

ECONOMIA E POLÍTICAS PÚBLICAS

Revista Eletrônica de Economia

ISSN 2318-647X



Economia e Políticas Públicas

v. 2, n. 1

1º Semestre/2014

Semestral



COPIRRATE©: UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MONTES CLAROS – UNIMONTES
UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MONTES CLAROS

REITOR

João dos Reis Canela

PRÓ-REITOR DE PESQUISA

Vicente Ribeiro Rocha Júnior

VICE-REITORA

Maria Ivete Soares de Almeida

CHEFE DO DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

Tânia Marta Maia Fialho

CONSELHO CONSULTIVO:

O Conselho Consultivo está em processo de formação/ampliação e será totalmente constituído por renomados professores externos à Unimontes, todos de conceituadas universidades. Seu papel é fundamental para aprimorar a qualidade da publicação, evitar a endogenia e dar maior repercussão à Revista. Os membros do conselho são definidos e convidados pelos editores.

Antonio Cesar Ortega, IE/Universidade Federal de Uberlândia.

Henrique Dantas Neder, IE/ Universidade Federal de Uberlândia.

Marilena Chaves, Fundação João Pinheiro, Fundação João Pinheiro.

Wilson do Nascimento Barbosa, Universidade de São Paulo.

CONSELHO EDITORIAL:

Cassimiro Balsa (Universidade Nova Lisboa)

Ilva Ruas de Abreu (Unimontes)

Luciene Rodrigues (Unimontes)

Marcos Fábio Martins de Oliveira (Unimontes)

Murilo Fahel (Fundação João Pinheiro)

EDITORES:

Cassimiro Balsa (Universidade Nova Lisboa)

Luciene Rodrigues (Unimontes)

Marcos Fábio Martins de Oliveira (Unimontes)

Murilo Fahel (Fundação João Pinheiro)

DIAGRAMAÇÃO:

Maria Rodrigues Mendes

REVISÃO ORTOGRÁFICA:

De responsabilidade dos autores.

Economia e políticas públicas : revista eletrônica de economia / Unimontes. –
Vol. 2, n. 1, 2014 - . - Montes Claros, Universidade Estadual de Montes
Claros, 2014 -

v. : il. 17 x 25 cm.

Semestral

ISSN 2318-647X

1. Economia. 2. Políticas públicas. 3. Organização administrativa
municipal. I. Universidade Estadual de Montes Claros. II. Título.

CDD: 330

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO.....	7
DESENVOLVIMENTO RURAL EM MINAS GERAIS: RESULTADOS DE UMA DÉCADA DE POLÍTICAS GOVERNAMENTAIS TERRITORIAIS Antonio César Ortega, Clesio Marcelino de Jesus.....	9
A CRISE ECONÔMICA E AS POLÍTICAS DE PROTEÇÃO SOCIAL Bouزيد Izerrougene.....	37
INDUZINDO UM QUASE-MERCADO: UMA DISCUSSÃO SOBRE AS CONSEQUÊNCIAS NÃO PREVISTAS DAS ESTRUTURAS DE INCENTIVO NA REDE PÚBLICA DE ENSINO NO ESTADO DE MINAS GERAIS Igor Assaf Mendes, Ágnez de Lélis Saraiva.....	63
EXCELÊNCIA COM EQUIDADE: AS LIÇÕES DAS ESCOLAS BRASILEIRAS QUE OFERECEM EDUCAÇÃO DE QUALIDADE A ALUNOS DE BAIXO NÍVEL SOCIOECONÔMICO Regina Madalozzo, Ernesto Martins Faria.....	87
O PROCESSO DE RECONHECIMENTO, VALIDAÇÃO E CERTIFICAÇÃO DE COMPETÊNCIAS (RVCC) E A RELAÇÃO COM A ECONOMIA E AS POLÍTICAS PÚBLICAS NA REGIÃO AUTÔNOMA DA MADEIRA (RAM) Maria Manuela Vieira Teixeira Pereira.....	109
MORBIDADE HOSPITALAR E CONDIÇÕES SOCIOECONÔMICAS EM MINAS GERAIS Luckas Sabioni, Silvia Harumi Toyoshima, Adriano Provezano Gomes	123
DIFERENÇAS NO ACESSO À SERVIÇOS DE SAÚDE DA POPULAÇÃO BRASILEIRA: UMA ANÁLISE COMPARADA A PARTIR DAS PNADS DE 1998, 2003 E 2008 Murilo Cássio Xavier Fahel, Carolina Portugal Gonçalves da Motta, Danira Moraes Silva.....	147

Economia e Políticas Públicas	v. 2, n. 1	1º Semestre/2014	Semestral
-------------------------------	------------	------------------	-----------

**INSTITUIÇÕES DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA E INOVAÇÃO NO SETOR
PRODUTIVO BRASILEIRO**

Tânia Marta Maia Fialho, Luciana Maria Costa Cordeiro,
Sara Gonçalves Antunes de Souza..... 165

**NOTAS SOBRE A EXPANSÃO DA CAFEICULTURA NO SUL DE MINAS
(1880-1920)**

Marcos Lobato Martins..... 187

NOTAS SOBRE A FORMAÇÃO DA ZONA DO EURO: 1990 – 2002

Luiz Eduardo Simões de Souza,
Maria de Fátima Silva do Carmo Previdelli..... 215

NORMAS PARA APRESENTAÇÃO DE ORIGINAIS..... 233

Economia e Políticas Públicas	v. 2, n. 1	1º Semestre/2014	Semestral
-------------------------------	------------	------------------	-----------

APRESENTAÇÃO

A Revista ***Economia e Políticas Públicas***, tem como escopo publicar artigos científicos de modo a contribuir para o debate e circulação de conhecimento na área, divulgar pesquisas e disseminar metodologias de avaliação de políticas públicas. Ancorada em uma perspectiva interdisciplinar, o foco central da revista é a discussão de problemáticas relacionadas ao planejamento e às políticas públicas macroeconômicas, sociais e setoriais. Este número, v.2.1, compreende artigos nas temáticas do desenvolvimento territorial, proteção social, política educacional, saúde, tecnologia & inovação e traz ainda alguns apontamentos históricos.

O artigo *Desenvolvimento Rural em Minas Gerais: resultados de uma década de políticas governamentais territoriais*, de autoria de **Antonio César Ortega e Clesio Marcelino de Jesus**, busca avaliar, após uma década de políticas governamentais com uso da abordagem territorial, se a indução governamental de territórios rurais tem contribuído para redução das assimetrias regionais e propiciado o desenvolvimento rural inclusivo. Para tanto, os autores direcionaram o estudo para os territórios rurais e da cidadania em Minas Gerais. Após breve contextualização dos territórios rurais e da política de desenvolvimento rural, realizam análise aprofundada dos territórios mineiros explorando dados secundários de diferentes fontes: Atlas de Desenvolvimento Humano, Portal Transparência, IBGE e documentos oficiais, o que os permitiu analisar os diferentes territórios. Como resultado, os autores verificaram que, de fato, a política focada no território de fato alcançou municípios rurais com baixos indicadores socioeconômicos e que vem registrando melhoras acima da média mineira nos anos 2000.

Bouzid Izerrougene, com o artigo *A crise econômica e as políticas de proteção social*, busca compreender os processos de formação dos regimes sociais, seus embasamentos conceituais e suas transformações antes e depois do advento da ideologia neoliberal. Para o autor, a proteção social forma a base do debate atual sobre a economia capitalista contemporânea, num contexto em que as desigualdades sociais ganham contornos complexos, devido à grande mudança nas noções de necessidade e à crescente fluidez do capital na economia globalizada. Nesse sentido, as políticas sociais são vistas como instrumentos institucionais forjados com o objetivo de assegurar a cada um as condições materiais de vida que permitam ao cidadão exercer seus direitos sociais e cívicos. Após uma densa análise da questão, o autor conclui que uma política social eficaz tem a função de erradicar a pobreza. E que, enfrentar a pobreza numa ótica estrutural, requer políticas de emprego e renda, caso contrário o que se estaria fazendo seria tão somente aliviar a pobreza dos “grupos socialmente mais vulneráveis”. Uma política social eficaz deve ir além da simples “gestão da pobreza e da miséria”.

O artigo intitulado *induzindo um quase-mercado: uma discussão sobre as consequências não previstas das estruturas de incentivo na rede pública de ensino no estado de Minas Gerais*, de **Igor Assaf Mendes & Ágnez de Lélis Saraiva**, ao discutir a indução de um mercado educacional via políticas públicas de educação tratam de uma preocupação atual nas áreas de sociologia e de política. Através do levantamento de pesquisas recentes e argumentação teórica, os autores sugerem que a atual condução das políticas de educação em Minas Gerais tendem a gerar um “quase-mercado”, como já acontece em outros estados brasileiros, onde as desigualdades educacionais são reproduzidas através de uma lógica que estimula as escolas públicas a adotarem mecanismos ocultos de seleção. Segundo os autores políticas públicas voltadas para a qualidade podem gerar distorções ao introduzir lógica competitiva entre as entidades públicas e, portanto, o ideal seria o estímulo a políticas que favoreçam a equidade, que tendem a igualar oportunidades de acesso à educação de qualidade.

Regina Madalozzo & Ernesto Martins Faria com o artigo *Excelência com equidade: as lições das escolas brasileiras que oferecem educação de qualidade a alunos de baixo nível socioeconômico*, partem da hipótese que todo aluno, independentemente de sua classe social, tem o direito e a possibilidade de aprendizado. Nesse pressuposto, os autores selecionaram um grupo de 6 escolas consideradas “casos de sucesso” no aprendizado de crianças com baixo nível socioeconômico que foram pesquisadas em profundidade. Nas conclusões os autores apontam para fatores em comum entre escolas de diferentes regiões do Brasil e que eram considerados, pelos profissionais dessas escolas, como fatores determinantes do sucesso escolar. Segundo essa pesquisa, os principais pontos de sucesso são: estabelecimento de metas de aprendizado, acompanhamento contínuo, uso de dados para tomada de decisão pedagógica e manutenção de um ambiente agradável de estudo. Ao mesmo tempo, eles perceberam algumas condições necessárias para que esses fatores tivessem sucesso em sua implementação: fluxo de comunicação aberto, respeito à experiência do professor e apoio em seu trabalho, enfrentamento de resistências internas com grupos comprometidos com a causa do aprendizado e, por fim, apoio da comunidade. A pesquisa mostra que é possível mudar a situação da qualidade do ensino na rede pública sem significativas mudanças na legislação. A replicabilidade dos modelos apresentados é fundamental para permitir um salto na qualidade da educação pública que possibilite aprendizado para todos.

A pesquisadora da Ilha da Madeira **Maria Manuela Vieira Teixeira Pereira**, com o artigo *O processo de reconhecimento, validação e certificação de competências (RVCC) e a relação com a economia e as políticas públicas na Região Autónoma da Madeira (RAM)*, discute a problemática da relação entre a Educação, Economia e Políticas Públicas de Reconhecimento e validação das aprendizagens experienciais de adultos ao longo da vida, numa perspectiva educativa/formativa. Para Maria Manuela, as novas práticas

pedagógicas, resultantes do *processo de Reconhecimento de Competências*, tiveram lugar num período de mudanças significativas na dinâmica global da Sociedade. As diversas correntes do saber reconhecem o papel da educação no progresso social, na produção e criação de riqueza, na coesão, na justiça social, na equidade, na produtividade e no bem-estar social. O papel da educação encontra-se indelevelmente ligado ao ambiente histórico e econômico de cada contexto, e, neste caso particular, aos Atores que não concluíram a *escolaridade básica obrigatória* e almejaram um Diploma que lhes pudesse permitir o acesso às habilitações básicas obrigatórias, exigidas pela sociedade atual, à qual estavam agregados.

O artigo *Morbidade hospitalar e condições socioeconômicas em Minas Gerais*, de **Luckas Sabioni Lopes, Silvia Harumi Toyoshima & Adriano Provezano Gomes**, identifica *clusters* de regiões do Estado de Minas Gerais que possuem características semelhantes em relação à incidência de morbilidade hospitalar. Após agrupar, os autores buscam verificar quais variáveis socioeconômicas melhor explicam os diferentes grupos encontrados, para o período 2002-2006. A metodologia utilizada foi a Análise Multivariada – Análise de *Cluster* e Análise Discriminante. Como resultado, a melhor distribuição foi aquela que dividiu o estado em dois grupos distintos – um aglutinando as mesorregiões mais pobres do estado e outro, as demais mesorregiões. A variável explicativa que mais explica a diferença entre os grupos é o grau de alfabetização, dentre as oito selecionadas. O resultado traz consequências importantes para a formulação de políticas públicas, desde que não é possível dissociar as ações de saúde de outras áreas, corroborando, assim, a abordagem teórica dos determinantes sociais da saúde.

O artigo *Diferenças no acesso à serviços de saúde da população brasileira: uma análise comparada a partir das PNADs de 1998, 2003 e 2008* de **Murilo Cássio Xavier Fahel, Carolina Portugal Gonçalves da Motta & Danira Moraes Silva**, teve por objetivo analisar as desigualdades no acesso aos serviços de saúde no Brasil, a partir dos dados das PNADs, nos anos de 1998, 2003 e 2008 para verificar se estas aumentaram ou diminuíram no período analisado e em que proporção isso ocorre. A desigualdade do acesso de saúde é composta pelas seguintes dimensões individuais, como idade, sexo, raça, escolaridade; geográfica; capacitantes como cobertura de plano de saúde e renda e, necessidades em saúde da população, no qual a variável dependente é a atendimento médico nos últimos 30 dias e, por ser uma variável dicotômica, utilizou-se regressão binomial logística para a análise das desigualdades. Este é um importante elemento a ser analisado, pois a saúde impacta diretamente na qualidade de vida do indivíduo e, entre outras coisas, até mesmo no seu acesso ao mercado de trabalho.

O artigo *Instituições de ciência e tecnologia e inovação no setor produtivo brasileiro*, das pesquisadoras **Tânia Marta Maia Fialho, Luciana Maria Costa Cordeiro & Sara Gonçalves Antunes de Souza** analisam o papel

das Universidades e dos Institutos de Pesquisas, enquanto centros de geração de conhecimento científico e tecnológico, no processo de transferência do conhecimento para a efetivação da inovação do setor produtivo. O estudo avalia o impacto da pesquisa acadêmica no processo de inovação industrial, focalizando principalmente, a contribuição das Universidades e Institutos de Pesquisas como fontes de informação e cooperação para as indústrias inovadoras no Brasil. Os resultados confirmam a característica de concentração espacial das atividades de inovação do país e indicam que as universidades e institutos de pesquisa são, ainda, pouco utilizados como fonte de informação para a inovação.

Marcos Lobato Martins com o artigo *Notas sobre a expansão da cafeicultura no Sul de Minas (1880-1920)* analisa a marcha da cafeicultura em quatro municípios do Sul de Minas Gerais na passagem para o século XX, ocupando-se com a descrição dos padrões de crescimento dos cafezais e dos negócios cafelistas. A investigação utiliza fontes diversas, especialmente registros fiscais, relatórios governamentais e matérias publicadas pela imprensa da época. O autor conclui que a especialização produtiva no café assumiu ritmos diferentes.

Luiz Eduardo Simões de Souza & Maria de Fátima Silva do Carmo Previdell, com o artigo *Notas sobre a formação da zona do Euro: 1990 – 2002*, analisam alguns aspectos da formação histórico-econômica da Zona do Euro, desde seus antecedentes mais remotos no século XX, qual seja o sistema de padrão dólar estabelecido em *Bretton Woods* no Pós-Guerra, passando pela crise do padrão dólar flutuante nos anos 1970 e a abertura dos mercados internacionais e globalização financeira dos anos 1980-1990.

Dessa maneira, com temática variada e abordagens inovadoras, desejamos a todos uma boa leitura e que concordando ou divergindo das abordagens aqui apresentadas, que elas sirvam de inspiração para suscitar o debate e contribuam para o avanço do conhecimento na área.

outono de 2014,

Luciene Rodrigues e Marcos Fábio Martins de Oliveira

DESENVOLVIMENTO RURAL EM MINAS GERAIS: RESULTADOS DE UMA DÉCADA DE POLÍTICAS GOVERNAMENTAIS TERRITORIAIS*

Antonio César Ortega**
Clesio Marcelino de Jesus***

Resumo: Após uma década de políticas governamentais com uso da abordagem territorial, é necessária uma avaliação. Assim, o objetivo desse artigo é realizar uma primeira avaliação para verificar se a indução governamental de territórios rurais tem sido bem sucedida, no sentido de reduzir as assimetrias regionais, em termos socioeconômicos, propiciando o desenvolvimento rural, com maior inclusão. Para tanto, direcionamos o estudo para os territórios rurais e da cidadania em Minas Gerais. Após breve contextualização dos territórios rurais e da política de desenvolvimento rural, realizamos análise aprofundada dos territórios mineiros explorando dados secundários de diferentes fontes: Atlas de Desenvolvimento Humano, Portal Transparência, IBGE e documentos oficiais, o que nos permitiu por meio de tabulações e de média ponderada calcular informações territoriais para analisar os diferentes territórios. Como resultado, pudemos verificar que aqueles arranjos estão sobrepostos em alguns municípios, que, de fato, foram alcançados municípios rurais mineiros com baixos indicadores socioeconômicos e que vem registrando melhoras acima da média mineira nos anos 2000.

Palavras-chave: políticas públicas, desenvolvimento territorial, territórios rurais.

* Os autores agradecem ao CNPQ (Processos 408128/2013-5 e 490415/2011-3) e à Fapemig (CSA PPM 00160/13) pelo apoio financeiro às suas pesquisas.

**Doutor pela Universidade de Córdoba – Espanha; Professor Associado IV da Universidade Federal de Uberlândia; Uberlândia, Minas Gerais, Brasil. E-mail: acortega@ufu.br.

***Doutor pela Universidade Federal de Uberlândia; Professor Adjunto I da Universidade Federal de Uberlândia; Uberlândia, Minas Gerais, Brasil. E-mail: clesiomj@ie.ufu.br.

RURAL DEVELOPMENT IN MINAS GERAIS: RESULTS OF A DECADE OF TERRITORIAL GOVERNMENT POLICY

Abstract: After a decade of government policies using the territorial approach, a review is required. Accordingly, the aim is to provide an initial appreciation of whether the governmental inducing of rural areas has been successful in reducing regional disparities, in socioeconomic terms, providing rural development, with greater inclusion. To this end, we direct the study for rural areas and citizenship in Minas Gerais. After a brief contextualization of rural areas and the rural development policy, we conducted an in-depth analysis of Minas Gerais territories exploring secondary data from different sources: Atlas of Human Development, Transparency Portal, IBGE and official documents, which allowed us through tabs and weighted averages to calculate territorial information to analyze the different territories. As a result, we could verify that those arrangements are overlapping in some municipalities, which, in fact, there were reached rural municipalities of Minas Gerais with low socioeconomic indicators and they have been achieving improvements above the average of Minas Gerais in the 2000s.

Keywords: public policy, regional development, rural areas.

DESARROLLO RURAL EN MINAS GERAIS: RESULTADOS DE UMA DÉCADA DE POLÍTICAS GOVERNAMENTAIS TERRITORIAIS

Resumen: Después de una década de políticas gubernamentales con el uso del enfoque territorial hace falta un balance. Así, el objetivo de ese artículo es llevar a cabo una evaluación inicial para verificar si la inducción por el gobierno de territorios rurales ha tenido éxito en la reducción de las disparidades regionales en términos socioeconómicos, proporcionando el desarrollo rural, con una mayor inclusión. Para ello, dirigimos el estudio para os Territorios Rurales del MDA (TR) y para los Territorios de la Ciudadanía (TC) en Minas Gerais. Después de una breve contextualización de los territorios rurales y la política de desarrollo rural, se realizó un análisis en profundidad de los territorios mineiros examinando datos secundarios procedentes de diferentes fuentes, como o Atlas de Desarrollo Humano, el Portal de Transparencia, el IBGE y otros documentos oficiales. Por medio de las informaciones territoriales fue posible, ponderando las informaciones, analizar los resultados disponibles de manera comparativa. Como resultado, pudimos comprobar que los arreglos socio productivos de aquellos territorios se superponen en algunos municipios, que, de hecho, los municipios rurales contemplados con aquellas políticas gubernamentales, que se caracterizan por pusieren bajos indicadores socioeconómicos, vienen presentado resultados mejores en la ultima década, incluso, con tasas de crecimiento por encima de la media del estado de Minas Gerais.

Palabras clave: política pública, el desarrollo regional, las zonas rurales

1 Introdução

Após uma década de políticas governamentais territoriais rurais, nosso objetivo, neste artigo, é verificar se a indução governamental de arranjos socioprodutivos em territórios rurais tem sido bem sucedida, no sentido de reduzir as assimetrias regionais, em termos socioeconômicos, propiciando o desenvolvimento rural, com inclusão social e econômica.

Nesse artigo analisamos algumas características desses arranjos socioprodutivos constituídos no estado de Minas Gerais, um dos estados brasileiros mais beneficiados pelas políticas governamentais com os territoriais rurais. Assim, a partir de breve revisão teórica e histórica do tema, análise das políticas territoriais utilizando cartilhas/documentos oficiais dos programas governamentais, além de uma ampla exploração de dados secundários disponíveis da realidade socioeconômica dos municípios envolvidos, caracterizamos o perfil dos territórios mineiros. Para melhor compreensão das dinâmicas territoriais, calculamos informações territoriais adotando o procedimento de média ponderada¹ para cada composição territorial por meio de dados secundários obtidos a partir do Atlas de Desenvolvimento Humano de 2013, que trás uma série de dados comparáveis entre os Censos Demográficos de 1991, 2000 e 2010, do Valor Agregado Bruto (VAB) e do Produto Interno Bruto (PIB) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) além do Programa Bolsa Família.

Nesse sentido, dividimos o artigo em três partes, além desta breve introdução e da conclusão. Na primeira parte apresentamos, de forma breve, o surgimento dos territórios rurais. Em seguida apresentamos as políticas de desenvolvimento territorial presentes no Brasil e em Minas Gerais, com ênfase em dois Programas: Territórios Rurais (TR) e Territórios da Cidadania (TC). Na terceira parte, analisamos os TRs e TCs em Minas Gerais.

2 O contexto da emergência dos territórios rurais

As possibilidades do enfoque territorial nas análises de desenvolvimento local vêm sendo enaltecidas por cientistas, governos e agências multilaterais. O uso deste enfoque encontra na análise dos territórios rurais o reconhecimento de realidades singulares, dotadas de especificidades. Esses territórios vêm sendo caracterizados por nós como sendo aqueles **induzidos pelas políticas públicas**, constituídos por arranjos socioprodutivos com vista a fomentar o desenvolvimento rural², em contraposição aos que

¹ A média ponderada é calculada por meio do somatório das multiplicações entre valores e pesos divididos pelo somatório dos pesos. Nos territórios, os pesos foram formados pela população dos municípios que os compõem.

² Por rural estamos considerando não apenas as atividades naquele espaço estrito (agropecuárias e não-agropecuárias), como também os centros urbanos de municípios de baixa densidade demográfica, pequena população e predominância daquelas atividades na economia local (VEIGA, 2002).

emergem por meio de **iniciativas autônomas** de agentes sociais ou econômicos locais³.

Os territórios induzidos por políticas públicas, particularmente em países em desenvolvimento, na sua grande maioria, vêm sendo constituídos em realidades territoriais economicamente deprimidas⁴, e sua organização visa conquistar maior competitividade junto aos mercados nacionais e internacionais mais dinâmicos.

No Brasil, experiências de desenvolvimento territorial ganharam maior expressão no contexto de crise econômica e de reformas liberalizantes a partir de meados dos anos 1990. Os ideais liberalizantes passaram a protagonizar o ideário econômico e político latino-americano depois da chamada “década perdida”, nos anos 1980, quando a estagnação econômica e a inflação descontrolada eram os temas de maior preocupação dos governos e da sociedade. Naqueles anos, os sucessivos planos de estabilização, tentativas fracassadas de enfrentamento da grave crise econômica, criaram as condições para a adoção dos ideais neoliberalizantes. Como consequência, o intervencionismo estatal passava a ser “satanizado” e teve lugar a desregulamentação da economia, privatizações, maior abertura comercial, política fiscal e monetária restritivas, submissão às pressões do mercado para o pagamento da dívida pública, abandono do planejamento público, etc. (BELLUZZO COORD., 2011 e BELLUZZO & ALMEIDA, 2002).

Foram implantadas as propostas neoliberais do Consenso de Washington⁵, propostas como as reformas administrativas (flexibilização trabalhista, “enxugamento” do aparelho do Estado etc.) e políticas de ajustes estruturais que implicaram em readequação do papel do Estado, com forte impacto sobre o conjunto das políticas públicas do período, inclusive, as rurais. Assim, na década de 1990 passamos a ter na América Latina e especificamente no Brasil, a primazia da política de estabilização monetária sobre as demais políticas públicas, sempre sob a expectativa da retomada dos fluxos financeiros internacionais, que permitissem honrar os compromissos de pagamento das dívidas públicas e recolocar a economia nos trilhos do crescimento (BELLUZZO & ALMEIDA, 2002).

³ Ortega (2008), Ortega e Jeziorny (2011), Ortega e Jesus (2012).

⁴ Os **territórios economicamente deprimidos** são constituídos por municípios com níveis baixos de desenvolvimento, de ritmo de crescimento e do potencial de desenvolvimento. Seus indicadores sociais (educação, saúde e mortalidade) ficam aquém da média nacional, assim como sua capacidade institucional (avaliada pelo grau de participação local em sua gestão, sua capacidade financeira e gerencial) (ORTEGA, 2008).

⁵ O termo Consenso de Washington foi cunhado por Williamson (1990) para caracterizar as políticas de liberalização econômica promovidas pelas instituições financeiras internacionais. Entretanto, seu uso transcendeu esse significado dado pelo autor e passou a ser adotado como sinônimo de neoliberalismo. Apesar de sua imprecisão o adotamos como “conjunto de reformas tendientes a extender el papel de las fuerzas de Mercado, mediante medidas que han sido adoptadas ampliamente en décadas recientes, aunque con variaciones, en las economías en desarrollo y en transición” (Ocampo, 2005, p. 8).

Não obstante, os objetivos traçados pelas políticas orientadas pelo Consenso de Washington, a gravidade da situação de desigualdade e pobreza exigiu algumas respostas dos países em desenvolvimento, na sua maioria, sugeridas pelos organismos multilaterais⁶. Essas políticas enquadravam-se na lógica das políticas públicas recomendadas pelo referencial neoliberal e visavam, em última instância, delegar aos mercados a resolução dos problemas (WORLD BANK, 2001).

Nessa situação, disseminam-se, na América Latina e no Brasil, em particular, políticas de desenvolvimento territorial rural, cujo propósito era o de promover uma redução das disparidades regionais de maneira autônoma e endôgena, a partir da indução de arranjos sócio-produtivos que se constituíam em espaços de governança participativos do poder político local e da sociedade civil organizada. Desde então, o enfoque territorial vem motivando atores sociais locais a buscarem alternativas autônomas de desenvolvimento para suas localidades, a partir da construção de arranjos socioprodutivos participativos com vistas a construção de projetos virtuosos de desenvolvimento. Essas experiências têm como um de seus objetivos propiciar a elevação da competitividade territorial nos circuitos econômicos regionais, nacional e internacional, aproveitando a sinergia cooperativa entre os atores e o ganho de escala que pode ser conquistado a partir de ações coletivas.

Reconhecemos, dessa maneira, as possibilidades do uso do enfoque territorial ao mundo rural. Entretanto, também há que se distinguir os limites desses territórios para a construção de trajetórias virtuosas. Não se pode, nestes termos, tomar as políticas de desenvolvimento territorial como panaceia para a inserção daqueles territórios nos circuitos comerciais de bens e serviços. Ou seja, a nosso ver, o sucesso das políticas de desenvolvimento territorial não pode residir apenas na indução da construção de um arranjo sócio-produtivo e aguardar que a autodeterminação das populações locais seja suficiente para viabilizar um processo de desenvolvimento endógeno. Nestes casos, o papel do Estado é fundamental, tanto na constituição de uma infraestrutura básica, como no fomento aos projetos identificados de maneira participativa pelos atores sociais locais.

3 As políticas de Desenvolvimento Territorial

No início do governo Lula, em 2003, foi constituída no Ministério do Desenvolvimento Agrário a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT)

⁶ Essa preocupação, principalmente com relação a pobreza e a desigualdade, são reveladas pelo grande espaço que a temática passou a ocupar nos relatórios de organismos internacionais, como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI), instituições das Nações Unidas, como a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO).

com vistas a reorientar a estratégia das políticas ministeriais de desenvolvimento rural. Essa nova estratégia governamental para o desenvolvimento rural adotou a abordagem territorial como eixo central de suas propostas e constituiu-se no foco de atuação da SDT, apoiando organizações sociais e o fortalecimento institucional dos atores sociais locais na participação da *construção* de um desenvolvimento sustentável por meio do fortalecimento da interlocução entre os poderes públicos e os atores sociais.

Nesse sentido, a atuação da SDT visa promover ações descentralizadas que valorizem os potenciais endógenos locais no processo de desenvolvimento de territórios rurais de economia de baixo dinamismo econômico e elevada incidência da pobreza. Para tanto, foi criado o Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (Pronat), implementado pela SDT em 2003, e que conta com a parceria de diversas instituições da sociedade civil, além dos governos federal, estaduais e municipais (ORTEGA, 2008).

O desafio da SDT foi a identificação e construção dos Territórios Rurais baseado em fatores de coesão social e territorial (ORTEGA, 2008). Portanto, para isso, apresenta-se necessário a definição de território. Este pode é entendido como o:

Espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, caracterizado por critérios multidimensionais, tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições, e uma população, com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial (BRASIL - MDA/SDT, 2010, s/p).

Esses novos espaços foram constituídos sob alguns aspectos inovadores, tais como: o enfoque territorial, a extrapolação dos limites municipais, uma perspectiva espacial do rural, uma estratégia de superação da dicotomia rural-urbana, tentar a construção de um pacto territorial pelo desenvolvimento, apesar do reconhecimento dos conflitos intra e inter classe e, por fim, gerar um incentivo para o desenvolvimento endógeno (ORTEGA, 2008).

Assim, foram instituídos conselhos intermunicipais, os Colegiados de Desenvolvimento Territorial (CODETER), com a finalidade de preparar Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural e Sustentável, a partir da avaliação das condições territoriais e das suas prioridades (ORTEGA, 2008). Suas ações visam, portanto, “[...] apoiar a organização e o fortalecimento institucional dos atores sociais locais na gestão participativa do desenvolvimento sustentável dos territórios rurais e promover a implementação e integração das políticas públicas”⁷.

⁷ Resolução nº 37 de 16 de fevereiro de 2004 do CONDRAF.

Além de induzir arranjos sócio-produtivos no âmbito territorial, o Pronat se articula por meio de arranjos verticais, desde o nível federal ao local, por meio de um comitê nacional gestor, comitês de articulação estadual e os colegiados/conselhos em nível territorial, em uma perspectiva do planejamento que contemple múltiplas dimensões – social, econômica, regional, ambiental e democrática. Sob essa orientação, começaram a ser criados, em 2003, os Consórcios Intermunicipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (os Territórios Rurais). Atualmente, são 164 em funcionamento, abrangendo 2.479 municípios em todo o Brasil que, de acordo com os dados do Sistema de Informações Territoriais (SIT), reúnem 71,98% das famílias assentadas pela Reforma Agrária e 57,75% dos agricultores familiares, enquanto abrangem 28,57 % da população total.

Os TCs, cujas atividades foram iniciadas em 2008, foram constituídos com objetivo de superar a pobreza rural utilizando a estratégia do desenvolvimento territorial na perspectiva de constituírem-se em um dos principais eixos de ação do governo federal com vistas à redução das desigualdades sócio-econômicas.

De acordo com documentos oficiais de constituição dos TCs, para alcançar esse objetivo a estratégia a ser utilizada é da inclusão produtiva das populações pobres nos territórios constituídos, o que requer um grande conjunto de ações governamentais coordenadas, com o planejamento e integração de políticas públicas, busca da universalização de programas básicos de cidadania e ampliação da participação social.

Os TCs vêm sendo constituídos a partir dos TRs, sendo priorizados os territórios que havíamos denominados de deprimidos (Ortega, 2008). A escolha e priorização do território a ser incorporado requerem, como pressuposto, sua incorporação ao Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais, do MDA. Os demais critérios de seleção dos TRs que se converteram em TCs são os seguintes: menor IDH (Índice de Desenvolvimento Humano); maior concentração de agricultores familiares e assentados da Reforma Agrária; maior concentração de populações quilombolas e indígenas; maior número de beneficiários do Programa Bolsa Família; maior número de municípios com baixo dinamismo econômico; maior organização social; e pelo menos um território por estado.

O Programa envolve 22 Ministérios⁸, sendo quinze com ações diretas junto aos TCs, que compõem seu Comitê Gestor Nacional⁹. Para a sua execução foi criada uma inovação em relação aos TRs, um arranjo horizontal

⁸ São eles: Desenvolvimento Agrário/Incra, Desenvolvimento Social, Saúde, Educação, Integração Nacional, Trabalho e Emprego, Meio Ambiente, Cidades, Minas e Energia, Secretaria de Políticas para as Mulheres, Secretaria Promoção da Igualdade Racial, Secretaria de Aquicultura e Pesca, Justiça/Funai, Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Cultura, Secretaria-Geral, Planejamento, Secretaria de Relações Institucionais, Casa Civil.

⁹ O Comitê Gestor Nacional é composto pelos Secretários Executivos ou Secretários Nacionais de todos os Ministérios que compõem o Programa.

em nível do governo federal para articular as diferentes ações. Por sua vez, com a criação dos Comitês de Articulação Estaduais, que ajuda a intermediar a relação entre o Comitê Gestor Nacional e os Colegiados Territoriais, pretende-se fortalecer a coordenação vertical.

Também, cabe ao Comitê de Articulação Estadual coordenar as ações entre os representantes dos municípios membros dos Territórios, os vários órgãos do governo estadual e os do governo federal com atuação nos estados. Comitê, de caráter consultivo e propositivo. Ainda com relação à articulação horizontal, no Território, foi exigida a constituição de Colegiados Territoriais com representantes das três esferas de governo e da sociedade civil local, em uma composição paritária com coordenação executiva.

Ao implementar o programa, o governo federal lançou uma meta ambiciosa de 135 ações organizadas em três eixos estruturantes: apoio às atividades produtivas, cidadania e direito e infraestrutura. São divididos em sete temas: Organização Sustentável da Produção, Ações Fundiárias, Educação e Cultura, Direitos e Desenvolvimento Social, Saúde, Saneamento e acesso à Água, Apoio à Gestão Territorial e Infraestrutura. Dessas ações, 56 estão dirigidas ao apoio às atividades produtivas, 51 às ações de cidadania e acesso a direitos e 28 relacionadas à infraestrutura. De acordo com informações da SDT, foram instalados 120 territórios, atingindo 1.830 municípios espalhados pelo país.

Em uma comparação entre os recursos orçamentários previstos, pode-se observar uma expressiva elevação quando comparado com o que vem sendo alocado para os Territórios Rurais. A previsão era de alocar, em 2008, R\$ 11,3 bilhões para os três eixos. Para o apoio às atividades produtivas era previsto alocação de R\$ 2,3 bilhões, enquanto que, para a melhoria da infraestrutura estava previsto R\$ 3,4 bilhões. (BRASIL – TC, 2008)

Nesta transição de territórios rurais para territórios da cidadania fica claro, que, depois de alguns anos de funcionamento dos TRs, o governo federal reconhece as dificuldades em se fomentar um processo de desenvolvimento endógeno a partir das forças econômicas e sociais locais e amplia, assim, o papel do Estado para que se alcancem os objetivos traçados.

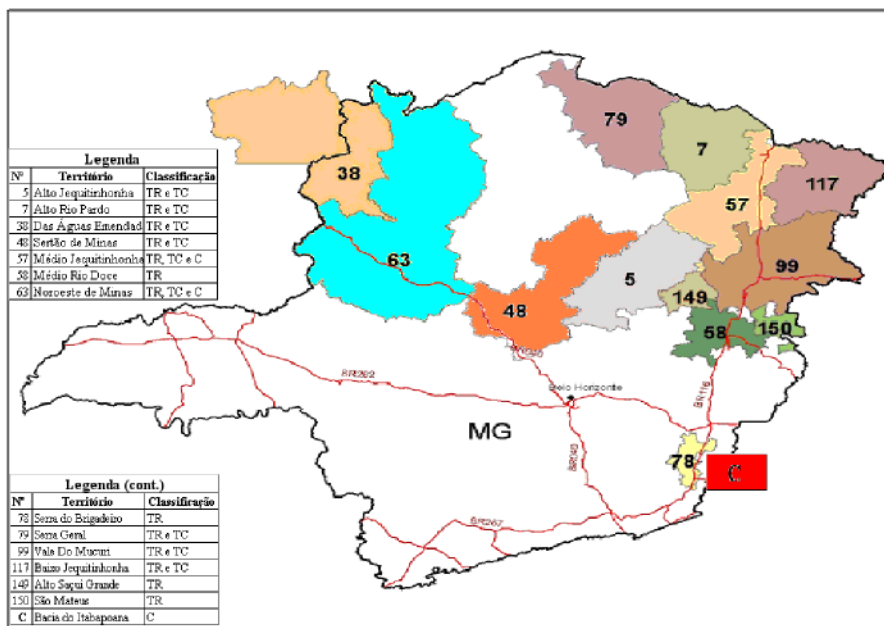
4 Políticas de indução de arranjos territoriais sócio-produtivos em Minas Gerais

Neste item é analisado o desempenho socioeconômico dos arranjos socioprodutivos de base territorial que o governo federal implantou em Minas Gerais (TRs e TCs) e algumas das políticas que foram executadas nesses espaços com o intuito de comparar seus resultados em relação ao Estado. No Mapa 1 pode ser visualizada a localização dos diferentes arranjos territoriais mineiros e sua classificação entre TRs e TCs. Os territórios são sobrepostos entre as duas políticas de concentração espacialmente, com destaque para norte e nordeste do Estado.

Com relação aos Territórios Rurais, foram implantados em Minas Gerais treze territórios, abarcando 199 municípios. São eles: Alto Jequitinhonha; Alto Rio Pardo; Alto Saçui Grande; Baixo Jequitinhonha; Águas Emendadas¹⁰; Médio Jequitinhonha; Médio Rio Doce; Noroeste de Minas; Serra do Brigadeiro; Serra Geral; Sertão de Minas; Vale do Mucuri; e, São Mateus. Desses treze territórios Rurais, nove foram incorporados pelo programa Territórios da Cidadania (Legenda Mapa 1), e abarcam 155 municípios.

Os 13 Territórios Rurais mineiros, representam 7,93% do total nacional (164). Apenas o estado da Bahia possui o mesmo número de territórios. Porém, este número deve sofrer modificações em breve. Portaria recente do MDA¹¹ que dispõe sobre a criação de novos Territórios Rurais levou a apresentação de sete propostas territoriais ao Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRAF MG) para inclusão.

Mapa 1: Territórios induzidos pelo governo federal em Minas Gerais (TRs e TCs)



Fonte: Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) com modificações pelos autores. Disponível em <http://sit.mda.gov.br/mapa.php?menu=imagem&base=2>.

¹⁰ O Território Rural de Águas Emendadas compreende municípios dos estados de Minas Gerais e o Distrito Federal, porém, para a nossa análise consideramos apenas os três municípios mineiros.

¹¹ PORTARIA Nº38, DE 15 DE MAIO DE 2013. Ver em: www.mda.gov.br.

Uma avaliação a partir do IDH¹² no estado de Minas Gerais demonstra que dos 853 municípios, 73 (8,56%), possuem IDH considerado baixo, outros 552 (64,71%) possuem IDH médio, enquanto 226 (26,49%) possuem IDH alto e apenas dois (0,23%) estão na classe do IDH muito alto. Enquanto isso, dos 199 municípios pertencentes aos territórios analisados 53 (26,63%) estão na faixa do IDH baixo, 132 (66,33%) na faixa IDH médio e, apenas 14 (7,03%) estão na faixa do alto IDH e nenhum na faixa do muito alto.

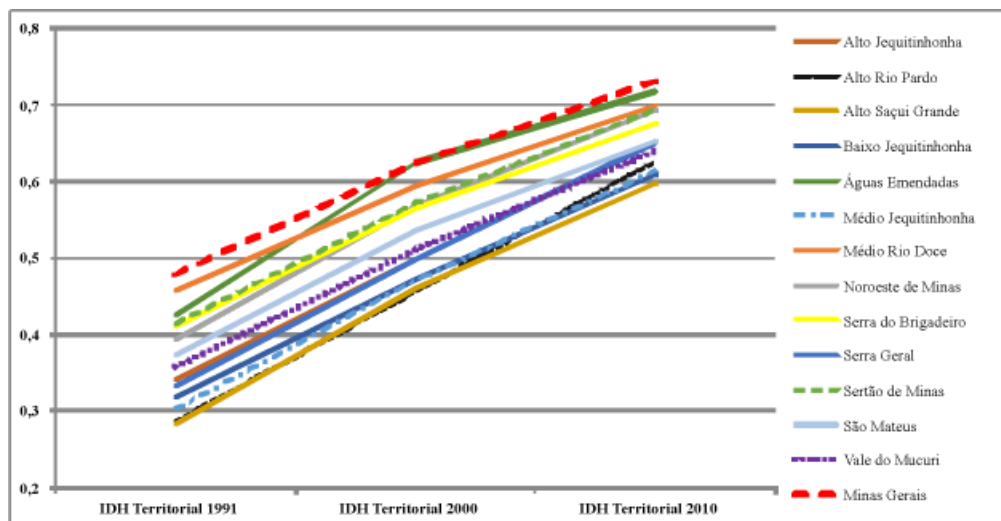
Embora nos territórios possuam quatorze municípios na faixa do IDH alto, tomando como parâmetro o IDH de Minas Gerais, apenas cinco superaram o IDH Mineiro (0,731), são eles: Unaí (0,736), Paracatu (0,744), Vazante (0,742), Muriaé (0,734) e Três Marias (0,752)¹³. Os outros 195 municípios possuem IDH menor que a média mineira.

