquisas do Datafolha 2019, mostram que a UFAL sofreu uma queda no ranking de produtividade. Dados de 2016 até 2019 mostraram que a universidade, ao longo dos anos, sofreu uma redução quesitos inovação e ensino devido a: queda na quantidade de artigos acadêmicos produzidos, ao número de patentes pedidas e à quantidade de estudos em parceria com o setor produtivo, tirando-a da posição 37º, de 2016, para 83º. Este jornal considera, além da inovação e ensino, critérios como: pesquisa, mercado e internacionalização. Quanto à pesquisa a UFAL, permaneceu na mesma posição e conseguiu uma pequena melhora em relação ao mercado e internacionalização.

Apesar da perda de desempenho, a busca pela efetividade, na Universidade Federal de Alagoas, é constante, como se pode ver no relatório de Gestão da UFAL o qual é publicado, anualmente, em seu sitio eletrônico. Em 2018, a instituição conseguiu elevação do seu índice de Conceito Preliminar de Curso (CPC) que serve como indicador de qualidade da instituição e uma aproximação do Índice Geral de Cursos (IGC) do conceito 4. Outro fator importante foi a ampliação do número nos cursos, sendo 3 de mestrado e 2 de doutorado; a estruturação de política de governança; gestão de riscos; controle de gastos e aumento na celeridade dos processos enviados para ouvidoria geral.

Além dessas melhorias, Oliveira e Cavalcanti (2018) destacaram que o setor de estágio da universidade passou por uma recente melhoria de processo. Esta melhoria incluiu a criação de uma ferramenta para gerar manuais de padronização das funções desempenhadas. O objetivo foi de facilitar o treinamento dos novos servidores e estagiários, assim como o acesso à informação pelos professores, alunos e empresas. Foi esperado que essa ferramenta agilizasse os processos de treinamento, otimizando, também, o tempo dos servidores no setor, uma vez que eles não gastariam tanto tempo respondendo perguntas dos interessados ou acompanhando novos colaboradores. A ferramenta é composta por fluxogramas, planilhas de mapeamento dos processos e manuais.

Com base na ferramenta desenvolvida por Oliveira e Cavalcanti (2018), que foi essencialmente voltada para as atividades da UFAL, propõe-se, como objetivo deste artigo, avaliar os processos de treinamento de estagiário, implantados na reitoria da Universidade Federal de Alagoas – UFAL, a partir do aprendizado cognitivo gerado.

Para análise dos resultados, será realizada uma pesquisa qualitativa, através da aplicação de questionários. Para análise, será levado, em conta, as categorias do aprendizado cognitivo da Taxonomia de Bloom atualizada e os processos de gestão da informação. Com isso, será visível o quanto os conhecimentos passados foram assimilados pelos interessados no nível cognitivo.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

A gestão organizacional deve se preocupar em melhorar seus processos internos, uma vez que, a partir dessa melhoria, é possível ter uma facilidade no trabalho do setor e um aumento da produtividade. As formas citadas por Bastos e Lodi (2016), para se chegar à melhoria, consistem na criação de manuais e padrões institucionais a fim de estabelecer o apoio para os funcionários da organização. Nesse sentido, os autores acrescentam que o processo de melhoria deve ser contínuo. A melhoria deve estar balizada em padrões reguladores, tendo o foco em: racionalizar a produção, favorecer a troca de informação e garantir a qualidade dos produtos, como também serviços entregues ao usuário final.

A criação de padrões também se associa à Lei. Como exemplo, cita-se o princípio da padronização, expresso no inciso I do art. 15 da Lei 8.666/93, no qual fala que a Administração Pública deve, sempre que possível, compatibilizar especificações técnicas e de desempenho. Segundo Rodrigues (2010), tal princípio visa propiciar a entidade governamental a uma consecução mais econômica e vantajosa de seus fins. Nesse caso, é visível uma função que vai além dos fins supracitados por Bastos e Lodi (2016), englobando também a redução de custos.

Cavalcante et al (2015) explica que ainda não existe um método unificado de gestão governamental no que diz respeito à padronização. Necessitando da criação e execução de um modelo no qual seja de fácil aplicabilidade e ao ser alcançado, ele deve ser aplicado em todo território nacional. Esse modelo não englobaria todos os processos, que é o que se pode pensar a priori com a proposta dada pelo autor, ele serviria como uma base única, uma orientação por casos de uso, adequando-se a cada situação que ele for utilizado.

Com intuito de alcançar um processo unificado, com resultados positivos para organização, Oliveira e Cavalcanti (2018), desenvolveram um método de formulação de manuais de processos que gerou como produto, manuais internos com foco na padronização das atividades do setor e no treinamento dos novos funcionários, como também manuais externos voltados a sanar as dúvidas dos usuários dos serviços do setor localizado na Universidade Federal de Alagoas. Porém, não basta a criação desses produtos, uma vez que é necessária também a análise pós-implantação. Segundo Capano e Steffen (2012), essa análise é importante, pois, além de ver a real efetividade da ferramenta implantada, ela possibilita entender se as competências adquiridas estão de acordo ou não com os objetivos organizacionais.

Essa análise de competências já vem sendo utilizada, na administração pública, dentro do país. Como exemplo, na administração pública indireta, tem-se o caso do Banco do Brasil, onde são utilizadas duas ferramentas de avaliação de competências em conjunto o *balanced scorecard* e a avaliação 90° (BRANDÃO, *et al.* 2008). A combinação das duas ferramentas aumentam a precisão dos resultados obtidos, além de ter uma boa recepção pelos funcionários da empresa, por considerarem mais eficaz, democrático e participativo. Reis (2000) acrescenta que os funcionários que são submetidos, por essa forma de avaliação, passam a perceber o desenvolvimento profissional como principal finalidade, o que gera um feedback positivo para eles e para a organização.

2.1 GESTÃO DA INFORMAÇÃO.

Segundo Pinto (2014), as instituições necessitam de recursos além dos físicos para alcançar o que é proposto e um dos pontos principais, para o desenvolvimento, é a gestão do conhecimento organizacional. Sobre o conhecimento, Barreto (2013) explica que existem múltiplos conceitos para explica-lo. Por ser um tema complexo e multidimensional, existem muitas abordagens teóricas e metodológicas e, por isso, é preciso definir qual o conceito e o aspecto teórico serão abordados para que eles estejam de acordo com o objeto de estudo. Gonçalo e Borges (2011) enfatizam que a gestão do conhecimento tem, como base, a inovação e a melhoria dos processos e produtos, sendo alcançada aprendizagem, neste caso, voltada, diretamente, ao contexto organizacional e moldável para cada empresa, de acordo com sua peculiaridade.

Dalkir (2017) acrescenta que a informação também pode ser entendida como uma *commodity* onde pode se tornar um diferencial para empresa, gerando valor para seus produtos, como é o caso da tecnologia que pode ser incorporada como conhecimento tácito, além do valor gerado, o autor fala que, ao contrário das *commodities* tradicionais, o conhecimento não se extingue ao ser utilizado, pode ser transferido sem perdas, é abundante e pode ir embora, quando eles estão concentrados apenas nos funcionários da empresa e não estão expressos em documentos oficiais.

Além da conceituação, é preciso também entender os processos que integram a gestão do conhecimento. Os principais processos serão exibidos no Quadro 1, com base em Pais (2014), que fornece, a seguir, as explicações sucintamente:

Quadro 1 – Processo de gestão do conhecimento

PROCESSO	DEFINIÇÃO	EXEMPLOS
Criação e aquisição	É onde se origina os processos da organização. Pode advir de fontes internas e externas.	Conhecimentos trazidos por novos colaboradores, por empresa de consultoria, por funcionários da própria empresa.
Atribuição de sentido	Como a organização interpreta o conhecimento.	Normas, rotinas, êxitos, fracassos.
Partilha e difusão	A forma como o conhecimento é compartilhado.	Intencional: ofício, instrução normativa, reuniões formais. Não intencional: boca a boca. (fluxo circular)
Memória organizacional	Como o conhecimento é guardado, armazenado.	Intencional: procedimentos de rotina, procedimentos, modelo de produção. Tácita: forma individual, de perceber, refletir de acordo com a situação.
Medição	Análise se o conhecimento de fato é útil, medindo, identificando e avaliando.	Analisar a aplicabilidade, utilidade do conhecimento.
Recuperação	A maneira como o conhecimento adquirido é retomado.	Onde será acessado o conhecimento, com as pessoas, arquivos físicos ou digitais.

Fonte: Adaptado de Pais (2014).

A partir do quadro, é possível observar que a gestão do conhecimento engloba uma série de processos realizados, diariamente, nas organizações. Tais processos não possuem uma hierarquia, sendo todos eles importantes para o desenvolvimento da organização como um todo.

2.2 TAXONOMIA DE BLOOM.

Além desses processos, também é preciso entender que cada organização tem uma capacidade de absorção da informação. Jiménez *et al.* (2011) identifica a necessidade de analisar essa capacidade, em duas dimensões: capacidade de absorção potencial e capacidade de absorção realizada. Os autores as conceituam como um conjunto de rotinas e processos pelos quais a empresa adquire, assimila, transforma e explora o conhecimento com propósito de criar valor. A partir desse conceito, os autores consideram a aprendizagem atrelada às práticas da organização, que o presente artigo se desenvolve.

A primeira dimensão, a de capacidade de absorção, subdivide-se em duas: a de aquisição, que se refere à capacidade de localização, identificação, avaliação e captação do conhecimento de fora considerado importante para o desenvolvimento das operações da organização; e a capacidade de assimilação, que diz respeito sobre a capacidade da organização entender o conhecimento advindo de fora, essa capacidade envolve a análise, classificação, processamento, interpretação e entender o conhecimento.

Já a segunda dimensão, a da capacidade de absorção realizada, subdivide-se em: capacidade de transformação, que é a capacidade de facilitar o compartilhamento interno da informação e relacionar com algum conhecimento previamente adquirido; e de exploração, que se refere à capacidade da empresa incorporar o conhecimento em suas rotinas, operações e processos.

Além das capacidades de aprendizado da organização, como um todo, também existe o nível de conhecimento cognitivo do colaborador. Para entender melhor essa capacidade, será utilizada a taxonomia de Bloom, como base, para entendermos os níveis do desenvolvimento cognitivo. Segundo Bloom (1972), o processo de aprendizado se resume a três domínios sendo eles: cognitivo, afetivo e psicomotor. O cognitivo é o foco deste artigo, uma vez que está relacionado ao aprender e dominar o conhecimento, propiciando o desenvolvimento intelectual, de habilidades e atitudes. Ele acrescenta que esse domínio foi dividido em seis categorias, as quais são nomeadas, hierarquicamente, na seguinte ordem crescente: conhecimento, compreensão, aplicação, análise, síntese e avaliação. Tal hierarquia entendia que não poderia ir de um caráter para outro sem ter dominado o anterior.

Com o tempo, alguns fatores foram alterados na taxonomia original, segundo Krathwohl (2002), foram renomeados aspectos verbais, nos quais foram modificados e colocados no infinitivo, foi reestruturada a ordem de complexidade de alguns níveis de conhecimento, além de alterar a necessidade de se manter uma hierarquia, onde antes se fazia necessário que fosse dominado um nível menos complexo e depois um mais complexo, como também, atualmente, para alguns casos, visando a didática, é possível pular níveis para ter um aprendizado mais fácil e depois retornar aos anteriores.

No entanto, a quebra de hierarquia se deu de maneira parcial, visando uma quebra temporária apenas para fins de aprendizado. Desse modo, para de fato entender, com perfeição, uma categoria mais elevada, seria preciso dominar uma anterior. Após essa revisão da taxonomia, a estrutura do processo cognitivo foi categorizada por Ferraz e Belhot (2010) da forma expressa no Quadro 2.

Quadro 2 – Estrutura do processo cognitivo

Categoria	Relação	Representação pelos verbos no gerúndio
Lembrar	Reconhecer e reproduzir ideias e conteúdos. Para isso se faz necessária a habilidade de distinguir e selecionar determinada situação e reproduzir ou recordar. Está relacionada a busca de uma informação relevante memorizada.	Reconhecendo e reproduzindo.
Entender	Estabelecer uma conexão do novo com uma informação previamente adquirida. A informação é entendida quando quem aprende consegue reproduzir com suas próprias palavras.	Interpretando, exemplificando, classificando, resumindo, inferindo, comparando e explicando.
Aplicar	Executar ou usar um conhecimento numa situação específica, seja ela antiga ou nova.	Executando e implementando.
Analisar	Saber discernir o que é relevante e o irrelevante, importante e menos importante e entender a interrelação entre as partes.	Diferenciando, organizando, atribuindo e concluindo.
Avaliar	Julgar se baseando em critérios e padrões qualitativos, quantitativos ou de eficiência, eficácia e efetividade.	Checando e criticando.
Criar	Somar elementos, para criar uma nova visão, solução, estrutura ou modelo utilizando conhecimentos e habilidades previamente adquiridas. Envolve a produção do novo por meio da interdependência de conceitos.	Generalizando, planejando e produzindo.

Fonte: Adaptado de Ferraz e Belhot (2010).

A partir dessas categorias definidas pela taxonomia de Bloom, foram construídas premissas, para autoavaliação dos estagiários, assim como, para a análise do gestor. Essas categorias possibilitam uma visão clara do estágio de desenvolvimento dos estagiários em cada área.

3. METODOLOGIA

Sabendo-se que, ao conhecer os processos, os funcionários melhoram o desempenho das organizações; é interessante que, no treinamento, os novos colaboradores tenham contato com os processos do setor, manuais e diversos materiais que podem aproxima-lo dos processos. Com base nessa premissa, buscou-se avaliar o processo de treinamento, levando em conta a percepção do estagiário e seu supervisor a respeito do conhecimento adquirido a partir do processo de treinamento identificando pontos positivos e negativos do sistema de treinamento implantado na reitoria da UFAL.

Para a aplicação dos questionários, foi utilizada a avaliação de *feedback* 90° que consiste em uma auto avaliação da pessoa focal da pesquisa, no caso os próprios estagiários e uma avaliação do seu supervisor direto (CHAWLA, 2009; RAO, 2014). Este método foi escolhido a fim de avaliar critérios mais específicos relacionados ao treinamento dos quais apenas o estagiário e seu supervisor teriam uma vivência a respeito para responder. Assim, entendeu-se que respostas de colegas de trabalho trariam mais riscos de enviesar a pesquisa do que ajudar no entendimento do processo.

Além avaliação de *feedback* 90°, também foi utilizado o *balanced scorecard*, como base para a elaboração das perguntas dos questionários, ferramenta que, segundo Rezende (2017), é importante para mensurar os processos administrativos, implementar estratégias e fazer ajustes no sistema. O autor identifica, em sua obra, que essa ferramenta é de suma importância para gestão do capital intelectual, podendo ser utilizado na função de gestão de desempenho, no exercício da atividade de cada colaborador, levando a respostas de como as ocorrências influenciam os resultados diretos, assim como podem ser utilizados, para a mensuração da performance dos processos, através de várias perspectivas de avaliação e causalidades.