O Gráfico 1 nos ajuda a compreender melhor o comportamento e evolução do IDH nas duas últimas décadas. Primeiramente, observa-se que o IDH territorial¹⁴ dos treze territórios fica abaixo do IDH de Minas Gerais (0,731), porém, pelo comportamento das curvas, esses territórios vêm apresentando crescimento médio dos indicadores do IDH acima da média do Estado. Como ocorreu com o Território Alto Saçui Grande que possuía IDH 0,283 em 1991 e chegou 0,597 em 2010, reduzindo a diferença para o Estado em 38% no período. Situação semelhante ocorre para os outros territórios, o que de uma forma geral faz com que o IDH dos territórios, nessas duas décadas venha se aproximando da média do estado. Exceção para o território de Águas Emendadas.

¹² Índice de Desenvolvimento Humano. Este índice foi desenvolvido em 1990 pelo economista paquistanês *Mahbub ul Haq*, e vem sendo usado desde 1993 pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento em seu relatório anual. O IDHM é um número índice que varia entre 0 e 1. Quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento humano de um município. Na versão de 2013, o IDHM foi dividido em cinco faixas: entre 0 e 0,499, é considerado muito baixo; entre 0,500 e 0,599, é considerado baixo; entre 0,600 e 0,699, é considerado médio; entre 0,700 e 0,799, é considerado alto e entre 0,800 e 1, é considerado muito alto.

¹³ Municípios sedes de microrregiões que possuem unidades industriais, especialmente na extração e processamento de minerais e são importantes produtores do Agronegócio

¹⁴ O IDH territorial foi calculado a partir da média ponderada entre os respectivos indicadores e a população de cada município que compõe cada recorte territorial, ou seja, foi calculado por meio do somatório das multiplicações entre valores dos indicadores e a população (peso) divididos pelo somatório da população (peso).

Gráfico 1 – Comportamento do IDH nos 13 territórios de no Estado entre 1991 e 2010

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2013). Dados tabulados pelos autores.

Contudo, essa sensível melhoria deve ser analisada com cuidado pois, embora venham apresentando evolução positiva de seus IDHs em relação ao estado, temos um território classificado como baixo IDH, dez como médio IDH, e apenas dois como alto IDH (Águas Emendadas pelo destaque do Agronegócio e Médio Rio Doce¹⁵). Considerando que 185 municípios pertencentes a esses territórios possuem IDH baixo e médio, evidencia-se a necessidade da extensão de políticas de corte desenvolvimentista para melhorar estes indicadores. Afinal, não podemos esquecer que o IDH médio do Brasil (0,727) nos coloca na casa do 85º entre as nações do mundo. Portanto, estes territórios estão em situação ainda muito longe do que se pode desejar.

Além de considerar a heterogeneidade entre os diferentes territórios, por isso IDHs bem diferentes, pode-se observar que, em alguns desses territórios, ocorre grande variação interna. No Território Médio Rio Doce, a presença do Município de Governador Valadares eleva o IDH territorial para 0,700, quando excluído, o IDH territorial cai para 0,626. Situação análoga ocorre com o Território Serra do Brigadeiro quando exclui o município de Muriaé.

¹⁵ A Inclusão do Município de Governador Valadares na construção do Território Médio Rio Doce distorce os dados médios do Território, pois o município concentra 72,94% da população de 361.496 habitantes dos dezessete municípios do consórcio.

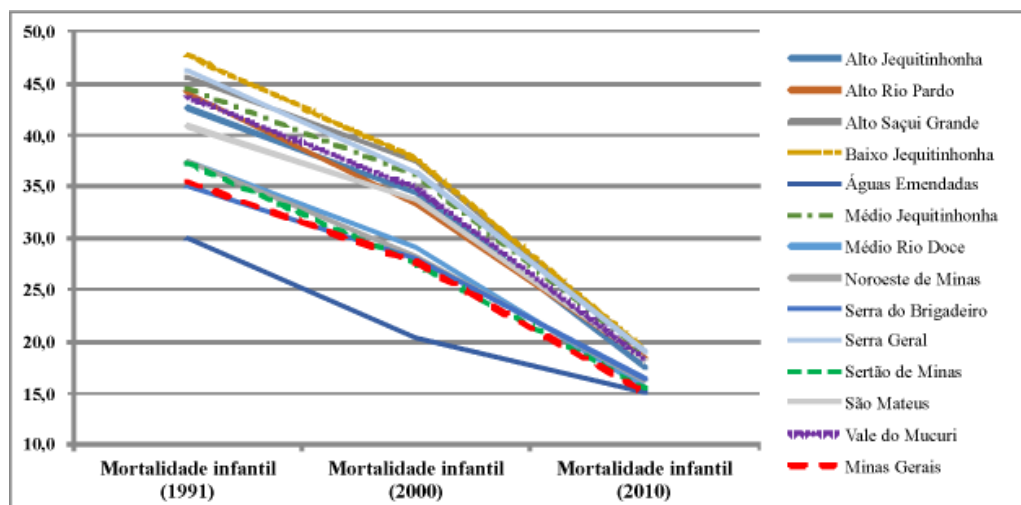
No caso do Território Noroeste de Minas é maior, pois de um lado estão os municípios pertencentes ao Vale do Paracatu, que estão ligados ao agronegócio e a produção mineral, totalizando dez municípios que, quando isolados, alcançam um IDH territorial de 0,717. Por sua vez, os doze municípios do Vale do Urucuia, quando isolados, atingem IDH territorial de 0,639. Portanto, alguns agrupamentos territoriais reuniram municípios com perfis bem diferenciados, levando-nos a questionar a necessidade de revisão dos agrupamentos de municípios que constituíram os atuais territórios.

Apesar das heterogeneidades, procuramos compreender melhor a evolução dos IDHs dos municípios pertencentes aos Territórios Rurais em Minas Gerais, cujo resultado, particularmente, na última década, apresentou desempenho superior ao da média do Estado.

No componente longevidade, todos os subíndices apresentaram sensíveis melhorias, tornando-o o de maior valor entre os três subíndices (longevidade, educação e renda). O que se deu, entre outros fatores, pela ampliação da expectativa de vida registrada nesses municípios de dinâmica econômica deprimida. Neles, a expectativa de vida parte de 65 anos em 1991 para alcançar 74 anos em 2010. Contribuiu, ainda, para o bom desempenho do componente longevidade, a redução da taxa de mortalidade infantil. De acordo com os dados do Gráfico 2, percebe-se que a queda entre 1991 e 2010 da mortalidade infantil, se deu de forma mais acentuada na última década, fazendo com que os municípios pertencentes a esses territórios passem de um patamar superior a quarenta mortos por mil nascidos em 1991 para um patamar entre 15 e 20, aproximando-se da média mineira.

Analisando as habitações da população que vive nesses territórios, também podemos perceber sensíveis melhorias, pois uma série de políticas públicas que estavam distantes de parte dessa população vem sendo implantadas nesses territórios. Esse é o caso da energia elétrica, serviço público que, em 2010, estava presente em 99,35% das habitações mineiras (Gráfico 3). Nos treze territórios analisados, em 1991 seis deles possuíam menos que 60% das habitações com energia elétrica e em 2000, cinco não ainda não haviam alcançado 80% e apenas um território possuía acesso a energia equivalente à média do estado, o Médio Rio Doce. Na primeira década dos anos 2000, o acesso a energia vai se estendendo, aproximando os índices territoriais aos da média estadual.

Gráfico 2 – Taxa de Mortalidade Infantil nos 13 territórios e no Estado entre 1991 e 2010

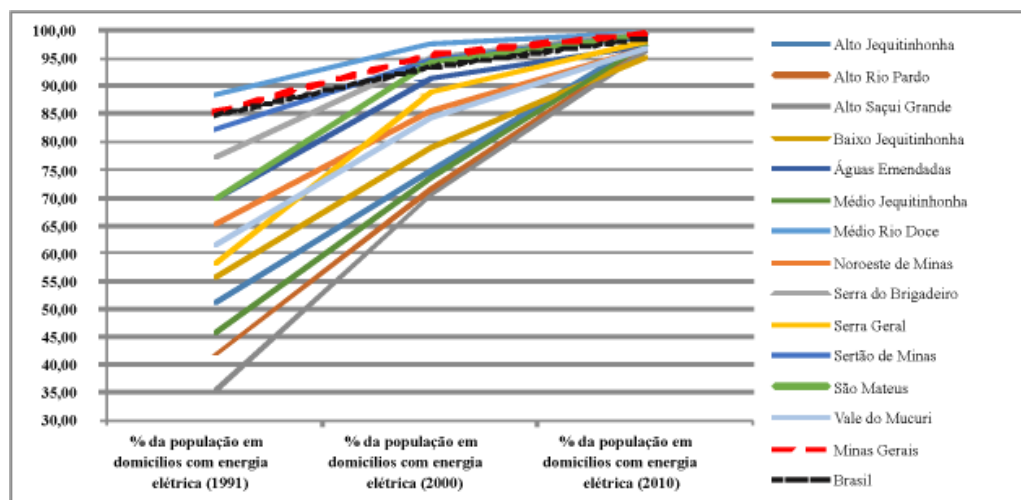


Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2013). Dados tabulados pelos autores.

Ainda de acordo com dados do Gráfico 3, pode ser visualizado que em todos os territórios o percentual de habitação com energia elétrica supera a casa dos 95%, colocando todos os territórios próximos ao patamar de Minas Gerais. Todavia, tal situação deve ser analisada com cuidado, pois nove territórios ainda possuem habitações sem energia em um patamar entre 2% e 5%, como é o caso do Território Baixo Jequitinhonha, que possui 4,73% das habitações sem acesso a energia elétrica. Por isso mesmo, ainda hoje, de acordo com documentos das câmaras setoriais dos Colegiados territoriais, uma das grandes reivindicações nos fóruns dos territórios rurais é a demanda por acesso a energia elétrica, pois essas habitações sem energia, em grande parte, estão no meio rural.

Ainda com relação aos domicílios, a trajetória dos serviços públicos (água encanada e coleta de lixo) continua crescendo em um ritmo acima da média do estado, segundo dados do Atlas de Desenvolvimento Humano, ou seja, os territórios vêm se aproximando da média mineira. Isso não significa uma situação ótima, pois, de forma geral, os municípios que compõem esses territórios partem de um patamar muito baixo, enquanto o Estado não apresenta os indicadores ideais, embora esteja acima da média brasileira, indicando que os territórios ainda tem um longo caminho para se desenvolverem.

Gráfico 3 – Domicílios com energia elétrica nos 13 territórios e no Estado entre 1991 e 2010



Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2013). Dados tabulados pelos autores.

Outros indicadores que demonstram uma melhoria acentuada do IDH nos territórios são os da educação, sendo que os dados da Tabela 1 nos permitem essa conclusão. Esses dados revelam queda no percentual de analfabetos, aumento do percentual de adultos que concluíram o ensino fundamental, aumento de anos de estudo e aumento do percentual de adultos que concluíram o ensino médio. O tempo de escolaridade elevou-se no período, sendo que em 1991 todos os territórios apresentavam tempo menor que Minas Gerais (8,36 anos), com destaque para Alto Rio Pardo (apenas 5,95 anos). Já em 2010, aumenta o tempo médio na escola em Minas Gerais (9,38 anos) acompanhado por todos os territórios, três deles superando o tempo do estado (Águas Emendadas, Noroeste de Minas e Serra Geral).

A Tabela 2 sintetiza o número de municípios mineiros participantes por território bem como a dinâmica populacional. Como pode ser observado, existe grande variação no número de municípios participantes nestes territórios, desde sete municípios para o TR Alto Saçui Grande, até 27 para o TR e TC Vale do Mucuri. Um número elevado de municípios pode ser positivo ao gerar acúmulo de “lideranças” em torno de projetos comuns, ao criar escala na produção no mercado local, entre outros. Porém, de outro lado, pode impor vários fatores limitantes. Por exemplo, se considerarmos que cada arranjo territorial deve indicar vários representantes (seis por município) para as assembleias, será necessário reunir mais de 150 pessoas para as devidas deliberações, com custos elevados, em um ambiente potencialmente conflitivo para as decisões.

Tabela 1 – Informações sobre educação da população nos territórios

Territórios	Taxa de analfabetismo - 18 anos ou mais			% de 18 anos ou mais com ensino fundamental completo			Expectativa de anos de estudo			% de 18 anos ou mais com médio completo		
	1991	2000	2010	1991	2000	2010	1991	2000	2010	1991	2000	2010
Alto Jequitinhonha	37,77	27,05	19,00	12,23	21,66	37,88	6,95	7,92	9,00	7,26	12,29	23,24
Alto Rio Pardo	50,31	35,07	25,50	7,43	14,23	31,64	5,91	7,85	9,25	4,04	7,76	19,44
Alto Saçui Grande	49,29	33,81	26,23	7,60	15,87	26,68	6,45	7,90	8,30	4,43	7,98	16,22
Baixo Jequitinhonha	49,50	36,39	28,18	10,97	17,91	30,22	6,36	7,64	8,76	5,97	9,83	18,42
Águas Emendadas	24,13	15,78	11,17	16,57	29,89	46,62	8,16	9,75	9,54	8,27	17,75	30,08
Médio Jequitinhonha	45,89	32,85	24,75	9,25	17,87	31,30	6,78	8,14	8,77	5,23	9,73	18,28
Médio Rio Doce	22,66	14,90	11,42	24,49	35,26	48,61	8,18	9,18	9,25	13,44	21,12	31,65
Noroeste de Minas	24,95	17,49	12,08	16,32	27,19	45,83	8,15	8,89	9,41	8,99	15,61	29,25
Serra do Brigadeiro	23,79	16,82	11,94	17,06	25,50	38,04	7,98	8,24	8,77	10,71	15,90	24,33
Serra Geral	40,96	29,47	22,33	11,38	21,13	37,91	7,08	8,19	9,43	6,95	11,91	23,91
Sertão de Minas	25,20	16,72	11,82	18,78	29,16	45,19	7,82	8,75	9,25	9,95	17,17	29,10
São Mateus	37,76	27,06	20,88	14,21	22,06	35,22	7,63	7,90	8,78	7,37	12,61	19,45
Vale do Mucuri	41,13	29,54	22,62	14,73	24,35	37,71	7,11	8,14	8,83	8,51	14,50	23,65
Minas Gerais	18,64	12,37	8,83	26,16	36,78	51,43	8,36	9,16	9,38	15,79	22,71	35,04
Brasil	20,25	13,82	10,19	30,09	39,76	54,92	8,16	8,76	9,54	17,91	24,67	37,89

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano 2013. Dados tabulados pelos autores.

Além do grande número de municípios, a dimensão dos territórios também deve ser considerada. Existe grande diversidade dentre os treze territórios analisados, três são relativamente pequenos, inferior a 3,5 mil km², um supera os 7,5 mil km², cinco estão entre 14 mil km² e 20 mil km², três pouco acima dos 20 mil km² e o Território Noroeste de Minas aproxima-se de 61 mil km² (Tabela 2). De uma forma geral, são territórios muito grandes e que dificultam o processo de desenvolvimento territorial. Para se ter uma noção, na Espanha, é raro encontrar um território com mais de 3 mil km² (JESUS, 2013).

Além disso, não se pode desconsiderar, ainda, as enormes distâncias entre os municípios na realidade brasileira, em geral, e no caso de Minas Gerais, em particular. Por exemplo, em territórios como o Noroeste de Minas, Sertão de Minas e Vale do Mucuri, os membros dos conselhos precisam percorrer grandes distâncias para participar das reuniões, por vezes, se deslocam mais de 200 km.

Outra caracterização desses territórios é o seu vazio demográfico. Dos treze territórios mineiros apenas dois possuem densidade populacional superior a do Estado, Médio Rio Doce, que possui 48 hab./km², como consequência da presença do município de Governador Valadares, que possui 263.689 habitantes e atinge 112 hab./km², e Serra do Brigadeiro, com 62,5 hab./km², que possui o município de Muriaé, com 100.765 habitantes e densidade de 119 hab./km². Todos os demais territórios registram densidade inferior à mineira (33,31 hab./km²). Dos 199 municípios analisados, apenas 22 superam a densidade demográfica mineira, assim, 177 municípios possuem menos de 31 hab./km², dezenove deles possuem menos que 5 hab./km², dos quais onze estão no território Noroeste de Minas, demonstrando um grande vazio demográfico e reforçando a caracterização de territórios rurais.

Tabela 2 – Municípios, população 2010, área total e densidade nos Territórios mineiros

Territórios	Número de municípios	População 2010				Área total do território	Habitantes por km ²
		Total	Urbana	Rural			
			Total	Total	%		
Alto Jequitinhonha	20	270.529	173.333	97.196	35,93	19.578,30	8,85
Alto Rio Pardo	15	192.165	105.900	86.265	44,89	16.502,30	11,64
Alto Saçui Grande	7	60.065	27.501	32.564	54,21	3.475,50	17,28
Baixo Jequitinhonha	16	179.658	128.228	51.430	28,63	15.504,40	11,59
Águas Emendadas	3	106.755	83.726	23.029	21,57	14.765,30	7,23
Médio Jequitinhonha	19	287.329	159.251	128.078	44,58	18.509,30	15,52
Médio Rio Doce	17	361.496	316.056	45.440	12,57	7.534,00	47,98
Noroeste de Minas	22	313.534	230.545	82.989	26,47	60.906,30	5,15
Serra do Brigadeiro	9	184.644	134.788	49.856	27,00	2.953,10	62,53
Serra Geral	16	285.625	180.437	105.188	36,83	20.581,20	13,88
Sertão de Minas	17	247.643	201.756	45.887	18,53	24.288,10	10,20
São Mateus	11	79.668	57.813	21.855	27,43	2.919,00	27,29
Vale do Mucuri	27	438.257	289.144	149.113	34,02	23.221,40	18,87
Minas Gerais	-	19.597.330	16.715.216	2.882.114	14,71	588.383,60	33,31
Brasil	-	190.755.799	160.925.792	29.830.007	15,64	8.515.767	22,40

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano 2013. Dados tabulados pelos autores.

Ainda quanto ao perfil dos territórios e dos municípios que os compõem, verificamos que o crescimento populacional na década de 1990 foi menor que a média mineira (1,43% a/a). Três territórios apresentaram crescimento populacional negativo: Alto Saçui Grande, São Mateus e Vale do Mucuri, respectivamente, -0,63%, -0,61% e -0,34%, outros três apresentaram crescimento abaixo de 0,5%, taxa bem abaixo da média mineira (Tabela 3). Os dados nos permitem concluir, ainda, que essa foi uma década de acelerado crescimento da população urbana em detrimento da rural, com sete territórios apresentando crescimento da população urbana acima da média mineira, de 2,46% a/a, ao mesmo tempo apresentava acelerado decréscimo da população rural, quando seis territórios superaram a taxa de decréscimo do estado (-2,26%), bem superior a brasileira (-1,30%), sendo que todos os territórios apresentaram taxa de perda da população rural maior que a brasileira.

Ainda de acordo com os dados da Tabela 3, na década de 2000 pode-se notar redução na tendência de crescimento da população. No estado, a taxa de crescimento caiu para 0,91% a/a, e, em onze territórios a taxa foi bem inferior a mineira, com destaque negativo para o Território Alto Saçui Grande, que, novamente, perdeu população a uma taxa de -0,55% a/a. Para a população urbana, o crescimento populacional do Estado foi de 1,31% a/a, sendo que seis territórios superaram essa média, quatro ficaram próximos e três apresentaram taxas de crescimento bem inferiores a média mineira. Quanto à população rural, o que se percebe nos territórios é que o ritmo de perda de população para as cidades ficou menor que na década

anterior, -1,10% a/a para o Estado, sendo que quatro territórios apresentaram taxas negativas maiores que a estadual e sete apresentaram taxas menores. Apenas o Território de Águas Emendadas apresentou taxa positiva para a população rural na década de 2000.

Tabela 3 – Taxa de crescimento populacional dos territórios mineiros entre 1991 e 2010

Territórios	Taxa Anual de Crescimento (%)					
	1991 - 2000			2000 - 2010		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
Alto Jequitinhonha	0,47%	2,55%	-1,71%	0,34%	1,63%	-1,58%
Alto Rio Pardo	0,83%	4,89%	-1,86%	0,48%	1,88%	-0,99%
Alto Saçuí Grande	-0,63%	2,52%	-2,04%	-0,55%	1,88%	-2,19%
Baixo Jequitinhonha	0,21%	1,71%	-2,47%	0,40%	0,75%	-0,42%
Águas Emendadas	1,39%	3,66%	-3,76%	1,03%	1,24%	0,30%
Médio Jequitinhonha	0,34%	2,65%	-1,53%	0,08%	1,13%	-1,08%
Médio Rio Doce	0,50%	1,10%	-2,37%	0,40%	0,68%	-1,33%
Noroeste de Minas	1,01%	3,63%	-3,25%	1,07%	1,62%	-0,30%
Serra do Brigadeiro	1,09%	2,42%	-1,30%	0,71%	1,40%	-0,92%
Serra Geral	0,78%	2,87%	-1,55%	0,35%	1,20%	-0,95%
Sertão de Minas	0,73%	2,03%	-2,87%	0,72%	1,16%	-0,96%
São Mateus	-0,61%	1,68%	-3,55%	0,21%	1,69%	-2,83%
Vale do Mucuri	-0,34%	0,86%	-2,09%	0,15%	0,65%	-0,75%
Minas Gerais	1,43%	2,46%	-2,26%	0,91%	1,31%	-1,10%
Brasil	1,63%	2,45%	-1,30%	1,17%	1,55%	-0,65%

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano 2013. Dados tabulados pelos autores.

Analisando no conjunto, as políticas de desenvolvimento rural podem ter contribuído para reduzir o ritmo migração, mas ainda não conseguiram acabar com a migração da população rural para o meio urbano nesses territórios, que no seu conjunto perde população para as cidades, cuja população cresce em um ritmo bem menor que o mineiro. Há que se registrar que na década de 1990, 28 municípios apresentaram crescimento absoluto da população rural, número que chega a 39 em 2010. No balanço da população total, dos 199 municípios analisados, noventa apresentaram taxa de crescimento negativo na década de 1990, cuja taxa média foi -0,93% a/a, enquanto, nos anos 2000, foram 75 com decréscimo, cuja taxa média foi de -0,62%. Essa perda populacional ou baixo crescimento podem ser apreendidos como expressão de uma situação de baixo desenvolvimento socioeconômico.

Mesmo neste cenário, mantendo o critério do IBGE¹⁶ para o recorte

¹⁶ O IBGE considera como área rural toda a área que está fora da delibação por parte das prefeituras para o que é urbano, o que torna pequenos municípios e até distritos com dinâmica voltada para meio rural como urbanos.

entre urbano e rural, os dados da Tabela 2 revelam grande peso da população rural nesses territórios. Enquanto Minas Gerais possui 14,71% da população residindo no meio rural, apenas um território possui percentual inferior, Médio Rio Doce (12,57%), percentual baixo em função da presença de Governador Valadares. Os outros onze territórios possuem de 18,53% da população no meio rural para o Território Sertão de Minas, até 54,21% para o Território Alto Suaçi de Minas. Nesse critério 30,56% da população ainda vive no meio rural, o que justifica políticas específicas para essa população.

Quando analisamos algumas informações socioeconômicas extraídas do Atlas do Desenvolvimento Humano a partir dos Censos Populacionais, ficam evidentes algumas transformações que corroboram o baixo IDH nos territórios, mas também evidenciam certa melhoria ao longo dos últimos vinte anos.

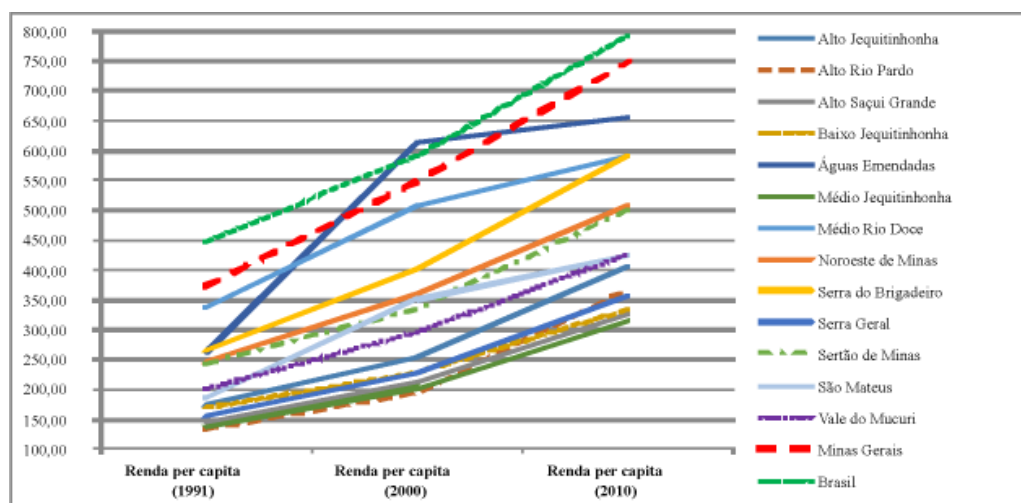
De acordo com os resultados verificados por meio do Gráfico 4, pode-se concluir que, com exceção do Território Águas emendadas, os territórios apresentam renda per capita inferior à média mineira ao longo das duas últimas décadas. Em 1991 a distância da renda per capita de Minas Gerais em relação aos treze territórios era significativa. Enquanto cada habitante ganhava R\$ 373,85 no Estado, a melhor renda verificada nos territórios foi a do território Médio Rio Doce com R\$ 339,29, sendo que sete territórios apresentaram renda per capita inferior a 50% da média estadual, com destaque para o território de Alto Rio Pardo, com apenas R\$ 134,30. Para o Censo Demográfico de 2000, verifica-se que houve crescimento da renda per capita no Estado na ordem de 47%, comportamento próximo ocorreu para dez territórios, crescendo entre 35% e 49% (registrado no Gráfico 4), enquanto Serra do Brigadeiro Cresceu 53%, São Mateus 88% e Águas Emendadas cresceu 134%, para o último, o comportamento é atribuído a expansão do agronegócio presente nos três municípios que o compõem.

Entre 2000 e 2010, houve uma inflexão positiva no crescimento da renda per capita para dez territórios em relação ao estado. Minas Gerais registrou crescimento da renda da ordem de 36%, enquanto os dez territórios registram crescimento que vai de 42% a 91%, com destaque para o Território Alto Rio Pardo que deixa a última posição entre os territórios. Três territórios não conseguiram acompanhar o ritmo do estado e cresceram aquém, Águas Emendadas apenas 6,58%, Médio Rio Doce 16,84% e São Mateus 21,06%, territórios que apresentam uma inflexão negativa em relação ao estado sendo que dois deles haviam registrado as melhores taxas de crescimento na década de 1990 (Gráfico 4).

Duas conclusões podem ser retiradas dessa análise. A primeira é que, ainda que lentamente, a renda per capita nos territórios está crescendo, especialmente nos anos 2000, quando cresce de forma mais acelerada nos territórios mais pobres, justamente aqueles que vêm recebendo maior atenção do governo federal com programas de transferência de renda, conforme

demonstra inflexão nos seis territórios com renda per capita abaixo de R\$ 405,00. Segundo, mesmo crescendo, ainda há muito para avançar, pois a renda da população nesses territórios ainda é muito baixa, demonstrando pouco dinamismo econômico.

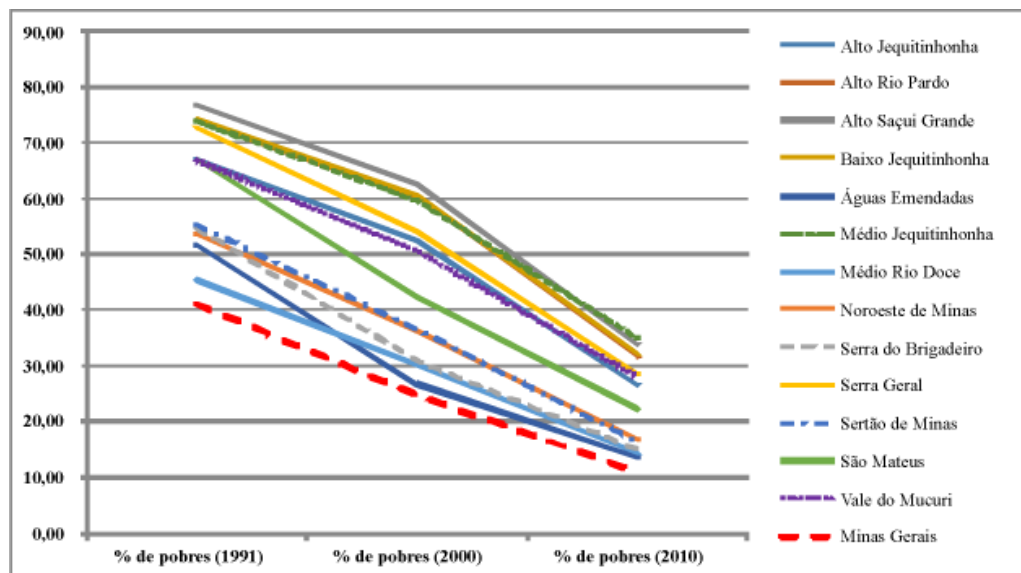
Gráfico 4 – Renda per capita entre 1991 e 2010 nos territórios mineiros



Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano 2013. Dados tabulados pelos autores.

Esse comportamento do aumento da renda ajudou a diminuir o percentual de pobres e de extremamente pobres em todos os territórios mineiros¹⁷. O Gráfico 5 apresenta a trajetória de queda da população pobre na década de 1990, a queda nos territórios foi em um ritmo menor que a média estadual, que saiu do patamar de 41,01% de pobres para 24,64% em 2000, queda de 40%, porém nos territórios a queda no percentual de pobres ocorreu em um ritmo bem menor, queda média de 28,55%. Para 2010 a queda foi mais acentuada, tanto no estado, que chega a 10,97% de população pobre, com queda de 57,48%, situação que repetiu nos territórios em um ritmo de 48,13%.

¹⁷ **Proporção de extremamente pobres** – “Proporção dos indivíduos com renda domiciliar per capita igual ou inferior a R\$ 70,00 mensais, em reais de agosto de 2010”. **Proporção de pobres** – “Proporção dos indivíduos com renda domiciliar per capita igual ou inferior a R\$ 140,00 mensais, em reais de agosto de 2010”. Glossário do Atlas de Desenvolvimento Humano (2013).

Gráfico 5 – Pobres entre 1991 e 2010 nos territórios mineiros (%)

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano 2013. Dados tabulados pelos autores.

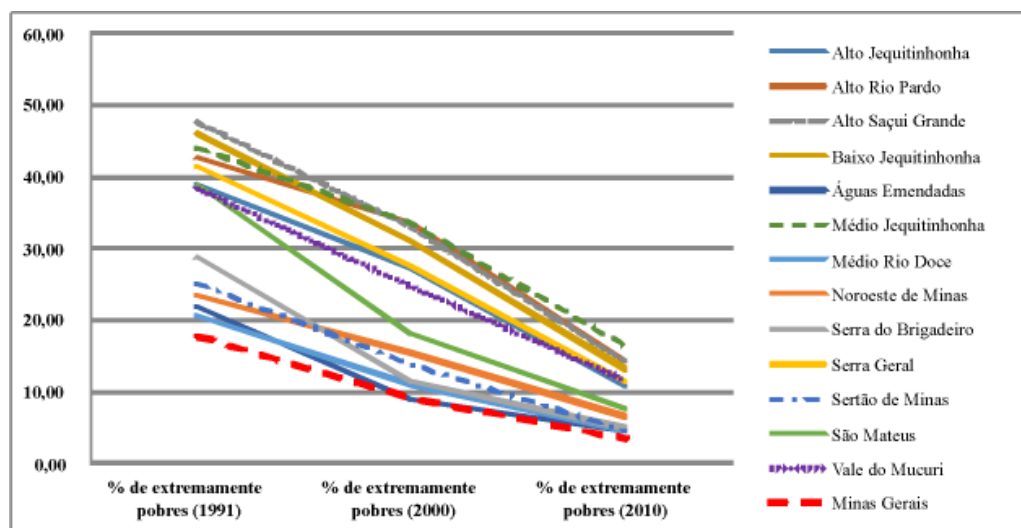
Situação próxima ocorreu para os dados da população extremamente pobre, cujo percentual reduziu-se de 17,84% em 1990 para 9,05% em 2000, queda de 49,27%, que acelerou nos anos 2000, quando o percentual de pobres ficou em 3,49% da população de 2010, queda de 61,44% em Minas Gerais (Gráfico 6). Também podemos observar para os territórios no conjunto que a queda foi menor na década de 1990, em um patamar médio de -37% e acelerada na década de 2000 chegando ao patamar de -57%. Por isso a inflexão nas retas que medem o comportamento ao longo das duas décadas. Números que ressaltam a importância de políticas públicas e de ações locais para transformar este quadro (Gráfico 6).

Mesmo com a melhoria nos anos 2000, é importante observar que todos os territórios possuem um percentual de extrema pobreza maior que Minas Gerais, sendo seis entre 4% e 8% e outros sete entre 10% e 17% da população (Gráfico 6). Para o percentual de pobres a situação é a mesma, ou seja, todos possuem um percentual de pobres maior que o estado, que pode ser dividido em três grupos, o primeiro reúne cinco territórios com percentuais de pobres entre 13% e 17%, o segundo com quatro territórios oscilando entre 22% e 29% e, o terceiro, com quatro territórios acima de 30%, com destaque para o Médio Jequitinhonha que atinge 35,12% da população.

É justamente por conta destas características socioeconômicas que estes territórios recebem atenção especial de diversas políticas públicas.

Em uma análise da participação do Programa Bolsa Família¹⁸, importante programa dentro das ações dos TCs, fica evidente o peso destes territórios no estado mineiro. Em 2013, das 1.416.896 famílias beneficiadas em Minas Gerais, 378.203 são beneficiadas pelo programa nos Territórios, equivalente a 26,69% do total, enquanto estes mesmos municípios reúnem apenas 15,34% da população do estado. Números que per si evidenciam uma concentração do programa Bolsa Família nos territórios.

Gráfico 6 – Extremamente pobres entre 1991 e 2010 nos territórios mineiros (%)



Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano 2013. Dados tabulados pelos autores.

Como pode ser observado por meio dos dados da Tabela 4, nos períodos analisados o volume total de repasse de recursos para as famílias beneficiadas nos territórios é crescente, passando de pouco mais de R\$ 177 milhões em 2004 para mais de 534 milhões em 2013, crescimento de 201% no período. Já o número de famílias beneficiadas cresceu pouco, 5,63%, o resultado é que o volume de recursos médio anual por família passou de R\$ 495,17 em 2004, para R\$ 1.412,11 em 2013. Uma renda importante para estas famílias suprirem suas necessidades básicas e superarem a situação de insegurança alimentar. Conforme visto, estas transferências de renda têm um peso significativo na composição da renda familiar em função do baixo rendimento médio por família em 2010 e ajudou a melhorar os indicadores de renda.

¹⁸ “O Programa Bolsa Família é um programa de transferência direta de renda que beneficia famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza em todo o país. O Bolsa Família integra o Plano Brasil Sem Miséria, que tem como foco de atuação os 16 milhões de brasileiros com renda familiar *per capita* inferior a R\$ 70 mensais e está baseado na garantia de renda, inclusão produtiva e no acesso aos serviços públicos”. Ver: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>.

Considerando uma média conservadora, quatro pessoas para cada família, nestes territórios, o percentual de famílias beneficiadas pelo Programa Bolsa Família passa de 40% em oito territórios, dentre os quais, o Baixo Jequitinhonha chega a 57%, coincidindo com aqueles territórios que possuem as menores rendas e maiores percentuais de pobres. Por outro lado, os territórios em melhor situação, como Águas Emendadas e Médio Rio Doce têm menor percentual de famílias beneficiárias, 31% e 32%, respectivamente. Isto demonstra a necessidade da execução de programas socioeconômicos com o intuito de retirar estas famílias da dependência da simples transferência de renda. Assim, a implementação de políticas de desenvolvimento territorial ganham enorme importância na busca desse objetivo, mas que, segundo os dados, ainda não foi alcançado.

Tabela 4 – Número de famílias beneficiadas, valor total do repasse por território e repasse médio por família no Programa Bolsa Família (MDS)

Territórios Mineiros	Famílias beneficiadas						Valor médio anual por família		
	2004		2010		2013		(R\$)		
	Números	Valor (R\$)	Números	Valor (R\$)	Números	Valor (R\$)	2004	2010	2013
Alto Jequitinhonha	35.879	19.863.426	30.911	33.609.620	34.343	47.699.774	553,62	1.087,30	1.388,92
Alto Rio Pardo	29.838	16.883.297	24.861	26.267.047	29.346	40.660.996	565,83	1.056,56	1.385,57
Alto Saçui Grande	7.283	3.538.859	7.789	9.053.507	9.290	13.969.972	485,91	1.162,35	1.503,76
Baixo Jequitinhonha	26.130	14.225.353	25.816	27.497.690	29.807	44.597.244	544,41	1.065,14	1.496,20
Águas Emendadas	10.386	3.966.409	8.155	6.796.720	8.510	10.564.282	381,90	833,44	1.241,40
Médio Jequitinhonha	43.247	24.064.634	38.747	42.446.282	45.318	70.638.866	556,44	1.095,47	1.558,74
Médio Rio Doce	27.594	11.589.920	28.841	28.864.213	34.973	46.735.130	420,02	1.000,80	1.336,32
Noroeste de Minas	27.560	11.028.187	30.207	28.095.168	30.609	42.582.404	400,15	930,09	1.391,17
Serra do Brigadeiro	13.030	5.937.256	17.257	15.402.619	18.182	22.749.144	455,66	892,54	1.251,19
Serra Geral	42.019	22.700.634	38.020	41.396.173	45.284	63.714.644	540,25	1.088,80	1.407,00
Sertão de Minas	23.735	9.299.765	23.369	22.517.273	26.214	34.687.546	391,82	963,55	1.323,25
São Mateus	9.800	3.465.306	9.464	8.702.069	10.663	12.604.056	353,60	919,49	1.182,04
Vale do Mucuri	61.536	30.724.947	51.977	52.931.125	55.664	82.859.778	499,30	1.018,36	1.488,57
Minas Gerais	1.384.906	578.283.626	1.326.222	1.188.938.182	1.416.896	1.798.387.880	417,56	896,49	1.269,24
Brasil	-	5.533.257.938	-	14.366.015.610	-	22.750.781.400	-	-	-

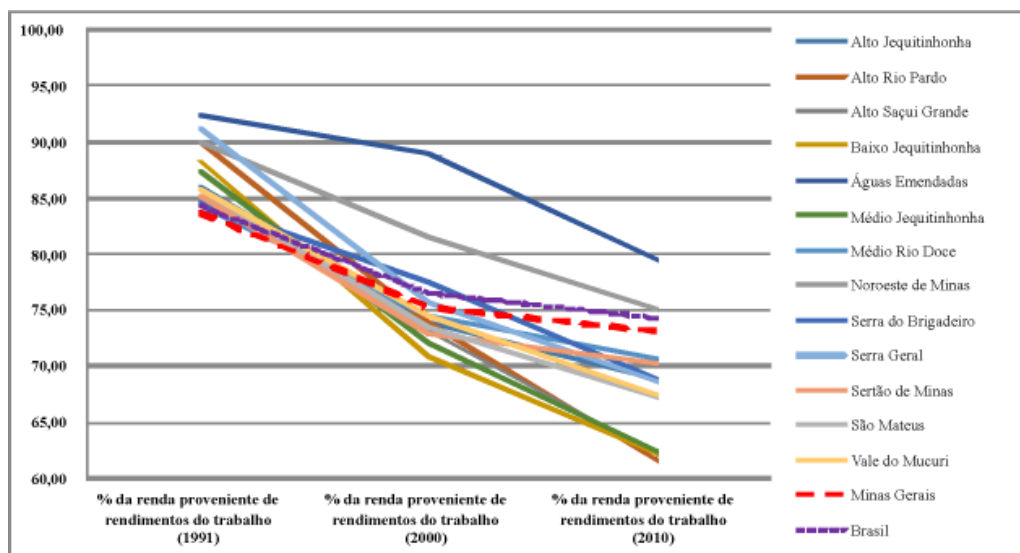
Fonte: Portal da Transparência do Governo Federal. Dados tabulados pelos autores.

Se, por um lado, vem ocorrendo um aumento de renda das famílias proveniente das transferências governamentais, em grande medida decorrente da implementação do programa Bolsa Família e de aposentadorias rurais, o percentual da renda relativo ao trabalho vem caindo nesses territórios, conforme dados apresentados no Gráfico 7. É interessante notar que em 1991, em todos os territórios, o percentual de renda proveniente do trabalho era maior que a média mineira (83,64%). O percentual do estado cai em 2000 para 75,25%, e nove territórios apresentam percentuais um pouco abaixo. Em 2010, onze territórios possuíam percentuais de renda proveniente do trabalho menores que o estado (73,19%) e dois acima (Noroeste de Minas e Águas Emendadas).

Analisando mais detidamente esses dados, percebe-se que é justamente nos territórios com piores indicadores sociais que o percentual da renda proveniente do trabalho é menor (Alto Rio Pardo, Alto Saçui Grande,

Baixo Jequitinhonha e Médio Jequitinhonha), em torno de 62%, enquanto dois dos territórios mais dinâmicos registraram percentuais bem acima, Noroeste de Minas (75,21%) e Águas Emendadas (79,53%). Estes dados indicam que os programas de transferência de renda estão chegando para aqueles que mais necessitam. Por outro lado, podemos intuir que nos territórios menos dinâmicos, a falta de oportunidades de trabalho tem levado muitos trabalhadores a migrar para outras regiões, como ocorre com o deslocamento de trabalhadores para serviços braçais em outras regiões do Estado. De acordo com Ortega e Jesus (2012), ainda é comum encontrar trabalhadores de vários municípios do Norte de Minas e Vale do Jequitinhonha na colheita do café no Cerrado Mineiro.

Gráfico 7 – Renda proveniente de rendimentos do trabalho entre 1991 e 2010 (%)



Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano 2013. Dados tabulados pelos autores.