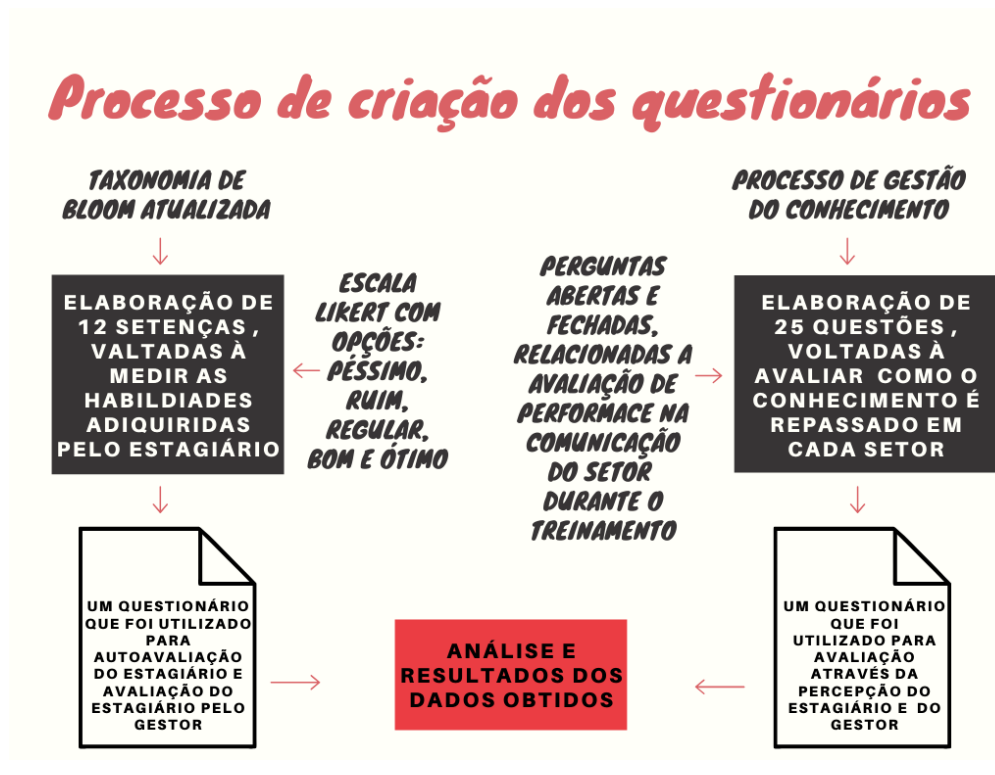
3.1 DELINEAMENTO DA PESQUISA.

As ferramentas utilizadas buscam atender o objetivo da pesquisa no intuito de investigar e compreender a eficácia dos manuais criados pela ferramenta de simplificação do trabalho gerada no setor de estágio da UFAL, assim como dos processos de treinamento de estagiário da reitoria da instituição. Pretende-se que, no futuro, seja possível a implantação de um padrão governamental de criação de manuais de treinamento e protocolos. Tais produtos têm a finalidade de facilitar o processo de treinamento dentro da instituição e de gerar uma boa gestão da informação em instituições públicas e privadas.

A relação entre as ferramentas *balanced scorecard* e a avaliação 90° utilizados, juntamente, com os conceitos do processo de gestão de conhecimento e a taxonomia de Bloom foi pertinente para a elaboração dos questionários, uma vez que a proposta contemplava compreender se os manuais elaborados, a partir da ferramenta, estavam sendo

efetivos. Assim, foi necessário avaliar o aprendizado cognitivo dos estagiários a respeito das atividades, como é mostrado a seguir:

Figura 1 – Processo de criação dos questionários



Fonte: Oliveira (2019)

Utilizou-se 2 questionários. O primeiro objetivou avaliar quais os níveis de aprendizado que os estagiários conseguiram alcançar a partir do treinamento feito. Neste sentido, foi utilizada, como base, para elaboração dos questionários a escala *likert*, variando na seguinte ordem crescente: péssimo, ruim, regular, bom e ótimo. Segundo Josh et al (2015), essa forma de escala é uma das mais utilizadas nas pesquisas educativas e de ciências sócias, que pode ser muito boa para analisar correlações, entre outros fatores, além de poder avaliar os itens de forma separada também, porém, para que esta escala seja útil, os autores acrescentam que se faz necessário que ela esteja associada da maneira correta com a teoria que embasa a pesquisa. Para que os resultados ficassem o mais satisfatório possível, foi utilizada, como base, a taxonomia de Bloom, atualizada por Ferraz e Belhot (2010), que se encontra supracitada no referencial teórico. Abaixo, seguem as categorias desenvolvidas em forma de premissas:

Quadro 3 – Formação das perguntas baseadas na taxonomia de Bloom.

Categoria	Capacidades
Lembrar	Reconhecer os conhecimentos expressos no treinamento.
	Reproduzir os assuntos relacionados a função de forma assertiva.
Entender	Interpretar os dados e informações correlatas a função
	Resumir com as próprias palavras conhecimento previamente adquirido.
Aplicar	Utilizar o conhecimento numa situação cotidiana
	Utilizar o conhecimento numa situação nova.
Analisar	Dividir as informações em partes relevantes e irrelevantes, importantes e menos importantes.
	Entender como os processos se relacionam no setor.
Avaliar	Realizar julgamento das informações em critérios e padrões qualitativos .
	Avaliar eficiência e eficácia dos procedimentos adquiridos.
Criar	Criar um novo modelo de processo a partir do conhecimento adquirido.
	Desenvolver ideias novas e originais, por meio da percepção dos conceitos.

Fonte: Oliveira (2020).

O segundo questionário focou na gestão do conhecimento, utilizando perguntas abertas e fechadas baseadas no *balanced scorecard* para complementar os achados do primeiro questionário e encontrar possíveis gargalos nos processos, assim como entender, mais a fundo, como cada forma de treinamento funciona no setor, conforme a figura a seguir:

Figura 2 – Etapas de aplicação das metodologias



Fonte: Oliveira (2020)

Foram analisados os materiais utilizados no processo de treinamento, influência do supervisor no processo, possíveis barreiras de comunicação, gestão da informação e possíveis melhorias que poderiam surgir a partir do ponto de vista do respondente. A pesquisa se classifica como explicativa e qualitativa, utilizando, como principal instrumento de coleta, questionários de roteiro estruturado. Já com relação à escolha do objeto de estudo, além dos estagiários que tiveram acesso às ferramentas de simplificação do trabalho, também foram incluídas, na pesquisa, os estagiários que não tiveram acesso às ferramentas. Com isso, foi possível uma análise comparativa dos processos de treinamento distintos que existem na instituição.

Para realização do trabalho, utilizou-se questionários de roteiro estruturado com estagiários da reitoria da UFAL, que entraram em exercício, no prazo de até 2 anos, no intervalo de 2017 a 2019. A partir desta abordagem, foi possível analisar os pontos principais abordados, no referencial teórico, em relação ao aprendizado desses colaboradores, além de analisar a perspectiva pessoal de cada um a respeito do processo de treinamento e de utilização dos materiais de apoio para o aprendizado, nos casos em que estes materiais estavam disponíveis. Foi delimitado esse prazo de atuação, uma vez que o tempo máximo de atuação de um estagiário, em condições normais, é de 2 anos, além disso, soma-se ao fato de que a lembrança do colaborador que foi treinado, neste período de tempo, tende a estar mais recente na memória do que a dos servidores mais antigos.