Para melhor caracterizar esses territórios, utilizamos informações sobre suas atividades econômicas por meio do VAB e PIB. Considerando a participação do VAB por setores pode-se notar que, embora haja uma tendência de queda na participação da Agropecuária de 2000 para 2010, como ocorreu em Minas Gerais ao cair de 10,53% para 8,48%, o mesmo ocorreu para os treze territórios. Porém, em doze deles a participação do setor fica bem acima da média mineira, indicado o elevado peso da agropecuária na dinâmica econômica territorial (Tabela 5). Percentuais que variam de 12,96% na Serra do Brigadeiro a 32,83% no Noroeste de Minas. A exceção está no Território Médio Rio Doce que possui apenas 4,74% de participação do VAB no setor agropecuário.

Ao mesmo tempo, a participação da indústria nos territórios ficou bem abaixo da média mineira. Em 2010 a participação do estado nesse setor foi de 33,58% do VAB, sendo que onze territórios ficaram abaixo de 19%, reduzindo ainda mais para os menos dinâmicos. Melhores resultados registram o Noroeste de Minas (24,31%) e Sertão de Minas (29,31%), territórios que registram atividades de transformação mineral. Assim, esses dois territórios registram participação menor do que o Estado (57,94%) no setor de serviços no VAB, sendo que os outros 11 territórios têm participação bem maior, entre 61,24% (Alto Suaçui Grande) e 76,58% (Médio Rio Doce), cuja participação da parte de serviços administrados na composição do setor serviços ficou bem acima da registrada em Minas Gerais (13,41%).

No conjunto, tomando como parâmetro os dados da Tabela 5, podemos caracterizar que os territórios rurais menos dinâmicos em relação ao comportamento do VAB são os que possuem elevada participação no setor agropecuário, baixa participação da indústria e maior participação do setor de serviços, com grande peso dos serviços administrados, como pode ser exemplificado no Território Serra Geral.

Tabela 5 – Participação percentual sobre o Valor Agregado Bruto por setores (2000-2010)

Territórios	Participação percentual sobre o Valor Agregado Bruto - VAB									
	Agopecuária		Indústria		Serviços		Serv. Administrados		Sev. - Sev Admin.	
	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010
Alto Jequitinhonha	26,88%	17,19%	11,57%	12,82%	61,56%	69,99%	28,64%	32,24%	32,92%	37,75%
Alto Rio Pardo	19,16%	19,64%	12,85%	11,73%	68,00%	68,63%	36,39%	34,18%	31,60%	34,45%
Alto Suaçui Grande	41,67%	26,80%	8,08%	11,96%	50,25%	61,24%	28,03%	35,07%	22,22%	26,17%
Baixo Jequitinhonha	21,40%	18,40%	11,66%	13,00%	66,94%	68,60%	34,86%	36,30%	32,08%	32,30%
Águas Emendadas	45,13%	32,32%	8,97%	17,38%	45,90%	50,30%	11,05%	13,09%	34,85%	37,21%
Médio Jequitinhonha	23,86%	16,22%	14,49%	14,89%	61,65%	68,88%	32,35%	34,33%	29,30%	34,55%
Médio Rio Doce	5,73%	4,74%	16,39%	18,68%	77,88%	76,58%	19,69%	21,80%	58,19%	54,78%
Noroeste de Minas	37,90%	32,83%	18,44%	24,31%	43,66%	42,86%	15,90%	15,26%	27,77%	27,59%
Serra do Brigadeiro	18,60%	12,96%	14,13%	15,99%	67,28%	71,05%	20,64%	23,33%	46,64%	47,71%
Serra Geral	25,92%	24,64%	12,61%	12,21%	61,47%	63,16%	30,31%	30,15%	31,16%	33,01%
Sertão de Minas	15,77%	23,70%	34,00%	29,31%	50,24%	46,99%	18,37%	17,71%	31,87%	29,28%
São Mateus	24,45%	19,25%	11,31%	12,09%	64,25%	68,66%	28,40%	32,23%	35,85%	36,43%
Vale do Mucuri	15,87%	14,59%	16,77%	17,73%	67,36%	67,68%	26,58%	27,62%	40,79%	40,06%
Total Territórios	22,73%	20,14%	16,73%	18,68%	60,54%	61,18%	23,14%	23,95%	37,40%	37,23%
Minas Gerais	10,53%	8,48%	31,51%	33,58%	57,96%	57,94%	13,49%	13,41%	44,47%	44,53%
Brasil	5,60%	5,30%	27,73%	28,07%	66,67%	66,63%	14,93%	16,20%	51,74%	50,43%

Fonte: IBGE. Dados tabulados pelos autores.

Em relação ao PIB, entre 2000 e 2010, deve-se observar que dos treze territórios presentes, nove apresentaram taxa de crescimento anual menor que em Minas Gerais (4,53%) e quatro cresceram acima, Sertão de Minas (4,69%), Águas Emendadas (5,12%), Noroeste de Minas (5,39%) e Alto Rio Pardo (5,56%). Podem ser tiradas duas conclusões: com exceção do Território Alto Rio Pardo, os outros territórios menos dinâmicos não conseguiram crescer mais que o estado; além disso, o Agronegócio e a extração de minerais explicam parte do crescimento para três territórios que cresceram aci-

ma da média mineira. Chama a atenção o baixo crescimento de Alto Saçuí Grande e São Mateus (Tabela 6).

Tabela 6 – Comportamento do PIB entre 2000 e 2010 nos territórios analisados

Territórios	PIB Nominal 2000 (Mil Reais)	PIB Nominal 2010 (Mil Reais)	PIB 2000 a valores de 2010 (Mil Reais)	Taxa de cresc. do PIB 2000-10
Alto Jequitinhonha	552.039	1.736.593	1.237.671	3,44%
Alto Rio Pardo	294.842	1.135.259	661.036	5,56%
Alto Saçuí Grande	129.669	342.692	290.718	1,66%
Baixo Jequitinhonha	307.574	997.277	689.581	3,76%
Águas Emendadas	513.025	1.894.280	1.150.202	5,12%
Médio Jequitinhonha	509.554	1.648.714	1.142.420	3,74%
Médio Rio Doce	1.271.869	3.940.170	2.851.530	3,29%
Noroeste de Minas	1.204.988	4.565.840	2.701.583	5,39%
Serra do Brigadeiro	554.868	1.675.483	1.244.014	3,02%
Serra Geral	538.020	1.871.319	1.206.241	4,49%
Sertão de Minas	891.378	3.160.696	1.998.469	4,69%
São Mateus	189.793	553.194	425.516	2,66%
Vale do Mucuri	1.018.895	3.312.134	2.284.363	3,78%
Minas Gerais	100.612.293	351.380.905	225.572.761	4,53%
Brasil	1.179.482.000	3.770.084.872	2.644.398.644	3,61%

Fonte: IBGE. Dados tabulados pelos autores.

Ao fazer um balanço dos municípios que compõem os territórios, nota-se que 132 cresceram em percentuais menores que a média mineira, dezessete deles cresceram a taxas inferiores 2% a/a. Tais municípios estão espalhados por todos os territórios, reunindo de municípios pequenos a grandes municípios, como é Governador Valadares. Apenas 67 municípios cresceram acima de 4,53% a/a, sendo que 26 deles superaram a taxa de 6% a/a. Desses 76 municípios, 48 são pequenos municípios, com PIB inferior a R\$ 100 milhões anual, dezessete possuem PIB entre R\$ 100 e 706 milhões anual, como é o caso de Janaúba e João Pinheiro, e Unai com R\$ 1,4 bilhão e Paracatu com R\$ 1,7 bilhão. Outra informação relevante é que todos os municípios que possuem produção expressiva do Agronegócio cresceram acima da média mineira, como os três que integram o território de Águas Emendadas. Ao passo que os territórios menos dinâmicos apresentaram maior número de municípios que cresceram abaixo da média Mineira, com é o caso do Território Vale do Mucuri.

5 Considerações finais

O estado de Minas Gerais foi contemplado com várias ações do governo federal no âmbito de propostas de desenvolvimento territorial. Destacamos

as experiências dos TR e dos TC que estão presentes no estado, configurando treze TR e nove TC sobrepostos aos TR.

A análise realizada nesses consórcios permitiu demonstrar que, em sua maioria, os programas territoriais chegam aos municípios socioeconomicamente pouco dinâmicos de Minas Gerais. Os programas territoriais abarcam 199 municípios, dos quais, 53 são municípios de baixo IDH e 132 de médio IDH, bem abaixo do IDH mineiro (0,731). Após uma década, verificamos que, são justamente os territórios mais pobres que vêm melhorando suas trajetórias nos anos 2000, em um ritmo de crescimento acima da média estadual. Os subindicadores do IDH também registraram avanço (longevidade, educação e renda), como o aumento na expectativa de vida, queda na mortalidade infantil, melhora nos indicadores de educação e ampliação do acesso a serviços públicos (energia, água encanada e coleta de lixo).

Em relação à composição, verificamos que existe grande variação no número de municípios participantes destes territórios: dimensões variadas entre os territórios, de pequenos a muito grandes, implicando em enormes distâncias entre os municípios; baixa densidade populacional, demonstrando grande vazio demográfico e reforçando a caracterização de territórios rurais; grande peso da população rural; e, mesmo apresentando queda no ritmo, continua a migração da população rural para o meio urbano, cuja população total cresce em um ritmo bem menor que o mineiro.

Em termos econômicos, a renda dos mais pobres vem crescendo em maior proporção que o ritmo do estado, especialmente nos anos 2000, e para os territórios mais pobres que possuem uma elevada participação do Programa Bolsa Família do governo federal. Os dados também registram queda no percentual de pobres e de extremamente pobres, mas ainda estão muito aquém os indicadores Estaduais.

Os territórios rurais menos dinâmicos são os que possuem elevada participação no setor agropecuário em relação ao VAB, baixa participação da indústria e maior participação do setor de serviços, com grande peso dos serviços administrados, apresentando crescimento do PIB nos anos 2000 abaixo do estadual. Embora alguns municípios que concentram atividades do agronegócio exportador e extração de minerais tenham crescido acima do estado, especialmente os que estão localizados no Noroeste de Minas.

Enfim, concluímos que, em termos sociais, nos territórios mais pobres vem ocorrendo lentamente uma redução de assimetrias regionais, fruto de um conjunto de políticas públicas que se intensificou nos anos 2000, propiciando melhor qualidade de vida. Isso não significa uma situação ótima, pois, de forma geral, partem de um patamar muito baixo. Já o impacto econômico foi bem menor, indicando que a ênfase dada tem sido para as políticas sociais, e que essas políticas parecem levar mais tempo em pro-

mover o crescimento econômico. De todo modo, nos próximos trabalhos procuraremos filtrar e analisar quais foram as políticas implantadas para promoção do crescimento econômico e quais têm sido seus impactos efetivos.

Referências

ATLAS BRASIL 2013. *Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013*. Realização: PNUD, IPEA e FJP. Disponível em: <<http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/>>. Acesso em 13 de janeiro de 2014.

BELLUZZO, L. G. (COORD.) *Consenso do Rio. Ideias gerais para uma política macroeconômica desenvolvimentista dos países da América do Sul*. Rio de Janeiro, Intersul, 2011.

BELLUZZO, L. G. M.; ALMEIDA, J. S. G. *Depois da Queda: a economia brasileira da crise da dívida aos impasses do Real*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2002.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. *Apresenta informações sobre o Ministério e suas atividades*. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br>>. Acesso em 10 de novembro de 2010.

_____. Território da Cidadania. *Matriz de ações 2008*. Disponível em: <<http://www.territoriosdacidadania.gov.br/>>. Acesso em 14 de março de 2014.

_____. Território da Cidadania. *Apresenta informações sobre o programa e suas ações*. Disponível em: <<http://www.territoriosdacidadania.gov.br/>>. Acesso em 10 de abril de 2011.

_____. *Portal da Transparência*. Reúne e disponibiliza as informações sobre a aplicação de recursos federais no Portal da Transparência. Disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br/>>. Acesso em 10 de janeiro de 2014.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Censo Demográfico 2000*. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em 29 de fevereiro de 2014.

JESUS, C. M. *Desenvolvimento Territorial Rural: análise comparada entre os territórios constituídos autonomamente e os induzidos pelas políticas públicas no Brasil e na Espanha*. 2013. Uberlândia: 287 p. (Tese de doutorado).

OCAMPO, J. A. *Más allá del Consenso de Washington: una agenda de desarrollo para América Latina*. México-DF, Cepal, 2005.

ORTEGA, A.C. *Territórios Deprimidos: Os desafios das políticas de desenvolvimento territorial rural*. Campinas: Alínea, 2008.

ORTEGA, A.C; JEZIORNY, D. L. *Vinho e Território: a experiência do Vale dos Vinhedos*. Campinas: Alínea, 2011.

ORTEGA, A.C; JESUS, C. M. *Café e Território: a cafeicultura no Cerrado Mineiro*. Campinas: Alínea, 2012.

VEIGA, José E. *Cidades imaginárias: o Brasil é menos urbano do que se calcula*. Campinas: Autores Associados, 2002.

WILLIANSO, O. E. *The economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*. New York, The Free Press, 1990

WORLD BANK. *Rural development strategy and action plan for the Latin America and Caribbean region*. New York: vol.1, set. 2001.

A CRISE ECONÔMICA E AS POLÍTICAS DE PROTEÇÃO SOCIAL

Bouزيد Izerrougene*

Resumo: Este trabalho tenta entender os processos de formação dos regimes sociais, seus embasamentos conceituais e suas transformações antes e depois do advento da ideologia neoliberal, buscando mostrar que uma promoção eficaz da política social não pode prescindir de políticas de emprego e renda.

Palavras-chave: proteção social, seguridade social, emprego, desenvolvimento.

Abstract. This paper attempts to understand the process of social regimes formation, theirs conceptual basis and transformations before and after neoliberal advent. It searches to show that efficient promotion of social policy cannot occur without employment and revenue policies.

Key-words: Social protection, social security, employment, development.

Résumé. Cet article tente de comprendre les processus de formation des régimes sociaux, leurs fondements théoriques et leurs transformations avant et après l'arrivée de l'idéologie neo-libérale. Il cherche à montrer qu'une promotion efficace de politique sociale ne pourrait se passer de politiques d'emploi et de revenus.

Mots clés: Protection social, sécurité sociale, emploi, développement.

¹ Pós-doutor em economia pela Universidade Paris-Dauphine. Professor de pós-graduação em economia da Universidade Federal da Bahia.

Introdução

A princípio, a política de proteção social é uma dimensão necessária da democracia nas sociedades modernas e se relaciona estreitamente com os valores de equidade e justiça. No quadro institucional, as políticas sociais integram um sistema de ação complexo, resultante de inúmeras causalidades e distintos atores e campos de ação social e pública: proteção contra riscos, combate à miséria, desenvolvimento de capacidades (educação e formação) que possibilitem a superação das desigualdades e o exercício pleno da cidadania. Nesse sentido, elas são instrumentos institucionais forjados com o objetivo de assegurar a cada um as condições materiais de vida que permitam ao cidadão exercer seus direitos sociais e cívicos.

A proteção social forma a base do debate atual sobre a economia capitalista contemporânea, num contexto em que as desigualdades sociais ganham contornos muito mais complexos, devido essencialmente à grande mudança nas noções de necessidade e à crescente fluidez do capital na economia globalizada. No contexto do novo regime de acumulação à escala global, a temática social ajuda a elucidar questões sobre as responsabilidades públicas num novo padrão de distribuição de renda. O confronto teórico recoloca no centro da discussão as relações intrínsecas e contraditórias entre a proteção da cidadania e o universo do trabalho e dos trabalhadores.

Em todos os países o pilar central das políticas de proteção é a seguridade social. Existem no mundo diferentes modelos nacionais de seguridade social, e suas diferenças tipológicas são o resultado das relações entre as classes e segmentos de classes e das condições econômicas gerais, que interferem nas ações políticas e gerenciais dos governos e das sociedades. Contudo, todos abrangem o tripé: sistemas de saúde, assistência social e previdência social (aposentadorias e pensões).

Neste trabalho, será feito previamente um breve histórico das políticas e dos conceitos de proteção social nas economias capitalistas do centro desenvolvido, desde os seus primórdios até a construção do Welfare State. Em seguida, serão analisadas a crise atual da seguridade social e as reformas neoliberais de privatização e desengajamento estatal. No terceiro capítulo, serão discutidos a crise econômica e o desemprego como motivos principais dos desequilíbrios financeiros da seguridade social.

1 Breve histórico das políticas e dos conceitos de proteção social antes do advento do neoliberalismo

A política de proteção social foi concebida, desde seus primórdios, como um conjunto de normas e procedimentos que têm por objetivo a cobertura das pessoas contra a doença, o abandono e a impossibilidade do trabalho. Com o tempo, as prestações de saúde, assistência social e previdência pas-

saram a se configurar nos principais componentes da seguridade social.

Formas de proteção social foram adotadas na Inglaterra desde 1536, com a chamada “Lei dos Pobres”, a qual determinou que coubesse à comunidade a responsabilidade pela assistência aos mais necessitados, trazendo a noção da obrigatoriedade da contribuição para fins sociais. Mas o conceito de proteção social se identifica em sua origem com o conceito de renda mínima que surgiu também na Grã Bretanha em 1795 (Lei *Speenhamland*) na forma de um abono salarial. Essa lei reconhecia o direito de todos os homens receberem um mínimo social do Estado para garantir sua subsistência, independentemente da cobrança de impostos ou taxas contributivas.

Todavia, para atender aos ditames do Liberalismo, o conceito de renda mínima do *Speenhamland*, como direito de cada cidadão, foi abolido em 1834. O sistema de proteção social foi revisto na Nova Lei dos Pobres (*Poor Law Amendment Act*), que substituiu o modelo universal de auxílio aos necessitados por um modelo seletivo, residual e meritocrático. Este novo modelo de influência liberal se caracteriza pela intervenção que somente ocorre quando os canais naturais e tradicionais (rede de parentesco, filantropia, mercado) de atendimento às necessidades básicas se mostram insuficientes. A intervenção possui, então, caráter temporalmente limitado e deve cessar com a eliminação da situação de emergência. O modelo se fundamenta na premissa de que cada um deve estar em condições de resolver suas próprias necessidades, através de seu trabalho, de seu mérito. A política social intervém apenas parcialmente, corrigindo as falhas do mercado.

O argumento liberal do século XIX sustenta que, graças às forças do mercado, a maximização do interesse individual promove o interesse público por si só. Assim, a função do Estado e da política consistiria em tão somente criar condições que ajudam a garantir o interesse público. A ideia de uma administração apolítica, racional e hierárquica era fundamental para a democracia liberal. A divisão do Estado em um âmbito político e um âmbito racional ou burocrático era paralela à demarcação entre as esferas do político e do privado. Cabe ao Estado fornecer a base legal para que o mercado livre possa potencializar as capacidades individuais em elevar seus benefícios por mérito pessoal. Trata-se, portanto, de um Estado mínimo, sob forte controle dos indivíduos que compõem uma sociedade meritocrática, supostamente natural (BOBBIO, 1994). O liberalismo, nesse sentido, combina-se a um forte *darwinismo social*, em que a inserção social dos indivíduos se define por mecanismos de *seleção natural*. Tanto que Malthus, por exemplo, recusava as leis de proteção aos indigentes, responsabilizando-as pela existência de um número de pobres que ultrapassava os recursos disponíveis. A legislação social, para ele, revertia leis da natureza.

Nesse ambiente intelectual e moral em que a desigualdade social é lei natural imutável, nega-se o direito à subsistência do homem fora do seu trabalho, e defende-se a punição dos pobres “passivos”. Relação semelhante se mantém com os trabalhadores: os salários não devem ser regulamen-

tados sob pena de interferir no *preço natural* da mão de obra, definido nos movimentos *naturais* e equilibrados da oferta e demanda. Trata-se da negação da política e, em consequência, da política social que é rechaçada porque invade as relações de mercado. No liberalismo, o Estado não deve intervir na regulação das relações sociais de trabalho, nem despendar recursos com os pobres, mesmo que uma parte cada vez maior da sociedade fique sem meios de vida. Paradoxalmente, o Estado pode e deve agir firmemente para garantir os interesses liberais de estabelecimento do mercado livre na sociedade civil; proteger os direitos de segurança e de propriedade. Um Estado policial e repressor em suas funções (FOUCAULT, 1977).

O ideal liberal de clara distinção entre o público e o privado começou a despencar a partir do final do século XIX. As políticas públicas penetraram em praticamente todos os aspectos da vida social, em espaços que os economistas haviam considerado privados até então. Questões relativas à educação, saúde, habitação e planejamento urbano acabaram por cair na regulação e na intervenção estatal. Este processo de coletivização dentro do espaço público teve lugar em diversos momentos e em várias nações industrializadas. À medida que a divisão entre o público e o privado se enfraquecia, o Estado foi chamado para amenizar uma crescente gama de problemas definidos como públicos.

Inglaterra e Alemanha são dois países que inauguraram a política sistemática de proteção social. Tal pioneirismo se deveu aos riscos sociais que trazia a alteração nas relações de trabalho no contexto da Revolução Industrial, em que trabalhadores foram deslocados para as cidades onde se submetiam a condições precárias de vida. Em fins do século XIX, para conter a expansão de movimentos socialistas que estavam perturbando o processo de industrialização na Prússia, o ultraconservador Otto Von Bismarck foi precursor ao adotar algumas medidas obrigatórias de proteção social: seguro doença (1883), seguro acidentes de trabalho (1884), seguro invalidez e velhice (1889) e seguro específico de condições de trabalho (1889). O modelo do Estado de bem-estar social implantado por Bismarck foi gradualmente adotado por outros países industrializados, como a Inglaterra, Noruega, Suécia, Dinamarca, França e os Estados Unidos, à medida que estes países sofriam também a pressão de movimentos reivindicatórios liderados pela classe trabalhadora.

No século XX, enquanto a União Soviética se consolidava como um regime socialista e atraía o interesse dos operários, o individualismo liberal, defensivamente, foi cedendo lugar a políticas públicas cada vez mais voltadas ao bem-estar social. Nessas circunstâncias, foi criado na Inglaterra, em 1942, o plano Beveridge. Este Plano envolve a participação de todos os trabalhadores na cobrança compulsória de contribuições sociais para garantir as prestações de saúde, aposentadoria e assistência social. O sistema de segurança social de William Beveridge inovou por ser nacional, unificado e distributivo. Estabeleceu um sistema de saúde não contributivo

e universal, promoveu auxílio doença e seguro desemprego, pensão aos aposentados (65 anos homem, 60 anos para mulher), auxílio maternidade, viuvez e funeral. Paralelamente, foram criadas políticas de emprego como elementos essenciais ao funcionamento do esquema de seguridade social no seu conjunto, numa visão em que o pleno emprego fosse garantia fundamental de renda (BEVERIDGE, 1942).

Após a Segunda Guerra Mundial, no contexto da Guerra Fria, os governos dos países capitalistas, para não serem contestados em suas políticas econômicas, tomaram medidas propostas no plano Beveridge e passaram a incrementar reformas sociais que se concretizaram no chamado Welfare State (Estado de Bem-Estar).

Os princípios que estruturam o Welfare State são aqueles apontados no Plano Beveridge e que determinam responsabilidade estatal na manutenção das condições de vida dos cidadãos. Isso por meio de um conjunto de ações em três direções:

- regulação do mercado a fim de obter elevado nível de emprego;
- prestação pública de serviços sociais universais, como educação, segurança social, assistência médica e habitação;
- Implantação de uma rede de serviços de assistência social.

O Welfare State é um modelo institucional redistributivo, unificado e uniformizado, destinado a toda a população, comprometido institucionalmente com a coletividade e voltado para produção e distribuição de bens e serviços sociais extramercado. Representou a chave para a solução do dilema social democrata no pós-guerra, que consistia em compatibilizar seus fins socialistas com métodos capitalistas associados a um extensivo Estado de Bem Estar.

Um dos defensores teóricos dessa intervenção que rompia com a ideologia liberal foi o economista Keynes (Teoria Geral, 1936). Keynes descobriu que as escolhas individuais entre investir e entesourar, por parte do empresariado, ou entre comprar ou poupar, por parte do assalariado, poderiam gerar situações de crise, em que haveria insuficiência de demanda efetiva e ociosidade de homens e máquinas. Insuficiência de demanda nesse caso significa que não existem meios de pagamento suficientes em circulação, o que pode gerar desequilíbrios e levar à depressão. Nesse sentido, argumenta que os desequilíbrios econômicos podem ser enfrentados por políticas de intervenção sobre a demanda agregada (consumo e investimento), respaldadas em vastos gastos públicos deficitários. Portanto, o capitalismo precisou da intervenção do Estado para encontrar respostas à crise que se deve, segundo o método analítico de Keynes, à natureza incerta do futuro no capitalismo. Exemplo disso são as decisões de investimento dos empresários tomadas a partir de expectativas de retorno, e não a partir de uma visão global da economia e da sociedade, o que gera inquietações

sobre o futuro e risco corrente de recessão e desemprego. Daí decorre o caráter instável do capitalismo, o que reafirma que a mão invisível não produz necessariamente harmonia entre os interesses egoístas dos agentes individuais.

A teoria keynesiana se agregou ao *pacto* fordista da produção em massa para o consumo de massa. Por isso, o fordismo foi mais do que a mudança técnica operada com a introdução da linha de montagem e da eletricidade. Foi também uma forma de regulação das relações sociais: produzir em massa para o consumo de massa pressupõe um novo tipo de sociedade democrática, racionalizada e populista. Harvey via no fordismo um esforço de produção de um novo homem inserido em uma nova sociedade capitalista. A produção em massa para consumo de massa implicava o controle sobre o modo de vida e de consumo dos trabalhadores, compatível com os interesses das corporações (HARVEY, 2009).

O keynesianismo e o fordismo, associados, constituíram os pilares do processo de acumulação acelerada de capital no pós-guerra, na base da urbanização e dos bens de consumo duráveis. A economia ocidental experimentou fortes taxas de lucro e de produtividade, expansão da demanda efetiva e elevação do padrão de vida das populações. Para os trabalhadores, houve melhoria nas condições de trabalho, estabilidade relativa no emprego, acesso ao consumo e lazer, o que amainou a intensidade dos conflitos de classes, acomodando a acumulação com certos níveis de desigualdade social. A condução desse pacto pelos partidos socialdemocratas, construídos desde fins do século XIX, temperou o ambiente sindical e operário nesse período. A estabilidade social configurou-se num importante instrumento para contrapor a expansão dos ideais socialistas dentro dos próprios países ocidentais.

Todavia, com o fim da guerra fria e a partir da crise capitalista atual e da ascensão do neoliberalismo no início da década de 1980, a seguridade social em praticamente todos os países passou por múltiplas reformas que estão a debilitá-la a um ritmo crescente.

2 Crise e reformas neoliberais – o processo de desconstrução do Welfare State

A fase expansiva do capitalismo do pós-guerra começou a dar sinais de esgotamento em fins dos anos de 1960, para levar a uma crise aberta já no início da década de 1970. Com a crise, a inflação induzida não estimulava mais a demanda, causando o novo fenômeno econômico de estagflação. Diante das dificuldades em conter a crise pelos instrumentos de política keynesiana, iniciou-se a ascensão do neoliberalismo, que passou a impor a implantação de programas de austeridade de natureza deflacionista, assim como a reestruturação produtiva e a contração da esfera pública. O Estado no modelo neoliberal deve garantir o livre funcionamento dos mercados,

sustentar a competitividade e, para isso, estabelecer uma administração pública mínima e gerencial, orientada pela eficiência e qualidade dos serviços (Faleiros, 2004). No âmbito administrativo em geral, propõe-se um modelo burocrático weberiano, ao qual cabe tornar os setores públicos eficazes, meritocráticos e impessoais¹.

As premissas do neoliberalismo estavam elaboradas originalmente no texto de Hayek, *O caminho da servidão*, publicado em 1944, com o propósito de combater o keynesianismo e preparar as bases para outro tipo de capitalismo, duro e livre de regras. Na doutrina neoliberal, em que o livre movimento dos fatores garante maior eficiência na distribuição dos recursos, o gasto do Estado absorve a poupança nacional e diminui o investimento, da mesma forma que a proteção social aumenta o consumo e reduz a poupança das famílias. Ainda, os neoliberais sustentam a estabilidade monetária como meta suprema —o que só pode ser alcançada mediante a contenção dos gastos sociais e a manutenção de uma “taxa natural” de desemprego—, associada a reformas fiscais, com redução de impostos. Na sua visão, a crise é basicamente o resultado dos gastos sociais excessivos do Estado, que corroeram a base de acumulação. Inverte-se a relação de causalidade crise / proteção social.

Com base em tais argumentos, políticas neoliberais foram implantadas em quase todos os países. Em geral, houve cortes nos gastos sociais, liberação dos mercados, controle das moedas, privatizações, desregulamentação financeira e restrição dos direitos trabalhistas. Todavia, a hegemonia do neoliberalismo, que já dura mais de três décadas, não foi capaz de diminuir os índices de recessão e desemprego. Mas, as medidas implantadas tiveram efeito devastador sobre as condições de vida das populações: provocaram desemprego, destruição de postos de trabalho, redução do salário, aumento da pobreza e das desigualdades. Como consequência do aumento do desemprego, as contribuições para a seguridade social tiveram aumentos reduzidos ou negativos, agravando os desequilíbrios financeiros de todos os sistemas. A redução dos gastos públicos causou contração nos dispêndios com os sistemas de proteção, apesar do aumento geral do total dos gastos públicos como proporção do PIB².

Sob o predomínio das políticas neoliberais, o crescimento econômico permaneceu reduzido. Os índices de inflação caíram como resultados de políticas fiscais e monetárias restritivas, maiores taxas de desemprego e contração dos salários. Outro efeito foi o aumento das taxas líquidas de lucro, que se deviam à queda dos índices de emprego e à redução salarial, mais do que ao aumento da produtividade. Esse crescimento do lucro não

¹ No modelo burocrático weberiano, a ação deverá ser sempre referente a fins, havendo uma racionalidade pública e uma privada.

² Isso porque, fundamentalmente, recursos públicos significativos foram desviados para o circuito financeiro, alimentando a especulação.

se converteu em aumento de investimento produtivo, colocando em xeque as hipóteses neoliberais. A diminuição das taxas de investimento no setor privado foi acompanhada pela contração dos investimentos públicos de infraestrutura.

As desigualdades sociais resultantes do aumento do desemprego se agravaram ainda mais com a mudança na composição dos financiamentos e dos gastos públicos, porque a maioria dos países passou a ampliar a arrecadação pela via de impostos indiretos, o que onera a população de baixa renda. A concentração de renda cresceu, visto que os 20% mais ricos do planeta ficaram com 80% do PIB mundial, enquanto o número mundial de pobres passou a crescer ao ritmo do crescimento da população (2% ao ano). Um bilhão e meio de seres humanos vivem com rendimentos de sobrevivência.

Instaurou-se uma nova visão hegemônica sobre as políticas sociais, ancorada nas orientações das organizações patronais, acadêmicas e internacionais, como o Banco Mundial e o FMI. Todas defendem uma ideologia de proteção que focalize a parte da população mais pobre, com estímulos a fundos sociais de emergência, à mobilização da solidariedade individual e voluntária, bem como às organizações filantrópicas e organizações não governamentais. O apelo à caridade e à parceria desresponsabiliza o Estado, reduz os direitos e despolitiza as relações sociais, deslocando a questão social da esfera pública e inserindo-a nos planos do mercado e da filantropia. As orientações das políticas sociais estão permeadas pela racionalização dos recursos, a descentralização participativa, a prestação seletiva e a terceirização de serviços públicos para a iniciativa privada.

A defesa de tais propostas residiu numa constatação dos limites estruturais do próprio Estado. Por conseguinte, concebeu-se a exigência de se buscar novos modelos de proteção social que permitissem ao Estado desengajar-se do papel de provedor dos direitos sociais. Na base desses argumentos, amplas reformas vêm sendo realizadas nos sistemas de seguro social, todas associadas à conformação de um modelo residual que promove contração dos direitos adquiridos. A seguir, será feita uma breve exposição das reformas neoliberais da seguridade social na Inglaterra, Estados Unidos e Alemanha, tomando-se como referência o sistema de saúde e o regime de aposentadoria. Os países escolhidos para a análise são representativos de quase todos os tipos de sistema existentes no mundo capitalista desenvolvido.

2. 1 Reformas na saúde

Basicamente, existem três tipos de sistemas de saúde nos países desenvolvidos: sistemas nacionais que asseguram acesso quase gratuito a todos os cidadãos, financiados pelo imposto, organizados essencialmente pelo Estado e são encontrados nos países escandinavos, na Inglaterra e

Itália; sistemas em que parte dos serviços é pública e a outra é privada, ambas financiadas por contribuições sociais, como na Alemanha, França, Bélgica e Japão; em fim, sistemas liberais, onde a proteção pública é praticamente inexistente, a oferta de serviços é quase inteiramente privada e boa parte da população não beneficia de nenhuma cobertura, como nos casos dos Estados Unidos e dos países da Europa Central e Oriental do pós-comunismo.

Embora existissem diferenças de grande tamanho entre os modelos nacionais de organização da saúde, os principais desafios aos quais se confrontam todos os países desenvolvidos nessa área são em grande parte análogos. Todos esses países enfrentam restrições financeiras importantes e fazem frente a mudanças demográficas, sociais, políticas e econômicas significativas.

Na Inglaterra, o sistema de saúde, o Nacional Health Service (NHS), plantado em 1948, é um sistema predominantemente público e se fundamenta no princípio de acesso gratuito e universal. É um sistema atípico no conjunto dos países europeus mais importantes —com exceção da Itália—, por ele depender preponderantemente do poder público. O Estado inglês financia quase a totalidade das despesas do NHS, estrutura a oferta dos atendimentos médicos e, até a reforma do início da década de 1990, regulava o conjunto do sistema.

O primeiro diagnóstico do governo para a reforma do NHS era de que parte significativa do excesso de gastos se explicava pela má gestão dos recursos e, particularmente, a falta de habilidade dos funcionários de negociar compras e contratos junto aos fornecedores. Adotou-se então um sistema de administração regional (distrital) da saúde (*NHS Trusts*) e formou-se um mercado interno que pretendia colocar em competição os fornecedores de serviços, medicamentos e equipamentos, de forma a reduzir preços. Como os fornecedores de serviços médicos em geral se viram obrigados a respeitar limites financeiros, reduziram suas atividades, enquanto a demanda não parou de crescer. Os resultados eram previsíveis: alongamento das listas de espera para atendimento, precarização de certos tratamentos e, algo que interessava mais aos reformadores, migração para os sistemas privados de seguro saúde. O seguro privado, que existia antes de forma incipiente, conheceu, graças às provocadas listas de espera nos serviços públicos, grande expansão na década de 1980, oferecendo tratamento pronto de ponta para quem pudesse pagar.

Desde 2010, o governo de coalizão conservadora busca melhorar os serviços do sistema e reduzir os custos de seu funcionamento. Uma nova lei, a *Health and Social Care Act*, de 2012, previu o fim dos *NHS Trusts* e a transferência da gestão dos recursos hospitalares para consórcios de profissionais que, também, são encarregados de realizar a compra de serviços. Dessa nova reforma, espera-se gerar uma significativa economia nos gastos administrativos e de pessoal. Porém, o projeto está sendo objeto de um

debate controverso em que muitos alegam que se trata de uma transformação fundamental da natureza da prestação em saúde, a qual estimula o recurso a fornecedores particulares e reforça o processo de privatização sem, para tanto, resolver os persistentes desequilíbrios financeiros (LA REVUE, 2013).

Na Alemanha, o sistema de saúde é fundado no princípio de um seguro profissional obrigatório no âmbito da empresa, ao qual se acrescentam a assistência social e os seguros privados. O regime de seguro-saúde profissional é obrigatório para todos aqueles cuja renda se situa abaixo de um nível definido pelo governo³, e cobre 90% da população. Os serviços de saúde são oferecidos pelos setores público e privado e representam cerca de 10% do PIB. O seguro profissional é controlado pelos empregadores e empregados, que também dividem as contribuições para o seu financiamento. Essas contribuições representam 60% das despesas totais em saúde no país, sendo o resto financiado por seguros privados (contratados de forma opcional pela população de maior renda) e por fundos sociais que custeiam os gastos com desempregados, incapacitados e pensionistas (RTP-NOTÍCIAS, 2011).

Como os outros sistemas de saúde nos países desenvolvidos, o sistema alemão se confronta atualmente com dificuldades financeiras e outras dificuldades em termos de coordenação da qualidade dos serviços. A persistente defasagem das receitas em relação às despesas gera um crescente déficit estrutural que, por sua vez, exerce forte pressão sobre o aumento das contribuições, o que é visto pelas empresas como ameaça à competitividade. Por essas razões, todas as reformas do sistema, que se iniciaram a partir dos anos de 1980, apresentaram como objetivo principal a estabilização das taxas de contribuição através do controle das despesas.

A reforma mais recente do sistema de saúde alemão estava inserida na chamada Agenda 2010, que é um conjunto de reformas estruturais que já tinham sido apresentadas em 2003, com o objetivo maior de reduzir os gastos públicos e “retomar o caminho do crescimento econômico”. No tocante à solução do déficit da saúde, o governo determinou uma maior participação dos pacientes nos gastos, adicionada a uma redução das prestações. Os direitos à saúde foram então contraídos e a população foi levada a pagar uma taxa para cada patologia tratada e não mais receber reembolso por uma série de despesas. Alguns serviços, como maternidade, pensões para órfãos e viúvas, passaram a ser financiados por recursos fiscais.

Nos Estados Unidos, gastam-se atualmente para a saúde cerca de 2,5 trilhões de dólares, equivalente a 18% do PIB (LIBÉRATION, 2013). Nenhum país gasta mais pela saúde do que EUA, mas essas despesas são

³ 3900 euros por mês, em 2010 (COMISSÃO EUROPEIA, 2012).

repartidas de maneira muito desigual⁴. Não existe nesse país um regime geral de seguro-saúde. O financiamento da saúde é misto, implicando os setores público e privado. As formas de financiamento se apoiam particularmente nos seguros privados, sendo que os seguros públicos cobrem apenas algumas categorias da população desfavorecida, e que um bom número de cidadãos, 16% da população, não possui nenhum seguro. Essa parte não segurada recorre a atendimentos financiados por poderes locais e por recursos de organismos filantrópicos.

Os não segurados e que não contam com nenhuma cobertura são aqueles desfavorecidos e sem acesso ao seguro público, porque não são bastante pobres, e não têm condições para um seguro individual, porque não são bastante ricos. São particularmente assalariados cujo empregador não oferece auxílio seguro-saúde. São mais de 20% da população que enfrentam a ameaça de serem arruinados a qualquer momento por algum problema de saúde, devendo arcar diretamente com despesas que podem ser altamente elevadas.

Em março de 2010, depois de mais de um ano de negociações políticas acirradas, o presidente Obama promulgou uma nova reforma no seguro saúde dos EUA (*Patients Protection and Affordable Care Act*). Trata-se de uma reforma minimalista que visa essencialmente a integração do contingente desamparado dos cidadãos americanos, mais de 50 milhões de pessoas, concentrados na faixa etária 19-65 anos. Determina que todos os americanos serão obrigados, a partir de 2014, a subscreverem a seguros de saúde que serão predominantemente privados. As empresas de mais de 50 empregadores deverão contribuir à coberta de seus empregadores. São previstas medidas de acompanhamento (subsídios, crédito, isenções fiscais) dessa obrigação para auxiliar as pessoas de renda baixa. É um projeto combatido e qualificado de “medicina socializada” pelos conservadores, mas ainda deixa muitos cidadãos sem cobertura.

Independentemente do tipo de organização, todos os países desenvolvidos foram levados a introduzir reformas em seus sistemas, subordinados aos ditames da medicina neoliberal, que reduzem a flexibilidade dos sistemas nacionais de saúde e precarizam a oferta de serviços. Em alguns casos, a instauração forçada de dispositivos de competição na prestação de serviços causou redução na oferta e consequente alongamento das filas de espera para atendimento. Na Inglaterra, mais de 150 mil doentes esperam mais de oito semanas para receberem atendimento hospitalar. Gerou também um fenômeno de deserção das áreas periféricas pelos profissionais, agravando o problema de subdotação nas pequenas cidades e nas zonas rurais.

⁴ Estados Unidos é o país que mais gasta para a saúde. No entanto, seus indicadores de saúde permanecem sofríveis e ainda declinam em relação aqueles dos anos de 1960. Os sistemas predominantemente públicos do Japão e da Suécia, onde as despesas per capita estão mais baixas, apresentam melhores indicadores. Essa comparação vai de encontro à tese de lobbies americanos que defendem mais mercado na saúde como forma de otimizar recursos.

2.2 Reformas no sistema de aposentadoria

As reformas previdenciárias revestem-se de um debate social fundamental nas sociedades ocidentais contemporâneas, particularmente em razão da crise econômica e do persistente crescimento da relação entre a população empregada, de um lado, e a população aposentada e a desempregada, do outro. Os reformadores insistem, todavia, a defender que os desequilíbrios financeiros dos sistemas de aposentadoria se devem à evolução demográfica desfavorável, e não a fatores econômicos e políticos.

Na Inglaterra. O sistema de aposentadoria do Reino Unido é um dos mais antigos e mais complexos da Europa. Foi desenvolvido por empresários na forma de fundos de pensão desde os primórdios da revolução industrial. A modalidade de aposentadoria por capitalização sendo historicamente predominante, o essencial do peso financeiro, que se eleva a quase 6% do PIB, recai sobre os assalariados e os empregadores através do seguro privado.

A afiliação a um dispositivo complementar de aposentadoria é obrigatória para todos os assalariados britânicos cujos rendimentos alcançam um determinado nível, tendo a liberdade de optar entre o regime público de repartição e os regimes privados de capitalização homologados pelo Estado. Essa livre escolha é uma característica importante do sistema britânico de aposentadoria. No entanto, as pensões públicas vêm sofrendo forte contração nas últimas três décadas, quando os governantes começaram, no seio dos ideários neoliberais, a favorecer os dispositivos de cobertura complementar privada, organizados no âmbito da empresa ou promovidos por fundos de pensão nos quais o assalariado realiza uma poupança individual.