3.2 DESENHO DA PESQUISA.

Para estruturação dos materiais de treinamento, é interessante que se tenha um padrão único na instituição, para que, a partir desse os processos, sejam replicados em setores variados e, ao mesmo tempo, sejam de fácil entendimento para o novo colaborador que chegar. Essa observação influencia, de maneira direta ou indireta, em todos os seis processos: criação, atribuição de sentido, partilha, memória organizacional, medição e recuperação. (FRANÇA, 2016; DISALVATORI, 2017; ARAUJO 2019).

Para analisar se os manuais gerados por essa ferramenta foram eficazes, foram analisados os treinamentos de estagiários da reitoria nos quais foram utilizadas as ferramentas de simplificação, sugeridas por Oliveira e Cavalcanti (2018), assim como os casos que não foram utilizadas. A partir daí, os processos de treinamento da instituição foram analisados, possibilitando a identificação das semelhanças, disparidades e pontos únicos de cada processo.

Foram identificados 39 estagiários na reitoria. Destes, 12 participaram da pesquisa e responderam aos dois questionários, sendo um de avaliação da capacidade cognitiva de desempenho das funções por eles atribuídas, e outro de avaliação do sistema de treinamento utilizado, assim como as ferramentas utilizadas como apoio para o processo. Deve-se salientar que nem todos responderam por motivos de falta de disponibilidade ou interesse, uma vez que a resposta não era obrigatória.

Para os 5 supervisores, foram utilizados questionários sobre avaliação do estagiário e do sistema de treinamento. Os dados primários foram obtidos do dia 2 a 16 de dezembro de 2019 a partir dos questionários estruturados, e as informações de dados secundários foram obtidas por meio de sites, artigos e livros acadêmicos. Os questionários foram

distribuídos online através de e-mail diretamente para os estagiários e funcionários do setor, no entanto, em alguns casos foi necessário o contato pessoal com os sujeitos. Esse contato foi importante para eliminar possíveis vieses não observados na aplicação *online*. As respostas foram analisadas de acordo com cada estagiário e seu respectivo treinamento buscando atender à triangulação em pesquisa qualitativa através da informação obtida e do referencial teórico formulado.

3.3 DELIMITAÇÃO DA PESQUISA.

O número total de entrevistados foram 17, sendo 12 estagiários e 5 supervisores, distribuídos em sete setores. Convém explicar que nem todos os setores da reitoria foram tomados para análise, já que atualmente existe um tipo de bolsa na qual o aluno se vincula atividade pública sem ter um vínculo direto com seu curso de formação. Nestes casos, a atividade fim se transforma em um serviço não acadêmico na atuação em uma função pública. Em consequência dessa desvinculação com a atividade acadêmica do curso, o aluno é caracterizado bolsista.

Alguns setores só apresentavam bolsistas ou nem bolsista nem estagiário, estes também foram excluídos. Outra questão que impediu a abrangência de todos os setores foi a não disponibilidade de alguns dos supervisores em aderir à pesquisa. O fato da pesquisa não ser institucional, alguns dos supervisores ficaram relutantes em responder, e em um caso específico sequer permitiu o contato com os estagiários do setor o que pode ser algo a ser analisado em pesquisas futuras. Os setores comentados na pesquisa serão mostrados no Quadro 4.

Quadro 4 – Setores abordados da Reitoria

Setor	Local
GEST (subsetor da PROGRAD)	Reitoria
PROGRAD (pró-reitoria)	Reitoria
SETOR 2; PROGEP (pró-reitoria)	Reitoria
SETOR 3; ASCOM (assessoramento)	Reitoria
SETOR 4; PROGINST (pró-reitoria)	Reitoria

Fonte: Oliveira (2019).

Através das entrevistas nesses setores, foi possível avaliar o processo de treinamento empregado na reitoria e o grau de conhecimento que cada estagiário entrevistado se encontrava no momento da pesquisa levando em conta as atividades desempenhadas no cargo. Foi também possível entender como cada estagiário percebeu o processo de treinamento e assim, identificar quais eram pontos positivos e negativos. Todas as informações serviram como base para o diagnóstico da efetividade do processo de treinamento e seus possíveis gargalos.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 SUBSETOR PILOTO.

O subsetor piloto aqui considerado é o da GEST localizado na PROGRAD. A partir dele, dar-se-á a análise apresentada uma vez que se trata do local onde foi realizada a intervenção anterior a este artigo, e ele se situa também na reitoria da UFAL. Nesta análise inicial, foi possível perceber, a partir das respostas, a visão do supervisor do setor e do estagiário, além de uma análise do treinamento e da estrutura de comunicação.

Sobre a visão do gestor destaca-se a alegação dele sobre o fato de que hoje o setor possui uma cultura proativa, na qual a origem dos conhecimentos vai além das normas e leis. Isso se observa na fala do respondente pelo seguinte trecho: “os funcionários buscam novas formas de fazer o serviço, respeitando sempre a legalidade e moralidade.” Ele acrescentou que os fluxogramas e manuais gerados na intervenção anterior estão sendo utilizados no treinamento do setor e na criação de uma cartilha para tirar dúvidas internas e externas dos interessados no setor, mas salientou que, apesar disso, ainda não se tem fluxogramas de todas as atividades do setor. O gestor falou também que “esta cartilha, serve como fonte primária de informação, ela é disponibilizada de forma eletrônica no site da instituição e fisicamente para os novos alunos, uma vez que o setor atua nos convênios de estágio entre os alunos e as instituições”.

A pessoa que gere o setor também é responsável pela supervisão do estagiário. O gestor registrou que: “o supervisionado não apresentou divergências quanto à adesão dos procedimentos, e no dia a dia buscou o diálogo para a resolução dos problemas e tomada de decisões de maneira democrática”. Entretanto, também identificou algumas falhas no processo de treinamento, segundo ele: “ainda não há um processo unificado de treinamento, uma vez que existem outros processos que podem ser mapeados e necessitaria de um padrão a ser seguido falando como treinar o estagiário”.

Quando se analisa a perspectiva da pessoa que está estagiando, aqui chamada estagiário 1, percebe-se uma discrepância na fala dele e do seu supervisor. O relato do estagiário 1 aponta: “a fonte principal de informação foi o meu supervisor, e tinha dificuldade de localizar os documentos”. Sob a óptica do estagiário 1 pode-se pensar na ideia de centralização na comunicação, uma vez que se percebe que as informações não são compartilhadas por completo. Além disso, o estagiário 1 fala: “senti dificuldade por não terem sido apresentados todos os processos logo no início de seu estágio”, sobre este fato, o estagiário 1 aponta como possível solução, uma padronização e organização de todas as funções em um único documento.

A perspectiva de autoanálise do estagiário 1, na gradação de péssimo a ótimo sobre as capacidades cognitivas adquiridas durante o treinamento, mostra que: esta pessoa se analisa como boa nas suas capacidades de cognição que estão nas categorias: lembrar e aplicar, e se considera ótima nas demais categorias : entender, analisar, avaliar e criar. Já na visão do supervisor ele avalia como boa em todas as categorias o estagiário 1.

Já no ponto de vista do estagiário 2 que atua no mesmo setor: pode-se ver uma percepção diferente do estagiário 1. Ele acredita que: “os conhecimentos se originam dos

funcionários, livros, leis e manuais eletrônicos assim como o supervisor do setor”, em seu relato ele fala que “quase sempre são buscadas novas maneiras para evitar erros e novas formas de processo são exploradas e compartilhadas com ele”, acrescentou “meu supervisor me acompanhou no processo de treinamento sanando dúvidas e passando atividades complementares sobre algumas áreas correlatas a minha função”, ele acredita que “por haver alguns manuais já se pode considerar um treinamento estruturado”, mesmo assim como os demais entrevistados do setor ele acredita que faltam documentos para mostrar todos os processos do setor.