Segundo os planos do governo, iniciados desde 1986 na busca do equilíbrio financeiro do sistema previdenciário, a idade legal de se aposentar, que é atualmente de 65 anos para os homens e 60 para as mulheres, passaria a 66 e 65, respectivamente, em 2016, com a perspectiva de prolongá-la posteriormente para 70 anos. As reformas preveem também a redução da taxa anual de aquisição no regime público do seu nível atual de 1,25% para 0,41%, até o ano de 2028 (LA REVUE, 2013). Os sindicatos britânicos contestam esses planos, alegando que, tendo uma esperança de vida de 77 anos hoje no Reino Unido, as mudanças estipuladas iriam praticamente exigir que os assalariados permanecessem na ativa até que a morte os apanhe.

Na Alemanha, o sistema de aposentadoria, ao exemplo dos demais sistemas na Europa, começou a sofrer mudanças logo no início da década de 1990. As reformas realizadas em 1992 e, posteriormente, em 2001, 2005 e 2007 visavam principalmente o desenvolvimento da modalidade de capitalização. As reformas ainda não alcançaram plenamente o seu objetivo, por não conseguirem dismantelar o sistema de repartição.

A reforma lançada em 1992 instaurou uma redução atuarial⁵ do cálculo das pensões e estabeleceu um coeficiente de regressão de 3,6% por ano de aposentadoria antecipada, além de uma redução nos benefícios dos aposentados em atividade, de uma ordem de 6% por ano após 65 anos de idade. Essas mudanças produziram resultados tímidos sobre o nível dos gastos e das contribuições, razão pela qual o governo, nas reformas de 2001 e 2007, decidiu-se pelo aumento da idade de aposentadoria de 65 para 67 anos e pelo aumento das contribuições salariais, progressivamente até 2031. As resultantes perdas para os trabalhadores seriam em parte compensadas por incitações fiscais vantajosas à adesão a planos complementares privados. Evidenciou-se a opção alemã pelo processo de transferência de parte da aposentadoria pública para os seguros privados. Uma transferência, como todas as reformas aqui em pauta, custeada pelos cofres públicos.

As reformas alemãs da previdência estão sendo contestadas pelos sindicatos que temem a pauperização dos idosos. Hoje, os trabalhadores ainda se aposentam com idade média de 63,5 anos, o que é possível após 35 anos de contribuição e ao custo de um desconto em seus rendimentos. Esse desconto é calculado em função da diferença entre a idade efetiva de quem se aposenta e a idade legal de aposentadoria, e sua importância será maior na medida em que a dita diferença se acentuará com as reformas, acarretando perdas crescentes para os velhos. As mudanças nas regras de aposentadoria na Alemanha se fazem sentir no mercado de trabalho, visto que 58% da população da faixa etária 55-64 anos continuam na ativa em 2010, contra 40% na França no mesmo ano. Calcula-se que ao término dessas reformas os alemães serão, junto com os suecos, os que se aposentarão com a maior idade média no mundo ocidental (RTP-NOTÍCIAS, 2011).

Nos Estados Unidos, a reforma do sistema de aposentadoria foi promulgada em 1983 e sua aplicação total está prevista para o ano de 2022. Consiste notadamente em elevar a idade legal de acesso à aposentadoria pública integral de 62 para 67 anos, após um mínimo de 35 anos de contribuição, bem como majorar o coeficiente anual de ajustamento atuarial de 5 para 8%. A reforma mantém o direito à aposentadoria aos 62 anos, mas com um desconto atuarial de 5 a 6,6% para cada ano de aposentadoria antecipada entre 62 e 67 anos de idade. O imposto implícito sobre a permanência em atividade de quem se aposenta se mantém no seu nível de 1983 para os trabalhadores entre 62 e 64 anos de idade, e somente diminui para a faixa de 65 a 69 anos (LE FIGARO, 2012).

Observa-se que as restrições legais de aposentadoria pública na reforma estadunidense são menos drásticas do que aquelas impostas nos paí-

⁵ A meta atuarial é a taxa usada para ajustar os compromissos futuros do plano de previdência e equilibrar as contribuições dos participantes com os benefícios de aposentados e pensionistas.

ses da Europa. Contudo, o regime público de aposentadoria nos Estados Unidos não representa a mesma importância na renda dos idosos que representa nos países europeus, pois constitui apenas 36% dos rendimentos das pessoas acima de 65 anos, uma taxa muito inferior a que se observa na França, por exemplo, onde atinge cerca de 85%. Portanto, as pessoas que não dispõem de poupança individual são levadas a permanecer mais tempo em atividade nos Estados Unidos. Enquanto a população americana de mais de 65 anos obtém 34% da sua renda através do trabalho assalariado, na Alemanha e Inglaterra essa proporção é de 12% e na França ela é de apenas 6% (LE FIGARO, 2012).

Especialistas nos assuntos previdenciários e políticos federais norte americanos apoiam a extinção do que restou do exíguo regime de repartição do *New Deal* e sua substituição pela modalidade de capitalização. O debate americano sobre o futuro das aposentadorias se reporta, na verdade, a um sistema de poupança obrigatória enquadrado pelo Estado. Estratégia que, no fundo, visa a drenar volumes consideráveis para o mercado financeiro.

Os governantes neoliberais insistem em defender que os desequilíbrios financeiros dos sistemas de aposentadoria se devem à evolução populacional desfavorável. Alegam que se as pessoas vivem mais elas devem trabalhar mais tempo para não sobrecarregar as contribuições das empresas e dos trabalhadores da ativa, exagerando a adversidade demográfica em seus relatórios oficiais. Ora, nas últimas décadas, nem a taxa de fecundidade nem o montante da população ativa sofreram contração no conjunto dos países desenvolvidos. Pelo contrário, as projeções demográficas preveem uma prolongação do crescimento da população ativa até 2020, para em seguida estabilizar-se, e isso somente ocorrerá se não houver crescimento na empregabilidade das mulheres e na dimensão da imigração (OCDE, 2013).

No total dos déficits dos sistemas de aposentadoria, somente uma parte pequena, inferior a 10% no conjunto dos países desenvolvidos, pode ser imputada ao incremento do número de aposentados. Na verdade, a principal causa dos desequilíbrios financeiros previdenciários está na crise econômica, visto que a proporção no PIB das despesas com as aposentadorias permanece estável. Estigmatizam-se os aposentados, enquanto os rendimentos dos trabalhadores diminuem em razão do desemprego e do baixo crescimento econômico. Não é estrambótico perguntar-se quem é o responsável pela crise capitalista. As elites governantes exigem dos trabalhadores esforços para suportar os déficits fiscais, enquanto socorrem os sistemas financeiros com avultosos recursos públicos.

Seria possível financiar os déficits elevando as contribuições do capital. Os empresários rejeitam essa solução, valendo-se do argumento do custo do trabalho como inibidor da competitividade internacional, o qual pode levar as empresas a deslocarem suas plantas para países periféricos. Com essa ameaça de fuga dos capitais, impede-se pensar a solução desse

suposto problema de competitividade através da redução dos dividendos, os quais triplicaram sua importância relativa à massa salarial ao longo das três últimas décadas no conjunto das economias desenvolvidas. O problema fundamental da previdência social é um problema de redistribuição de renda e não de competitividade. “O argumento da competitividade é simplesmente falacioso”, como afirma Husson (HUSSON, 2003).

3 Proteção social, desenvolvimento econômico e relação capital/trabalho

Os países desenvolvidos basearam quase todo o seu expressivo crescimento econômico do pós-guerra nas políticas do Welfare State, que garantiram a demanda por consumo através de uma grande série de salários indiretos. Mas o elemento central da sustentação do Welfare State foi o emprego. Foram criadas políticas de emprego como elementos essenciais ao financiamento do esquema de seguridade social no seu conjunto, numa visão em que o pleno emprego fosse garantia fundamental de renda. Dentro de uma concepção abrangente, o Estado de bem-estar foi concebido como elemento importante no conjunto dos esforços do Estado para reconstruir a economia e contrariar as crises cíclicas do capitalismo. Atuando via políticas de redistribuição de renda, expansão do crédito, da criação de emprego, da emissão de moeda e do investimento estatal, o poder público buscava modificar as condições do mercado, estimular a demanda efetiva e favorecer a acumulação de capital.

Hoje, com a crise do capitalismo keynesiano e a dominação da doutrina neoliberal, surge uma nova visão hegemônica sobre as políticas sociais, cujo objetivo central é desresponsabilizar o Estado da proteção ao cidadão, individualizar os direitos sociais e intensificar a mercantilização dos serviços. Esse objetivo se inscreve no projeto geral do pensamento dominante de preparar as bases para um capitalismo livre de regras. Entende-se o ataque à seguridade social como parte do processo em marcha do conjunto da legislação protetora do trabalho e do salário: uma mudança que integra um processo de desconstrução do Estado de bem-estar erigido após a Segunda Guerra; um grande passo no objetivo estratégico de quebrar o “contrato social” que garantia aos trabalhadores o amparo do Estado na esfera da reprodução social.

As reformas introduzidas no rumo da privatização dos sistemas sociais estão sendo realizadas segundo o diagnóstico de quase todos os organismos financeiros internacionais e governos. Tal diagnóstico sustenta que “os sistemas atuais que provêm seguridade financeira aos anciãos marcham diretamente para o colapso” (BANCO MUNDIAL, 1993). Esse “colapso” seria uma consequência contraditória do melhoramento social promovido pelo capitalismo, pois “a proporção da população de idade avançada aumenta rapidamente” e os fundos não são suficientes para cobrir as necessidades

ou as coberturas oferecidas até o presente. Alega-se que para manter o financiamento equilibrado das contas sociais, é necessário aumentar as contribuições e os impostos, o que “causa evasão” e aprofunda o déficit público, estimulando a inflação e travando o crescimento. Em síntese, as políticas de proteção social representariam um obstáculo para o desenvolvimento capitalista, cuja remoção passaria necessariamente pelo corte dos chamados benefícios sociais, pela mercantilização das prestações e a instauração do chamado Contrato Individual. Metodologicamente, a ideia central dessa iniciativa é a de que o desamparo na população é mais culpa do indivíduo do que resultado de circunstâncias econômicas e sociais (HERZOG-STEIN, apud F. SÃO PAULO, 2010). Neste modelo, o cidadão deixa de compartilhar direitos iguais e universais, enquanto isso a disponibilidade financeira determina o direito de ter acesso aos serviços públicos (FALEIROS, 2004; SILVA, 2003).

A inspiração das reformas dos regimes sociais é o Banco Mundial, que recomenda generalizar a aposentadoria e a saúde privadas diretamente a cargo do trabalhador, eliminando por completo a contribuição patronal. Para a previdência, o Banco propõe um sistema estatal básico obrigatório que pague aposentadorias básicas, abolindo definitivamente os rendimentos como proporcionalidade do salário. Defende um sistema previdenciário fatiado, que ele batizou como a “previdência dos três patamares”. Um primeiro patamar seria estatal, daria lugar a um benefício básico, na linha da indigência, que seria financiado com contribuições dos trabalhadores ou diretamente pelo Estado sobre a base dos impostos gerais. Um segundo patamar seria privado (fundos ou companhias de seguros) com contribuições obrigatórias dos trabalhadores acima do percentual de contribuição do primeiro patamar. O terceiro patamar também seria privado, com contribuições voluntárias dos trabalhadores. Em relação à saúde, propõe igualmente planos privados obrigatórios, custeados unicamente pelos trabalhadores. O mesmo ocorre com o seguro-desemprego, que seria financiado por contribuições salariais ao longo da vida ativa.

O caráter obrigatório das contribuições salariais e a isenção patronal revelam a intenção dos tomadores de decisão de assegurar um mercado cativo aos grandes monopólios de fundos de pensão e de seguro, e estabelecer o confisco de uma parte do salário de forma compulsória. Por trás das reformas, existe de fato toda a intenção de saída capitalista para a crise. As reformas dos regimes sociais procuram “liberar” fundos orçamentários para o salvamento do grande capital, estabelecer e ampliar seguros “complementares” privados⁶ para abrir um novo campo à especulação financeira. A crise da seguridade social é o resultado fundamental deste movimento econômico, cuja maior necessidade é atender os interesses do lucro e da acu-

⁶ Paradoxalmente, o estímulo aos fundos privados começou no exato momento em que o fracasso destes regimes na Grã-Bretanha e nos Estados Unidos evidenciava seu caráter confiscatório, com o desmoronamento dos fundos de pensão nesses países.

mulação do capital. Nesse movimento, as concessões anteriormente praticadas pelo capital para a classe trabalhadora, que foram decorrentes das lutas dos trabalhadores, se veem ruídas pela ideologia neoliberal (MESZÁROS, 2002).

A crise dos sistemas de seguridade social, atualmente enfatizada, se pauta sobre os desequilíbrios demográficos, o déficit, a necessidade de reforma, a má administração, escamoteando as contradições do capital e suas relações antagônicas com o mundo do trabalho como determinações básicas. Não obstante, da análise dos sistemas de seguridade nos países desenvolvidos, pode-se aferir que o problema atual do desequilíbrio nas contas previdenciárias e de saúde não se concentra no molde do padrão de financiamento. Estende-se para as condições da economia como um todo que define as relações de trabalho. As condições do mercado de trabalho, em particular a evolução do emprego, da formalidade, do salário mínimo, do crescimento de longo prazo da produtividade do trabalho são fator estrutural do equilíbrio das contas sociais. Sem dúvida, as novas relações de trabalho têm grande influência sobre a seguridade social, essencialmente por determinar as proporções das contribuições no salário, nas rendas do capital e nos benefícios em geral. A precarização do emprego, a maior participação do setor de serviços, a crescente presença feminina na PEA, o papel relevante das pequenas firmas na geração de empregos, a importância das atividades autônomas, todos exercem impacto sobre a geração de impostos ou contribuições que financiam as despesas sociais.

Os desdobramentos ocorridos no mundo do trabalho pela maior introdução da tecnologia e a flexibilização da produção causaram o crescente número de trabalhadores informais, alijados dos seus direitos sociais arduamente conquistados. A lógica atual do capitalismo de produzir riqueza sem gerar empregos está conduzindo grandes faixas populacionais à pobreza, o que inviabiliza a inserção de grande parte no seguro social e, conseqüentemente, contrai as contribuições e as receitas do sistema. É evidente que os déficits no mundo desenvolvido têm a ver diretamente com o aumento do desemprego e o estancamento da produção, ou seja, é uma consequência da crise capitalista e não das melhorias sociais obtidas sob o capitalismo, como sustenta a ideologia neoliberal⁷.

O que se pretende economizar para os cofres públicos com o desengajamento do Estado da prestação em saúde e previdência repercute, necessariamente, na acentuação da pobreza e aparece multiplicado nas despesas da assistência social. Admitindo essa soma negativa nas contas

⁷ Isso lembra um dos princípios da chamada Lei dos Pobres (Poor Amendment Act), que foi promulgada em 1834 na Inglaterra, em substituição à Speenhamland Law. De inspiração liberal, a Lei dos Pobres se baseava na ideia de que as subvenções sociais a adultos capazes de trabalhar enfraqueciam a economia e destruíam a autoestima do trabalhador. Com isso os liberais realizaram uma inversão extraordinária em que o gasto social não é mais o resultado, mas a causa do desemprego.

sociais, como resultado do efeito devastador das reformas sobre os segmentos mais vulneráveis da população, os reformadores reservam a atuação do Estado aos desprotegidos que caem na indigência. As ações de proteção social custeadas por recursos públicos só focalizarão essa parte da população, enquanto que as classes médias e altas poderiam contar com sistemas privados, os quais estão estimulados a se expandir mesmo tendo seus custos elevados⁸. A política de focalização objetiva orientar os gastos para os mais pobres, sem, contudo, aumentá-los no contexto geral, estabelecendo assim uma redistribuição interna entre os beneficiários e abatendo a política de universalização do acesso. A focalização é reforçada com estímulos a fundos sociais de emergência, à mobilização da solidariedade individual e voluntária, bem como às organizações filantrópicas e organizações não governamentais. Trata-se de um modelo residual caracterizado pela intervenção *ex post*, que ocorre quando os canais naturais e tradicionais de satisfação das necessidades (família, rede de parentesco, mercado) não estão em condições de resolver determinadas exigências do indivíduo. A intervenção possui, então, caráter temporalmente limitado e deve cessar com a eliminação da situação de emergência. A focalização da ação de proteção sobre os mais pobres marca o retorno a uma representação da pobreza dissociada da dimensão do trabalho. Ou seja, enfatiza-se o acesso à renda e ao consumo: dimensões evidentemente importantes para a reprodução das famílias, mas insuficientes para as condições de cidadania e inserção no mercado de trabalho.

Os países periféricos estão, também, interna e externamente, pressionados a prestigiar uma ideologia de privatização dos regimes sociais e de proteção somente dos indigentes, quando não houver amparo familiar ou filantrópico. Ancoradas em organizações internacionais, como FMI e BID, reformadores subdesenvolvidos pretendem aplicar o mesmo modelo neoliberal que os países do centro desenvolvido tentam implantar. Apresentam tal projeto para as populações como prova de adesão ao progresso trazido pela globalização, iludindo-se de que as medidas neoliberais sejam leis universais que, portanto, podem ser utilizadas em circunstâncias totalmente diferentes. Nessa perspectiva, os países periféricos promovem igualmente a reestruturação de suas escassas ou quase inexistentes políticas sociais: cortam os gastos públicos, mercantilizam os seguros, reduzem a contribuição patronal, restringem a assistência social, etc. Trata-se, em

⁸ No caso da saúde, ela passa atualmente no mundo por uma crise tanto de custos como de qualidade. Os preços dos medicamentos sobem a taxas muito maiores que a inflação. A indústria farmacêutica alega a necessidade de cobrir os custos altos de Pesquisa e Desenvolvimento, mas os números mostram que poucos ingressos dos laboratórios se destinam à Pesquisa e Desenvolvimento. Mais de um terço do preço - cerca de 35% - cobre os gastos de marketing e publicidade e somente 16% vão para a Pesquisa e Desenvolvimento (FINSLAB, 2013). Os laboratórios são um dos principais atores em Wall Street e nos mercados especulativos. O aumento nos gastos da saúde se deve à pressão dos laboratórios e clínicas privadas para dismantlar a cobertura universal e os orçamentos fixos globais.

geral, de transferir para o mercado e a sociedade civil parte dos encargos do Estado na reprodução social, na expectativa da solidariedade, da filantropização da pobreza e “responsabilidade social”. Tal como nos países desenvolvidos, governos de países não desenvolvidos buscam focalizar sua ação social nas populações abaixo da linha de pobreza. Redução dos gastos públicos e dos encargos patronais, privatização e focalização estão na ordem do dia na maioria destes países.

Na verdade, a redução dos gastos sociais nos países desenvolvidos visa, antes de tudo, realizar superávits fiscais primários para pagar os juros da dívida aos bancos nacionais e internacionais. Em relação à redução das contribuições dos empregadores, ela não pode ser justificada, como nos países desenvolvidos, pela redução da competitividade dos produtos nacionais, visto que a maioria destes países exporta commodities e importa praticamente tudo que consome. Quanto à privatização, trata-se de um processo de desmonte de direitos sociais limitados a poucas categorias da população e que são incipientes, quando existentes, e são duramente e tão pouco recentemente conquistados nestes países. Em fim, o apelo à solidariedade e à responsabilidade social aponta para o objetivo claro de desresponsabilizar o Estado e despolitizar as relações sociais, deslocando a questão social da esfera pública e inserindo-a no plano da filantropia (SOARES, 2000).

Sabe-se desde os estudos pioneiros de Simmel que no, âmbito privado, a filantropia—designada pelo autor como a prática da dádiva moral ou do dever— se torna inviável quando as disparidades sociais são grandes, como no caso dos países atrasados. Na sua crítica à sociedade moderna, o autor explica o caráter relativo da pobreza, que se diferencia e amplia à medida que se manifesta numa sociedade cada vez mais diferenciada e estratificada. Ele analisa a pobreza e a condição de ser pobre numa dada sociedade a partir da relação da prestação que deriva de um direito (obrigação) e da prestação moral (dever individual), o que revela um paradoxo do ponto de vista ético e ideal. Como princípios morais, os deveres são “imperativos internalizados sobre nós mesmos” e, no direito, o pobre aparece como fonte de “obrigação”, diferentemente do ponto de vista moral, onde a motivação de um dever é subjetiva e autônoma (SIMMEL, 2006). Mas, à medida que a prestação deriva de um direito, a relação social (impregnada de seus valores éticos/morais) determina e fundamenta o comportamento em relação ao direito do outro como elemento principal. Essa dualidade se expressa nas diversas concepções de assistência aos pobres, na forma como as coletividades cuidam dos necessitados.

Simmel observa que tanto no âmbito da “obrigação” da dádiva, como no campo privado do dever moral, o pobre desaparece como finalidade da ação. Não é ele o objeto da prestação, mas outros fins utilitaristas coletivos e particulares, como: segurança pública e paz social, preservação da energia física e disponibilidade de mão de obra, reabilitação da atividade econô-

mica (mercado, trabalho), boa consciência do doador privado, cooptação eleitoral, indicadores sociais, etc. Se o pobre é considerado apenas como uma caixa coletora de esmola pública ou privada, então a doação não será fato social, mas fato puramente individual. O pobre em si é excluído da cadeia teleológica da ordem social. Nega-se ao pobre um estatuto de finalidade da ação; não lhe é permitido sequer representar-se politicamente. Nessa perspectiva, a assistência social aos pobres não passa de uma aplicação de meios públicos para fins públicos. Se o interesse por aqueles a quem se assiste é ignorado, então não haverá qualquer razão para erradicar a pobreza, senão a manutenção do *status quo* social, o todo social: os círculos sociais, familiares, políticos, sociologicamente determinados.

As ideias de Simmel continuam pertinentes, porque agora, com a crise do Estado e o domínio da ideologia neoliberal, amplia-se a exclusão, aumentando os contingentes populacionais que precisam de assistência. Na ação contra a pobreza, as considerações utilitaristas são mais do que nunca dominantes. Em nome delas, a relação entre obrigação e direito está sendo modificada no mundo capitalista em crise, tendendo à individualização de tudo tipo de proteção.

Embora ainda não haja desmantelamento da seguridade social nos países capitalistas centrais, é inegável que as medidas neoliberais seguem na direção de sua restrição, seletividade e focalização, rompendo com os compromissos e consensos do pós-guerra que permitiram a expansão da economia ocidental. Seu futuro é uma questão polêmica e as análises variam conforme a matriz teórico-política que se adota. Vão desde aquelas que preconizam a possibilidade de retorno à áurea fase dos “anos de ouro”, como parte da solução da crise, até aquelas que se rendem à sua inviabilidade e pleiteiam o pluralismo do bem-estar, baseados na articulação entre Estado, mercado e sociedade na provisão social (JOHNSON, 1990). Por trás de todas as alternativas, há um campo minado de conflitos de interesses e de práticas experimentais.

Portanto, não se pode prever o futuro dos regimes sociais, cujo desfecho envolve uma gigantesca luta de classe e de poder. Todavia, pode-se observar que a situação atual das forças em jogo aponta para uma clara tendência à desuniversalização e assistencialização dos benefícios sociais: uma política residual que se preocuparia apenas com o que não pode ser enfrentado pela via do mercado e da solidariedade familiar e comunitária. Discute-se como instrumentos principais dessa proposição o imposto negativo e a renda mínima combinada à solidariedade por meio das organizações da sociedade civil.

A proposta de imposto negativo, inicialmente colocada pelo economista neoliberal Friedman, consiste em compensar através do orçamento fiscal todos aqueles que recebem uma renda inferior a um determinado nível estipulado. A principal crítica que se faz a isso é que essa forma de subvenção permite aos empregadores pagarem a mão de obra abaixo do que é

necessário para a reprodução do trabalho, achatando ainda mais os salários e onerando as contas públicas. Quanto à proposta de renda mínima, ela é defendida pela vertente socialdemocrata que busca reafirmar o Estado de Proteção Social. É inspirada da experiência francesa de Renda Mínima de Inserção (RMI), implantada em 1988, e é vista por alguns como uma alternativa para o desenvolvimento da cidadania ativa, com implicação do cidadão em atividades de trabalho profissional ou em medidas de integração social, substituindo-se o emprego por uma ocupação⁹. Porém, a renda mínima francesa, bastante inferior ao salário mínimo, não tem tido resultados significativos em termos de reinserção, mas tem sido vista como uma garantia fundamental de renda para os socialmente excluídos. Os defensores dessa proposta frisam que a renda mínima não pode ter um teto alto, para não desestimular o trabalho. Trata-se de prover os pobres de um padrão de vida abaixo do que possui o trabalhador independente pior remunerado: uma reedição da velha ética do *princípio de menor elegibilidade*, contido no *Poor Amendment Act* de 1834, num mundo novo que acumula riquezas sem criar emprego.

Reeditam-se também, neste contexto de crise contemporânea e de domínio neoliberal, os postulados funcionalistas. Exemplo disso é o resgate da ideia durkheimiana de anomia para explicar as transformações contemporâneas consideradas como uma espécie de condição social mórbida e patológica geral, à qual a própria sociedade, marcada pela desagregação e pelo desequilíbrio, não consegue controlar. No estado de anomia, há uma forma de obstrução no contato entre os elementos constitutivos do organismo social, bem como um afrouxamento do controle social sobre os indivíduos, gerando disfunções e conflitos. Retoma-se a perspectiva analítica positivista para tentar descrever a “desorganização do capitalismo contemporâneo, a nova questão social e os igualmente novos formatos e coberturas da política social diante da crise do modelo anterior de regulamentação e de consciência coletiva...” (CASTEL, 1998).

Fica evidente na atual era do neoliberalismo econômico que algumas realidades enfraquecem os movimentos populares e operários, bloqueiam os canais de redistribuição e solapam as políticas sociais em geral. Todavia, mesmo nesse contexto, há persistência nas sociedades em qualificar a cidadania e impor os princípios de ética e justiça, melhorar a democracia, melhor definir o papel do Estado, ampliar a seguridade social e reforçar a organização da sociedade civil. Observa-se o surgimento de novas visões que rejeitam os métodos funcionalistas, em benefício de novos modelos alternativos e integradores. Aparecem métodos inovadores de políticas sociais como formas de desenvolver a cidadania e ampliar a participação da população na tomada de decisões. Desenvolvem-se novas experiências e análises que se importam com a aprendizagem social, a descentralização

⁹ Uma política que se inscreve no novo conceito chamado Workfare.

das decisões, a formação de parcerias, a integração social, o fortalecimento das instituições.

Nessa perspectiva, a política social não será avaliada apenas por seus impactos, mas também por sua capacidade de envolver a participação coletiva na tomada de decisões. Somente assim o cidadão deixa de ser mero beneficiário de programas, para se tornar co-produtor deles e se ver como parte ativa na formação dos valores e das instituições; não mais como simples ponto no final do processo de política pública.

Considerações finais

Os propósitos de universalização, integralidade e equidade, previstos constitucionalmente, estão sendo desmantelados pelas privatizações – antes de serem plenamente atingidos –, por representarem tanto um ônus para o Estado, quanto um entrave para o desenvolvimento do capitalismo neoliberal, avesso à intervenção estatal. Invariavelmente, a primeira medida do receituário neoliberal consiste em reduzir os recursos governamentais destinados à manutenção dos regimes sociais públicos, degradando-os para facilitar a sua mercantilização lucrativa. Como essa política aumenta os índices de exclusão e extrema pobreza, recomenda-se focalizar as ações governamentais de proteção nas populações pauperizadas, que não encontram amparo nos canais tradicionais comunitários, religiosos e de parentesco.

A estratégia de focalizar a ação social do Estado na extrema pobreza, num contexto de crescentes disparidades sociais, inevitavelmente consolida e engessa a desigualdade. Isso porque tal política não busca enfrentar a pobreza numa ótica estrutural, mas tão somente aliviar a pobreza dos “grupos socialmente mais vulneráveis”, através da assistência social. Desse modo, acaba-se por estigmatizar os pobres e conformar um processo de naturalização da pobreza (COHEN, 2002). Em outras palavras, as políticas adotadas nessa perspectiva não têm a função de erradicar a pobreza, mas tão somente a função de “gestão da pobreza e da miséria”.

Numa perspectiva de democracia pluralista e participativa, as políticas sociais não podem se restringir à assistência mínima aos miseráveis, mas devem se preocupar em remover as principais fontes de privação: desemprego, carência de capacitação e de oportunidades econômicas; ausência da participação popular na formação de valores, na tomada de decisões e na execução dos programas. A criação de oportunidades sociais de emprego e renda é a condição *sine qua non* para a redução da pobreza, a formação do agente autônomo e autossustentável, algo que emerge como um pilar fundamental do desenvolvimento econômico e social. É a condição para as liberdades individuais, que são apontadas por Amartya Sen como elementos constitutivos básicos do desenvolvimento (SEN, 2000). Com oportunidades sociais adequadas, os indivíduos podem efetivamente arquitetar o seu próprio destino.

Sabe-se que os países desenvolvidos assentaram quase todo o seu expressivo desenvolvimento econômico do pós-guerra nas políticas do Welfare State, que sustentaram um longo ciclo de crescimento via políticas redistributivas e de emprego. Foram criadas, como já foi mencionado anteriormente, políticas de emprego enquanto elementos essenciais ao financiamento dos regimes sociais, numa visão em que o pleno emprego fosse a garantia fundamental de renda e de equilíbrio das contas fiscais. Sem criação maciça de emprego e renda para aumentar a participação das contribuições privadas no financiamento das políticas sociais, os fundos públicos nunca serão suficientes para combater a pobreza, a qual aumenta à medida que a sociedade se estratifica.

Com o emprego, dá-se ao indivíduo oportunidades de crescer na dignidade e contribuir para o funcionamento de uma seguridade social solidária, que possa pagar aposentadorias e amparar quem estiver incapacitado de trabalhar. Com oportunidades sociais adequadas, os indivíduos podem efetivamente elevar suas capacidades humanas, o que tende a caminhar junto com a expansão da produtividade e do poder de auferir renda. Um aumento de capacidades ajuda direta e indiretamente a enriquecer a vida humana e a tornar as privações mais raras e menos crônicas. As oportunidades substantivas incluem capacidades elementares, como educação, saúde e participação política. A sua expansão é, simultaneamente, o fim primordial (papel constitutivo) e o principal meio do desenvolvimento (papel instrumental) econômico e social. Capacitação e oportunidade social são disposições que influenciam a liberdade de um indivíduo viver melhor. Essas facilidades são importantes não só para uma participação mais efetiva em atividades econômicas, mas também para uma melhor condução da vida privada e melhor inserção social. Assim, o crescimento econômico tem de ser julgado não apenas pelo aumento de rendas privadas geradas, mas também pelo grau de proteção à população e pela expansão de serviços sociais que ele pode estimular.

Referências

BANCO MUNDIAL. *Envejecimiento sin Crisis*. Informe do Banco Mundial. Santiago de Chile, 1993.

BEVERIDGE, William. *Social insurance and allied services*. Londres: His Majesty's Stationery Office, 1942.

BOBBIO, Norberto. *O conceito de sociedade civil*. Rio de Janeiro: Graal, 1994.

CASTEL, Robert. *As metamorfoses da questão social - uma crônica do salário*. Vozes, Rio de Janeiro: Vozes, 1998.

COMISSÃO EUROPEIA. *Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão Os seus direitos de segurança social na Alemanha. Julho*. Disponível em:

http://ec.europa.eu/employment_social/empl_portal/SSRinEU/Your%20social%20security%20rights%20in%20Germany_pt.pdf Acessado em 30/09/2013.

COHN, Amélia. *Estado e Políticas Sociais no Neoliberalismo*. São Paulo: Cortez, 2002.

FALEIROS, V. P. A Reforma do Estado no período FHC e as propostas do governo Lula., p. 35 -55, Brasília: INESC, 2004.

FINSLAB. “O que a indústria gasta em publicidade”. Disponível em:

<http://finslab.com/publicidade-e-marketing/artigo-2788.html>. Acesado em 21 de agosto de 2013.

FIORI, José. L. Ajustes e milagres latino-americanos. In: *Os Moedeiros Falsos*: 65-78., Petrópolis: Vozes, 1997.

FOUCAULT, Michel. *Vigiar e Punir*, , Petrópolis: Vozes, 1977.

HARVEY, David. *Social Justice and the City*, Look Inside, The University of Georgia Press. Georgia, 2009.

HERZOG-STEIN, Alexander (2010). *Desconstrução da Seguridade Social*. São Paulo: Folha de São Paulo, 16 de maio de 2010.

HUDSON, Barbara. *Understanding Justice*. Buckingham: Open University Press, 2003.

HUSSON, M. Pour dégonfler la baudruche de la compétitivité, *Le Grain de Sable*, n° 430, 2003. Disponível em : <http://hussonet.free.fr/textes.htm>.

IZERROUGENE, B. A macroeconomia da Previdência Social. *Economia Contemporânea*, v. 13, n. 1, p. 31-46, jan./abr., Rio de Janeiro, 2009.

JOHNSON, Norman. *El Estado del Bienestar en transición: la teoría e la practica del pluralismo de bienestar*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1990.

LA REVUE. Les réformes du droit social en Angleterre - Une victoire pour

les employeurs? Paris: La Revue, Julho, 2013

LE FIGARO. Les principaux points de la réforme de la santé d'Obama, Paris: Le Figaro, 28 de junho de 2012.

LIBÉRATION. Réforme des retraites: vers une hausse des cotisations social, Paris, 26 de Agosto de 2013)...

MÉSZÁROS, István . *Para além do capital*, Campinas: Boitempo Editorial, 2002.

OCDE, disponível em:<http://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryName=451&QueryType=View&Lang=fr>. Acessado em 30/09/2013.

RTP-Notícias. Política social da Alemanha. Disponível em: <http://www.rtp.pt/noticias/index.php?article=458115&tm=7&layout=121&visual=49>. Acesado em 3 de agosto de 2013.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*, São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, Gomes. *Democracia e participação na “reforma” do Estado*. Ed. São Paulo: Cortez, 2003.

SIMMEL, Georg. *Questões fundamentais da Sociologia: indivíduo e sociedade*. Rio de Janeiro: Zahar, 2006.

SOARES, L. T. *Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina*. São Paulo: Cortez, 2000.

INDUZINDO UM QUASE-MERCADO: UMA DISCUSSÃO SOBRE AS CONSEQUÊNCIAS NÃO PREVISTAS DAS ESTRUTURAS DE INCENTIVO NA REDE PÚBLICA DE ENSINO NO ESTADO DE MINAS GERAIS

Igor Assaf Mendes*
Ágnez de Lélis Saraiva**

Resumo: A indução de um mercado educacional via políticas públicas de educação representa uma preocupação atual nas áreas de sociologia e de política. Através do levantamento de pesquisas recentes e argumentação teórica, os autores sugerem que a atual condução das políticas de educação em Minas Gerais tendem a gerar um “quase-mercado”, como já acontece em outros estados brasileiros, onde as desigualdades educacionais são reproduzidas através de uma lógica que estimula as escolas públicas a adotarem mecanismos ocultos de seleção. Segundo os autores políticas públicas voltadas para a qualidade podem gerar distorções ao introduzir lógica competitiva entre as entidades públicas e, portanto, o ideal seria o estímulo a políticas que favoreçam a equidade, que tendem a igualar oportunidades de acesso à educação de qualidade.

Palavras-chave: Quase-mercado-educacional, políticas educacionais, equidade educacional.

INDUCING A QUASI-MARKET: A DISCUSSION OF THE UNINTENDED CONSEQUENCES OF INCENTIVE STRUCTURES IN THE PUBLIC EDUCATION SYSTEM IN THE STATE OF MINAS GERAIS

Abstract: The induction of an educational market via public education policies is a current concern in the areas of sociology and politics. Through

* Mestre em Sociologia e Doutorando em Educação pela Faculdade de Educação da UFMG, Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil

** Mestre em Administração Pública e Pesquisador da Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil

the survey of recent research and theoretical arguments, the authors suggest that the current conduction of educational policies in Minas Gerais tend to generate a “quasi-market”, as already happens in other states of Brazil, where educational inequalities are reproduced through a logic that encourages public schools to adopt hidden selection mechanisms. According to the authors public policies focused on quality can create distortions by inserting competitive logic between public entities and, therefore, the ideal would be the stimulus to policies that promote equity, which tend to equalize opportunities for access to quality education.

Keywords: Quasi-market-educational, educational policies, educational equity.

LA INDUCCIÓN DE UN CUASI MERCADO: UN ANÁLISIS DE LAS CONSECUENCIAS NO DESEADAS DE LAS ESTRUCTURAS DE INCENTIVOS EN LAS ESCUELAS PÚBLICAS EN EL ESTADO DE MINAS GERAIS

Abstract: La inducción de un mercado educativo a través de políticas de educación pública es una preocupación actual en las áreas de la sociología y la política. A través de la encuesta de investigación reciente y argumentos teóricos, los autores sugieren que el comportamiento actual de las políticas de educación en Minas Gerais, tienden a generar un “cuasi-mercado”, como ya sucede en otros estados de Brasil, donde las desigualdades educativas se reproducen a través de una lógica que anima a las escuelas públicas a adoptar mecanismos de selección ocultos. Según los autores se las políticas públicas pueden distorsionar dirigidas la calidad pueden generar distorsiones al introducir la lógica de competencia entre las entidades públicas y, así, lo ideal sería el estímulo a las políticas que promuevan la equidad, que tienden a igualar las oportunidades de acceso a una educación de calidad.

Palabras clave: Las políticas educativas, la equidade educativa, cuasi-mercado-educativa

Introdução

O presente artigo busca refletir sobre a discussão que os autores têm chamado de “quase-mercado” escolar no Brasil, proveniente da sociologia da educação, sob a luz da administração pública e das ciências políticas. A concepção de “mercado escolar” surge principalmente após reformas Neoliberais nas políticas de educação, a partir do ponto de vista dos estabelecimentos de ensino (VAN ZANTEN, 2005). O mercado escolar é geralmen-

te referenciado num contexto de “escolha do estabelecimento” de ensino¹, porém pretende-se apresentar uma perspectiva que permite a interpretação que mesmo em situações em que há matrícula setorizada e um grau relativo de escolha.

A “escolha do estabelecimento” de ensino deriva também das mesmas transformações sociais, porém do ponto de vista das famílias e as estratégias que orientam as suas decisões. Inicialmente as análises faziam referência à economia clássica, em que as famílias eram agentes racionais que usavam estratégias a fim de maximizar seus ganhos. A partir dos anos de 1980, pesquisas passaram a demonstrar a influência de fatores socioculturais nestas escolas (NOGUEIRA, 1998). Os diferentes grupos socioculturais aos quais as famílias pertencem influenciam suas escolhas a partir dos recursos econômicos e sociais aos quais têm acesso, assim como em função das predisposições relativas à educação formal.

Dessa forma “mercado escolar” e “escolha do estabelecimento” são faces da mesma moeda, numa relação de dependência e equilíbrio: a existência de um mercado depende de ofertantes e demandantes.

Considerando que do lado das famílias, a escolha dos estabelecimentos de ensino segue não só a racionalidade econômica, mas, principalmente, aspectos subjetivos. Olhando para o lado da oferta, torna-se necessário explorar um pouco mais a política educacional. Acredita-se que esta tem forte influência não só na oferta de produtos educacionais, mas também nas escolhas. Os estudos mostram que a política determina a distribuição dos recursos e estes estão desigualmente distribuídos entre as escolas da rede pública do estado de Minas Gerais. Neste sentido, esta distribuição desigual, associada aos fatores sócio-econômicos e as condições familiares, entre outros, favoreceu a existência de uma grande desigualdade educacional. E, pensando na superação desta desigualdade, tornam-se necessárias políticas de educação voltadas para equidade. Este é um dos temas tratados por este artigo.

“Mercado- Escolar” e Interdependência Competitiva

Do ponto de vista da economia clássica, a existência de um mercado é condicionada às relações de oferta e de demanda de um bem ou serviço, orientadas por trocas monetárias e que tendem a auto-regulação (MAROY, 2006). No campo da sociologia, pode-se citar a definição clássica dada por Weber em que há mercado quando, ao menos por um lado, há uma

¹ Ambas as expressões são usualmente utilizadas na literatura da área entre aspas e tiveram uma gênese parecida, surgindo como temas relevantes de pesquisas empíricas na década de 1980 (FELIPE, 2009; NOGUEIRA, 1998), após mudanças econômicas, políticas e sociais que transformaram a maneira como as famílias se relacionam com a educação formal.

pluralidade de interessados que competem por oportunidades de troca. As oportunidades de troca são interesses opostos nas relações de mercado – ofertantes e demandantes – que se encontram em uma situação de equilíbrio. A dinâmica das duas características tende a gerar competição entre os ofertantes em busca dos clientes. Dessa forma, a existência de um mercado pressupõe duas relações: as de troca e as de competição (FELIPE, 2009). Em ambas as relações pressupõe-se que o mercado é uma construção social, derivado e condicionado pelas relações sociais.

A discussão a respeito da existência de um “mercado escolar”² já foi estabelecida na sociologia, porém o conceito e as relações que o pressupõe são relativamente recentes nos estudos de sociologia da educação, e vem ganhando espaço na literatura internacional e nacional³. A ideia de “mercado escolar” foi gradualmente sendo introduzida a partir da década de 1980 entre autores europeus e norte-americanos. Até aquele momento a sociologia da educação não considerava a existência de um “mercado escolar”, pois a oferta de educação era extremamente regulada pelo Estado e inserida num contexto de obrigatoriedade. Como uma das relações apontadas acima inexistia – a troca –, pouca consideração havia sobre a relação de competição, ambas necessárias para a existência do mercado.