Ele acrescenta que “apesar de haver alguns conhecimentos centralizados, todos os documentos para sua atuação são de fácil acesso tanto os físicos como os digitais nos quais tenho acesso pela rede interna da UFAL” por toda essa facilidade de acesso ele acredita que o fato de ter alguma centralização não prejudica seu desempenho, ele não identificou falhas na comunicação do gestor nem do treinamento, mas sugere que seria interessante um instrumento mais formal, para o treinamento dos estagiários, como um guia.

Em sua autoanálise o estagiário 2 se identificou com relação ao aprendizado cognitivo como ótimo nas categorias lembrar, aplicar, analisar, como bom em entender e avaliar e como regular em criar. Esse ponto que ele acredita ser regular ele explica que é: “pela característica da área em que atuo não me vejo na possibilidade de criar novas maneiras de fazer meu trabalho uma vez que a maior parte é relacionada a ofícios e memorandos nos quais têm um padrão a ser seguido na formatação”. Já na avaliação do gestor em relação ao aprendizado do estagiário 2 foi como regular no quesito criar e nos demais foi ótimo.

4.2 ANÁLISE SUBSETOR PILOTO.

A respeito das declarações do gestor do subsetor piloto desta pesquisa, é possível entender que o setor busca sempre inovações na maneira de realização dos processos, uma vez que além de contar com a proatividade e envolvimento dos colaboradores, possui parte dos seus manuais atualizados por meio de planilhas de mapeamento de processos e fluxogramas.

Porém ao analisar o ponto de vista do estagiário 1, entende-se que há uma centralização de informações, à medida que ele aponta que não obstante à documentação facilitar o acesso, há a necessidade que os funcionários se comuniquem por e-mails e chamadas de telefone para sanar algumas dúvidas. Deste modo, percebe-se que a documentação das informações ocorre de forma parcial, não contemplando todas as necessidades dos que trabalham no setor. O fato de haver recorrência a meios de comunicação para consultar outras pessoas a fim de obter acesso a estas informações, indica a existência de centralização, já que os e-mails e as tentativas de comunicar-se são direcionadas a alguém que, subentende-se possuir acesso à informação não catalogada/documentada.

A partir das falas do gestor e do estagiário 1 é possível inferir algumas das possíveis falhas que ocorreram no processo de treinamento. Uma vez que nem o gestor vê o estagiário 1 como o problema do processo nem o estagiário 1 vê o gestor como problema, embora ambos percebem falhas no sistema em si, é possível que uma padronização completa não só dos procedimentos mas assim como um processo de treinamento unificado melhore o processo de passagem da informação, uma vez que problemas de comunicação seriam reduzidos pois assim já estaria claro o que deveria ser feito por meio dos manuais.

Podem-se também ver falhas além das citadas pelos respondentes, uma vez que as percepções da gestão e do estagiário 1 estão muito distantes. É possível que uma comunicação mais próxima e clara do gestor para com o estagiário 1 sanasse muitas das dúvidas. Vê-se que o estagiário não tem conhecimento dos fluxogramas e manuais ou não sabe onde estão, é possível afirmar que se o estagiário tivesse conhecimento de tais ferramentas ajudaria muito o processo de treinamento. Também por uma possível falha de comunicação ou de interesse, o estagiário também teria ciência das leis, normas dentre outros documentos que regem a administração pública que servem como base para o serviço, e estão compilados numa pasta de arquivo.

Analisando as informações do estagiário 2, pode-se perceber uma aproximação maior da fala dele e do gestor. Dessa concordância percebemos que ele vê um ambiente aberto para fala, que se sente informado do que ocorre no setor e que teve o apoio necessário para seu desenvolvimento dentro da instituição. Isso leva à possibilidade do problema de comunicação que ocorreu com o estagiário 1 ser um caso pontual, uma vez que o mesmo não ocorreu com o estagiário 2. Apesar de poder ser pontual não se deve dar menos importância para o fato, uma vez que a atividade de estágio tem papel importante na formação do estagiário com foco na sua vida profissional, na qual ele pretende participar socialmente.

Diante das descobertas, é possível inferir que os estagiários que tiveram contato com os fluxogramas e planilhas dos processos tiveram uma facilidade maior para perceber e aprender a respeito de suas funções no setor em que atuavam. Além disso, podemos ver a necessidade vista tanto pelos estagiários como pelo gestor em ter mais processos disponíveis de uma maneira que facilite o treinamento e que todos eles se concentrem em um só documento. Em relação à análise do aprendizado, é possível ver um aproveitamento alto das capacidades do estagiário uma vez que ele consegue dominar grande parte dos conhecimentos no nível de cognição conseguindo utilizar os conhecimentos obtidos de diversas maneiras.

Foram também encontrados problemas no setor que não foram identificados na primeira análise dos pesquisadores, isso mostra a necessidade de ampliar o foco nas próximas possíveis implantações uma vez que o processo de treinamento tem fatores intrínsecos e extrínsecos, não dependendo apenas das ferramentas, mas também da forma como o conhecimento e passado e como o supervisor e supervisionado se relacionam.

4.3 PROGRAD

Após a análise focada no subsetor, onde houve a elaboração dos fluxogramas e planilhas de ação anteriores a este artigo, foi analisado as demais partes da PROGRAD. A intenção da análise foi entender como o treinamento dos estagiários está sendo conduzido nas demais partes da reitoria. Para a análise, serão considerados o que todos os estagiários comentaram em conjunto e opiniões contrárias se houverem.

Para os estagiários desse subsetor foi dado os nomes estagiário 3 e estagiário 4, em seus relatos ambos que comentaram que o setor já se utiliza de diversos meios para o treinamento. Segundo eles, além dos profissionais da área que acompanham todo o processo de treinamento, são utilizadas instruções normativas, leis, *slides*, manuais eletrônicos e planilhas, apesar disso os processos não são revisados a mais de 2 anos no setor.

Os estagiários relataram que o ambiente busca se renovar, seus integrantes compartilham novidades e a equipe tem uma facilidade de aderir a novas alternativas que são expostas. Quando algo dá errado as pessoas buscam novos meios de lidar com as situações para que os erros sejam evitados, para tal processo eles se utilizam de sítios eletrônicos, livros e outros servidores com os quais eles sentam e chegam em um consenso.

O treinamento foi feito ao longo que as demandas iam surgindo, sendo acompanhados pelo supervisor para sanar possíveis dúvidas, quando o mesmo não estava outros servidores tiravam as dúvidas dos estagiários uma vez que segundo eles todos os servidores têm pelo menos parcialmente conhecimento dos processos que ali ocorrem. Eles identificam que todos os documentos que eles precisam são de fácil acesso, e não têm problemas com obtenção de informações para realização de suas atividades.

Apesar de todos os materiais e todos os pontos positivos levantados pelos estagiários, elas acrescentam como possíveis pontos a melhorar a disponibilização de documentos com o passo a passo das atividades que precisam ser executadas e um período mais extenso de treinamento prático antes de se iniciar as atividades. Já quanto à avaliação cognitiva eles conseguiram a nota ótima ou boa em todas as categorias.

4.4 Análise PROGRAD

Analisando as respostas dos estagiários 3 e 4 é possível ver que este setor tem um bom engajamento, que a comunicação é democrática e amigável. O fato de todos os funcionários conhecerem pelo menos parte do processo ajuda nas atividades diárias deles. Eles têm a sua disponibilidade vários materiais de apoio para o treinamento, o que segundo o relato deles não gerou problemas nem para entender o que estava sendo passado pelo supervisor, nem problemas na forma como o supervisor passava esse conhecimento.