Durante a década de 1980, assistiu-se nos principais países ocidentais desenvolvidos, a crise do Estado de Bem Estar Social e a introdução da lógica de mercado nas políticas públicas. As reformas da administração pública dos países do hemisfério norte tiveram origens em diversos fatores, entre eles: mudanças econômicas; mudanças culturais; mudanças políticas; e incertezas em relação ao futuro. Esse cenário corroborou para a introdução nestes países da lógica administrativa neoliberal (VAN ZANTEN, 2005) que produziu diferentes variantes. Países como Reino Unido e Estados Unidos, adotaram medidas descentralizadoras da regulação estatal: gestão centrada na escola, com vistas a criação de um **quase-mercado**, introduzindo a lógica econômica na organização e no funcionamento da escola pública. Já em países como Alemanha e França, a implantação de medidas descentralizadoras e de autonomia das escolas, não seguiu uma lógica Neoliberal, e a competição entre as escolas se desenvolveu como resultado de fatores mais relacionados às famílias e suas posições sociais (FELIPE, 2009). Portanto, houve reformas políticas e transformações sociais que afetaram a oferta de educação escolar, porém o consenso sobre a existência de um “mercado escolar” permaneceu na pauta de discussão.

O pressuposto teórico que acompanha a introdução de uma perspectiva de “mercado escolar” é a dissociação entre Estado e oferta escolar, dentro de um sistema competitivo onde o consumidor é que decide a rentabili-

² A expressão aparece na literatura, usualmente, entre aspas. Para uma maior discussão sobre suas origens e usos na sociologia da educação, ver Felipe, 2009.

³ DELVAUX, 2012; FELIPE, 2009; VAN ZANTEN, 2005, entre outros.

dade e a eficácia do mercado. O problema da expressão é que a livre decisão parece não ser compatível com o ensino de caráter público. Segundo Felouzis e Perroton (apud FELIPE, 2009), a perspectiva econômica clássica de mercado não é o suficiente neste caso, já que a oferta escolar é administrada e regulada pelo poder público. Não são todas as famílias que têm o poder de escolha, portanto, o mercado só existe para alguns (Ball, 1995) pois diferentemente de outros setores públicos, a educação ainda é fortemente regulada pelo Estado⁴. A solução foi a adoção da expressão “quase-mercado” quando a oferta de educação formal sofre forte intervenção estatal. Usualmente se adota a expressão “mercado escolar” ao tratar de relações de mercado vinculadas à concepção da economia clássica, existente na oferta de ensino privado. Já a expressão “quase-mercado” representa a competitividade da oferta pública de educação. De qualquer forma não se pode perder de vista que o “quase-mercado”, ainda é mercado:

[...] é “mercado” porque substitui o monopólio estatal com a introdução da competitividade na prestação de serviços públicos; é “quase” porque se diferencia do mercado convencional de diferentes maneiras, em particular, não procurar a maximização dos lucros e a estrutura de sua propriedade não é clara.” (FELIPE, 2009, p. 7)

Ou seja, o “mercado escolar” pode se apresentar de diferentes formas em função das características das políticas nacionais que regulamentam a oferta de ensino formal, pois são frutos de heranças políticas, sociais e/ou religiosas e podem assumir diferentes configurações. A organização oficial do sistema irá ditar como se formará esse mercado. Ele existe de maneira deliberada, no caso das escolas particulares, e como “quase-mercado” entre escolas públicas.

O “quase-mercado” é, portanto, induzido e pode ser feito de maneira deliberada ou não-deliberada. As diferenças entre as políticas de educação adotadas no Reino Unido e na França⁵ permitem uma melhor compreensão destes limites. No Reino Unido ao longo da década de 1980, políticas como o Ato de Reforma Educacional Britânico (COSTA e KOLINSKI, 2012), sofreram forte influência de uma cultura competitiva e democrática fundamentada na livre escolha. Ao vincular os recursos disponibilizados às escolas públicas ao número de alunos matriculados e banir o cadastro escolar vinculado ao território, introduziu-se a livre escolha pelas famílias⁶ com o in-

⁴ O Estado ainda é o maior ofertante de educação e é ele que estabelece os objetivos, conteúdos e metas para o sistema.

⁵ As informações foram coletadas no “Projeto Reguledecnetwork”, pesquisa realizada na Europa que investigou os espaços de interdependência competitiva em seis cidades europeias: Londres, Paris, Lille, Charleroi, Budapeste e Lisboa. Foram estudados 20 anos de políticas educativas nos países onde se situavam as respectivas cidades (FELIPE, 2009; VAN ZANTEN, 2005).

⁶ *School-choice*. A expressão será melhor abordada no próximo capítulo.

tuito de induzir um quase mercado, onde a disputa por recursos – neste caso alunos – com o intuito de gerar melhorias na qualidade da oferta escolar. Ao Estado, cabe a avaliação dos estabelecimentos, atribuindo notas a suas performances. Essas notas servem como critérios objetivos de inferência da qualidade do estabelecimento que, somada a livre escolha, estimula a competitividade a fim de atrair mais alunos. A política introduziu, ao mesmo tempo, as relações de troca e de competitividade necessárias à existência de um mercado.

O “quase-mercado” francês não surgiu em função da livre escolha: na França as matrículas dos alunos são setorizadas, vinculadas ao território de residência. Neste caso o “mercado escolar” surge em meio à características sociais, escolares e étnicas que compõem as escolas. São as percepções das famílias quanto à qualidade das escolas que regula o funcionamento desse mercado. Como não há critérios objetivos de avaliação, pois não há um sistema como no Reino Unido que atribui notas às escolas, os pais ficam sujeitos às informações que podem obter via suas redes de relação, contato com especialistas e de uma relação de confiança entre família e estabelecimento de ensino, em função do vínculo territorial⁷. Mercados escolares na sua configuração francesa, são “mercados com lacunas”, “uma vez que estão circunscritos a espaços localizados” (FELIPE,2009).

Neste primeiro momento, onde as discussões se deram no âmbito da existência de um “mercado escolar” as escolas eram vistas como agentes isolados. Como se pode perceber, os agentes – sejam escolas ou famílias – são considerados racionais e suas escolhas tendem a maximizar os ganhos do ponto de vista individual. YAIR (1996) observa em Israel as relações entre os diferentes estabelecimentos de ensino na disputa por clientela, na perspectiva de uma ecologia escolar. Como foi visto, no Reino Unido a introdução da livre escolha gera competição entre as escolas, o que supostamente favoreceria as famílias via aprimoramentos que os estabelecimentos gerariam em função da competitividade. No entanto, o autor destaca que não são apenas as famílias que podem escolher o estabelecimento. É de se esperar também que escolas estabeleçam um “aluno tipo ideal”: aquele aluno que não oferece dificuldade a escola, gerando esforço por parte dos professores e administração, alunos que não causem distrações organizacionais⁸.

Nesse sentido, as escolas em melhor posição dentro da ecologia escolar têm condições de escolher seus alunos através de mecanismos que dificultam a entrada e permanência de alunos indesejáveis – provas de sele-

⁷ Há relatos de famílias que conseguem burlar a condicionalidade de território de diversas formas. Porém, de maneira geral, as famílias mantêm uma postura passiva às indicações do governo (HÉRAN, 1996)

⁸ Reprovações, problemas disciplinares, descompasso com a turma, etc. Qualquer tipo de situação que requeira da escola tratamento diferenciado. POPEAU (2012) atribui a recusa de alunos difíceis, não por razões escolares, mas em função de uma possível estigmatização da escola aos olhos das famílias.

ção, rigidez disciplinar -, enquanto escolas em piores posições assumem postura de “escola repositório”, em que a entrada e permanência são facilitadas em comparação com escolas de posição de excelência. Ou seja, o que Yair demonstrou foi que estabelecimentos escolares ocupam uma posição numa ecologia escolar e, como agentes, tomam decisões tendo em vista essa posição. Estabelecimentos de excelência irão concentrar os melhores alunos, oferecendo uma educação de excelência acadêmica, enquanto os estabelecimentos repositórios recebem os piores alunos, cumprindo muitas vezes apenas os propósitos formais relativos a obrigatoriedade da educação básica.

A perspectiva demonstrada em YAIR (1996) não exclui o conceito de “mercado escolar”, mas salienta a existência do mesmo dentro de uma interdependência entre os estabelecimentos escolares. É nesses espaços de interdependência competitiva ou espaços de concorrência que os mercados surgem. A noção de interdependência competitiva é adotada por VAN ZANTEN (2005), na medida em que abrange no seu seio noções mais abrangentes do que as de mercado, pois permite falar de vínculos entre as instituições e a posição na ecologia que as próprias escolas se atribuem, além da disputa por alunos. As interdependências variam de acordo com três fatores (FELIPE, 2009): as características e ações da escola; as escolhas dos pais e dos órgãos de gestão; diretrizes locais e nacionais. Relatando os resultados do Projeto “Reguledecnetwork”, VAN ZANTEN (2005) sugere que, para analisarmos a existência de um “quase-mercado”, caracterizado por interdependência competitiva numa ecologia escolar, deve-se estudar simultaneamente “um conjunto de estabelecimentos cuja proximidade e cujo vínculo a uma autoridade educativa comum deixa supor uma relação de interdependência” (VAN ZANTEN, 2005, p. 567).

No Brasil a discussão sobre a formação do “mercado escolar” tem surgido nos últimos anos⁹. Entende-se que, no contexto brasileiro, assim como no francês, não encontramos políticas oficiais que visam induzir um “quase-mercado” escolar (COSTA e KOLINSKI, 2012); porém a sua existência não pode ser descartada. Como salientou VAN ZANTEN (2005), mesmo sem regulamentar ou incentivar a competição e mesmo em situações de matrícula setorizada, o “quase-mercado” pode assumir contornos ocultos e deslocar-se inclusive para o interior das instituições no que se refere aos mecanismos de organização das turmas.

Os primeiros estudos brasileiros destacam as ações administrativas governamentais das três esferas – federal, estadual e municipal - que têm estimulado a criação de um “quase-mercado”, porém diferente do que foi observado no Reino Unido. O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) de 2007 estabeleceu medidas de *accountability* (responsabilização) para o

⁹ CENPEC, 2012; FELIPE, 2009; ALVES e KOLINSKI, 2012; COSTA e KOLINSKI, 2012.

campo da educação e a criação de um índice que mediria a qualidade do ensino básico, o Ideb – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica. O intuito do índice – que leva em consideração não só as notas dos alunos em testes padronizados, mas também taxas de fluxo escolar¹⁰ – é possibilitar a diferentes gestores identificar gargalos e áreas onde devem se concentrar os esforços administrativos a fim de atingir metas conjuntas para o sistema educacional, favorecendo o desenvolvimento do setor (FERNANDES, 2007). A introdução do índice também resultou em consequência não necessariamente prevista: introdução de uma hierarquização das escolas e de competição entre as instituições.

Neste novo cenário, não se pode perder de vista que às escolas públicas não são facultados procedimentos legais e institucionais para a seleção dos alunos, a não ser os estabelecimentos federais e militares. Os estudos a respeito dos arranjos municipais das matrículas (CENPEC, 2012 ;COSTA e KOLINSKI, 2012) mostram que há formas ocultas de filtragem de alunos, “selecionados”¹¹ de acordo com a sua origem social, suas redes de contato e, principalmente, seu desempenho escolar. Essas pesquisas demonstram não só que determinadas escolas criam mecanismos ocultos para selecionar seus alunos, mas que também considerando, a existência de uma ecologia escolar (YAIR, 1996), há escolas “repositórios” que concentram os alunos indesejados pelas outras escolas.

Na cidade do Rio de Janeiro, COSTA e KOLINSKI (2012) pesquisaram entre estabelecimentos da rede fundamental de ensino público, entrevistando pais de alunos, professores e diretoria escolar. Como lá não há restrição territorial para a matrícula de Ensino Fundamental, escolas com menor prestígio são pouco procuradas, enquanto escolas com maior prestígio enfrentam grande demanda. Na impossibilidade de lançar mão de mecanismos formais de seleção, operam mecanismos “obscuros” de seleção de alunos.

Situação parecida foi constatada em Teresina em pesquisa realizada pelo Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária (CENPEC), onde observou-se o surgimento de um quase-mercado entre as escolas públicas, que disputavam os melhores estudantes.

[...] a combinação de oferta desigual e forte concorrência no quase-mercado de serviços educacionais acirra a disputa entre famílias e entre escolas, engendrando um mecanismo de reprodução das desigualdades entre as redes. A grande desigualdade nas oportunidades educacionais ofertadas pelas redes estadual e municipal se reproduz articulada ao sistema de matrículas, que induz os pais a disputarem entre si as vagas nas escolas de prestígio e que dá às unidades escolares

¹⁰ Para uma melhor ideia a respeito do cálculo do Ideb, ver SOARES e XAVIER, 2013.

¹¹ O termo foi utilizado entre aspas pois não se trata de seleção formal.

grande margem de ação para selecionar alunos que melhor se adequem a suas expectativas. (CENPEC, 2012, 39-40)

O “quase-mercado” oculto, combinado à precariedade da escola pública, impulsiona as desigualdades de acesso a recursos educacionais e, portanto, as oportunidades. Além disso, em municípios onde não há setorização da matrícula, as escolas de alto prestígio tendem a atrair estudantes de outras regiões com melhores condições socioeconômicas, cujos pais valorizam a educação; e as de baixo prestígio concentram alunos das redondezas, provavelmente porque os pais valorizam aspectos mais práticos como a proximidade da residência ou por lhes faltar condições para o deslocamento. Tais relações geram uma associação entre territórios pobres e resultados escolares baixos, criando um ciclo virtuoso em alguns estabelecimentos e um ciclo vicioso, em outros.

A Escolha do Estabelecimento

Um mercado é uma construção social. Ele existe quando há agentes ofertantes – de um bem ou serviço – e agentes demandantes. Estabelecem-se, em ambas as facetas do mercado, relações de troca e de competição. Nesse cenário os estabelecimentos escolares são os agentes ofertantes do mercado e as famílias os agentes demandantes. Se não há demanda não há troca e, portanto, não há mercado. Desta forma seria inviável uma discussão sobre a existência do “mercado escolar” sem abordar o lado da demanda por esses serviços. No Brasil a expressão usualmente utilizada para definir essas relações é “escolha do estabelecimento”¹² ou “escolha escolar”¹³. Para evitar confusão neste trabalho optou-se por utilizar o termo “escolha do estabelecimento”.

A “escolha do estabelecimento” não é novidade no campo da sociologia da educação. Na verdade, as relações entre escolas e famílias constituem um dos principais campos de pesquisa da área (POUPEAU, 2012). Durante os anos de 1960, BOURDIEU e PASSERON (2008) já abordavam o tema, explorando principalmente a relação entre a posição social familiar e a reprodução social que se dava na instituição escolar. Até a década de 1980 os estudos não discutiam a “escolha do estabelecimento”, mas sim a relação que a família estabelecia com a educação formal: quanto mais a posição ocupada dependesse da posse de títulos formais, maiores eram seus investimentos (tempo, ajuda, recursos) na educação escolar formal. Segundo POUPEAU (2012), a escolha entrará na pauta das pesquisas a partir da década de 1980, quando se compreende a educação como um bem de consumo comum. Pode-se apontar duas razões para essa ocorrência na área:

¹² NOGUEIRA, 1998; RESENDE, NOGUEIRA e NOGUEIRA, 2011;

¹³ COSTA, 2010; COSTA e KOLINSKI, 2012, entre outros.

(a) escolha não era um problema para gerações passadas em função da homogeneidade e dimensão reduzida da oferta ; (b) concepções de “mercado escolar” e “quase-mercado” surgem na área. A obrigatoriedade do ensino e a universalização do atendimento em países desenvolvidos atingiram patamares novos. Os investimentos dos quais BOURDIEU e PASSERON (2008) falavam em “A Reprodução” agora incluíam estratégias de evitamento e de escolha da instituição escolar. O papel das escolas privadas é essencial nesse sentido, pois são sobretudo elas que respondem pela diversidade de “produtos de educação” às famílias que podem optar. Em consonância com capítulo anterior, Reino Unido e França têm destaque nas pesquisas com o tema da “escolha do estabelecimento”.

No Reino Unido, Stephen Ball, Sharon Gewirtz e Richard Bowe foram os responsáveis por explorar a ligação entre as políticas Neoliberais e a “escolha do estabelecimento” (NOGUEIRA, 1998). A ideologia de mercado adotada pelo governo levou à competição entre os estabelecimentos públicos de ensino e também à competição por eles. As escolhas são determinadas por suas competências individuais, responsabilidade e eficiência. A fim de explorar a “escolha do estabelecimento”, os pesquisadores ingleses realizaram investigação entre famílias londrinas no momento da escolha da escola secundária¹⁴. NOGUEIRA (1998) destaca:

“Os autores consideram a escolha do estabelecimento e a competição por eles uma instância dentro do “campo” [...] educacional [...], onde vantagens sociais, ou seja, diferentes tipos de capital (cultural, social, econômico e simbólico) são utilizados pelos indivíduos como estratégias de distinção / classificação social.” (NOGUEIRA, 1998, p. 43)

Ou seja, a ação de escolha não é uma ação puramente racional, pois há condicionantes sociais que a influenciam, são ajustadas de acordo com as posições socioculturais ocupadas.

Na França destacam-se as pesquisas de François Héran; Gabriel Langouet e Alain Leger; Robert Ballion¹⁵; além de J. C. François e Agnès van Zanten¹⁶, entre outros. As pesquisas francesas destacam-se por considerar o sistema de matrículas setorizadas (*carte scolaire*). Os autores tiveram a oportunidade de demonstrar que a “escolha do estabelecimento” – ou *choix de l'établissement* – não é exclusiva das famílias que podem optar pela rede particular ou apenas dos países onde não há a livre escolha na rede pública de ensino.

¹⁴A opção dos pesquisadores se deve ao fato de que a escola secundária é mais determinante na ocupação futura dos estudantes.

¹⁵Todos citados por NOGUEIRA, 1998.

¹⁶Citados por POUPEAU, 2012.

HÉLAN (1996, apud NOGUEIRA, 1998) distinguiu três comportamentos alternativos para a opção das famílias inseridos em dois tipos de escola: (a) a escolha ativa – por escola particular ou uma escola pública não designada; e (b) a escolha passiva – pela escola pública designada. O tipo de comportamento varia significativamente entre os grupos sociais, sendo que a escolha ativa é própria dos meios favorecidos. Na medida em que a vida escolar do estudante progride, aumenta a participação ativa das famílias, algo semelhante ao que foi apontado na pesquisa inglesa.

COSTA e KOLINSKI (2012), em pesquisa desenvolvida na cidade do Rio de Janeiro, estudaram não só a formação do “quase-mercado”, mas também as diferentes escolhas das famílias no contexto da livre escolha entre escolas públicas do município¹⁷. Os resultados obtidos permitiram aos autores chegarem a conclusões aproximadas as das pesquisas internacionais. Segundo eles, critérios de conveniência prática aparecem nos discursos dos pais: proximidade do local de residência ou de trabalho costuma ter um peso maior nas decisões do que critérios estritamente acadêmicos. Julgamentos de “qualidade” das escolas eram relacionados às características organizacionais e de disciplina¹⁸. É interessante destacar, em relação a esta pesquisa, o papel das redes sociais dos pais para a obtenção de informações a respeito do funcionamento dos estabelecimentos em situações de escassez de critérios objetivos.

Na cidade de Belo Horizonte, dados apresentados por RESENDE, NOGUEIRA e NOGUEIRA (2011), obtidos através de entrevistas com 299 famílias pertencentes a grupos não privilegiados (do ponto de vista do capital cultural familiar), pôde confirmar as impressões da literatura internacional apresentando um perfil das famílias de acordo com o tipo de estabelecimento de ensino – privado, federal ou municipal e estadual, com melhores notas da Prova Brasil; e as escolas municipais e estaduais sem destaque. Os resultados apresentados evidenciam que pais menos escolarizados tendem a privilegiar aspectos práticos e/ou funcionais como proximidade da residência, facilidade de transporte, infraestrutura física, presença de outros filhos na escola; enquanto famílias em condições socioculturais privilegiadas valorizam o desempenho do estabelecimento nas grandes avaliações sistêmicas (Enem, Ideb), a filosofia e os métodos pedagógicos adotados, as atividades complementares oferecidas e o clima escolar.

Nesse sentido pode-se destacar dois critérios de hierarquização das escolas: um subjetivo, relativo à qualidade do alunado associado às características socioeconômicas; e outros objetivo, relativo aos resultados dos testes padronizados como o Ideb ou o Enem.

¹⁷ Foram excluídas as escolas federais e militares.

¹⁸ O critério da disciplina também aparece em pesquisa relatada por NOGUEIRA (2013), quanto à escolha de estabelecimento particulares por famílias da chamada “classe c”.

A hierarquização das escolas é, portanto, uma estratégia de busca de qualidade de ensino realizada pelas famílias. As escolas, apesar de em alguns casos respaldarem-se nos testes padronizados como indicadores objetivos da qualidade, se situam em algum ponto deste espectro de prestígio e devem, portanto, identificar e entender sua posição a fim de se tornarem “mais competitivas” neste “quase-mercado”.

As Políticas Educacionais e o Quase Mercado

Para se proceder uma análise que dê conta da influência do Ideb na configuração do “quase mercado educacional” que vem se formando na rede pública de ensino do estado de Minas Gerais, é preciso identificar como ele é utilizado para a formulação da política educacional pelo governo do estado. Antes disso, é importante considerar também que o modelo federativo brasileiro, contratualizado na Constituição Federal de 1988, concede autonomia para que os entes federados possam formular e implementar as suas políticas sociais, especialmente, as educacionais. Por este motivo, cabe aos estados e municípios utilizar da forma que melhor desejar as informações contidas no Ideb para as suas políticas (ABRUCIO, 2000; ARRETCHE 2004; SOUZA, 2005).

A partir da implementação da referida Constituição, em relação a educação, estabeleceu que as competências seriam compartilhadas entre os entes da Federação. Este fato acabou gerando um problema de ação coletiva. Ou seja, os estados e municípios não alteraram a sua forma de produzir política educacional. E muitos dos entes federados tentaram transferir a responsabilidade na oferta de educação para o outro. Com isso, o sistema educacional continuou apresentando problema de cobertura, acesso, desigualdade, falta de recursos, alta reprovação, entre outras coisas (ABRUCIO; FRANZESE, 2005, ARRETCHE, 2004).

Para resolver o problema de coordenação federativa das políticas educacionais, o Governo Federal aprovou a Lei 9394 de 1996 que entre outras coisas, estabeleceu legalmente as atribuições e responsabilidades de cada um dos entes federação. O marco legal definiu que a educação infantil e o ensino fundamental seriam atribuição dos municípios, o ensino médio seria responsabilidade dos estados e o ensino superior e técnico seria de responsabilidade do Governo Federal. Contudo, foi somente após a criação do Fundef, em 1997, que se estabeleceu os mecanismos de financiamento e começou a induzir os municípios a assumir de forma mais efetiva a provisão do ensino fundamental (Diniz).

Apesar do Fundef ter tido um importante papel no processo de ordenamento e coordenação da política educacional no país, ele tinha como meta a permanência até o ano de 2006 e a sua cobertura limitava-se ao ensino fundamental. Por outro lado, deixava sem cobertura de recursos financeiros a educação infantil, ensino médio, educação de jovens e adul-

tos, ensino especial e ensino técnico. Este fato, talvez explica a grande expansão do ensino fundamental que no final da década de 1990, passou a cobrir mais de 90% das crianças e adolescentes de 7 a 15 anos de idade. E a baixa cobertura das outras modalidades do ensino, especialmente a educação infantil e o ensino médio.

O Fundef teve importante participação na organização e expansão do ensino no Brasil, porém a partir de 2007 ele foi substituído pelo Fundeb. Este fundo além de continuar garantindo os recursos para a financiamento da educação, continuou ordenando e dando a Federação a capacidade de coordenação da política educacional do país. Contudo, apesar desta melhor capacidade de coordenação, os entes federados continuaram a gozar de autonomia para produzir as suas políticas educacionais.

Desta forma, considerando a relativa autonomia dos estados e município, o Governo Federal criou o Ideb, como forma de monitorar a qualidade e a efetividade da educação ofertada. Soares e Xavier reconheceram a dimensão e o significado que este indicador assumiu em relação a educação brasileira e neste sentido argumentaram que

“o Ideb tornou-se a forma privilegiada e frequentemente a única de se analisar a qualidade da educação básica brasileira e, por isso, tem tido grande influência no debate educacional do país. Sua introdução colocou no centro desse debate a idéia de que hoje os sistemas educacionais brasileiro devem ser avaliados não apenas pelos seus processos de ensino e gestão, mas principalmente pelo aprendizado e trajetória escolar dos alunos.” (SOARES; XAVIER, 2013, p 904)

Muitos governos estaduais e municipais brasileiros, por diversas razões, reconhecendo que o Ideb se constituía como importante instrumento para avaliação do desempenho de suas redes, passaram a adotar medidas¹⁹ para forçar as suas unidades escolares a melhorar os seus resultados. Contudo, estas ações podem estar gerando os efeitos indesejados e, até certo ponto, perversos. Este fato deve-se, muitas vezes, ao uso indevido dos resultados deste indicador que mais do que provocar uma reflexão sobre os problemas do sistema educacional, serve para estabelecer um *ranking* das melhores escolas. Ao possibilitar a formação das listas das melhores estabelecimentos de ensino, os governantes acabam estimulando a competição entre as unidades escolares. Ou seja, acabam por fortalecer o “quase mercado” educacional.

¹⁹ As medidas acontecem através de programas formais ou de ações menos formais, como homenagens a escolas com melhor desempenho. É o que aconteceu em 14/09/2012 quando o Governador do Estado de Minas Gerais e a Secretária de Estado de Educação fizeram homenagearam as escolas e entregaram um certificado de “Destaque da Educação” para as mesmas.

Neste sentido, alguns autores sugerem que para obter melhores resultados, as escolas poderão utilizar de algumas estratégias que contrariariam os objetivos do Ideb. Como, a portaria do Ministério da Educação – MEC estabelece que o indicador poderá ser produzido desde que mais 50% dos alunos da escola tenham comparecido, isto permitirá que as unidades escolares selecionem os seus melhores estudantes para realizar a prova. Com isto, poderá obter uma nota melhor na avaliação e figurar como uma boa escola atraindo os melhores alunos para as suas salas de aula (SOARES; XAVIER, 2013).

Um outro efeito perverso e mais grave que já foi identificado por analistas, mas que pode agravar, a medida que o Ideb for utilizado pelas administrações públicas como meio para direcionar as suas políticas educacionais. Neste caso, trata-se do comportamento das escolas. Como dito anteriormente, estas utilizam de mecanismos informais para dificultar que alunos indesejáveis a sua rotina e organização, permaneçam matriculados. Através de mecanismos tais como afastamento das aulas, ocorrências disciplinares, reprovação sucessiva, entre outros mecanismos, forçam estes alunos a buscarem outras escolas mais adequadas ao seu perfil.

Este cenário, identificado em alguns estudos, tem fortalecido este “quase mercado” oculto praticado pela rede pública de ensino. Neste caso, os alunos “piores” ou “inadequados” são decantados, naquelas escolas que também são consideradas de baixa qualidade. Estas, por sua vez, se vêem obrigadas a aceitar estes alunos para não ter as suas portas fechadas. Este círculo vicioso alimenta um forte mecanismo de manutenção e ampliação das desigualdades educacionais.

Fato este que poderia ser revertidos com políticas educacionais não só compensatórias, mas com forte viés de equidade. Acontece que os estudos de políticas educacionais mostram que aquelas voltadas para a equidade são difíceis de ser implementadas, pois supõe a ruptura com o modelo tradicional de escola. Ademais, que alterar a organização e as rotinas das escolas para atender aqueles alunos que dispõem de poucos recursos educacionais simbólicos, é uma tarefa difícil de acontecer por diversos motivos, entre eles, o aumento da carga de trabalho dos docentes (FABRIS, 2004; SARAIVA, 2007).

As Políticas e a Equidade Educacionais

Desigualdade em educação sugere uma série de interpretações. Neste sentido, pode ser distribuição desigual dos recursos educacionais, resultados educacionais diferentes entre grupos sociais distintos, meios de acesso desigual, cobertura pelo sistema que privilegia uma região ou um setor social, entre outras formas de desigualdade. Reconhecer que existe desigualdade educacional é o primeiro passo para tornar um sistema educacional equitativo.

Normalmente, as políticas educacionais são formuladas dependendo da forma como os agentes públicos entendem os problemas educacionais ou das ações de outros atores sociais com poder de influir na agenda governamental (RUA, 2009). Neste sentido, os estudos apontam, pelo menos, para 3 tipos de políticas educacionais diferentes. Ou seja, existem as políticas voltadas para o acesso, outras voltadas para a qualidade e um terceiro tipo que são aquelas voltadas para a equidade. Os dois primeiros tipos reconhecem que o sistema educacional tem problemas e que os problemas atingem todos os indivíduos que acessam as escolas de sua rede. A medida que melhorar a qualidade do sistema, todos os alunos deverão obter melhores resultados (MOLINA, 2000; LOPEZ, 2005; SARAIVA, 2007).

As políticas educacionais com foco na superação das desigualdades educacionais partem do princípio de que a desigualdade é uma realidade que compromete o sistema e os seus resultados. Por isso, a melhoria dos resultados desta política depende, em grande medida, da superação deste problema. Mas, mesmo entre as políticas educacionais voltadas para equidade existem diferenças importantes que precisam ser consideradas quando se discute a redução das desigualdades, a melhoria do desempenho das chamadas escolas ruins e, principalmente, dos alunos provenientes das famílias e comunidades desprovidas de capital educacional. Com isso, reduzir os efeitos do “quase mercado” que opera ocultamente na rede pública de ensino.

Aspectos Gerais das Políticas Educacionais

Em geral, os estudos sobre políticas educacionais mostram que ampliar o número de vagas e facilitar o acesso das crianças e adolescentes ao sistema é um primeiro desafio colocado para os gestores públicos. Foi deste desafio que surgiram as políticas educacionais direcionadas para o acesso. Este modelo procurou, acima de tudo, aumentar a disponibilidade de vagas no sistema e melhorar as oportunidades para que os alunos das diversas camadas sociais possam utilizar destas vagas (Castro e Carnoy 1997). Por esta razão, as políticas educacionais voltadas para o acesso buscaram, então, envolver

“cuantiosas inversiones en el área de la educación destinadas al aumento de las escuelas, salas de clases, personal docente, sueldos, suministros pedagógicos, etc.” (CORRALES, 1999, p 5)²⁰.

Neste modelo não se leva em conta as características do modelo de escola que se oferece, nem se há diferenças no nível sócio econômico das

²⁰ “investiu-se fortemente na área de educação destinado ao aumento das escolas, salas de aula, docentes, salários, materiais pedagógicos, etc.” (Tradução nossa)

crianças e adolescentes que acessam o sistema e, também, se as famílias dispõem de recursos educacionais. O objetivo deste modelo é a oferta de vagas. Diante dos baixos resultados obtidos nas avaliações externas e das críticas recebidas pela ineficiência do sistema surgiram novas discussões propondo um modelo que tivesse como preocupação a qualidade na oferta dos bens educacionais.

Um dos objetivos das políticas educacionais voltadas para a qualidade é melhorar o desempenho acadêmico dos estudantes, diante dos investimentos feitos pelo governo. Normalmente, este tipo de política educacional implica na maximização da produtividade dos professores (CORRALES, 1999; CASTRO; CARNOY, 1997). Ou seja, quando se busca melhorar a qualidade educacional, supõe-se que existe um grande espaço para crescimento da ação dos professores. Acredita-se, neste caso, que apenas a melhoria dos insumos educacionais não é suficiente para melhorar o desempenho do sistema educacional, é necessário também investimentos na formação e no trabalho dos educadores.

A descentralização, a democratização e a avaliação externa, associadas a outras medidas educacionais como a universalização do acesso e da cobertura do ensino básico, a melhoria dos insumos, a introdução de novas tecnologias educacionais e a melhoria da qualificação e remuneração dos professores são algumas das medidas para melhorar a qualidade da educação. Algumas delas já estão sendo implementadas há algum tempo no sistema educacional de Minas Gerais, outras acontecem muito timidamente. Além destas, medidas como as alterações curriculares e pedagógicas²¹ que fazem parte da agenda das políticas de qualidade educacional, vêm sendo discutidas pelo governo do estado.

Apesar dos avanços conseguidos, este tipo de política educacional também não considera a existência das desigualdades na posse dos bens e no uso dos recursos educacionais. Há uma crença que ao melhorar o sistema, certamente todos aqueles que acessá-lo, desfrutará de uma educação melhor. Neste modelo de política, as ações dos agentes públicos, não interferem nas rotinas da escola para adequá-las à vida das comunidades onde estão inseridas. Contudo, diante da permanência dos baixos resultados colhidos por vários dos sistemas educacionais em diversos lugares, surgiram as políticas focadas na equidade.

Não é recente o reconhecimento de que o ensino público brasileiro não está produzindo os efeitos esperados em diversos lugares. Alguns analistas reconhecem que o problema não será superado apenas com a melhoria da qualidade. O problema da iniquidade educacional passou a ser visto como um problema real e um importante obstáculo a ser vencido. Este debate

²¹ Normalmente, estas mudanças visam a introdução do ensino de informática, língua estrangeira moderna, esportes ou de temas como a sexualidade, a afetividade, ética etc.

impulsionou alguns governos a enfrentar este problema e a propor políticas educacionais para equidade. É o que destacou Fabris ao afirmar que,

“durante los anos 80 e 90, comenzó una nueva discusión sobre a la equidad escolar. Sobre la base que la igualdad de acceso a la educación era insuficiente para garantizar igualdad de oportunidades escolares a todos los alumnos, se propuso que el Estado debía apoyar con mayores recursos a los grupos socialmente más vulnerables.” (FABRIS, 2004, p. 6)²²

A princípio as políticas tinham um caráter compensatório²³, isto é, elas visavam corrigir uma situação que se apresentava como problemática. Com o tempo, a medida que o problema da desigualdade se apresentava como uma característica do sistema educacional de vários lugares pelo país, passou a fazer parte da agenda pública de vários municípios e a figurar no cenário das políticas estruturantes.

As políticas voltadas para equidade são aquelas que procuraram assegurar as condições para que meninos e meninas pudessem acessar o sistema educacional de forma mais igual, oferecer os insumos para reduzir as diferenças de condições no interior do sistema, reconhecer da diversidade de itinerários educativos e a desigualdade de recursos educacionais familiares dos alunos. Tratava-se de garantir a efetividade das escolas para a grande maioria da população dos municípios brasileiros que encontravam-se em condições econômicas e sociais desfavorável em relação a educação (CASTRO; CARNOY, 1997; CORRALES, 1999; MOLINA, 2000; MARTINIC, 2001; FABRIS, 2004).

Políticas educacionais com foco na equidade exigiram que o modelo tradicional de escola centrado na transmissão de determinados conteúdos fosse abandonados. Ao mesmo tempo, novas formas de se construir os conhecimentos foram propostos. Foi proposto também que a eficácia do sistema deveria superar a preocupação com a eficiência. O sistema também deveria cobrir todas as crianças, adolescentes e jovens em idade de acessá-lo. E estender para outras faixas de idade que foram privadas do direito a

²² “durante os anos 80 e 90, começou uma nova discussão sobre equidade escolar. Com base no que a igualdade de acesso à educação foi insuficiente para garantir igualdade de oportunidades educacionais para todos os alunos, foi proposto que o Estado deveria apoiar com mais recursos para grupos socialmente vulneráveis”. (Tradução nossa).

²³ Uma das formas de classificar as políticas sociais é se elas têm um caráter compensatório ou se tem um caráter estruturante. As compensatórias, normalmente, são focalizadas, ou seja, atende um determinado grupo social específico ou uma região que demanda uma intervenção pública mais urgente para corrigir um problema provocado por uma catástrofe ambiental ou por efeitos de políticas econômicas ou, ainda, para amparar um determinado grupo que se encontra em situação de risco social. As políticas sociais estruturantes, por sua vez, são universais, ou seja, cobre todos os indivíduos ou grupos sociais que necessitam ou desejam acessá-la. Além disto, tem um caráter mais definitivo e visa melhorar os indicadores sociais de uma população como um todo, protegendo principalmente aqueles que mais precisam de sua cobertura.

educação (FABRIS, 2004; SARAIVA, 2007).

Além disto, os educadores foram provocados a rever sua forma de trabalhar e motivados a lidar com crianças e jovens pobres, com poucos recursos educacionais. Estes, na verdade, vêm apresentando grande dificuldade de permanecer no sistema tradicional de ensino. Percebeu-se que houve aumento de trabalho dos docentes que acreditaram neste novo modelo de educação. Sem, uma remuneração que compensasse este aumento. A necessidade de maior criatividade nas aulas e de um esforço maior de diálogo com os meninos e meninas para possibilitar a construção de um ambiente propício para aprendizagem foram fatores determinantes no aumento de trabalho dos educadores. E para atender novas demandas originadas a partir da presença de crianças e jovens pobres e do novo tratamento que as escolas devem dar a eles, foram mobilizados uma grande quantidade de recursos de toda natureza (FABRIS, 2004; SARAIVA, 2007).

Apesar de todo este esforço para tornar o sistema educacional mais equitativo em muitos lugares do Brasil. O problema da equidade e da efetividade permanece latente na educação brasileira. Ainda persiste o baixo desempenho no sistema como um todo, especialmente, nas escolas públicas estaduais e municipais que atendem a maioria da população. Este cenário de pouca efetividade e de baixo desempenho fica expresso nas avaliações externas e, principalmente, no Ideb.

Frente ao desafio de melhorar o Ideb dos sistemas educacionais e ao mesmo tempo reduzir a competição das escolas públicas pelos “melhores alunos” e das famílias pelas “melhores escolas”, que caracteriza o “quase mercado educacional”, os gestores públicos precisam repensar as suas políticas educacionais. Certamente, há uma forte correlação entre a política educacional praticada pelos estados e municípios e o “quase mercado”.

Considerando que o “quase mercado educacional” é um problema e que ele contribui para o aumento da desigualdade educacional, é necessário estratégias que melhore a educação como um todo e que reduza a competição entre as escolas públicas. Desta forma, a melhoria os indicadores educacionais de um sistema passa longe de estratégias como a premiação das melhores escolas ou escolas que melhorar o seu Ideb. Pois, acredita-se que esta estratégia reforça a competição entre os estabelecimentos de ensino e, conseqüentemente, o quase mercado. Antes dos gestores públicos propor ações como esta, exige-se deles o mínimo de conhecimento dos diferentes tipos de políticas educacionais e os seus efeitos. Ao mesmo tempo, um grande esforço para tornar as escolas efetivas para quem mais necessita delas.

A discussão sobre desigualdade educacional, abordando principalmente aquela que trata das diferenças de desempenho e uso dos recursos envolvendo os estratos da sociedade mineira parece ainda não ser uma preocupação a constar da agenda da Secretaria de Estado da Educação de Minas

Gerais. Uma passada rápida pelos programas e projetos que compõem a agenda educacional do Governo do Estado não se percebe ainda a existência de algum deles com este caráter de reverter o cenário de iniquidade do sistema público mineiro. Pelo contrário, o Programa Reinventando o Ensino Médio que se propõe como carro chefe entre os programas governamentais, aparentemente se mostra com um foco universalista e não reconhece a existência da desigualdade. Neste sentido, a falta de reflexão e de projetos voltados para a superação das desigualdades, acaba por levar o governo a utilização do Ideb de forma equivocada, reforçando a lista das melhores escolas e induzindo a práticas que contrariam os objetivos deste índice.

Considerações Finais

Como se viu no balanço da literatura recente é que o quase mercado educacional envolvendo as escolas da rede pública parece ser uma realidade. Neste sentido, tanto as famílias disputam as “melhores” escolas, quanto as escolas disputam os “melhores” alunos. Trata-se de uma prática em que se busca adequar as escolas aos alunos que melhor lhes convêm. E no outro sentido, trata-se de uma estratégia familiar para buscar aquelas escolas que melhor atendem aos seus interesses e recursos educacionais.

O que se percebe que esta é uma prática predatória para a educação. Ela pode gerar inúmeras consequências perversas. Neste caso, a decantação dos chamados “piores” alunos nas chamadas “piores” escolas, a criação de um ranking de escolas e, como desdobramento deste, a hierarquização dos estabelecimentos de ensino e a permanência de um cenário de iniquidade educacional, entre outras.

Apesar de não haver consenso sobre a influência das políticas educacionais na melhoria do desempenho, estas podem influir no relacionamento entre os estabelecimentos de ensino. Elas podem aumentar ou diminuir a competição entre as escolas que compõem a sua rede de ensino. E pode alterar a distribuição dos recursos públicos para a educação e tornar mais equitativo o sistema educacional.

Especificamente na rede pública de ensino do Governo do Estado de Minas Gerais, uma análise geral e não pormenorizada, percebeu-se que o uso do Ideb e os vários programas que estão em vigor não têm foco na equidade educacional e na redução do “quase mercado”. Pelo contrário, o uso do ranking das escolas públicas estaduais e a premiação das melhores no Ideb, podem estar provocando o acirramento da competição e, consequentemente, a cristalização do quase mercado. E, no limite, estar contribuindo para manutenção e ampliação da desigualdade educacional no estado.

Referências

- ABRUCIO, Fernando Luiz e FRANZESE, Cibele. *Federalismo e Políticas Públicas: o impacto das relações intergovenamentais no Brasil*. ENAP, Brasília 2005.
- ARRETCHE, Marta. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*.n. 18. Pag 17 – 26, São Paulo 2004.
- ALVES, F. e KOSLINSKI, M. C. Novos olhares para as desigualdades de oportunidades educacionais: a segregação residencial e a relação favela-asfalto no contexto carioca. In: *Educ. Soc.*, Campinas, v. 33, n. 120, p. 805-831, jul.-set. 2012. Disponível em < <http://www.cedes.unicamp.br> >, acesso em 04 abr. 2013.
- BALLION, R. *La Bonne école: évaluation et choix du collège et du lycée*. Paris: Hatier, 1990.
- BALL, S.; VINCENT, C. “I heard it in the grapevine”: “Hot” knowledge and school choice. *British Journal of Sociology of Education*, v.19, n.3, p.377-400,1998.
- BONAL, X. *Sociología de la educación*. Buenos Aires: Editorial Paidós, 1998.
- BOURDIEU, P. *A distinção: crítica social do julgamento*. São Paulo: EDUSP; Porto Alegre, RS: Zouk, 2007.
- _____. A escola conservadora: as desigualdades frente à escola e à cultura. In: NOGUEIRA. M. A. ; CATANI, A. (organizadores). *Escritos de Educação*. Petrópolis, RJ:Editora Vozes, 2010 (a), pp. 39-64.
- _____. O futuro de classe e causalidade do provável. In: NOGUEIRA. M. A.; CATANI, A. (organizadores). *Escritos de Educação*. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2010c, pp. 81-126.
- CASTELLS, M. *A questão urbana*. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2009.
- CENPEC. Educação em territórios de alta vulnerabilidade social na metrópole. Disponível em: < <http://bit.ly/nLH6tw> >. Acesso em 03 abr. 2013.
- _____. Desigualdades educacionais no espaço urbano: o caso de Teresina. In: *Informe de Pesquisa*, n.5. São Paulo, Outubro, 2012. Disponível em: < <http://tinyurl.com/kp7k5yz> >. Acesso em 03 jun. 2013.

CARNOY, Martin e CASTRO, Cláudio Moura e. *Como anda a reforma na educação na América Latina?* 1997 .

CORRALES, Javier. *Aspectos políticos en la implementación de las reformas educativas*. PREAL, julho de 1999.

COSTA, M. ; KOLINSKI, M. C. Quase-Mercado oculto: disputa por escolas “comuns” no Rio de Janeiro. *Cadernos de Pesquisa*. V 41, n. 142. Jan/Abr 2011.

COSTA, R. C. A. Caminhos da Excelência: analisando a escola Chad Goblin. Trabalho apresentado no XVI Congresso Brasileiro de Sociologia, setembro de 2013. Disponível em: <<http://tinyurl.com/caminhos-excelencia>>. Acesso em setembro de 2013.

FABRIS, Maria Teresa Rojas. Formas de comprender el problema de la equidad escolar: una mirada desde las racionalidades de los actores sociales. *Revista Práxis* nº 4, Chile, junho de 2004, pp. 6 – 18.

LOPEZ, Nestor. Desigualdades sociales y educativas en América Latina: algunas senales para repensar las políticas en la región. Seminário “Globalización, educación y pobreza en América Latina: para una nueva agenda política?” Barcelona, 27 e 28 de outubro de 2005.

NERI, M. C. (Coord). *A nova classe média*. Rio de Janeiro: FGV/ IBRE, CPS, 2008. Disponível em: <http://www3.fgv.br/ibrecps/M3/M3_ANovaClasseMedia_Port_2.pdf>. Acesso em: 04 de abril de 2013.

MARTINIC, Sergio. Conflictos políticos e interacciones comunicativas en las reformas educativas en América Latina. *Revista Ibero-Americana*, nº 27, pp. 17 – 33, set - dez 2001.

MOLINA, Carlos Gerardo. *Las Reformas educativas em América Latina: hacia para una mayor equidad?* INDES, novembro de 2000.

NOGUEIRA, C. M.; CUNHA, M. A. A. ; VIANA, M. J. B. ; RESENDE, T. F. A Influência da família no desempenho escolar: estudo de dados da geração escolar 2005. In: *Revista Contemporânea de Educação*. Rio de Janeiro-UFRJ, v.4, n.8, ago-dez. 2009 p. 379 a 396. Disponível em: < <http://www.fae.ufmg.br/osfe/Artigo%20Osfe%202009.pdf> >, acesso em 02 de abril de 2013.

POCHMANN, M. *Nova Classe Média?: o trabalho na base da pirâmide social brasileira*. São Paulo: Boitempo, 2012.

RESENDE, T.F. ; NOGUEIRA, C. M. M. e NOGUEIRA, M. A. Escolha do estabelecimento de ensino e perfis familiares: uma faceta a mais das desigualdades escolares. In: *Educação e Sociedade*, v. 32, n. 117, p. 953-970, out.-dez. 2011. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em 05 de abril de 2013.

RIBEIRO, L. C. Q. Segregação residencial e segmentação social: o “efeito vizinhança” na reprodução da pobreza nas metrópoles brasileiras. In: *CADERNOS METRÓPOLE*, N. 13, pp. 47-70, 1º sem. 2005. Disponível em: [<http://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/download/8799/6520>]. Acesso em 02 de junho de 2013.

RIBEIRO, L.C.Q.; KOSLINSKI, M.C. A cidade contra a escola?: o caso do município do Rio de Janeiro. *Revista Contemporânea de Educação*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 8, p. 351-378, 2009.

RIBEIRO, L.C.Q.; KOSLINSKI, M.C. Fronteiras urbanas da democratização das oportunidades educacionais: o caso do Rio de Janeiro. In: RIBEIRO, L.C.Q. et al. (Org.). *Desigualdades urbanas, desigualdades escolares*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2010. p. 121-153.

SARAIVA, Ágnez de Lélis. *Conflitos e Constrangimentos que Cercam a Implementação de Políticas Educacionais Voltadas para Equidade: o caso da Escola Plural*. Dissertação de Mestrado. FJP 2007.

SILVA, N. V.; HASENBALG, C.. Tendências da desigualdade educacional no Brasil. In: *Dados*, Rio de Janeiro, v.43, n. 3, 2000. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582000000300001&lng=en&nrm=iso. Acesso em 17 Mar. 2011

_____. Recursos familiares e transições educacionais. In: *Cadernos de Saúde Pública* [online]. 2002, vol. 18 (Suplemento), pp. 67-76. Rio de Janeiro. Disponível em: http://www.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2002000700008&lng=en&nrm=iso. Acesso em 20 de março de 2011.

SOARES, J. F. ; RIGOTTI, J. I.; e ANDRADE, L. T. As desigualdades socioespaciais e o efeito das escolas públicas de Belo Horizonte. In: RIBEIRO, L. C. Q.; e KAZTMAN, R. *A cidade contra a escola*. Rio de Janeiro: Letra Capital; FAPERJ, 2008.

SOARES, J.F. e XAVIER, F.P. Pressupostos Educacionais e Estatísticos do IDEB. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 34. N. 124, p 903-923, jul-set de 2013.

SOUZA, Celina. Federalismo e Conflitos Distributivos: disputas dos estados por recursos federais. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro,

Vol. 46, no 2, 2003, pp. 345 a 384

SOUZA, J. *Os batalhadores brasileiros: nova classe média ou nova classe trabalhadora?* 2. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012.

TONUCCI FILHO, João Bosco Moura. Belo Horizonte - da cidade planejada à metrópole segregada. In: ANPUR. *Anais XIII ENANPUR*. Florianópolis, 2009.

VAN ZANTEN, A. Efeitos da concorrência sobre a atividade dos estabelecimentos escolares. *Cadernos de Pesquisa*, v. 35, n. 126, p. 565-593, set./dez. 2005.

YACCOUB, H. A Chamada Nova Classe Média: cultura material, inclusão e distinção social. In: *Horizontes Antropológicos*, Porto Alegre, ano 17, n. 36, p. 197-231, jul./dez. 2011.

YAIR, G. School organization and Market ecology: a realist sociological look at the infrastructure of school choice. In: *British journal of sociology of education*, vol. 17, n. 4, 1996, pg. 453-471.

ZOLINI, G. P. P. *A inflexão do conceito de gentrificação em conjuntos urbanos patrimoniais em cidades de pequeno porte: os casos mineiros de São Thomé das Letras e Tiradentes*. Dissertação de mestrado do curso de Pós-Graduação em Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais, 2007. Disponível em: www.bibliotecadigital.ufmg.br. Acesso em julho de 2013.

EXCELÊNCIA COM EQUIDADE: AS LIÇÕES DAS ESCOLAS BRASILEIRAS QUE OFERECEM EDUCAÇÃO DE QUALIDADE A ALUNOS DE BAIXO NÍVEL SOCIOECONÔMICO*

Regina Carla Madalozzo**
Ernesto Martins Faria***

Resumo: Partindo da hipótese que todo aluno, independentemente de sua classe social, tem o direito e a possibilidade de aprendizado, selecionamos um grupo de 6 escolas consideradas “casos de sucesso” no aprendizado de crianças com baixo nível socioeconômico que foram pesquisadas em profundidade. Nossas conclusões apontam para fatores em comum entre escolas de diferentes regiões do Brasil e que eram considerados, pelos profissionais dessas escolas, como fatores determinantes do sucesso escolar. Segundo nossa pesquisa, os principais pontos de sucesso são: estabelecimento de metas de aprendizado, acompanhamento contínuo, uso de dados para tomada de decisão pedagógica e manutenção de um ambiente agradável de estudo. Ao mesmo tempo, percebemos algumas condições necessárias para que esses fatores tivessem sucesso em sua implementação: fluxo de comunicação aberto, respeito à experiência do professor e apoio em seu trabalho, enfrentamento de resistências internas com grupos comprometidos com a causa do aprendizado e, por fim, apoio da comunidade. Nossa pesquisa mostra que é sim possível mudar a situação da qualidade do ensino na rede pública mesmo sem significativas mudanças na legislação. A replicabilidade dos modelos aqui apresentados é fundamental para permitir um salto na qualidade da educação pública que possibilite aprendizado para todos.

* Pesquisa financiada pela Fundação Lemann e Itaú BBA.

** Ph.D. em Economia pela University of Illinois at Urbana-Champaign, 2002; Mestre em economia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1998; Graduada em economia pela PUC-Rio, 1995. Atualmente é Professora Associada do Insper - Ibmecc São Paulo.

*** Graduado em Ciências Econômicas pelo Insper Instituto de Ensino e Pesquisa (2008), com extensão em Econometria Aplicada pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (Fipe-USP, 2012) e mestrando em Gestão e Políticas Públicas na Fundação Getúlio Vargas (FGV-SP). Atualmente exerce a função de Coordenador de Projetos na Fundação Lemann.

Palavras-chave: Qualidade da educação, equidade no aprendizado, escola pública, matemática, língua portuguesa, Prova Brasil, nível socioeconômico, Ideb.

Abstract: Assuming that every student, regardless of his/her social class, has the right and possibility to learn, we selected a group of 6 schools, which were studied in depth, considered “success stories” in the learning process of low-income children. Our conclusions point to common factors among the schools, from different regions in Brazil, which were considered by the professionals from these schools as decisive factors for the educational attainment. According to our research, the main points of success are: establishing learning targets, ongoing monitoring, data use for pedagogical decision-making and maintenance of a pleasant study environment. For the success of these factors, in its implementation, we also noticed some necessary conditions: open communication flow, respect regarding the teacher’s experience and support in his/her work, dealing with internal resistance with groups involved with the learning cause and finally, the community’s support. Our research shows that it’s possible to change the situation regarding the education quality in public schools without major changes in legislation. The reproduction of the presented models is essential to allow a jump in quality in public schools, which enables the learning process for everyone.

Keywords: Quality of education, equality in the learning process, public school, Math, Portuguese, Prova Brasil, socioeconomic status, Ideb (Basic Education Development Index).

Resumen: Partiendo de la hipótesis de que todo alumno, independientemente de su clase social, tiene el derecho y la posibilidad de aprendizaje, seleccionamos un grupo de seis escuelas consideradas “casos de éxito” de aprendizaje de niños de bajo nivel socioeconómico que fueron estudiadas en profundidad. Nuestras conclusiones apuntan a factores en común entre escuelas de diferentes regiones de Brasil y que eran considerados, por los profesionales de esas escuelas, como factores determinantes de éxito escolar. Según nuestra investigación, los principales puntos destacados son: establecimiento de metas de aprendizaje, acompañamiento continuo, usos de datos para la toma de decisiones pedagógicas y la mantención de un ambiente agradable para estudiar. Al mismo tiempo, percibimos algunas condiciones necesarias para que estos factores tuvieran éxito en su implementación: flujo de comunicación abierto, respeto a la experiencia del profesor y apoyo en su trabajo, enfrentamiento de resistencias internas con grupos comprometidos con la causa del aprendizaje y, finalmente, apoyo de la comunidad. Nuestro estudio muestra que es, de hecho, posible cambiar la situación de calidad de la enseñanza en la red pública incluso sin cambios en la legislación. la replicación de los modelos aquí presentados

es fundamental para permitir un salto en la calidad de la educación pública que posibilite el aprendizaje para todos.

Palabras clave: Calidad de la educación, la igualdad en el proceso de aprendizaje, escuela pública, Matemáticas, Inglés, Prova Brasil, el nivel socioeconómico, Ideb (Índice de Desarrollo de la Educación Básica).

Introdução

Estudos nacionais e internacionais em educação, analisando diferentes faixas etárias, apontam a existência de grande correlação entre os resultados dos alunos em testes padronizados e a situação socioeconômica de suas famílias (FERRÃO *et al.*, 2001 e SOARES e COLLARES, 2006). A condição econômica e a escolaridade dos pais influenciam o aprendizado na medida em que crianças de nível socioeconômico mais baixo tendem a ter menos estímulos em casa, incluindo menor acesso a materiais propícios ao estudo e exposição a um vocabulário menos abrangente.

Correlação, no entanto, não é causalidade e sabemos que alunos pobres, se garantidas as condições para o aprendizado, têm, sim, todo o potencial e a capacidade para superar essas desvantagens e apresentar resultados que indicam um aprendizado de alta qualidade. Quando isso acontece, a educação cumpre plenamente seu papel transformador, interferindo no futuro dessas crianças e criando condições para que adquiram competências importantes, sejam capazes de desenvolver seu potencial e de ascender socialmente.

Neste estudo, investigamos justamente um grupo seletivo de escolas públicas que atendem alunos de nível socioeconômico baixo e que, considerando os resultados da Prova Brasil 2011 e de seu Ideb, tiveram sucesso no aprendizado. O foco são os anos iniciais do Ensino Fundamental (1º ao 5º ano) e as escolas escolhidas se encontram nas cinco regiões geográficas do Brasil. Para selecioná-las, em cada região do país, filtramos as escolas que atendem alunos de mais baixo nível socioeconômico. Um segundo filtro foi aplicado para verificar, entre estas escolas, aquelas em que pelo menos 70% dos alunos fizeram a Prova Brasil, que tinham um Ideb maior ou igual a 6 e pelo menos 70% dos alunos no nível adequado de proficiência e no máximo 5% dos alunos no nível insuficiente, de acordo com a interpretação da escala Saeb, utilizada por muitos especialistas (SOARES, 2009 e TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2010). Finalmente, foi verificado se os resultados eram consistentes, ou seja, se o Ideb e os dados de aprendizado evoluíram de 2007 para 2009 e também de 2009 para 2011.

Escolhemos dividir o estudo em duas seções principais: “o quê”, que se debruça sobre quatro práticas comuns às escolas que conseguem garantir

o aprendizado de todos os alunos; e “*como*”, que discute quatro estratégias-chave usadas por essas escolas ao implementar mudanças. A divisão se baseou em uma constatação importante: em todas as escolas visitadas, *como* determinadas iniciativas e práticas foram adotadas foi tão decisivo para o sucesso quanto *o que* elas decidiram fazer.

A próxima seção apresenta a metodologia da pesquisa e é seguida pela seção 2, que trata dos principais aspectos em comum entre essas escolas. Na seção 3 descrevemos as quatro principais estratégias que impulsionaram o sucesso nessas escolas. Por fim, na última seção serão apresentadas as principais conclusões dessa pesquisa.

1 Seleção da Amostra e Metodologia da Pesquisa

O objetivo desse estudo foi conhecer e comparar escolas públicas que atendem alunos de nível socioeconômico baixo e que, considerando os resultados da Prova Brasil 2011 e de seu Ideb, tiveram sucesso no aprendizado. Cada escola selecionada foi visitada por um grupo de pesquisadores que passou ao menos dois dias no município e conduziu entrevistas com professores, diretores, alunos e Secretário(a) Municipal de Educação. Nesse estudo, o foco foram os anos iniciais do Ensino Fundamental (1º ao 5º ano) e as escolas escolhidas se encontram nas cinco regiões geográficas do Brasil.

Para selecioná-las, em cada região do país, filtramos as escolas que atendem alunos de mais baixo nível socioeconômico. Um segundo filtro foi aplicado para verificar, entre estas escolas, aquelas em que pelo menos 70% dos alunos fizeram a Prova Brasil, que tinham um Ideb maior ou igual a 6 e pelo menos 70% dos alunos no nível adequado de proficiência e no máximo 5% dos alunos no nível insuficiente, de acordo com a interpretação da escala Saeb, utilizada por muitos especialistas (SOARES, 2009 e TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2010). Finalmente, foi verificado se os resultados eram consistentes, ou seja, se o Ideb e os dados de aprendizado evoluíram de 2007 para 2009 e também de 2009 para 2011.

Os cruzamentos resultaram em um grupo de 215 escolas, entre as quais, seis foram escolhidas para a etapa qualitativa da pesquisa: no Norte, a Escola Municipal Beatriz Rodrigues da Silva (Palmas, TO); no Sudeste, o CIEP Glauber Rocha (Rio de Janeiro, RJ); no Centro-Oeste, a Escola Municipal João Batista Filho (Acreúna, GO); no Nordeste, a Escola de Ensino Fundamental Maria Alves de Mesquita (Pedra Branca, CE) e a Escola CAÍC Raimundo Pimentel Gomes (Sobral, CE); e, no Sul, a Escola Municipal Suzana Moraes Balen (Foz do Iguaçu, PR). Todas essas estão entre as que atendem alunos de nível socioeconômico mais baixo em suas respectivas regiões. No caso das duas últimas escolas, vale ressaltar que as cidades em que se encontram – Foz do Iguaçu e Sobral – apresentam bons resultados de aprendizado em toda a rede.

Buscando identificar práticas e características comuns que ajudam a explicar o êxito dessas escolas, um grupo de pesquisadores visitou cada uma delas, cumprindo o seguinte roteiro: entrevistas com o Secretário Municipal de Educação da cidade, com o diretor escolar, com o coordenador pedagógico e com um trio de professores de cada escola; grupo focal com alunos; e observação de salas de aula e do ambiente da escola. No Anexo desse estudo, encontram o detalhamento das metodologias tanto para escolha das escolas a serem visitadas como dos procedimentos das pesquisas no campo.

2 O quê? – Quatro práticas comuns às escolas que conseguem garantir o aprendizado de todos os alunos

2.1 Definir metas e ter claro o que se quer alcançar

Um aspecto que chama a atenção em todas as escolas visitadas é que o processo de mudança, que levou aos bons resultados atuais, começou com o desenho de metas de aonde elas queriam chegar.

Em Pedra Branca, Sobral e Foz do Iguaçu, que apresentaram avanços consideráveis nos últimos quatro anos, as Secretarias de Educação foram as responsáveis por olhar para os resultados das avaliações e outros indicadores, identificar os pontos fracos em relação ao aprendizado e, a partir daí, criar um plano estruturado de recuperação do ensino, com metas claras para cada escola. As escolas do Rio de Janeiro, Acreúna e Palmas também passaram por esse processo, independentemente de suas redes conseguirem implementar com sucesso esse modelo para todas as escolas.

“Eu ouvi durante muito tempo que os alunos são pobres, que eles vivem em uma área deflagrada, não têm uma família... E a gente mostrou que isso tudo não era impedimento e que são crianças que só precisavam de intervenções.” – Diretor¹

“Uma ação importante foi deixar claro quais eram as metas a serem alcançadas. A educação no Brasil sempre foi muito subjetiva e nós aqui tentamos transformar a subjetividade em algo objetivo. Temos metas claras e todas elas são voltadas para a aprendizagem das crianças. E esse é o nosso foco.” – Secretário de Educação

“Fizemos uma análise de qual era a nossa situação: nós mostramos o índice de reprovação, as taxas de evasão, as notas da Prova Brasil, comparamos com outros municípios, mostrando nossa realidade e dizendo que era possível” – Secretário de Educação

¹ Como o estudo foca nas características em comum verificadas nas escolas optou-se por não identificar os entrevistados.

As metas desenhadas tinham como foco que todos os alunos aprendessem o conteúdo esperado para sua série na idade certa. A criação do Ideb (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, indicador nacional de aprendizado) em 2007 foi um marco importante nesse processo, que permitiu aos gestores e educadores comparar o rendimento dos alunos de suas escolas com o apresentado por escolas semelhantes. Algumas redes e escolas usaram também as avaliações oficiais estaduais e municipais para fixar suas metas.

A decisão de estabelecer as metas criou ainda a necessidade de definir parâmetros claros sobre o que se espera que os alunos aprendam. Afinal, sem isso, como saber se o aluno tem ou não um aprendizado adequado àquela série? Para isso, fixar objetivos de aprendizado por meio de um currículo estruturado foi decisivo. Alguns currículos foram unificados pela rede municipal – caso do Rio de Janeiro, por exemplo. Em outras escolas, o currículo é definido anualmente pela própria escola e apresentado para ser validado pela Secretaria Municipal de Ensino – caso de Foz do Iguaçu.

Uma vez definidas as metas, as escolas focaram em planejar cuidadosamente – e, em muitos casos, com o apoio da Secretaria – as estratégias e ações que usariam para conseguir atingi-las. É interessante observar que, apesar de estarem atreladas às notas dos alunos em provas padronizadas, as estratégias para que as escolas conseguissem atingir as metas foram muito além de treinar os alunos para as provas e envolveram aspectos pedagógicos considerados relevantes para o sucesso escolar, como formação continuada dos professores, reforço para os alunos com dificuldades e atividades extracurriculares.

Como incentivo para o atingimento das metas, todas as redes atrelaram bônus, valorizando e reconhecendo os professores que conseguem garantir o aprendizado de seus alunos. Em algumas Secretarias, o prêmio de um bom desempenho no Ideb é distribuído entre todos os funcionários da escola, não somente os professores. Em Foz do Iguaçu, o décimo quarto salário, por exemplo, é uma conquista de todos os funcionários da escola em caso de desempenho acima da meta no Ideb. A maneira como o bônus foi implementado em cada rede, enfatizando que o cumprimento das metas representa o aprendizado efetivo dos alunos, será detalhada mais a frente neste estudo.

Gestores e professores concordam que as metas tiveram um papel muito importante, sendo decisivas para nortear o trabalho do dia a dia e garantir o foco no aprendizado.

“Todo começo de ano, na semana pedagógica, os coordenadores e diretores trabalham com as metas de aprendizagem. Faz parte de um programa da escola que é o plano de ação da escola. A gente estipula planos de aprendizagem e vai trabalhar em cima.”–Coordenador Pedagógico

2.2 Acompanhar de perto – e continuamente – o aprendizado dos alunos

O estabelecimento de metas de longo prazo reforçou a importância de medir continuamente o desenvolvimento dos alunos nessas escolas. Nesse sentido, o acompanhamento permanente do processo de aprendizado foi outra prática comum que contribuiu para que elas avançassem. Ao longo de todo o ano, professores, coordenadores e diretores são capazes de identificar os conteúdos que cada aluno já domina e os conteúdos em que esse aluno ainda precisa melhorar. O acompanhamento do aprendizado é algo contínuo e consistente, que se faz diariamente – e não apenas em provas periódicas que acontecem ao final de determinados períodos.

“Quando é feita uma avaliação, essas são corrigidas e comentadas em sala de aula. A gente analisa, fala com o aluno, procura saber qual é o motivo para resolver as dificuldades. O nosso trabalho é todo dia, é corpo a corpo, uma dedicação diária.” – Professor

Para ter esse conhecimento aprofundado sobre a evolução dos alunos, as escolas se valem de uma análise detalhada das avaliações oficiais, de avaliações desenvolvidas internamente e também de uma cultura de acompanhamento e supervisão do dia a dia escolar que está presente fortemente entre alunos, professores e diretores.

No caso das avaliações oficiais (tanto as federais como as estaduais ou municipais), é interessante observar o quanto cada escola destrincha os seus resultados. Um fator comum em todas as escolas visitadas pelos pesquisadores, por exemplo, foi que o grupo de gestores e educadores se preocupou em entender o que o Ideb ou outros indicadores locais estavam medindo. Em alguns casos, indo muito além das médias reveladas pelos indicadores, a Secretaria de Educação, em conjunto com os educadores, analisou os descritores das provas e elaborou avaliações para o uso interno de cada escola.

Os resultados ajudam a diagnosticar aqueles que precisam de reforço escolar e também são úteis para que os professores, com o apoio da Secretaria, reflitam sobre os conteúdos que os alunos não demonstraram dominar e pensem em soluções para garantir o aprendizado deles.

Além de avaliações, ferramentas para acompanhar ainda mais de perto o aprendizado são utilizadas nessas escolas. Em Foz do Iguaçu, por exemplo, fazem parte da rotina das escolas a observação das salas de aula e a análise dos cadernos dos alunos pela equipe da Secretaria de Educação responsável por auxiliar o 4º e 5º anos.

A cultura da avaliação permanente – e, especialmente, construtiva – é tão forte nessas escolas que a equipe e os alunos demonstram uma relação

natural com as avaliações. Eles entendem que o objetivo está longe de ser rotular alunos ou escolas, mas sim entender o processo de aprendizagem e corrigir eventuais desalinhamentos entre os objetivos e a realidade.

“As provas são uma ferramenta para você saber se as coisas estão caminhando ou não.” – Coordenador Pedagógico
“Mais importante que Ideb é saber se as crianças aprenderam.”
– Diretor

A grande vantagem desse modelo de acompanhamento contínuo e focado no aprendizado é que a escola é capaz de interferir assim que identifica um problema de aprendizagem, impedindo que os alunos fiquem para trás.

“A gente identificou que alguns alunos estavam com dificuldade de alfabetização. Vamos reprovar? Não, vamos criar um mecanismo de recuperar essas crianças. Então vamos fazer uma turma com menor número de alunos e com professor especializado em alfabetização.” – Coordenador Pedagógico

2.3 Usar dados sobre o aprendizado para embasar ações pedagógicas

As avaliações frequentes e o acompanhamento contínuo dos alunos entregam às escolas uma grande base de dados sobre o aprendizado. O uso dessas informações para planejar, desenhar e implementar as ações pedagógicas é outra característica comum às escolas de sucesso.

O que os alunos estão ou não aprendendo é a base para a formação continuada dos professores, o reforço escolar e até mesmo questões mais simples do dia a dia da escola, como a organização da sala de aula. A ideia é garantir um trabalho mais direcionado da equipe, ajudando os professores a dar um suporte mais eficaz para cada aluno.

No caso da formação continuada, por exemplo, os entrevistados citam as avaliações dos alunos como uma forma de diagnosticar nos professores os principais pontos a serem aprimorados.

“Pelos resultados dos alunos nas avaliações, eu vejo se tem um professor que não está indo bem. Então, eu converso com o coordenador para saber o que está acontecendo e chamo o professor para a gente conversar. Depois, ele vai ter que me dizer o que vai fazer para melhorar o resultado da avaliação.” – Diretor

E não é só o conteúdo das formações que é pautado pelos dados sobre aprendizado. Muitas vezes, o próprio formador é escolhido com base nos resultados alcançados com os alunos. Em Pedra Branca, se a escola identifica por meio das avaliações que um dos professores está conseguindo ensinar determinado conteúdo que os outros não conseguem, este professor é selecionado para apoiar seus colegas e explicar seu método para os demais.

O reforço escolar segue a mesma lógica de “customização”. O reforço é oferecido por aluno e não por disciplina. Ou seja, nessas escolas, as aulas de reforço não consistem em vários alunos com dificuldades ouvindo um professor que repassa todo o conteúdo já visto nas aulas regulares. Elas consistem, sim, em alunos estudando diferentes pontos do conteúdo, de acordo com suas dificuldades específicas, com a supervisão e o apoio de um professor.

O acompanhamento mais personalizado vale também para os alunos que demonstram habilidades além daquelas esperadas para a sua série. Nas escolas visitadas, os alunos com excelente desempenho recebem orientação e treinamento para participarem de olimpíadas do conhecimento ou são encaminhados para cursos oferecidos por instituições parceiras, como é o caso de um curso oferecido pelo Pólo Astronômico da Itaipu aos alunos com desempenho acima da média em Foz do Iguaçu. A ideia é manter a motivação e o interesse desses estudantes.

Além da formação continuada e do reforço escolar, ações mais simples, do dia a dia das escolas, também se baseiam em dados sobre o aprendizado. A maneira como um professor define as interações em sua aula, por exemplo. Em Sobral, os professores identificam nas turmas os alunos com melhor desempenho em determinada disciplina. Esses vão trabalhar com aqueles que têm pior desempenho, atuando como “monitores” para os que estão com mais dificuldade. De modo geral, o que se vê nessas escolas é que as ações pedagógicas não são mais pautadas por intuição, mas sim solidamente embasadas em evidências e dados de aprendizagem.

“A gente achava que poderia transformar com o nosso conhecimento de senso comum. Só que a gente viu que não, que precisava de conhecimento científico.” – Coordenador Pedagógico

2.4 Fazer da escola um ambiente agradável e propício ao aprendizado

Diversos estudos já demonstraram que um bom clima escolar está positivamente relacionado ao aprendizado (COLLIE, SHAPKA E PERRY, 2011; SEBASTIAN e ALLENSWORTH, 2012). Neste tópico, relatamos as ações que observamos nas escolas visitadas para alcançar um clima favorável ao desenvolvimento dos alunos.

Primeiramente, há nessas escolas de sucesso uma preocupação com questões básicas – e fundamentais –, que vão da segurança à limpeza. Os prédios muitas vezes são simples, mas todos são bem preservados e com a manutenção em dia. Mesmo quando localizadas em áreas de grande violência urbana, como é o caso da escola do Rio de Janeiro, o ambiente da escola é seguro. De acordo com relato da diretora, a última ocorrência foi há quatro anos, quando ladrões invadiram a escola para roubar utensílios da cozinha. Existe grande atenção também com a relação entre os próprios alu-

nos, monitorando constantemente conflitos que possam surgir entre eles e buscando soluções imediatas.

Garantir essas condições é apenas um primeiro passo. As escolas de sucesso garantem também um ambiente propício ao aprendizado. Algumas delas, por exemplo, contam com uma equipe de profissionais especializados (fonoaudióloga, nutricionista, assistente social e psicóloga) para apoiar os alunos com dificuldades específicas. A escola e as aulas têm rotinas estruturadas, que ajudam a assegurar a frequência e a pontualidade de alunos e professores, e todas se preocupam com a disciplina, para garantir o bom andamento das aulas.

“As aulas aqui começam rigorosamente às 7 horas da manhã. Cada sala de aula tem uma rotina – os professores são treinados e criam a rotina deles. A nossa preocupação é acompanhar para saber se essa rotina está sendo seguida.” – Diretor

Fica claro ainda que essas escolas se preocupam em ser um ambiente de convivência prazeroso para os alunos, com todos os profissionais demonstrando grande sensibilidade com as crianças, atentos ao contexto em que elas estão inseridas e buscando atender suas necessidades.

“Peço para o professor trabalhar a afetividade com nossos alunos. Alguns vêm de famílias desestruturadas, então, a gente pede pros nossos professores terem mais carinho com nossos alunos. Quando a gente chega impondo para o aluno ‘Menino, faz a tarefa’, faz isso com ar de autoridade, acho que desperta um certo medo na criança.” – Coordenador Pedagógico

Por fim, em todas as escolas existem estímulos adicionais para os alunos: atividades extracurriculares, como práticas de esporte e leitura, além de atividades para a socialização dos alunos, como festas e apresentações estudantis.

“No Dia das Crianças, mesmo sem verba para uma festa, vamos fazer um café comunitário, em que cada um traz o que comer e divide com o grupo. O gostoso é ver as crianças compartilhando, elas falam: ‘experimenta esse que minha mãe que fez’. Aí depois a gente põe música, faz umas brincadeiras. Eles se divertem. Tem duas professoras que são dedicadas à pintura, que vão pintar o rostinho deles.” – Professor

O resultado de todo esse cuidado com o clima escolar pode ser verificado pelos depoimentos das crianças, colhidos durante as visitas:

“A gente ama a escola, adora a escola, gosta de estudar! A gente adora a tia Adriana, os professores têm muito carinho.” – Aluno

“É mais legal na escola do que em casa, porque tem amigos para brincar e a professora é legal.” – Aluno

“A professora pede para escrever no caderno e depois corrige. Se acertou, ela dá os parabéns. Eu sinto amor pela professora, porque ela me ensinou coisas que eu não sabia.” – Aluno

3 Como? - Quatro estratégias chave usadas por escolas que obtiveram sucesso ao implementar mudanças

3.1 Criar um fluxo aberto e transparente de comunicação

O cuidado com a comunicação ao implementar políticas educacionais foi um aspecto comum encontrado nos seis casos de sucesso analisados neste estudo. Para que uma nova ação ou medida dê certo, um diretor de escola (ou Secretário de Educação) precisa que as pessoas de sua equipe “comprem” a ideia. E, para isso, é fundamental haver um fluxo de informações transparente – e constante – entre os diferentes profissionais que irão implementar as ações.

“Antes de trabalhar nessa escola, eu lecionava em uma primeira série com 50 alunos. Tinha uma supervisora que vinha uma vez por mês, sentava no fundo da sala e só anotava o que eu fazia de errado. Não me falava o que eu fazia de errado. Não me falava o que fazia de certo. Só passava depois pra secretaria da educação que me chamava e me falava: ‘olha você está fazendo isso errado’. E não me falavam como eu tinha que fazer. Aí eu não quis ficar. Falei: ‘se for assim a educação, eu não quero’.” – Professor

A fala do professor ilustra perfeitamente como boas medidas apresentadas na primeira parte deste estudo – como observação de sala de aula e presença de pessoas da secretaria na escola – podem ter resultado oposto se não vierem acompanhadas de um esforço de comunicação.

Nas escolas de sucesso, esse esforço foi observado em todas as esferas: na relação Secretaria-escola; na relação escola-professores; professores-alunos e escola-pais. Isso foi fundamental para vencer incertezas e resistências em relação às mudanças propostas. Em um momento de novas políticas e práticas, é ainda mais importante que os gestores estejam preocupados em estabelecer uma comunicação clara e direta com todos os envolvidos no processo educacional.

O esforço do gestor de conhecer muito bem a realidade da rede ou escola que está liderando facilita o processo de comunicação e dá legitimidade. Em alguns casos, a existência de uma relação prévia entre a equipe da secretaria de educação e as equipes escolares também se mostrou um facilitador importante do diálogo.

“As supervisoras da secretaria de educação são professoras que trabalharam na rede, que estão no dia a dia com o aluno e depois foram pra secretaria. Por isso que é um trabalho diferenciado.” – Professor

A presença física dos gestores junto aos profissionais envolvidos nos projetos também tem um papel relevante de aproximação e facilitação da comunicação. Visitas regulares e frequentes de equipes da Secretaria de Educação garantem que a comunicação das escolas com a Secretaria funcione de forma transparente e aberta.

O fato de os diretores e secretários conseguirem comunicar para professores e alunos que determinadas medidas visam apoiá-los – e não supervisioná-los ou puni-los – também ajuda muito.

“A equipe da secretaria vem na escola, olha o caderno de todas as crianças, toma leitura, faz provinha. Aponta os erros pra você, não vai lá e fala pra outra pessoa.” – Professor

Além da comunicação eficaz na implementação de mudanças, uma rotina de interação constante entre os profissionais da escola também é importante. Nas escolas visitadas, foram comuns os relatos de que os profissionais conversam frequentemente sobre o trabalho – mesmo fora do ambiente da escola. A prática ajuda no alinhamento entre os profissionais e reforça o apoio mútuo dentro da equipe.

“Trabalho em equipe, com cumplicidade e liberdade de falar, de discutir e de debater.” – Diretor de Escola

“Todo mundo trabalha em conjunto, aqui nessa escola não existe o eu.” – Professor

3.2 Respeitar a experiência do professor e apoiá-lo em seu trabalho

Embora seja evidente que sem o apoio dos professores é impossível fazer mudanças substanciais nas escolas e nas redes, nem sempre é fácil entender como conquistar este apoio. Afinal, boa parte de uma reforma educacional consiste justamente em fazer com que os professores mudem alguns métodos e hábitos com os quais já estão acostumados.

Na observação dos casos de sucesso relatados neste estudo, dois aspectos apareceram como fundamentais para que os professores tenham se tornado aliados de propostas como estabelecimento de metas e bônus por desempenho ou a observação das salas de aula – a princípio, impopulares entre muitos docentes. Primeiramente, os secretários e diretores respeitaram e souberam aproveitar a experiência/bagagem que os professores traziam. Além disso, medidas de acompanhamento e orientação do trabalho docente foram implementadas com enfoque no seu caráter construtivo, ajudando efetivamente os professores a se perceberem como profissionais melhores.

Em relação ao primeiro ponto, o crucial foi reconhecer que os professores possuíam conhecimentos relevantes sobre seus alunos e turmas e que a experiência deles em sala de aula poderia agregar para o planejamento das ações pedagógicas. Quando novas medidas são propostas sem levar em conta esse fator, os professores se sentem desrespeitados e desvalorizados e, conseqüentemente, estarão menos propensos a apoiá-las. Nas escolas visitadas, os professores foram consultados e ouvidos, por exemplo, para definir o currículo, desenhar metas e planejar ações.

“Quem sabe das dificuldades é o professor. Sem formação, sem orientação seria mais difícil. Mas é a partir das dificuldades que a secretaria apoia, dá os direcionamentos, faz intervenções.” – Professor

O segundo diferencial para que as escolas tivessem o apoio do corpo docente foi garantir que as mudanças implementadas ajudassem efetivamente os professores a ser profissionais melhores, contribuindo para sua valorização. As seis escolas deste estudo que conseguiram melhorar resultados investiram na capacitação de seus profissionais, por meio de formação continuada e acompanhamento constante do trabalho dos professores, procurando sempre dar apoio aos que mais precisavam e reconhecimento a quem se destacava. Se o profissional não consegue captar essa intenção por trás da reforma, tende a ficar na defensiva, se protegendo. Quando identifica que a proposta é construtiva, é mais fácil ele aderir.

O esforço da direção e das Secretarias no sentido de apoiar o desenvolvimento dos professores da rede está relacionado a restrições legais para contratações e demissões, mas baseia-se também em uma premissa fundamental: a maioria dos professores quer que seus alunos aprendam. Ajudá-los a atingir esse objetivo é, para muitos diretores e secretários, a maneira mais eficaz de garantir a valorização e elevar a autoestima destes profissionais.

“Eu acho que uma grande gratificação que a gente recebe é quando acompanhamos os resultados. Quando a gente percebe o resultado de um aluno que tinha muita dificuldade e passou por elas.” – Professor

Outro ponto importante neste processo de valorização é reconhecer os profissionais que se destacam. Em Foz do Iguaçu, por exemplo, existe o Prêmio Professor Paulo Freire, criado com o objetivo de destacar experiências exitosas e dar maior visibilidade ao trabalho dos professores da rede. As escolas visitadas mostraram que é muito importante dar protagonismo aos professores que fazem um bom trabalho.

“Estava precisando de uma pessoa para dar uma formação continuada na rede. Eu vou chamar um professor de outro municí-

pio? Por que se tenho tantos professores bons? Se eu vejo nas escolas que tem um professor que é excelente em matemática, está fazendo um trabalho diferenciado na escola dele, por que não valorizar ele? E a gente não se arrepende, não se decepciona. Normalmente a pessoa se sente mais motivada, o comprometimento fica ainda maior” – Técnico da Secretaria

Como implementar as políticas de bonificação também é crucial para o sucesso das mesmas. É preciso buscar mecanismos para que o professor veja o resultado da avaliação como reflexo do aprendizado do aluno. Uma comunicação contínua e transparente entre a secretaria e a escola, abordada no tópico anterior, é chave para que isso aconteça.

“Quando cheguei as professoras estavam super felizes, porque ganhamos um prêmio, isso e aquilo... superamos as expectativas. Aí eu falei: ‘opa, estou num lugar bom’.” – Professor
“Ter metas vinculadas ao Ideb só estendeu o trabalho que a gente já fazia, que era estar sempre avaliando, avaliando continuamente pra saber se o aluno está aprendendo.” – Professor

3.3 Enfrentar resistências com o apoio de grupos comprometidos

É claro que mesmo com esses dois cuidados importantes – comunicação transparente e respeito aos professores – nem todos os envolvidos compram de imediato as novas ideias. Enfrentar resistências, especialmente no começo, é inerente a reformas e com as escolas deste estudo não foi diferente. O que a experiência delas mostra, no entanto, é que algumas poucas pessoas comprometidas com o projeto são capazes de multiplicar as ideias e puxar o grupo na direção das mudanças. Um papel importante dos gestores que propõem mudanças inovadoras é identificar essas pessoas dentro da rede ou da própria escola. Elas contribuirão muito para que mudanças efetivas, e muitas vezes, drásticas possam acontecer.

Nas redes de Foz do Iguaçu, Sobral e Pedra Branca, que tiveram avanços consideráveis nos últimos quatro anos, o ponto chave foi encontrar profissionais com esse perfil para fazer parte da equipe técnica da secretaria. No trabalho de acompanhamento, elas foram capazes de, acreditando no aprendizado de todos os alunos, fazer um trabalho corpo a corpo nas escolas e de convencimento das equipes escolares das mudanças que eram necessárias. As escolas desses municípios estudadas nesse estudo são um reflexo do trabalho e envolvimento desses profissionais.

No dia a dia da escola também é muito importante a presença de pessoas que puxem as iniciativas e engajem os profissionais. Por isso, nas redes de Sobral e Pedra Branca a seleção dos diretores escolares, que são os líderes dessas escolas, é feita por critérios exclusivamente técnicos. Não necessariamente se trata de uma fórmula, já que no caso de Foz do Iguaçu, por exemplo, os diretores seguem sendo eleitos pela comunidade, mas o

importante é pensar mecanismos para garantir a contribuição de pessoas que têm um potencial multiplicador.

“Eu estou sempre tentando motivar as minhas outras colegas, porque se a gente se desmotivar a gente vai cruzar os braços e vai ser muito pior. Se surge algum tipo de desmotivação a gente percebe e sempre tenta ajudar a outra. A gente conversa, faz uma piada, sempre tenta auxiliar.” – Professor

No caso de Foz do Iguaçu, além de haver um forte perfil de liderança da equipe da secretaria e da direção, houve um foco também em identificar e promover nas escolas professores que assumiriam um compromisso maior para que as metas com base no Ideb fossem cumpridas. Em muitos casos, esses professores pediam para, no ano anterior à Prova Brasil, dar aula para os alunos de 4º ano e continuar com eles no ano seguinte. Além desse acompanhamento próximo ser muito benéfico aos alunos, esse comportamento tem um papel muito importante para engajar os demais professores da escola.