A partir das respostas da análise cognitiva é possível perceber que o ambiente descrito por eles influenciou positivamente no desempenho de ambos, que tiveram as notas boas ou ótimas em todas as categorias. Destaca-se que ambos os estagiários receberam nota ótima em todos os pontos relacionados à criação, mostrando que de fato eles conseguiram absorver grande parte das categorias anteriores demonstrando sentimento de integração e competência ao ponto de participar da criação de novos modelos de processo para o setor a partir do desenvolvimento de ideias novas.

4.5 SETOR 2.

Saindo do âmbito da PROGRAD e passando para outro setor da reitoria, aqui tido como Setor 2, é possível ter uma visão mais ampla, identificando se as facilidades e dificuldades permeiam todo o órgão ou se restringe apenas um setor da universidade. Para a análise do Setor 2 também buscou-se uma análise do conteúdo das falas assim como no setor anterior, uma vez que grande parte do conteúdo se repete.

Para os estagiários desse setor foi dado os nomes estagiários 5, 6 e 7. Eles relatam que “a maior parte da fonte dos conhecimentos são outras pessoas”, ou seja, muitas das informações se concentram com as pessoas do setor, o que pode levar uma dificuldade de se obter a informação. Eles acrescentam que “quando há alguma mudança no processo as

informações chegam prontamente a eles e que as pessoas do setor buscam ser proativas, buscando maneiras de evitar erros nos processos”.

Os estagiários alegam que “não há nenhum processo de treinamento unificado, e grande parte das informações são aprendidas ou vendo outros estagiários ou a partir de outros servidores”, o que torna a passagem de informação precária uma vez que a velocidade e o acesso a informação são limitados por causa do meio de transmissão de informações do setor.

Apesar do meio utilizado os estagiários relatam que: “foram dadas todas as informações necessárias para o treinamento e não houve nenhuma dificuldade para aprender ou entender o que estava sendo passado durante a fase de treinamento”. Como ponto a se melhorar eles acreditam que: “precisa ter mais organização e dinâmica na forma como é passado o conhecimento”. Quanto à análise cognitiva eles obtiveram nota regular ou boa na maioria das categorias.

4.6 ANÁLISE SETOR 2.

Analisando o que foi descrito pelos estagiários do setor 2, apesar deles acharem que não tiveram dificuldades com o treinamento, pela a absorção do conhecimento cognitivo é perceptível que houve dificuldades, uma vez que na autoanálise deles, obtiveram nota regular ou bom na maioria das categorias. Verificou-se que eles tiveram dificuldades de reproduzir alguns assuntos da função de maneira assertiva, provavelmente pelo fato da informação ser passada na maioria das vezes de forma oral.

Isso também prejudicou parcialmente a capacidade de interpretar dados e resumir o conhecimento com as próprias palavras, entender como os processos são feitos e desenvolver ideias novas e originais a partir do conhecimento adquirido. É visto assim como a ausência de material pode prejudicar um treinamento, uma vez que o estagiário não tem um documento para se embasar e possa retornar toda vez que tiver dúvida ou queira reforçar o conhecimento adquirido.

4.7 SETOR 3.

Continuando a análise dos setores da reitoria passamos para o setor 3, no qual vê-se situações críticas que ocorrem em mais de um ambiente da universidade. As informações no relato assim como no setor anterior: “são passadas oralmente, tivemos uma conversa entre os funcionários e foi visto que isso precisa mudar”. Foi relatado também que: “não existem rotinas de checagem, de avaliação de processos, tampouco formalização de processos internos”.

Em termos de comunicação a equipe acredita que: “conseguimos nos comunicar da maneira adequada compartilhando informações entre si e é percebida a necessidade em aderir e buscar novas maneiras de evitar os erros”, apesar dessa percepção, alguns dos estagiários relataram que tiveram dificuldade por não haver um processo de treinamento padrão. Segundo eles, muitas das informações são restritas e acabam concentrando os processos nas mãos de alguns servidores, além disso, também há dificuldade de acesso aos documentos do setor.

Os estagiários falaram que não sentem que foi dado todo o conhecimento necessário para efetuar suas atividades. Tal dificuldade se expressa ao ponto um deles sequer considerar que houve um treinamento. Passando para a análise cognitiva houve uma confirmação do que foi relatado que influenciou diretamente no aprendizado dos estagiários, sendo assim a maioria das categorias foram atribuídas notas boa ou regular.

4.8 ANÁLISE SETOR 3.

Assim como no setor anterior houve dificuldades na passagem da informação. Os estagiários não sentem que obtiveram um acompanhamento e têm uma percepção que nem ao menos existiu um treinamento. Isso merece uma atenção maior que analise se o problema está relacionado apenas com a grande demanda do setor, ou há também uma possível negligência dos servidores.

Foi possível perceber que a situação no Setor 3 gerou problemas quanto à absorção da informação. Isso se dá não apenas pelo relato dos estagiários, mas assim como pelas categorias: entender, aplicar, analisar, avaliar e criar as quais foram avaliadas com notas regulares, em praticamente, todos os quesitos. Foi identificada uma dificuldade especial nas categorias entender, aplicar e avaliar, o que pode estar relacionado ao fato do setor não ter matérias que facilitam o entendimento dos processos e de um supervisor que deu pouca atenção ao processo de acompanhamento.

4.9 SETOR 4.

Diferentemente dos setores 2 e 3, o setor 4 passou, recentemente, por um processo de reestruturação interna no qual, segundo o relato do colaborador do setor, foi implantado o ciclo PDCA, que consiste em planejar, desenvolver, checar e agir. O objetivo final de tal ferramenta utilizada nos processos é uma melhoria contínua na qual os processos sempre estão sendo revisados e melhorados ao longo do tempo.

A partir disso é possível ver muitos fatores que corroboram com tal tomada de decisão de reestruturação. Foi observado que no setor já existem processos definidos, manuais físicos e eletrônicos, fluxogramas e planilhas. Foi relatado que: “quando é preciso reestruturar algum processo o mesmo é apresentado e discutido entre os membros podendo ou não serem mandados para uma nova fase de aprimoramento”.

Também se relatou que: “são criados novos manuais e fluxogramas de acordo com a demanda do setor. No processo de treinamento é disponibilizada a cartilha do setor mostrando sua importância na instituição”. Tal treinamento se focou na apresentação do setor e dos processos que nele estavam presentes e, de acordo com o estagiário, após uma semana começaram as atividades práticas nas quais contavam com orientação de um membro do setor.

Quanto ao acesso à informação do setor é vista como de fácil acesso como aponta o estagiário: “geralmente, todas as informações sobre os processos são guardadas nas pastas da rede, em planilhas do gmail ou ainda no portal da universidade na aba Gestão do conhecimento”. Ainda segundo o estagiário, os manuais, fluxogramas e registros sempre foram suficientes para encontrar as respostas das dúvidas.

O estagiário relata que acredita que o processo de treinamento já é muito bom, uma vez que as falhas vão sendo corrigidas ao longo do tempo a partir da ferramenta PDCA, ele falou que: “muitos dos processos eu ajudei a aprimorar também durante o processo de estágio no setor e uma possibilidade de melhoria seria fazer o fato do estagiário participar da criação dos processos um padrão de treinamento para toda a universidade”. Quanto ao desenvolvimento cognitivo percebesse notas ótimas e boas em praticamente todas as categorias, em especial as de avaliar e criar.