Aqui, de novo, não existe uma fórmula para o cargo certo em que esse grupo mais comprometido e multiplicador deve estar ou ainda quantas pessoas ele deve ter para ser efetivo. Isso varia dependendo do modelo de gestão da escola, do tipo de legitimidade que a secretaria tem ou da influência que a comunidade escolar exerce no dia a dia da escola. O importante é que em todas as escolas visitadas foi possível identificar esse grupo de pessoas, que representou um suporte decisivo para vencer as resistências iniciais dos demais profissionais e garantir que as mudanças acontecessem e fossem levadas adiante.

Estes profissionais, com altas expectativas, acreditam que, independentemente das condições econômicas ou sociais de origem de seus alunos, essas crianças são capazes de aprender o que é necessário em cada série.

“Nossa escola é um exemplo de que criança pobre também aprende.” – Professor

“Essa é uma característica do bom diretor: ele considera que a criança aprender é uma causa. Ele é obsessivo, um guerrilheiro da causa” – Secretário de Educação

Quando este primeiro grupo comprometido começa a mostrar os primeiros resultados, contamina o seguinte e começa a acontecer uma verdadeira mudança de cultura. O fluxo aberto e transparente de comunicação e as políticas meritocráticas, claro, auxiliam para que isso aconteça. Somadas, essas estratégias vão minando as resistências e a escola passa a ter um grupo coeso e unido em prol do aprendizado dos alunos.

3.4 Ganhar o apoio de atores de fora da escola

Uma quarta estratégia utilizada pelas escolas para garantir o sucesso das medidas implementadas foi buscar apoio e mobilizar grupos de fora da escola em prol do aprendizado dos alunos. Do prefeito aos pais, passando pela comunidade no entorno da escola e até por empresas, muitos atores foram envolvidos no processo de mudanças. Em maior ou menor grau, eles também assumiram responsabilidades pelo aprendizado dos alunos e ajudaram a dar legitimidade para as reformas nas escolas.

No caso do prefeito, os benefícios de articular para conseguir seu apoio são evidentes: a chancela política acelera e valida a adoção de novas práticas nas escolas. No caso das escolas visitadas, o apoio da prefeitura ajudou secretários e diretores a implementar medidas como bonificação e avaliações da rede ou a enfrentar questões ainda mais impopulares. Em Pedra Branca, por exemplo, o prefeito apoiou a nucleação das escolas rurais – medida que extinguiu escolas que atendiam a um grupo muito pequeno de alunos e não apresentavam qualidade, concentrando os alunos em outras unidades da rede e facilitando o acompanhamento da aprendizagem por parte da Secretaria.

Buscar o apoio e o envolvimento dos pais também é uma estratégia apontada como crucial pelos entrevistados. Quando participam do dia a dia da escola e de reuniões e oferecem os incentivos necessários para que a criança frequente a escola e tenha disponibilidade para aprender, os pais representam um suporte fundamental para o trabalho dos educadores.

“A equipe fazendo um trabalho com sucesso e o pai acreditando que esse sucesso é possível, a gente faz o resto. (...) A criança vindo para a escola, nossa obrigação é cercar para que a aprendizagem aconteça.” – Diretor

Cientes da importância deste apoio, os gestores das escolas de sucesso buscaram maneiras de atrair os pais e envolvê-los nas mudanças propostas. Em uma das escolas, é realizada uma Aula Inaugural, na primeira semana de aula, em que os pais assistem as atividades junto com as crianças. Em outra, a diretora oferece, no turno da noite, programas de ensino para jovens e adultos (EJA, Pró-Jovem e Brasil Alfabetizado), que atraem os pais para a escola. Além de programas pontuais, as entrevistas mostram o esforço rotineiro para criar um relacionamento mais próximo com os pais.

“Eu sempre gosto de chegar cedo e receber os pais no portão e conversar com eles, tanto na entrada como na saída. Com o tempo você vai ganhando certa intimidade e isso é importante, porque os pais vão ver que você se importa com os filhos deles e sente que você está preocupado com ele também. Eu acho que isso foi uma coisa que me ajudou muito. E meus coordenadores fazem a mesma coisa.” – Diretor

Finalmente, fica claro nas visitas e nas entrevistas que conquistar a comunidade no entorno da escola também tem um peso decisivo para garantir um bom clima escolar e um ambiente propício para o aprendizado. Em uma das escolas visitadas, a diretora relatou como a aproximação com a comunidade transformou o clima da escola.

“Aqui, eu não tenho vigia, eu saio da escola tranco e volto e ela está inteirinha. Quem olha a escola para mim é a comunidade, são os vizinhos e isso foi uma parceria que eu conquistei. Essa foi uma escola muito invadida, pichada e chegou a um ponto que eu já não aguentava mais pintar a parede. Então, eu comecei a chamar a comunidade, queria que eles ouvissem a nossa proposta. A primeira reunião, eu fiz na quadra e teve um grupo grande. Eu falei: ‘gente, precisamos dar uma virada.’” – Diretor

A principal mensagem passada para a comunidade foi a de que uma boa escola valoriza as pessoas que moram na região – e, por isso, as pessoas devem apoiá-la.

“Eu tenho que fazer o meu trabalho, mas tenho que valorizar quem mora aqui. Tudo o que acontece na escola vai para a rua, explode para um bairro e melhora toda a cidade”. – Diretor

4 Conclusões

Com o foco em entender o que as escolas bem sucedidas faziam, nossas visitas foram guiadas pelas pessoas da comunidade escolar. Cada participante – seja educador, aluno, funcionário – contribuiu para que tivéssemos uma visão bastante clara do diferencial de cada uma dessas escolas e as razões que faziam os alunos aprender independentemente das condições socioeconômicas, que tão comumente são usadas para justificar os problemas no aprendizado.

Algo que apareceu como muito importante é a atenção das escolas a estratégias de comunicação entre as equipes escolares e demais pessoas chave no processo educacional. Pelas entrevistas isso parece ser ainda mais chave para o sucesso de uma rede escolar. As políticas precisam ser legítimas para essas pessoas, e precisam respeitar o conhecimento dos profissionais da escola. Ao entender quão forte eram estes pontos para o sucesso das escolas, decidimos investir em uma seção para falamos do “como fazer”.

A presença de pessoas que liderem as iniciativas e a implementação delas é essencial para que possa nascer uma cultura na escola em que todos estão motivados e comprometidos com o aprendizado dos alunos. Para o sucesso de uma rede escolar, o comprometimento do prefeito também se mostrou essencial. No entanto, não estamos necessariamente falando de grandes líderes, o importante é haver pessoas que motivem e

puxem em suas escolas um processo de mudança.

Tendo essas estratégias na adoção das políticas, quatro medidas principais foram verificadas nas escolas. Primeiro, o trabalho das escolas precisa ser orientado por objetivos focados no aprendizado do aluno, em um modelo que o cumprimento das metas traga um reconhecimento financeiro e não financeiro aos profissionais da escola.

O acompanhamento contínuo, não deixando nenhum aluno ficar para trás, é uma mentalidade presente em todas as escolas analisadas. Isso pressupõe uma avaliação constante, que indique como está o nível de aprendizado dos alunos e também que aponte quais são as deficiências dadas as expectativas de aprendizagem que a escola atribuiu.

A partir das metas e do acompanhamento contínuo é possível elaborar estratégias para a frequência e para o aprendizado dos alunos. Garantir um reforço escolar e formações continuadas que atendam às necessidades específicas é essencial para que a equidade possa ser promovida. Os dados das avaliações e demais informações disponíveis devem embasar as ações pedagógicas.

Por fim, é primordial investir no clima escolar. É muito difícil alunos aprenderem o esperado pela Prova Brasil e os professores conseguirem tirar o melhor de seus alunos se eles não se sentem bem na escola. E, além do fazer alunos e profissionais se sentirem bem, é necessário saber lidar com todo o contexto familiar do aluno e do próprio entorno da escola que influencia o seu bom funcionamento.

O estudo mostra que esses resultados não foram atingidos devido ao fato de as escolas acertarem em tudo. Mesmo apresentando indicadores de aprendizado muito bons, ainda existem pontos a ser melhorados. Há, por exemplo, desafios claros nas salas de aula dessas escolas em relação ao uso eficiente do tempo e à individualização do ensino. O avanço nestes pontos permitiria que a promoção da equidade pudesse ser feita de forma eficaz dentro das aulas obrigatórias, assim como ocorre hoje em aulas de reforço e aprofundamento.

Um obstáculo importante e um ponto de atenção para estas escolas é a continuidade das políticas bem sucedidas – seja de uma gestão para outra ou mesmo da rede municipal para a rede estadual. Em muitos dos municípios que contam com boas escolas nos anos iniciais no Ensino Fundamental, por exemplo, não existem escolas que oferecem a mesma qualidade nos anos finais do Ensino Fundamental. Em outros casos, percebe-se um grande receio dos profissionais da rede em relação à troca de gestão na prefeitura e os possíveis impactos que isso pode trazer para o dia a dia das escolas. Essa situação exige que cobremos dos gestores públicos políticas que busquem a garantia do aprendizado de todos os alunos, com o compromisso da manutenção de práticas que conseguiram ter êxito nesse aspecto.

Referências

ABEP - Associação Brasileira de Empresas de Pesquisa. *Crítério Brasil 2010*. Disponível em: <http://www.abep.org/novo/Content.aspx?ContentID=301> (acessado em 11/12/12).

ALVES, M.T. E SOARES, J.F. O nível socioeconômico das escolas de educação básica brasileiras, *Relatório de Projeto de Pesquisa financiado pelo Instituto Unibanco*, disponível em: http://www.todospelaeducacao.org.br/arquivos/biblioteca/nse_das_escolas_brasileiras_game_inst_unibanco.pdf (acessado em 11/12/12), 2012.

BROOKE, N. E SOARES, J.F.(Orgs). *Pesquisa em eficácia escolar: origem e trajetórias*. Editora UFMG, Belo Horizonte, 2008.

COLLIE, R. J.; SHAPKA, J. E PERRY, N.E. Predicting Teacher Commitment: the Impact of School Climate and Social-Emotional Learning. In. *Psychology in the Schools*, 48(10): 1034-1048, 2011.

FERRÃO, M. E *et al.* O SAEB – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica: objetivos, características e contribuições na investigação da escola eficaz. In. *Revista Brasileira de Estudos de População*, 18(1/2): 111-130, 2001.

PREAL – Programa de Promoción de La Reforma Educativa em América Latina y El Caribe. *How Can Schools Deliver Quality Education to the Poor*. Disponível em: <http://www.preal.org/ENGL/BibliotecaDes.asp?id=30&Camino=70|Education%20Synopsis> (acessado em 18/09/12).

SEBASTIAN, J. E ALLENSWORTH, E. The Influence of Principal leadership on Classroom instruction and Student Learning: A Study of Mediated Pathways to Learning. In. *Educational Administration Quarterly*, 48(4): 626-663, 2012.

SOARES, J. F. Índice de Desenvolvimento da Educação de São Paulo – IDESP: bases metodológicas. In. *Revista São Paulo em Perspectiva*, 23(1): 29-41, 2009

SOARES, J. F. e COLLARES, A. C. M. Recursos Familiares e o Desempenho Cognitivo dos Alunos do Ensino Básico Brasileiro, *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, 49(3): 615-481, 2006.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. *De Olho nas Metas 2010*. Disponível em: <<http://>

[/www.todospelaeducacao.org.br/arquivos/biblioteca/de_olho_nas_metas_2010__site.pdf](http://www.todospelaeducacao.org.br/arquivos/biblioteca/de_olho_nas_metas_2010__site.pdf)>. Acesso em: 11 dez. 2012.

UNICEF. *Aprova Brasil: o direito de aprender – boas práticas em escolas públicas avaliadas pela Prova Brasil*, 2007.

UNICEF. *Caminhos do direito de aprender: boas práticas de 26 municípios que melhoraram a qualidade da educação*. 2010.

UNICEF. *Redes de Aprendizagem: boas práticas de municípios que garantem o direito de aprender*, 2009.

Anexo

Metodologia

A1. Seleção das escolas

Para encontrar as escolas que atendem alunos de baixo nível socioeconômico e, ao mesmo tempo, conseguem indicadores muito bons de aprendizado, foram selecionadas aquelas que respondiam aos seguintes critérios:

- Na média, alunos de nível socioeconômico mais baixo de acordo com Alves e Soares (2012), que considera a escolaridade e posição ocupacional dos pais dos alunos que fizeram as últimas avaliações externas e a condição econômica de suas famílias. As escolas foram divididas em sete categorias e apenas as que estavam nas quatro últimas categorias, com alunos de mais baixo nível socioeconômico, foram consideradas;

- Pelo menos 70% dos alunos com nível adequado em matemática (pontuação na Prova Brasil maior ou igual a 225 pontos) e em língua portuguesa (pontuação na Prova Brasil maior ou igual a 200 pontos) e, no máximo, 5% dos alunos no nível insuficiente em matemática (pontuação na Prova Brasil menor que 175 pontos) e em língua portuguesa (pontuação na Prova Brasil menor que 150 pontos);

- Uma taxa de participação de pelo menos 70% nas avaliações de matemática e língua portuguesa;

- Evolução no Ideb de 2007 para 2009 e de 2009 para 2011.

- Um Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) mínimo, em 2011, de 6,0.

A partir desses critérios chegou-se a uma lista de 215 escolas. Então, para restringir o grupo ao total de seis escolas visitadas, novos filtros foram estabelecidos.

Primeiramente, era importante garantir que os alunos do 5º ano que fizeram a última avaliação da Prova Brasil 2011 fossem de baixo nível socioeconômico. A classificação socioeconômica definida por Alves e Soares (2012) não dava essa garantia, já que se baseou no perfil dos estudantes de acordo com diversos questionários aplicados em anos diferentes.

Para resolver essa questão, o estudo se utilizou de uma medida de nível econômico construída por meio das respostas dos alunos aos questionários aplicados juntamente com a avaliação da Prova Brasil em 2011. A partir dessas respostas, montou-se uma escala baseada no Critério Brasil 2010 da Associação Brasileira de Empresas de Pesquisa (ABEP).

Os alunos da escola são classificados quanto ao nível econômico de sua família de acordo com a Tabela A1. Um aluno que declarou morar em uma residência com dois automóveis, por exemplo, recebeu 7 pontos no item automóvel. A somatória de todos os itens fez com que cada estudante pudesse ter uma pontuação entre 0 e 36 pontos.

A média da pontuação dos alunos gerou o nível econômico dos alunos de 5º ano da escola em 2011. Com esse indicador foi escolhida uma escola de cada região, garantindo que os alunos que fizeram a prova estavam entre os de menor nível econômico de sua região. O Nordeste foi a única que teve duas escolas contempladas pela pesquisa qualitativa, devido ao fato que entre as 215 escolas selecionadas muitas das de mais baixo nível socioeconômico são do Ceará.

Tabela A1

Descrição	Quantidade de itens				
	0	1	2	3	4+
TV	0	1	2	3	
Rádio	0	1	2	3	
Banheiro	0	4	5	6	7
Automóvel	0	4	7	9	
Empregada mensalista	0	3	4	4	4
Máquina de lavar	0	2	2	2	2
Vídeo cassete	0	2	2	2	2
Geladeira	0	4	4	4	4
Freezer	0	2	2	2	2

A2. Metodologia da Pesquisa Qualitativa

A pesquisa adotou técnicas combinadas, favoráveis ao aprofundamento e diálogo com diferentes públicos, mas de forma que fosse possível uma consolidação de resultados. A seguir cada uma das técnicas utilizadas é apresentada.

• **Grupos de discussão (em contexto criativo) com o público alvo – alunos:** O roteiro de trabalho envolveu: apresentação de todos, conversa sobre preparação e ida à escola; relação com a escola e relações na escola; regras e direitos das crianças; aprendizagem; dificuldades e faltas; monitoramento de resultados; e avaliações. Utilizou-se de atividades lúdicas e criativas em que as crianças expunham suas opiniões. Os grupos de discussão permitiram a expressão social dos alunos, a caracterização da escola e do ambiente familiar, assim como a representação do contexto das atividades em sala de aula. As atividades englobaram desenho da casa e da escola, seguido de conversas individuais a respeito; leitura a partir de textos feitos pelas crianças contando sobre os responsáveis pelo bom resultado da escola; e, por fim, colagem sobre ‘o mundo da escola que tira nota boa’, e o que ela precisa para conseguir isso.

• **Entrevistas individuais, em profundidade, com Secretárias(os) da educação, Diretoras(es) e Coordenadoras(es) pedagógicas:** abordou separadamente públicos de diferentes hierarquias, de forma a preservar autonomia de opinião (por exemplo, não contrapondo professores a diretores e/ou coordenadores; ou diretores e coordenadores aos secretários de educação). Entrevistas foram conduzidas mediante roteiro aberto, com perguntas não diretivas, permitindo ao entrevistado o livre curso de sua opinião e o aprofundamento de questões relevantes e pré-selecionadas, por parte do entrevistador. O roteiro servia como um guia das áreas de interesse, estabelecidas previamente, mas, com espaço para questões e temas pertinentes, trazidos espontaneamente.

• **Entrevistas em profundidade com trios de professores:** permitiu a exposição e a complementação das opiniões dos outros entrevistados por parte dos professores. Nessas entrevistas, o roteiro também era flexível, mas o entrevistador tinha perguntas-chave para manter a comparabilidade entre os grupos e, ao mesmo tempo, permitir que os professores expressassem suas visões únicas sobre a escola.

• **Observação da escola (incluindo salas de aula) e do clima escolar:** inserção direta de inspiração etnográfica, por meio da qual se estabeleceu proximidade com o objeto. Esta observação permitiu o acesso às atividades e aos comportamentos, porções fundamentais da vida social baseadas em noções implícitas, nem sempre evidenciadas pelo discurso.

• **Apresentação da escola guiada por um aluno:** essa apresentação tinha como objetivo evidenciar a visão da escola pelo olhar do aluno, complementando a análise sobre os espaços, atividades e práticas da escola.

O PROCESSO DE RECONHECIMENTO, VALIDAÇÃO E CERTIFICAÇÃO DE COMPETÊNCIAS (RVCC) E A RELAÇÃO COM A ECONOMIA E AS POLÍTICAS PÚBLICAS NA REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA (RAM)

Maria Manuela Vieira Teixeira Pereira *

Resumo: O presente artigo centra-se na problemática da relação entre a Educação, a Economia e as Políticas Públicas mais especificamente o Processo de Reconhecimento e a Validação das Aprendizagens Experienciais dos Adultos ao longo da vida, numa perspetiva Educativa/Formativa. Estas novas práticas pedagógicas, resultantes do processo de Reconhecimento, Certificação e Validação de Competências (RVCC), entrecorreram num período de mudanças muito significativo na dinâmica global da Sociedade. As diversas correntes do saber, desde os políticos e demais cientistas sociais, reconhecem o papel da educação no progresso social, na produção e criação de riqueza, na coesão, na justiça social, na equidade, na produtividade e no bem-estar social. O papel da educação encontra-se indelévelmente ligado ao ambiente histórico e económico de cada contexto, e, neste caso particular, aos Atores que não concluíram a *Escolaridade Básica Obrigatória* (3º Ciclo do Ensino Básico) e almejavam um Diploma que lhes pudesse permitir o acesso às habilitações básicas obrigatórias, exigidas pela sociedade atual, à qual estavam agregados.

A sociedade emergente define-se como sendo do “conhecimento” e promove a Educação/Formação como um dos seus principais motores. Através do Processo de RVCC, os Atores procuraram a sua certificação escolar ou profissional de modo a dar respostas às suas motivações *intrínsecas* e/ou *extrínsecas* face às exigências do mercado de trabalho e à ambição dos seus projetos pessoais.

Palavras-Chave: Educação/Formação de Adultos; Motivações, Individuação, Representações Sociais; Processo de Reconhecimento, Certificação e Validação de Competências.

* CESNOVA- Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa. E-mail: manuela38ster@gmail.com

LE PROCESSUS DE RECONNAISSANCE, VALIDATION ET CERTIFICATION DES COMPÉTENCES (RVCC) ET PAR RAPPORT À L'ÉDUCATION, À L'ÉCONOMIE ET AU TERRITOIRE - MADÈRE (RAM)

Résumé: Cette communication met l'accent sur la question de la relation entre l'éducation, l'économie, et la reconnaissance et la validation des acquis de l'expérience des adultes tout au long de la vie, une perspective éducation / formation. Ces nouvelles pratiques pédagogiques, résultant du processus de reconnaissance, validation et certification des compétences (RVCC), ont eu lieu dans une période de changements importants dans la société globale dynamique. Les différents domaines de la connaissance des politiciens et d'autres spécialistes des sciences sociales reconnaissent le rôle de l'éducation dans le progrès social, la production et la création de richesse, la cohésion, la justice sociale, l'équité, la productivité et le bien-être. Le rôle de l'éducation est indélébile liée à l'environnement historique et économique de chaque contexte, et, dans ce cas particulier, les acteurs qui n'ont pas achevé leur scolarité obligatoire (troisième cycle de l'enseignement de base) et aspirait à un diplôme qui leur permet d'accéder à des exigences de qualifications de base, requis par la société actuelle, à laquelle ils sont agrégées. La nouvelle société est définie comme «de la connaissance» et promeut l'éducation/formation comme l'un de ses principaux moteurs. Grâce au processus RVCC, les acteurs recherchent leur certification ou une école professionnelle pour donner des réponses à leurs motivations intrinsèques et / ou extrinsèques et pour répondre aux exigences du marché du travail et l'ambition de leurs projets personnels.

Mots-clés: Education des adultes / formation, motivation, Individuation, les représentations sociales; processus de reconnaissance, validation et certification des compétences.

THE PROCESS OF RECOGNITION , VALIDATION AND CERTIFICATION OF COMPETENCES (RVCC) AND THE RELATIONSHIP WITH THE ECONOMY AND PUBLIC POLICY IN THE AUTONOMOUS REGION OF MADEIRA (RAM)

Summary : This article focuses on the issue of the relationship between education , the economy and more specifically the Public Policy Process of Recognition and Validation of Experiential Learning of Adults lifelong , an Educative / Formative perspective. These new teaching , practice resulting from the Recognition, Validation and Certification of Competences (RVCC) process entered a period of very significant changes in the global dynamics of the Society . The various streams of knowledge from politicians and other social scientists , recognize the role of education in social progress , production and wealth creation , cohesion , social justice , equity ,

productivity and welfare . The role of education is indelibly linked to historical and economic environment of each context , and in this particular case, the actors who have not completed the Basic Compulsory Education (3rd cycle of basic education) and aspired to a Diploma that they could allow access the mandatory basic skills required by the modern society , which were aggregated.

The emerging society is defined as the “ knowledge “ and promotes education / training as one of its main engines. Through the RVCC process , Actors sought their academic or professional certification in order to provide answers to their intrinsic and / or extrinsic meet the demands of the labor market and ambition of their personal motivations projects.

Keywords: Education / Adult Education , Motivation , Individuation , Social Representations ; Recognition Procedure, Certification and Validation of Skills .

Introdução

(...) Confrontados, cada vez mais, com a incerteza que os tempos dos grandes destinos colectivos permitiam dissimular ou antever, os indivíduos são forçados a traçar, por sua própria conta e risco, os seus próprios destinos. Têm de ser capazes de identificar, no interior de jogos de força em constante recomposição, aquelas que lhes são favoráveis e as que lhes são desfavoráveis, e avaliar os níveis de confiança que lhes podem ser creditados (Balsa, 2006, p. 10).

Neste contexto marcado da pós-modernidade, o indivíduo é convidado a construir-se como pessoa-projeto na ideia de criatividade, empregabilidade e valoração, dada a economia do conhecimento e a escassez do trabalho (cf. D. Méda, 1995, Rifkin, 2000), assim como ideia de sociedade educativa e de *educação ao longo da vida*.

Desde a década de oitenta que o reconhecimento e validação das competências (saberes formais, profissionais e experienciais), com base jurídica e socioeconómica, deram lugar a um deslocamento do conceito de avaliação do processo ensino/aprendizagem em contexto de Educação/Formação de Adultos. Por outras palavras, as novas políticas públicas educativas relacionadas com a avaliação dos Adultos deixa de ser uma prática do domínio pedagógico e passa também a pertencer ao domínio socioeconómico, tornando-se mesmo uma questão social, por vezes mediática.

Nos finais da década de noventa o *Estado Regulador* (cf. Queiroz, 1995) começou a promover novas políticas educativas ligadas à ideia de *formação ao longo da vida* (cf. Magna Carta de 1998) dos Adultos. Na verdade, os desafios nos novos cenários de natureza socioeconómica (e.g. deslocalização das

empresas e dos deslocados/migrantes, períodos de emprego, sociedade de informação [ao papel da TIC] a economia de conhecimento e as novas competências exigidas pela economia de mercado da sociedade neoliberal), e de natureza educativa (a disfuncionalidade da escola, a inserção social dos indivíduos com pouca qualificação, em fragilidade e em exclusão social ...) têm efeitos a nível da relação Estado/Educação e Formação de Adultos. Como medida de valorização e de empregabilidade foram criados, com base jurídica e socioeconómica, dispositivos de formação de “segunda oportunidade” para a Formação de Adultos, numa lógica de *cultura de reconhecimento* (cf. Ardoino&Berger, 1998, Figari, Achouche, 2001). Assim sendo, os dispositivos de formação - Centros de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências (RVCC) – implicam *a fortiori* novas formas e instrumentos de ação pedagógica, novos cenários na Educação e Formação de Adultos. Estamos longe das conceções positivistas da avaliação, visto que se procuram novos fundamentos epistemológicos e metodológicos. Por outras palavras, a avaliação passa a ser considerada atividade avaliativa – no sentido pluridimensional-processo-*cognitivo, representacional e comunicacional*-privilegiando a dimensão individual e social. (cf. Figari, 2001 b).

O Estado Regulador, através do Processo de RVCC, leva-nos a pensar a ideia de Educação para lá dos limites da Instituição Escolar, começa a integrar a ideia de *Experiência* (cf. Bourgeois&Nizet, 1997, Aubret, 2001, Josso, 2002).

Apresenta-se, no presente artigo, um programa de política social concebido (Programa Novas Oportunidades), no essencial, para organizar e dinamizar diferentes ações de avaliação e níveis de iniciativa que visam o desenvolvimento local em Portugal e, através dele, o combate à exclusão escolar e exclusão social. A conceção, a organização e aplicação das políticas sociais em Portugal, confrontam-se com vários dilemas que produzem, por vezes, efeitos de sentido e de ação contraditórios. Assim, ao mesmo tempo que nos interessa analisar aqui o Programa Novas Oportunidades, mais especificamente o Processo de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências (RVCC), pretendemos igualmente perceber as circunstâncias em que ele se impõe, as forças e os interesses sociais e políticos entre os quais ele se desenvolve e os sentidos da ação política e social mais amplos que se concretizam através da sua aplicação. Deste modo, a atividade de avaliação que se propõe numa política pública para o Processo de RVCC é que ela passe a integrar, por exemplo, o *dossier*/proposta de: i) candidatura a uma formação (ex. profissional, académica) (cf. M. Fazard, S. Paivandi, 2000); ii) reconhecimento (ex. de saberes formais, informais ou de experienciais), como as Árvores do Conhecimento (cf. M. Authier e P. Lévy, 1991, P. Galvani, 1977); iii) regulação da relação oferta/procura da formação/competências sociais (cf. G. Figari *etal.*, 2001). O objeto de estudo da presente investigação centrou-se no modo de apropriação das diferentes lógicas de ação dos adultos, que optam pelos dispositivos do Processo de RVCC, implementados (a partir de 2004) na Região Autónoma da

Madeira (RAM). Assim, trata-se de perceber como é que os atores que abandonaram a escola, sem cumprir a Escolaridade Básica Obrigatória, regres-sam ao Sistema Educativo, que lhes propõe mecanismos de reconheci-mento e validação para certificação dos saberes formais e informais, no âmbito do paradigma de Educação/Formação ao Longo da Vida (ALV) ou adquiridos (aquis, em francês) experienciais (AE).

No caso português, numa primeira fase a Agência Nacional de Educação e Formação de Adultos (ANEFA), através dos Centros de Reconhecimento e Validação e Certificação de Competências (RVCC) e do Documento Orientador – Referencial de Competências-Chave – tinham como função dotar os adultos que não tinham completado a Escolaridade Básica Obrigatória (9ºano) de “uma última oportunidade”. (cf. M. Trigo *et al.*, 2002). Nesta perspectiva de reconhecimento, validação e certificação das competências, a ideia de avaliação em educação está intimamente associada à ideia de formação/construção e mesmo reconstrução do ator-sujeito. Para que o nosso objetivo seja bem entendido, importa frisar que não nos interessa limitar a compreensão da presente proposta de política social relacionada com as Novas Oportunidades, no sentido que ela recebe no momento da sua concepção. Parece-nos, pelo contrário, mais profícuo considerar os diferentes sentidos que a política recebe, ao ser apropriada por lógicas de ação distintas por parte dos Coordenadores do Processo de RVCC pelas suas Equipas Técnico-pedagógicas, e pelos Atores que optam pelo mesmo Processo e analisar como é que, à medida que essas políticas se enraízam nos sucessivos níveis de implementação, se concretizam. Embora a análise destes modos de enraizamento não constitua, aqui, o nosso objetivo central, parece-nos importante dessacralizar o momento da conceção das políticas, reforçado pela legitimidade e pela capacidade coerciva dos aparelhos de Estado. No sentido contrário, parece-nos, igualmente, que a plasticidade que atribuímos aos modos de apropriação por parte dos Atores do Processo de RVCC deve ser indexada pela possibilidade de apropriação deixada aos diferentes níveis e Equipas Técnico-pedagógicas intervenientes. Esta plasticidade está associada ao próprio domínio e tipo de política considerada, mas também, às configurações sociopolíticas nas quais o Processo de RVCC se produz e se desenvolve.

1 Cultura de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências (RVCC): Contexto Português

As Políticas Públicas Educativas/Formativas de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências, embora perfeitamente motivadas, enquadradas e regulamentadas no espírito da Legislação do setor, fazem parte de uma geração de políticas, designadas de “ativas”, na medida em que retiram uma parte substancial do seu sucesso da implicação e comprometimento das populações alvo, e ainda, em que este comprometimento exige, da parte dos dispositivos de intervenção, respostas inovadoras, que

se enquadram num sistema, cujos elementos constituintes – entre as motivações a fixação dos objetivos e os meios – se desenvolvem num contexto de plasticidade de ação (a ação faz-se fazendo).

Uma política global de *aprendizagem ao longo da vida* exige uma (re)configuração do conjunto da oferta educativa, de forma a maximizar a continuidade e sinergia entre as oportunidades de aprendizagem que ocorrem em diferentes momentos, contextos, sistemas e dimensões (Melo et al, 2002). Assim segundo Melo (*ibid.* p. 79) “...os adultos poderão construir percursos educativos coerentes que se desenvolvam efectivamente ao longo da vida (“lifelong”) e nas diferentes situações da vida quotidiana (“lifewide”)”.

O Plano Nacional de Emprego (PNE) atribuiu à Agência Nacional de Educação e Formação de Adultos (ANEFA) (1998) a missão de:

i) Organizar um sistema de RVCC de adultos com mais de 18 anos que não tenham concluído o 9º ano de escolaridade e ao nível de 12 ano a partir de 2002-2003;

ii) Organizar uma Unidade de Produção de Materiais;

iii) Institucionalizar o Programa S@ber+;

iv) Articular os dispositivos de Ensino, Formação e Reconhecimento dos processos informais de aprendizagem;

v) Desenvolver *e-learning* novas metodologias;

vi) Promover campanhas de mobilização social, através dos *média*. Neste sentido são criados os Centros de RVCC com as seguintes atribuições:

1) *Atividades organizacionais* (que se traduzem na realização de ações de divulgação/informação do Plano Estratégico [PEI] conducentes ao RVCC [ex. acompanhamento dos Atores do Processo de RVCC, reconhecimento de competências, formação/formações complementares – mobilização de recursos dos Centros – para os Atores do Processo de RVCC, validação e certificação das competências/carteira profissional/Diploma]);

2) *Atividades estruturantes*, que vão desde o diagnóstico/inventário do mapa local das competências, dos dispositivos existentes e tipo de população alvo em termos socioeconómicos e culturais, estabelecer redes e parceiros locais, à divulgação e informação dos diversos Centros e Processo de RVCC.

Por sua vez as atividades *organizacionais* giram em torno de três eixos principais: i) *Eixo de Reconhecimento*; ii) *Eixo de Validação*; e iii) *Eixo de Certificação de Competências*.

O *Eixo de Reconhecimento de Competências* consiste na identificação de competências adquiridas ao longo da vida e em todos os contextos de vida.

O *Eixo de Validação de Competências* é realizado perante um *Júri de Validação* e consubstancia-se na apreciação das competências evidenciadas pelo adulto face às áreas de competências – chave estabelecidas no *Referencial de Competências – Chave de Educação e Formação de Adultos*.

O *Eixo de Certificação* é um processo administrativo que confirma as competências adquiridas ao longo da vida e constitui o ato oficial do registo de competências.

O Processo de RVCC é desenvolvido com o acompanhamento de uma Equipa Técnico – pedagógica (profissionais de RVCC e formadores das áreas de competências -chave) e com base num referencial de competências -chave de educação e formação de adultos de nível básico, que abrange quatro áreas de competências – chave, sendo estas: i) *Linguagem e Comunicação (LC)*; ii) *Cidadania e Empregabilidade; (CE)*; iii) *Matemática para a Vida (MT)* e iv) *Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC)*.

A constituição da Equipa *Técnico-pedagógica* dos Centros da Novas Oportunidades é formada por: Diretores, Coordenadores, Profissionais de Reconhecimento e Validação de Competências, Formadores e Assistentes Administrativos.

O apoio e acompanhamento Técnico – *pedagógico* avaliam todo o respetivo processo de cada adulto e dá prioridade nomeadamente: i) À valorização da história de vida do adulto; ii) Ao incentivo e à motivação dos adultos para atingir os seus objetivos e retomar os seus projetos de vida e iii) À consciencialização dos saberes adquiridos.

A implementação e difusão de sistemas de reconhecimento e validação têm vindo a constituir-se como uma tendência relevante ao nível dos sistemas educativos europeus, têm feito parte da agenda política educativa europeia (nomeadamente traduzida nas comunicações da Comissão Europeia [2001, 2004], nas Declarações de Bolonha e de Copenhaga, etc.), no quadro de um paradigma de *Educação/ Formação ao Longo da Vida*. Os Centros Novas Oportunidades foram criados, segundo as diretrizes da Agência Nacional para a Qualificação.

O Processo de *Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências (RVCC)* é uma realidade não só de cariz educativo e formativo, mas também socio-económico, em crescimento exponencial na Região Autónoma da Madeira (RAM) a partir de 2004. A Escola, ocupando um grande protagonismo na sociedade (nos *média*, nas famílias, nos empresários...) procura soluções para superar a crise no que diz respeito: i) Ao desencanto, falta de interesse e de sentido das aprendizagens escolares; ii) Às elevadas percentagens de abandonos e insucesso; iii) Aos conteúdos curriculares desajustados às exigências do mundo do trabalho; iv) À perda de autoridade do professor, de respeito pelo saber; v) À exclusão escolar e *ipso facto* à exclusão social.

Ora, as medidas de remediação passam pelas várias Políticas Educativas, por exemplo: i) A criação de Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (TEIP) (cf. Canário et ali., 2001); ii) A criação de dispositivos de acompanhamento escolar (cf. Glasman, D., 2001, Lajes, A., 2003, Canário, 2003) para designar a oferta/procura de atividades curriculares e extracurriculares, quer públicas quer privadas, dirigidas aos alunos com dificuldades (escolares ou relacionais) ou mesmo o insucesso perante a falta de sentido do trabalho escolar ou *Ofício de Aluno* (cf. Equipa Escol, Paris8). Perrenoud, Ph., 1994); iii) A criação de programas como o *Escolhas* (fase do *Escolhas III*) com Fundos Comunitários); v) A criação do programa *Reconhecimento, Validação Certificação das Competências* (RVCC) que já é extensivo ao Ensino Secundário – *Programa das Novas Oportunidades*.

Como resposta educativa e formativa da população adulta, cada vez mais heterogénea e exigente, dá-se a continuidade ao processo *Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências* (o Processo de Reconhecimento, Validação, Certificação de Competências (RVCC) é criado pela Portaria n° 1082/01, de 5 de Setembro, retificada pela Presidência do Conselho de Ministros, na Declaração de Rectificação n° 20-BD/2001, de 10 de Novembro, pela Portaria n° 286/2002, de 15 de Março, alterada pela Portaria n° 86/2007, de 12 de Janeiro, no qual é ainda Aprovado o Regulamento do processo de acreditação das entidades promotoras dos Centros Novas Oportunidades (CNO), como uma nova modalidade educativa/formativa, introduzindo ajustamentos diversificados e experimentando novos modelos pedagógicos e organizativos nos *Centros Novas Oportunidades* (CNO) na Região Autónoma da Madeira (RAM).

1.1 Dinâmica de impacto das medidas *Políticas Públicas Regionais* cofinanciadas pelos fundos estruturais

Segundo o *Programa Rumos* a contribuição dos Fundos Comunitários para o desenvolvimento Regional constitui um adquirido evidente na trajetória da Madeira nas últimas duas décadas. Procura-se desenhar uma situação de partida enquanto reflexo de uma trajetória da produção de resultados de políticas públicas regionais cofinanciadas, mas que procura evidenciar também uma situação de amadurecimento da região, para se adequar a uma nova filosofia de mobilização dos fundos estruturais. Destaca ainda o referido *Programa* que a estratégia e prioridades de desenvolvimento da Região Autónoma da Madeira para o período 2007-2013 encontram-se definidas no Plano de Desenvolvimento Económico e Social (PDES) e têm naturalmente em conta as Orientações Estratégicas da Comunidade para a Coesão e as orientações do Quadro de Referência Estratégica Nacional.

A Região Autónoma da Madeira assume o desígnio estratégico de, no horizonte 2013, manter ritmos elevados e sustentados de crescimento da economia e do emprego, assegurando a proteção do ambiente, a coesão

social e o desenvolvimento territorial. Este desígnio estratégico, que será concretizado com o apoio das adequadas políticas públicas de âmbito regional e sub-regional e dos necessários e justificados instrumentos comunitários da política de coesão, de desenvolvimento rural e das pescas, fundamenta-se no conhecimento da situação económica e social da região, na avaliação das suas potencialidades e oportunidades (tendo em conta as respetivas ameaças e riscos) e, bem assim, nos ensinamentos recolhidos da aplicação dos instrumentos de programação concretizados – particularmente os explicitados na avaliação intercalar do POPRAM: 2000-2006.

2 Um Estudo de Caso do Processo de RVCC: Análise dos Portefólios Reflexivos de Aprendizagem (PRA)

Como acima referimos, o Processo de RVCC como prática social vem questionar a avaliação no sentido clássico – como produto, resultado final. Ora, no domínio do Processo de RVCC a atividade avaliativa é sobretudo um processo a percorrer- que integra a dimensão *representacional* (pessoal e social), *compreensiva*, *personalizada*, *comunicativa/discursiva* e *hermenêutica*. Um *sistema de provas* no sentido de Martuccelli (*ibid.*) é analisado nos *Portefólios Reflexivos de Aprendizagens (PRA)*.

Para delimitar *as provas*, a análise aborda um número de situações e elementos heterogêneos, encontrando a boa escala e os bons fatores sobre os quais centra-se o estudo. Para Martuccelli (*ibid.*) mesmo sendo possível identificar uma grande diversidade de mecanismos institucionais e registos analíticos possíveis, o estudo deve (para ser operacional), restringir-se ao estudo de um número limitado de processos, considerados particularmente significativos no ponto de vista de uma realidade histórica e social concreta.

Para as sociedades industriais capitalistas contemporâneas, dois grandes eixos são particularmente decisivos, cujo encontro define o sistema padronizado de *provas específicas* do processo atual de *individuação*. Em primeiro lugar, os principais domínios da vida segundo Martuccelli (*ibid.*) é podermos identificar sobretudo quatro domínios em todo o percurso individual: i) Experiência escolar; ii) A relação com o trabalho e situação de emprego; iii) Relação ao espaço e à mobilidade e iv) Vida familiar. Em segundo lugar, as *dimensões do laço social* presentes também em toda a existência pessoal: a relação à história, aos coletivos, aos outros e a si próprio. Estes dois eixos cruzam-se constantemente ao longo do desenvolvimento de uma vida, tendo modos de inscrição muito diferentes: os primeiros são globalmente mais formais que os segundos, porque mais frequentemente formados por instituições. Estes domínios e dimensões não são nem pretendem ser exaustivos. A questão não está em conseguir um estudo global do indivíduo, mas de destacar, num registo que mistura grandes dimensões históricas e considerações de posição, as principais provas com as quais são confrontadas de maneira diferenciada os atores em cada um dos eixos considerados.

Considerações Finais

A emergência do Processo de RVCC na dinâmica das relações socioeconômicas, políticas e educativas está ligada à cultura do reconhecimento de saberes, através da valorização da pessoa/sujeito/ator como efeito da sociedade de aprendizagem e da expansão das oportunidades educativas, contribuindo deste modo para a educação e a economia no desenvolvimento da RAM.

No estado atual, a certificação e validação das competências privilegia um sistema de *provas* que se inscrevem nas *Histórias de Vida* de cada ator que fazem a opção pelo Processo de RVCC. Sempre que se trate das *Histórias de Vida* – como objeto- parece importante o recurso à hermenêutica como instrumento facilitador da cripoleitura das narrativas.