4.10 ANÁLISE SETOR 4.

Como foi visto nos resultados o setor 4 obteve um ótimo desempenho em relação a comunicação interpessoal, proatividade dos colaboradores, desenvolvimento e aprimoramento dos processos a ele pertinente, deve destacar tal setor por já ter implantado o sistema PDCA no qual pode ser utilizado juntamente como planilhas de mapeamento de processos, fluxogramas e manuais, visando uma facilidade no processo de treinamento e acesso a informação no setor.

Quando se analisa mais a fundo as categoria, pode-se ver uma correlação entre a possibilidade de participar e o engajamento do estagiário junto ao setor, uma vez que ele obteve notas ótimas na categoria avaliar por, no seu dia a dia, conseguir avaliar qualitativamente a eficiência e eficácia dos processos do setor, e notas boa e ótima na categoria criar, pois também trabalhava diretamente com a criação de processos a partir do conhecimento adquiridos e desenvolvimento de novos processos a partir disso.

Tal setor pode ser usado como exemplo e deve ser estudado de uma maneira mais aprofundada a fim de se entender a desenvoltura e a maneira como os processos ocorrem em seu interior. Sugere-se que ele pode ser visto como um dos setores base para a implantação de um processo de treinamento unificado na instituição.

4.11 PRINCIPAIS CONTRIBUIÇÕES.

Para uma melhor visualização dos principais achados foi criado o Quadro 5 que resume os pontos principais da pesquisa:

Quadro 5 – Principais contribuições de cada setor

Setor	Principais contribuições
Subsetor Piloto	<ol style="list-style-type: none">1. Os processos estarem mapeados ajudou o estagiário nos níveis primários, segundo a taxonomia de Bloom, que são: lembrar, aplicar e analisar.2. Os fluxogramas e planilhas de mapeamento dos processos serviram para transmissão do conhecimento dentro e fora do setor.3. Os processos de recuperação da informação e de acesso foram facilitados uma vez que os arquivos disponíveis estavam contidos todos em um único local de fácil acesso.
PROGRAD	<ol style="list-style-type: none">1. Por causa do acompanhamento constante os estagiários se sentiram acolhidos e conseguiram sanar todas as suas dúvidas durante o processo.2. O acesso a informação facilitado e a integração possibilitaram resolver os problemas em conjunto e auxiliou no processo de criação e desenvolvimento de novas formas de lidar com os problemas.

Setor 2	1. A escassez de material de treinamento propiciou um baixo rendimento ao se analisar o aprendizado. Inclusive na própria autoanálise os estagiários não demonstram dominar o conhecimento, mostrando a grande maioria de suas notas com regular e boa.
Setor 3	1. A ausência de acompanhamento gerou um baixo rendimento ao se analisar o aprendizado, os estagiários demonstraram dificuldades principalmente nos 3 primeiros níveis de aprendizado, isso pode ser explicado também pela falta de material base e de um acompanhamento mais próximo.
Setor 4	1. Deve-se destacar que tanto a participação do estagiário nos processos de reengenharia dos processos, os matérias de apoio, acompanhamento e o sistema implantado de melhoria contínua contribuíram muito para o desenvolvimento do estagiário, o que também foi representado pelas notas boa e ótima na maioria das categorias em especial nas ultimas categorias criar e avaliar.

Fonte: Oliveira (2020).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir dos achados, foi possível avaliar os processos de treinamento de estagiário implantados nos setores da reitoria da UFAL, a partir do aprendizado cognitivo e da gestão da comunicação. Verifica-se que houve uma melhoria no processo de treinamento do subsetor piloto da PROGRAD. Neste sentido, a ferramenta de simplificação de trabalho desenvolvida, anteriormente, contribuiu para a percepção de um dos estagiários no que tange a capacidade de entender os processos, gravar a informação e visualizar como os processos internos são regidos no setor. Além do impacto dentro do setor, verificou-se, através da criação da cartilha de informação para o público externo, que o setor passou a se preocupar com a gestão da informação que saia do setor também. Um ponto negativo a se citar seria a falha no acompanhamento de um dos estagiários o que gerou problemas no aprendizado dele.

Já em relação às outras partes da PROGRAD, não houve problema quando se fala do acompanhamento. Todos os estagiários se sentiram acolhidos e seguros no que tange o exercício de suas funções, tal acolhimento também gerou uma confiança entre eles para resolver os problemas em conjunto. Quando se fala nos materiais de apoio como planilhas e manuais, eles falam que apesar de alguns dos materiais não serem atualizados eles funcionam como um facilitador do aprendizado.

Após análise dos setores 2 e 3, foi perceptível que o êxito da comunicação e a disponibilização dos materiais de apoio não foram iguais aos dos setores da PROGRAD. Os estagiários desses setores só tinham seu gestor como fonte da informação, com uma diferença que no caso do setor 3 nem um acompanhamento adequado se tinha para sanar as dúvidas. O ponto positivo deste setor é que sua equipe tem interesse de mudar esse cenário e procurar novos meios de melhorar a comunicação e treinamento. Seria uma possibilidade, a criação de uma equipe de apoio a fim de mapear os processos do setor para que auxilie em treinamentos futuros, e evitar que os setores de sua instituição se limitem a passagem de informação mediante o boca a boca.

Outra possibilidade a respeito da intervenção da universidade seria a criação de um processo padrão de treinamento institucional, isso iria auxiliar os gestores na maneira de como eles vão conduzir o treinamento, assim como auxiliaria os estagiários facilitando o aprendizado. Esse padrão determinaria o tempo de treinamento até que o estagiário

estivesse habituado aos processos devidamente catalogados do setor, além disso, os novos colaboradores entenderiam importância de sua função e do setor na instituição.

É visto que apesar desse não ser o padrão, existe um setor que já adota uma medida similar à desejada pela maioria dos respondentes, o setor 4. Este, conta com a manualização dos seus processos, além de cartilhas e fluxogramas com uma atualização conjunta dos processos quando necessária. Isso gerou boas avaliações nas categorias mais avançadas de aprendizado cognitivo denominadas avaliar e criar.

Sugere-se ainda, fazer uma fusão entre a ferramenta de simplificação do trabalho implantada no subsetor da PROGRAD, o sistema PDCA e a cultura organizacional aderida pelo setor 4, uma vez que a ferramenta propiciou um bom desempenho para o estagiário nas capacidades de base e o sistema PDCA nas capacidades mais elaboradas. Como possibilidade para pesquisas futuras, pode-se citar, um estudo de caso dos fatores de sucesso do setor 4 e a partir disso implantar um sistema unificado de treinamento para as instituições governamentais e não governamentais.

A pesquisa apresentou algumas limitações. Do ponto de vista metodológico, acredita-se que ao dispor de um tempo maior para realização da pesquisa, entrevistas em profundidade poderiam explorar mais densamente a relação entre gestor e estagiário, uma vez que foi encontrado problemas comunicacionais. Contudo, a principal limitação, foi a dificuldade de acesso aos colaboradores da instituição uma vez que alguns deles não aderiram à pesquisa pelo caráter não institucional, ao que se sugere que sejam realizadas parcerias para possibilitar o acesso a este público.

REFERÊNCIAS

1. ABBAS, Q.; YAGOOB, S.. Effect of leadership development on employee performance in Pakistan. *Pakistan Economic and Social*, 2009.
2. ARAÚJO, Felipe Jessé Mota de. *Padronização da rotina de trabalho nos processos do setor de vendas de uma rede de farmácias*. 2019. Universidade Federal de Campina Grande, Sumé – Paraíba – Brasil, 2019.
3. BACK, Thiago José Ivo. *A Importância da Modelagem dos Processos de Negócio Utilizando Business Process Model and Notation (BPMN): Um Estudo de Caso*. FEUP: 2016.
4. BRASIL, Constituição (1988), Art 37. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1990.
5. BARRETO, L. M. T. S., Kishore, A., Reis, G. G., Baptista, L. L., & Medeiros, C. A. F. Cultura organizacional e liderança: Uma relação possível? São Paulo: *Revista de Administração*, Ed.48, 2013.

6. BASTOS, Fernando Clemente Cunha; LODI, Scarlett Gracietti. A importância da padronização organizacional: um estudo de caso na área educacional. *Revista Borges: Estudos Contemporâneos em Ciências Sociais e Aplicadas*, 2016.
7. BELHOT, R. V.; FERRAZ, A. P do C. M.. *Taxonomia de Bloom: revisão teórica e apresentação das adequações do instrumento para definição de objetivos instrucionais*. São Paulo: Gest. Prod, v. 17, n 2, 2010.
8. BLOOM, B. S. Innocence in education. *The School Review*, Ed. 80, 1972.
9. CAPANO, Geraldo; STEFFEN, Ivo. *A evolução dos modelos de gestão por competências nas empresas*. Boletim Técnico do Senac: a revista da educação profissional. Vol. 38, nº2, maio/agosto 2012.
10. CARVALHO, Jose dos Santos (Filho). *Manual de direito administrativo*. 21. Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.
11. CAVALCANTE, André Telles de Souza. *Mapeamento de processos do setor de transporte de uma organização*. UFF: Rio das Ostras, 2016.
12. CAVALCANTE, Pedro; CAMÕES, Marizaura. *Gestão pública no Brasil: as inovações configuram um novo modelo?* Brasília: Congresso CONSAD de Gestão Pública, 2015.
13. CAVALCANTE, Pedro. *Gestão pública contemporânea: do movimento gerencialista ao pós-NPM*. IPEA, 2017.
14. COSTA, Edward; RAMOS, Francisco; SOUZA, Hermino; SAMPAIO, Luciano; BARBOSA, Rafael. *Dinâmica da eficiência produtiva nas instituições federais de ensino superior*. IPEA, 2015.
15. COORDENADORIA DE PLANEJAMENTO, AVALIAÇÃO E INFORMAÇÃO. Relatório de gestão 2018. *Universidade Federal de Alagoas*, 2019. Disponível em: < https://ufal.br/transparencia/relatorios/gestao/relatorio-de-gestao-integrado_exercicio-2018.pdf/view> Acesso em : 29 de outubro de 2019.
16. DALKIR, Kimiz. *Knowledge managemant in theory and practice*. Londres: *Cambridge*, 2017.
17. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 19.ed São Paulo: Atlas, 2007.
18. DI PIETRO, Maria Silvia Zanella. *Direito Administrativo*. 23 ed. São Paulo: Atlas, 2010.
19. DI SALVATORI, Anthony V. *Security Surveillance Centers: Design, Implementation, and Operation*. *CRC Press*, 2017.

20. FOLHA DE SÃO PAULO. *Ranking de universidades, 2019*. Disponível em: < <https://ruf.folha.uol.com.br/2019/ranking-de-universidades/principal/>> Acesso em: 29 de outubro de 2019.
21. FOLHA DE SÃO PAULO. *Ranking de universidades, 2018*. Disponível em: < <https://ruf.folha.uol.com.br/2018/ranking-de-universidades/>> Acesso em: 29 de outubro de 2019.
22. FOLHA DE SÃO PAULO. *Ranking de universidades, 2017*. Disponível em: < <https://ruf.folha.uol.com.br/2017/ranking-de-universidades/>> Acesso em: 29 de outubro de 2019.
23. FOLHA DE SÃO PAULO. *Ranking de universidades, 2016*. Disponível em: < <https://ruf.folha.uol.com.br/2016/ranking-de-universidades/>> Acesso em: 29 de outubro de 2019.
24. FRANÇA, Ana Judite Galbiatti Limongi; ORNSTEIN, Sheila Walbe. *Melhoria contínua aplicada a edificações de tipologia padronizada: a gestão do conhecimento no contexto do portfólio de ativos*. 2016. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.
25. FREIRE, Adelino de Bastos (Neto). O princípio da eficiência e a efetividade do serviço público. *JUSBRASIL*, 06 de dezembro de 2016. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/54368/o-principio-da-eficiencia-e-a-efetividade-do-servico-publico>> Acesso em: 10 de outubro de 2019.
26. GOMES, Thiago; Santos, Fladimir. Aquisições na administração pública: influências no uso do preção eletrônico nos índices de economia. *Forscience*, 2019.
27. GONÇALO, Cláudio Reis; BORGES Maria de Lourdes. *Gestão contemporânea de pessoas: novas práticas, conceitos tradicionais*. Porto Alegre: Bookman, 2010.
28. GOVERNO FEDERAL. MEC libera 100% do orçamento de universidades e institutos federais. *Ministério da educação*, 18 de outubro de 2019. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/component/tags/tag/53621>>. Acesso em 27 de janeiro de 2020.
29. GREGORIUS, Rosni Marcio. A administração pública e suas funções. Rio Grande do Sul, *UNIVATES*, 2015.
30. KRATHWOHL, D. R. A revision of Bloom's taxonomy: an overview. *Teoria em prática*, v. 41, 2002.
31. JIMÉNEZ, Barrionuevo; GARCÍA, Morales; Molina, L. M. Validation of an instrument to measure absorptive capacity. *Technovation*, 2011.
32. MACHADO, Ralph; JANARY. Governo decide bloquear quase R\$ 35 bi em despesas do Orçamento de 2019. *Câmara dos Deputados*, 1 de abril de 2019. Disponível em: <[https://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/ADMINISTRACAO-PUBLICA/574286-GOVERNO-DECIDE-BLOQUEAR-QUASE-R\\$-35-BI-EM-DESPESAS-DO-ORCAMENTO-DE-2019.html](https://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/ADMINISTRACAO-PUBLICA/574286-GOVERNO-DECIDE-BLOQUEAR-QUASE-R$-35-BI-EM-DESPESAS-DO-ORCAMENTO-DE-2019.html)>. Acesso em 20 de agosto de 2019.

33. MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.
34. OLIVEIRA, Djalma P. R.de. *Sistemas, organização e métodos*. 17 ed. São Paulo: Atlas. 2007.
35. OLIVEIRA, Felipe; CAVALCANTI, Hellen Taynan. Ferramenta de simplificação do trabalho para o setor de estágios da Universidade Federal de Alagoas. *Revista extensão em debate*, 2018.
36. PAIS, Leonor. *Novas medidas do comportamento organizacional: ferramentas de 35-diagnóstico e de gestão*. Porto Alegre: Artmed, 2014.
37. PINTO, Nobre Alinne. *Aprendizagem organizacional no setor hoteleiro*. *DOSALGARVES*: N° 23, 2014.
38. RAO, T. V.; RAO, Raju. *The power of 360 degree feedback: the india way of leadership effectiveness*. SAGE: New Delhi, 2014.
39. RAO, T. V.; CHAWLA, Nandini. *360 degree feedback and assesment e development centres*. Excel Books: New Delhi, 2009.
40. REIS, Germano. *Avaliação 360 graus*. São Paulo: Atlas, 2000.
41. SECOM. Metas nacionais 2020: pesquisa revela preocupação com a celeridade. *Tribunal Superior do Trabalho*, 03 de junho de 2019. Disponível em: < http://www.tst.jus.br/noticias/-/asset_publisher/89Dk/content/id/24895085> Acesso em: 09 de outubro de 2019.