Apresentamos, um *estudo de caso* com a análise parcial de vinte *Portefólios Reflexivos de Aprendizagens*, colocando a ênfase na problemática no *sistema de provas* no sentido de Martuccelli (*ibid.*) A generalização da prova escolar, como forma de tensão entre a seleção e a avaliação institucional de si, introduz uma evolução considerável no processo de fabricação dos indivíduos. A novidade não reside na ausência de um pacto entre gerações, ou seja, numa sociedade que não sabe que parte da sua herança transmitir. Martuccelli (*ibid.*) nos seus Pressupostos Teóricos alusivos à *Indivíduoação*, em relação às mudanças estruturais argumenta que a mudança deve-se por um lado à maneira como a sociedade estabelece a sua relação às normas e por outro lado a rutura de um modelo substantivo do sujeito. Os dois pontos são importantes e diferentes mas durante muito tempo era tido por certo que havia uma articulação, mais ou menos conseguida e acabada, entre a ordem da moral e a da ética. A formação do caráter dos indivíduos entrou numa nova fase no período da Modernidade.

É certo que não existe ainda um conceito de Educação/Formação de Adultos suficientemente estabilizado nem uma teoria consolidada na totalidade. Porém, os estudos científicos que, nas últimas décadas, têm vindo a ser desenvolvidos, indicam que estamos perante um campo temático que não tem parado de adquirir consistência teórica e que é fundamental a continuação do desenvolvimento e produção científica na extensão da Educação e Formação de Adultos, dado que sendo a educação fonte de riqueza pelas qualificações e oportunidades que produz, esta riqueza constitui-se como indispensável ao seu próprio desenvolvimento, distribuição e consumo justo de acordo com as necessidades de cada território. Ao longo do tempo o mercado mudou. Com o processo de globalização e a expansão das atividades comerciais e financeiras dá-se a mudança na economia e a necessidade do investimento no capital humano, o processo de RVCC foi um marco em Portugal dessa transformação histórica, económica e cultural do país.

Referências

ANEFA (Agência Nacional de Educação e Formação de Adultos), 2002, Centros de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências – Roteiro Estruturante, Ministério do Trabalho e Solidariedade e Ministério da Educação.

ANTIKAINE, A., HOUTSONEM, J., KAUPPILA, J., HUOTELIN, H., 1996, *Living in a Learning Society*, col. “Knowledge, Identity and School Life Stories, Falmer Press. ARDOINO, M., BERGER, G., 1998, D’une Evaluation en Miettes à une Evaluation en Actes, MatriceAndsha.

ARDOINO (M. BERGER (G.), 1998, D’une Evaluation en Miettes à une Evaluation en Actes, MatriceAndsha.

AUBRET, J. *Validation des Acquis: le Cas de l’Université* in G. Figari, M. Achouche, L’Activité Evaluative Réinterrogée – Regards Scolaires et Socio-Professionnels, 2001, pp. 281-287.

AUTHIER, M., LEVY (P., 1998, *As Árvores do Conhecimento*, Instituto Piaget (ed. Fr. 1996).

BALSA, Casimiro, SIMÕES, José Alberto, CARMO, Renato do CAMPOS, Ricardo, (2001), *O Perfil dos Estudantes do Ensino Superior – Desigualdades e Diferenciação*, Edições Colibri e CEOS- Investigações Sociológicas, Lisboa, 2001.

BALSA, C., (2006), *Confiança e Laço Social*, Edições Colibri.

BALSA, C., (Org.de), 2006, *Conceitos e Dimensões da Pobreza e da Exclusão Social Uma abordagem Transnacional*, CEOS, Lisboa.

BARBIER, J., 1996, *Elaboração de Projectos de Acção e Planificação*, Porto Editora. (ed. Fr. 1991).

BOUTINET, J. -P., 1999, *Antropologia do Projecto*, Instituto Piaget (ed. Fr. 1998).

BOURGEOIS, E., NIZET, E., 1997, *Apprentissage et Formation des Adultes*, PUF.

CANÁRIO, R., ALVES, N., ROLO, C., 2001, *Escola e Exclusão Social*, Educa.

CANÁRIO, R., CABRITO, B., 2005, *Educação e Formação de Adultos –*

Mutações e Convergências, Educa.

CAVACO, C., 2009, *Adultos pouco escolarizados. Políticas e práticas de formação*. Lisboa: Educa/Unidade de I&D de Ciências da Educação.

DUBET, F., 1994, *Sociologia da Experiência*, Éditions du Seuil.

DUBET, F. e MARTUCCELLI, D., (1996), *À l'École: Sociologie de l'Expérience Scolaire*, Paris, Seuil.

DUCROT, O., 1984, *Le Dire et le Dit*, Ed. Minuit.

FAZARD, M., PAIVANDI, S., 2000, *Reconnaissance et Validation des Acquis en Formation*, Anthropos.

FIGARI, G., "Us et Abus de la Notion de Référentiel" in G. Figari, M. Achouche, *L'Activité Evaluative Réinterrogée – Regards Scolaires et Socio-professionnels*, 2001, pp. 310-314.

FIGARI, G., ACHOUCHE (M.), 2001, *L'Activité Evaluative Réinterrogée – Regards Scolaires et Socio – professionnels*, De Boeck Université.

FUKAYAMA, F., 1992, *La Fin de l'Histoire et le Dernier Homme*, Flammarion.

GALVANI, P., 1997, *Quête de Sens et Formation. Anthropologie du Blason et de l'Autoformation*, Harmattan.

GIDDENS, A. (1991). *As consequências da modernidade*. São Paulo: Unesp.

GIDDENS, A., 1989, *A Constituição da Sociedade*, São Paulo, Martins Fontes.

GIDDENS, A., (1990, 2004), *The Consequences of Modernity*, Cambridge, Polity Press.

GIDDENS, A., 2008, *Sociologia*, Lisboa, Calouste Gulbenkian.

GLASMANN, D., 2001, *L'Accompagnement Scolaire: Sociologie d'une Marge de l'Ecole*, Paris, Puf.

JODELET, D. (org.). *Les représentations Sociales. Paris: Presses Universitaires de France*, 1989.

JOSSO, M. –C., 2002, *Experiências de Vida e Formação*, Educa.

KOUABENAN, R.D., “Les Pratiques de Bilan de Compétences: Une Nouvelle Forme d’Evaluation dans l’Organisation”, in G. Figari, M. Achouche, L’Activité Évaluative Réinterrogée- Regards Scolaires et Socio-professionnels, 2001, pp 300.

LEGRAND, J.1., PINAU, G., “Educativo: A Formação de Professores”, Actas do III Colóquio de l’AIP ELF/AFIRSE, Avaliação em Educação, Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação, 1992, pp. 233-253. 1993, Histories de Vie, Media Edition.

LAJES, M.A.A., “A Avaliação e o Sistema

LAJES, M.A., «Os Sistemas Educativos e as Doutrinas Neoliberais : a Educação como um Bem e um Serviço” in *Actas do XIII Colóquio da AFIRSE*, Faculdade de Psicologia e de Ciências de Educação de Lisboa, 2003a, pp. 526-533.

LAJES, M.A., “ Das Indústrias Culturais/Mercado Cultural às Indústrias da Educação/Mercado da Educação: Um Novo Domínio de Pesquisa em Educação” in *Actas do II Congresso Internacional do Fórum da Administração Educacional*, 2003b, pp.345- 354.

LAJES, M.A., “ Contribuição da Teoria das Representações Sociais para a Formação dos Professores”, in *Actas do XII Colóquio da AFIRSE*, 2005, pp. 351-360.

MARTUCCELLI, D., 2008, *Forgé par l’épreuve*, Armand Colin.

MEDA, D., 1995, *Le Travail une Valeur en Voie de Disparition*, Flammarion.

MOSCOVICI, S. 2003, *Representações Sociais: investigações em psicologia social*. Petrópolis: Vozes,

NÓVOA, A., *Histórias de Vida e Formação de Professores*, Educa.

OCDE, 1992, *Une Education et Une Formation de Qualité pour Tous*, OCDE.

PERRENOUD, Ph., 1994, *Ofício de Aluno e Sentido do Trabalho Escolar*, Porto Editora (ed. fr. 1994).

PINEAU L., VASSILEFF, J., 1995, *Histories de Vie et Pédagogie du Projet*, Chronique Sociale (2^a ed.).

PIRES, A.L. Oliveira, 2005, *Educação e Formação ao Longo da Vida: uma*

Análise Crítica dos Sistemas e Dispositivos de Reconhecimento e Validação das Aprendizagens e Competências, Fundação Calouste Gulbenkian.

QUEIROZ, J.M. de, 1995, *L'Ecole et ses Sociologues*, Nathan/ Université.

RUMOS – Programa Operacional de Valorização do Potencial Humano e Coesão Social da RAM.

VALA, J., Representações sociais e psicologia social do conhecimento quotidiano: *in Psicologia Social*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 2006, p.459-502.

MORBIDADE HOSPITALAR E CONDIÇÕES SOCIOECONÔMICAS EM MINAS GERAIS

Luckas Sabioni Lopes*

Silvia Harumi Toyoshima**

Adriano Provezano Gomes***

Resumo. O objetivo do artigo foi identificar *clusters* de regiões do Estado de Minas Gerais que possuem características semelhantes em relação à incidência de morbidade hospitalar e verificar quais variáveis socioeconômicas melhor explicam os diferentes grupos encontrados, para o período 2002-2006. A metodologia utilizada foi a Análise Multivariada – Análise de *Cluster* e Análise Discriminante. A melhor distribuição foi aquela que dividiu o estado em dois grupos distintos – um aglutinando as mesorregiões mais pobres do estado e outro, as demais mesorregiões. A variável explicativa que mais explica a diferença entre os grupos é o grau de alfabetização, dentre as oito selecionadas. Este resultado traz consequências importantes para a formulação de políticas públicas, desde que não é possível dissociar as ações de saúde de outras áreas, concordando, assim, com a visão teórica dos determinantes sociais da saúde.

Palavras-chave: saúde, condições socioeconômicas, análise de *cluster*, análise discriminante, Minas Gerais.

Abstract. The present paper aims to identify and characterize groups of similar incidences of diseases in Minas Gerais, utilizing all 21 CID-10

* Possui graduação em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Viçosa (2007) e mestrado em economia, na UFV. Tem doutorado em Economia Aplicada, DER/UFV, com período sanduíche (de 1 ano) na University of California, Riverside (UCR). Professor do Departamento de Economia da Universidade Federal de Juiz de Fora, campus Governador Valadares.

** Possui mestrado em Economia pela Universidade de São Paulo (1986), doutorado em Ciência Econômica pela Universidade Estadual de Campinas (1997) e pós doutorado pela University of Illinois at Urbana-Champaign (2005). Professora do Departamento de Economia da Universidade Federal de Viçosa.

*** Possui graduação em Agronomia pela Universidade Federal de Viçosa (1992) e doutorado em Economia Aplicada pela Universidade Federal de Viçosa (1999). Professor do Departamento de Economia da Universidade Federal de Viçosa.

chapters, by means of multivariate methods, namely, Cluster and Discriminant analyzes. Data set ranges from 2002 to 2006. Our results show that morbidity has a clear spatial pattern in the State, with two groups, one in the north, and another concentrated in the south, with the first one presenting worse health indicators. In addition, we find that there is a close connection between the degree of socio-economic development and general morbidity. In this sense, the variable with highest discriminating power among groups was literacy rate. This finding has important implications for policy making, since it is not possible to separate health from other areas, thus agreeing with the theoretical view of the social determinants of health.

Keywords: health, socio-economic conditions, cluster analysis, discriminant analysis, Minas Gerais

Resumen. El propósito del artículo es identificar grupos de regiones de Minas Gerais que tienen características similares en la incidencia de morbilidad y determinar las variables socioeconómicas que mejor explican los diferentes grupos encontrados, para el período 2002-2006. La metodología consiste en el análisis multivariante - análisis de conglomerados y discriminantes. La mejor distribución es aquella que divide el estado en dos grupos distintos - uno aglutina las regiones más pobres del estado y otro, al otro. La variable explicativa que más explica la diferencia entre los grupos es el nivel de alfabetización. Este hallazgo tiene implicaciones para las políticas públicas relacionadas con la salud, ya que no es posible separarlos de otras áreas, lo tanto de acuerdo con el punto de vista teórico de los determinantes sociales de la salud.

Palabras clave: salud, condiciones socio-económicas, análisis de conglomerados, análisis discriminante, Minas Gerais

1 Introdução

A saúde é conceituada pela Organização Mundial de Saúde (OMS) como sendo “o estado de completo bem-estar físico, mental e social e não apenas a ausência de doença”. Esta é uma imagem objetiva que todo ser humano busca, porém, de difícil concretização.

Um dos problemas enfrentados por países em desenvolvimento, como o caso do Brasil, é que as condições socioeconômicas ainda são precárias para grande parte da população brasileira, estando estas diretamente associadas às condições de saúde, como indicam diversas pesquisas que associam estes dois conjuntos de variáveis. LIMA *et al.* (2004), por exemplo, relacionam a má-nutrição decorrente das condições socioeconômicas precárias aos problemas de saúde infantil. MARTINS *et al.* (2004) concluíram que a deficiência de Vitamina A em crianças pré-escolares é um problema

importante de saúde pública, estando principalmente relacionada à baixa renda familiar *per capita* e ao baixo peso infantil. SONG *et al.* (2003) associam os casos de AIDS/tuberculose ao baixo *status* socioeconômico.

Em países com esse perfil, o sistema público de saúde é fundamental para reduzir os problemas de saúde da população de baixa renda. A reforma do sistema de saúde brasileiro teve início, especificamente, no final da década de 80, a partir de modificações nas leis referentes à saúde, promulgadas na Constituição de 1988, o que deu origem ao Sistema Único de Saúde (SUS). Implementado a partir de 1990, o SUS institucionalizou a universalidade da cobertura e do atendimento, assim como a uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços de saúde para populações urbanas e rurais. O Sistema Único de Saúde foi construído, assim, sob três pilares: a universalidade, a integralidade da atenção e a equidade, segundo as diretrizes que norteiam o SUS, constantes no Art. 7 da Lei Orgânica da Saúde (Lei nº 8080, de 19/09/1990).

Acompanhando o que ocorreu no país como um todo, observou-se uma melhoria nos indicadores de saúde de Minas Gerais, nas últimas décadas, relacionada a mudanças nas condições socioeconômicas resultantes de políticas públicas, especialmente as de saúde e saneamento. Persistem, no entanto, desigualdades intra-estaduais decorrentes da manutenção de fatores desfavoráveis relativos à infraestrutura socioeconômica em várias regiões do Estado.

A saúde pública é uma questão fundamental em qualquer sociedade que almeja atingir o pleno desenvolvimento, tendo como base o bem-estar da maioria de sua população. Ao mesmo tempo, é um desafio enorme para países em desenvolvimento, cujos recursos são escassos para atender às demandas da população. Dessa forma, identificar *clusters* de regiões que possuem as mesmas características em termos de incidência dos diversos tipos de doenças e, posteriormente, verificar quais as principais variáveis socioeconômicas que caracterizam esses *clusters*, contribui para a averiguação do princípio da equidade e pode fornecer subsídios que norteiem a política pública em relação à saúde.

O objetivo do artigo foi identificar *clusters* de regiões do Estado de Minas Gerais que possuem características semelhantes em relação à incidência de morbidade hospitalar e verificar quais variáveis socioeconômicas melhor explicam os diferentes grupos encontrados. Esse tipo de análise procura contribuir para subsidiar políticas públicas que visem maior equidade no atendimento à população, no que diz respeito à saúde pública, na medida em que identifica possíveis discrepâncias entre demanda por serviços de saúde e condições socioeconômicas da população. A pesquisa utiliza dados de todo o período entre 2002 e 2006. Os métodos utilizados para cumprir os objetivos propostos foram a Análise de *Cluster* e a Análise Discriminante, ambos incorporados dentro da área da estatística denominada de Análise Multivariada.

Este artigo é composto, ainda, por mais quatro seções, além desta Introdução: na 2ª discorre-se sobre as desigualdades do Estado de Minas Gerais; na 3ª realiza-se a descrição dos métodos aplicados; na 4ª os grupos de regiões segundo a incidência de doenças são definidos; na 5ª discriminam-se os agrupamentos obtidos segundo indicadores socioeconômicos; e, na 6ª conclui-se o trabalho.

2 Desigualdades socioeconômicas regionais, morbidade e recursos hospitalares no Estado de Minas Gerais

A grande desigualdade entre as regiões de Minas Gerais já é fato bastante conhecido. FONTES e FONTES (2005) analisam, em vários capítulos, os diferentes aspectos da desigualdade da economia mineira. SIMÃO (2004) identificou algumas mesorregiões da parte norte do estado como as mais pobres, verificando que a educação é a maior condicionante dessa situação. AMARAL *et al.* (2006), por sua vez, agrupa espacialmente os municípios de acordo com suas semelhanças em relação a indicadores econômicos, sociais e demográficos, verificando áreas homogêneas e heterogêneas em que há baixa integração produtiva.

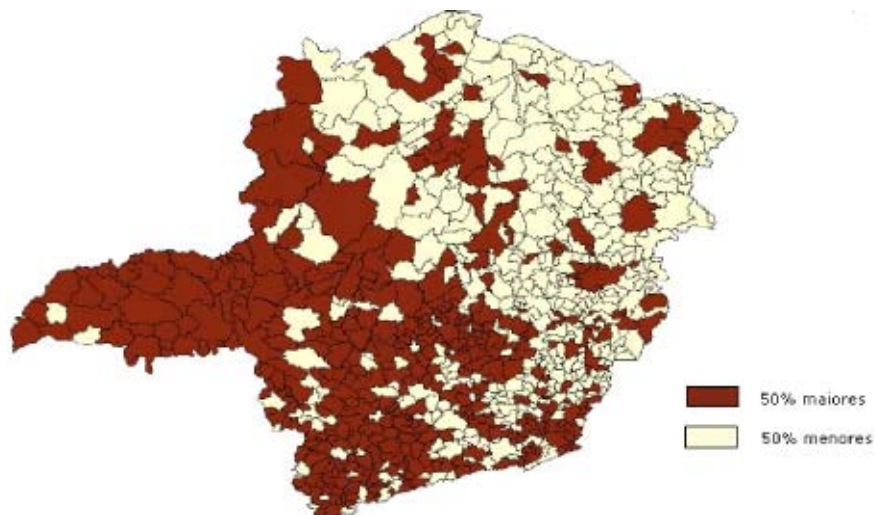
A disparidade nos indicadores sociais, econômicos e demográficos no Estado de Minas Gerais é espacialmente bem delimitada, com grande parte das mesorregiões do norte mineiro sendo caracterizadas pelo baixo desenvolvimento e grande parte das mesorregiões do sul do estado apresentando indicadores bem maiores de desenvolvimento. Mais precisamente, poderia se fazer um corte no estado numa linha um pouco inclinada, ou seja, uma diagonal no sentido noroeste-sudeste (ver figuras abaixo) para delimitar as duas sub-regiões de Minas Gerais¹.

O mapeamento de alguns indicadores social, econômico e demográfico, em dois grandes grupos, mostra essa dualidade existente no estado.

No caso, por exemplo, do IDH (Figura 2.1), observa-se que na divisão apresentada acima, a região menos desenvolvida apresenta IDH mais baixo, enquanto que a outra metade, IDH mais alto.

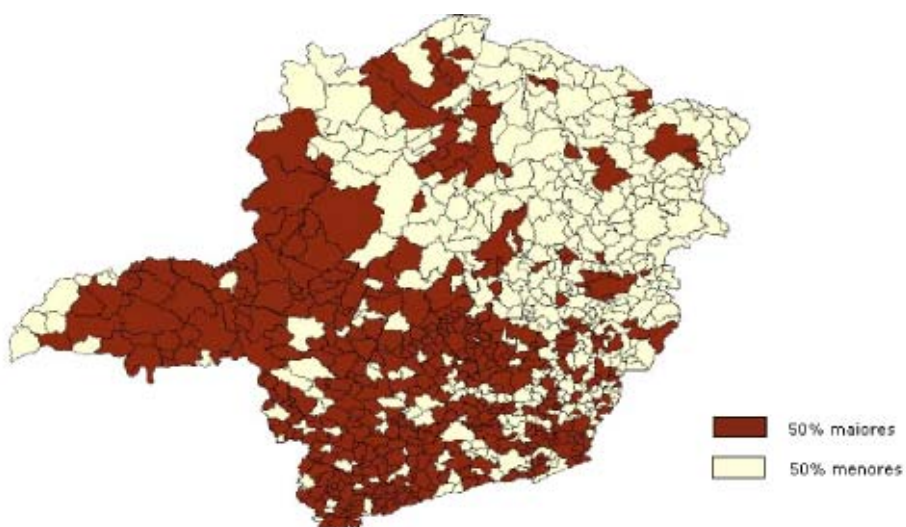
¹ Numa divisão norte-sul do estado, assim, há exceções. Grande parte dos municípios que formam a mesorregião Noroeste de Minas e alguns da mesorregião Norte de Minas está entre a metade mais desenvolvida, enquanto que grande parte da Zona da Mata e dos Campos das Vertentes, na metade menos desenvolvida. A parte menos desenvolvida engloba, predominantemente, as seguintes mesorregiões²: Norte, Jequitinhonha, Vale do Mucuri, Vale do Rio Doce e Zona da Mata. Já, a parte mais desenvolvida incorpora as mesorregiões do: Triângulo Mineiro, Central, Belo Horizonte, Oeste, Campos das Vertentes e Sul/Sudoeste de Minas Gerais.

Figura 2.1 – Índice de Desenvolvimento Humano, 2000



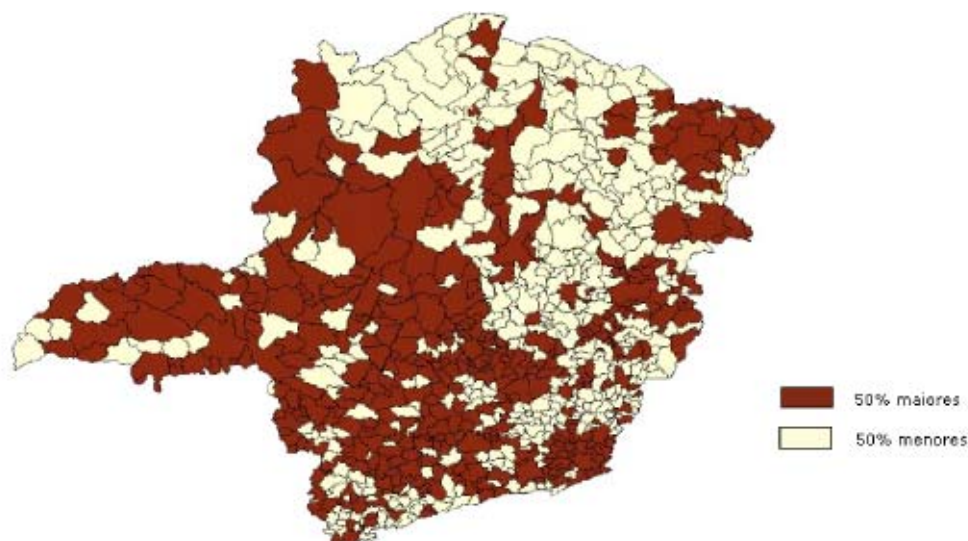
O nível de alfabetização segue o mesmo padrão do mapa anterior, como pode ser visto na Figura 2.2. O norte de Minas Gerais, com as exceções mencionadas, possui menor índice de pessoas alfabetizadas, enquanto que o sul, maior índice.

Figura 2.2 – Taxa de alfabetização, 2000



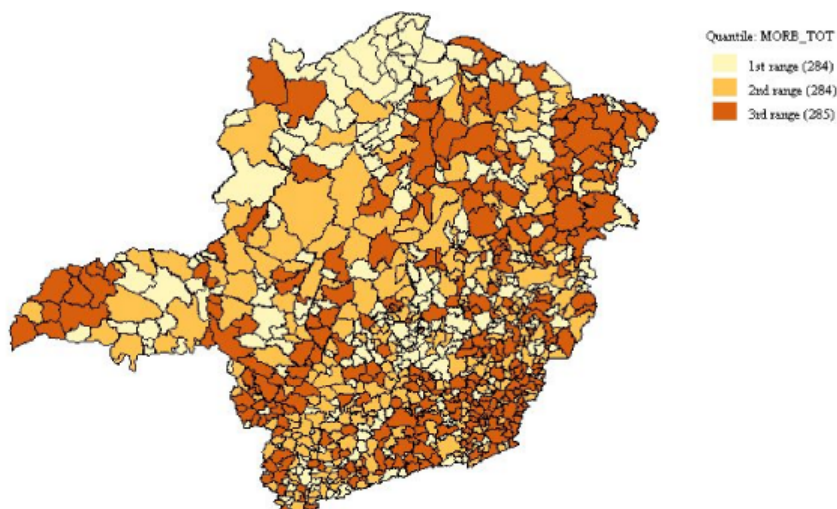
O grau de urbanização, como pode ser observado na Figura 2.3, também acompanha as demais variáveis, mostrando-se bem mais acentuado na parte sul do estado, como indicativo de municípios mais industrializados e desenvolvidos.

Figura 2.3 – Grau de urbanização, 2000



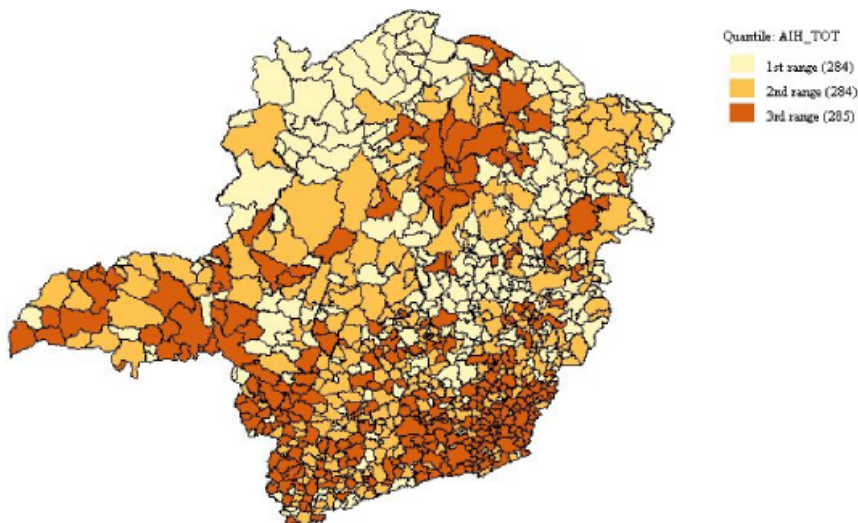
Para se ter uma idéia geral da distribuição da morbidade hospitalar nos municípios mineiros, foi construído um mapa da incidência *per capita* de todos os capítulos de doenças, dividindo os municípios em três grupos, segundo o seu grau de ocorrência (Figura 2.4). A procura por serviços hospitalares é mais intensa na cor mais escura, reduzindo tal demanda conforme as cores se tornam mais claras. Observa-se, assim, a formação de agrupamentos com maior e menor incidência. Por exemplo, há baixa procura por serviços hospitalares em parte das Mesorregiões Noroeste e Norte de Minas, assim como em parte da Mesorregião de Belo Horizonte. A grande incidência de morbidade na parte norte do estado pode ser explicada, em grande parte, por alguns tipos de capítulos de doenças, sobretudo, o referente à gravidez e às parasitoses.

Figura 2.4 – Morbidade total *per capita*, média de 2002-2006



Quanto aos recursos financeiros *per capita* distribuídos aos municípios, como visto na Figura 2.5, observou-se um padrão norte-sul, com maior envio de recursos para a região sul do estado. A exceção constitui parte da Mesorregião Norte. As mesorregiões que menos receberam recursos no período de 2002-2006 localizaram-se mais, portanto, ao norte do estado, com exceção de parte da Mesorregião de Belo Horizonte, principalmente. Pode-se deduzir, desta forma, que houve certa discrepância entre incidência de morbidade geral e envio de recursos financeiros. Fato que deve alertar os formuladores de política, uma vez que a distribuição de recursos públicos para a saúde poderia estar acentuando as desigualdades existentes no Estado.

Figura 2.5 – Autorização de Internação Hospitalar *per capita*, média de 2002-2006



3 Metodologia

Esse tópico está dividido em dois blocos. Inicialmente, as microrregiões de saúde foram separadas em grupos segundo a intensidade de internações por tipo de morbidade. Para isso, foi utilizada a metodologia de análise multivariada de dados conhecida como Análise de *Cluster*. Após a separação das microrregiões em grupos homogêneos, foram realizadas algumas comparações dos grupos formados, utilizando-se vários indicadores socioeconômicos. A melhor classificação das microrregiões, segundo sua homogeneidade em termos de incidência de morbidade hospitalar foi em dois grupos – denominados de Grupo 1 e Grupo 2.

O segundo bloco consistiu na identificação das principais variáveis que discriminam os dois grupos identificados. Para tal foram selecionadas, inicialmente, 31 variáveis, dentre as quais apenas 8 foram importantes para diferenciar os grupos.

3.1 Análise de *Cluster*

A técnica de análise de agrupamento (ou análise de *cluster*) é utilizada para identificar e classificar unidades (variáveis ou objetos) em grupos distintos, de acordo com determinadas características, a partir de indicadores de semelhança.

Segundo POHLMANN (2007), a análise de *cluster* classifica objetos segundo aquilo que cada elemento tem de similar em relação a outros pertencentes a determinado grupo, considerando um critério de seleção pre-determinado. O grupo resultante da classificação deve apresentar alto grau de homogeneidade interna (dentro do *cluster*) e alta heterogeneidade externa (entre *clusters*).

A análise de agrupamento utiliza-se do conceito de distância entre as unidades de classificação. Há diversos métodos para mensuração dessa distância, sendo mais utilizada a distância euclidiana. Assim, são selecionadas as variáveis a serem padronizadas e, em seguida, é construída uma matriz de distâncias euclidianas para o processo de agrupamento dos objetos. Esta distância é expressa, algebricamente, por:

$$D_{AB} = \sqrt{\sum_{i=1}^m (X_{Aj} - X_{Bj})^2}, \quad (1)$$

em que, D_{AB} é a medida de distância euclidiana do objeto A ao B; j é o indexador das variáveis. Quanto mais próxima de zero for a distância, maior a similaridade entre os objetos em comparação.

Há diversos métodos disponíveis para combinação dos objetos em grupos, os quais são classificados como hierárquicos e não-hierárquicos. Os métodos hierárquicos podem ser aglomerativos ou divisivos. Neste estudo, foi utilizado o método sequencial, aglomerativo e hierárquico.

Para determinação do número de grupos a serem considerados, não há critério pré-estabelecido, sendo necessária a avaliação crítica dos pesquisadores em cada caso específico. A análise do dendograma auxilia na identificação dos grupos, ou seja, quais microrregiões pertencem a determinado grupo. O dendograma é uma representação gráfica do processo de agrupamento hierárquico semelhante a uma árvore.

Para maiores detalhes da metodologia de análise *cluster*, recomenda-se a leitura de livros textos, tais como MANLY (1994), HAIR *et al.* (1995) e POHLMANN (2007).

Para separar as microrregiões de saúde em grupos homogêneos, foram utilizados dados referentes ao número de internações, divididos seguindo a Classificação Estatística Internacional de Doenças e Problemas Relacionados à Saúde (CID-10), a qual classifica a morbidade hospitalar em 21 capítulos. São eles:

- Cap. 01. Algumas doenças infecciosas e parasitárias
- Cap. 02. Neoplasias (tumores)
- Cap. 03. Doenças do sangue e dos órgãos hematopoéticos e alguns transtornos imunitários
- Cap. 04. Doenças endócrinas, nutricionais e metabólicas
- Cap. 05. Transtornos mentais e comportamentais
- Cap. 06. Doenças do sistema nervoso
- Cap. 07. Doenças do olho e anexos
- Cap. 08. Doenças do ouvido e da apófise mastóide
- Cap. 09. Doenças do aparelho circulatório
- Cap. 10. Doenças do aparelho respiratório
- Cap. 11. Doenças do aparelho digestivo
- Cap. 12. Doenças da pele e do tecido subcutâneo
- Cap. 13. Doenças do sistema osteomuscular e do tecido conjuntivo
- Cap. 14. Doenças do aparelho geniturinário
- Cap. 15. Gravidez, parto e puerpério
- Cap. 16. Algumas afecções originadas no período perinatal

Cap. 17. Malformações congênitas, deformidades e anomalias cromossômicas

Cap. 18. Sintomas, sinais e achados anormais de exames clínicos e de laboratório, não classificados em outra parte

Cap. 19. Lesões, envenenamentos e algumas outras consequências de causas externas

Cap. 20. Causas externas de morbidade e de mortalidade

Cap. 21. Fatores que exercem influência sobre o estado de saúde e o contato com serviços de saúde

Todos os dados foram obtidos considerando-se o local de residência do paciente. Como isso, pretende-se obter informações sobre o local de origem da morbidade. Além disso, para evitar *outliers* em determinados períodos, optou-se pela média dos anos 2002 a 2006 neste estudo.

3.2 Análise Discriminante

A análise estatística multivariada utilizando funções discriminantes foi inicialmente aplicada por FISCHER (1936) para decidir à qual de dois grupos pertenceriam indivíduos sobre os quais tinham sido feitas diversas e idênticas mensurações.

Segundo MÁRIO (2007), a análise discriminante é uma técnica que auxilia a identificar quais as variáveis que diferenciam os grupos e quantas destas variáveis são necessárias para obter a melhor classificação dos indivíduos de uma determinada população. Para MALHOTRA (2001), análise discriminante é uma técnica de análise de dados em que a variável dependente tem natureza categórica (separa os elementos em dois grupos de categoria) e as variáveis independentes têm natureza métrica (medidas em uma escala de razão).

Dependendo do número de categorias da variável dependente, a técnica de análise discriminante pode ser de dois grupos ou múltipla (se a variável dependente tiver mais de dois grupos). Enquanto na análise de dois grupos é possível deduzir somente uma função discriminante, na análise múltipla pode ser estimada mais de uma. Neste trabalho a técnica utilizada será a de dois grupos.

A análise discriminante, conhecida como *Discriminante Linear de Fisher*, reduz o número de variáveis para um número menor de parâmetros, que são funções discriminantes linearmente dependentes das variáveis originais. Os coeficientes das funções discriminantes indicam a contribuição das variáveis originais para cada função discriminante.

O modelo de discriminante linear é semelhante à regressão linear múltipla, ou seja:

$$D = \beta_0 + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \beta_3 X_3 + \dots + \beta_n X_n. \quad (2)$$

Em que:

D = valor da função discriminante;

β_i = coeficiente ou peso discriminante; e

X_i = valores das variáveis independentes.

Os coeficientes β_i serão estimados de modo a diferenciar os grupos ao máximo, ou seja, os coeficientes do mesmo grupo serão os mais parecidos possíveis, e estes serão os mais diferentes possíveis dos coeficientes do outro grupo.

Formalmente, para o caso de dois grupos, o método de decisão estatística designa uma observação para o grupo 1 se:

$$Z \geq \frac{\bar{Z}_1 + \bar{Z}_2}{2} + \ln \left[\frac{p_2 C(1/2)}{p_1 C(2/1)} \right], \quad (3)$$

e outra observação será classificada no grupo 2 se:

$$Z < \frac{\bar{Z}_1 + \bar{Z}_2}{2} + \ln \left[\frac{p_2 C(1/2)}{p_1 C(2/1)} \right]. \quad (4)$$

Em que:

Z = valor discriminante para uma dada observação;

\bar{Z}_j = valor discriminante médio para o grupo j;

P_j = probabilidade prévia do grupo j; e

$C(i/j)$ = custo de classificação incorreta dentro do grupo i de uma observação que pertence ao grupo j.

Para a determinação da significância da função de discriminação, de acordo com MALHOTRA (2001), pode-se testar estatisticamente a hipótese nula de que as médias de todas as funções discriminantes em todos os grupos sejam iguais. Já o teste Lambda de Wilks (L^*) identifica o poder discriminatório de uma variável. Este último teste considera como critério de seleção de variáveis o valor da Estatística F Multivariada, para o teste da diferença entre os centróides dos grupos. A variável que maximiza o valor da estatística F também minimiza o L^* , que é uma medida de discriminação entre os grupos.

A análise discriminante é largamente discutida em diversos livros textos. Para consultas detalhadas, sugere-se a consulta de HUBERTY (1994), MANLY (1994) e MALHOTRA (2001).

Inicialmente, foram selecionadas as seguintes variáveis para realizar

a análise discriminante dos grupos de microrregiões de saúde:

- X01: Índice de Desenvolvimento Humano municipal
- X02: IDH-m Educação
- X03: IDH-m Longevidade
- X04: IDH-m Renda
- X05: Gasto governamental *per capita* com educação
- X06: Média de alunos por turma no ensino fundamental
- X07: Percentual de docentes com ensino superior (fundamental)
- X08: Taxa de aprovação no ensino fundamental
- X09: Taxa bruta de frequência à escola
- X10: Taxa de alfabetização
- X11: Responsáveis por domicílios sem ou com menos de um ano de instrução
- X12: Responsáveis por domicílios que têm de um a três anos de instrução
- X13: Média dos anos de estudo da população acima de 25 anos
- X14: Gasto governamental *per capita* com saúde
- X15: Número de médicos residentes por mil habitantes
- X16: Percentual de enfermeiros residentes com curso superior
- X17: Percentual de crianças do sexo feminino entre 10 e 14 anos com filhos
- X18: Percentual da população com plano de saúde
- X19: Percentual da população atendido pelo programa saúde da família
- X20: Deslocamento médio necessário para internações de média complexidade (KM)
- X21: Percentual de domicílios com banheiro ou sanitário e rede geral
- X22: Percentual de domicílios com acesso ao serviço de coleta de lixo
- X23: Percentual de pessoas que vivem em domicílios com energia elétrica
- X24: Índice de Gini
- X25: Intensidade de pobreza
- X26: Renda *per capita*
- X27: Taxa de ocupação no setor formal da economia

X28: Percentual da renda proveniente de transferências governamentais

X29: Altitude da sede dos municípios (metros)

X30: Taxa de urbanização

X31: Taxa de homicídios média (100.000 hab.)

Com isso, trabalhou-se com 31 possíveis variáveis explicativas na função discriminante. Devido ao elevado número de variáveis, relativamente ao número de microrregiões de saúde, optou-se por trabalhar com dados municipais. Com isso, as microrregiões de saúde foram decompostas nos respectivos municípios que as compõem.

4 Obtenção dos grupos de microrregiões homogêneas

Conforme mencionado, para separar as microrregiões de saúde em grupos, utilizou-se a análise de *clusters*. Esta análise separa as regiões de acordo com a proximidade das variáveis envolvidas, neste caso, as morbidades hospitalares.

Para tanto, foi utilizado o método de aglomeração conhecido por Aglomeração Hierárquica (*Hierarchical Cluster*). Particularmente, foi utilizado o método de Ward, que é um método de variância, derivado de um processo hierárquico e aglomerativo. O método de Ward tem por objetivo minimizar o quadrado da distância euclidiana às médias dos conglomerados. A distância euclidiana é a raiz quadrada da soma dos quadrados das diferenças de valores para cada variável. Este é um dos métodos mais utilizados em estudos de *cluster* e mostrou-se adequado às características das variáveis em consideração.

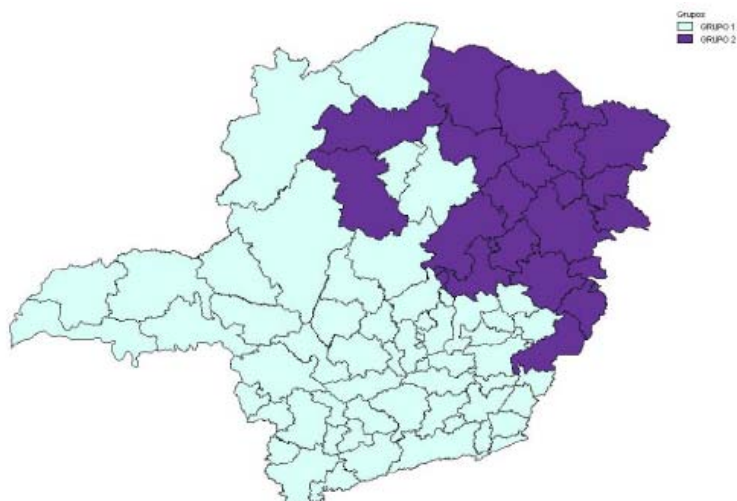
Tabela 4.1 - Microrregiões de saúde subdivididas em dois grupos.

Grupo	Microrregiões de saúde
Grupo 1	Alfenas/Machado; Além Paraíba; Araxá; Barbacena; Bom Despacho; Carangola; Conselheiro Lafaiete/Congonhas; Coração de Jesus; Formiga; Frutal/Iturama; Guaxupé; Itajubá; Itaúna; Ituiutaba; Lavras; Leopoldina/Cataguases; Muriaé; Passos/Piumhi; Patrocínio/Monte Carmelo; Ponte Nova; Poços de Caldas; Santo Antônio do Amparo/Campo Belo; Santos Dumont; Sete Lagoas; São João Nepomuceno/Bicas; São João del Rei; São Lourenço/Caxambu; São Sebastião do Paraíso; Três Corações; Três Pontas; Uberaba; Ubá; Belo Horizonte/Nova Lima/Caeté; Betim; Caratinga; Contagem; Coronel Fabriciano; Curvelo; Divinópolis/Santo Antônio Monte; Ipatinga; Itabira; Itabirito; Juiz de Fora/Lima Duarte/Bom Jardim de Minas; Januária; João Monlevade; Montes Claros/Bocaiúva; Pará de Minas; Patos de Minas; Pouso Alegre; Uberlândia/Araguari; Unaí; Varginha; Vespasiano; Viçosa.
Grupo 2	Almenara; Araçuaí; Brasília Minas/São Francisco; Diamantina; Francisco Sá; Governador Valadares; Guanhães; Itaobim; Janaúba/Monte Azul; Minas Novas/Turmalina/Capelinha; Manhuaçu; Mantena; Nanuque; Padre Paraíso; Pedra Azul; Pirapora; Resplendor; Santa Maria do Suaçuí/São João Evangelista; Salinas/Taiobeiras; Teófilo Otoni/Malacacheta/Itambacuri; Águas Formosas.

Fonte: Resultados da pesquisa.

Como pode ser visto na Figura 4.1, o grupo 1 se concentrou ao sul do Estado, envolvendo a totalidade das mesorregiões Triângulo/Alto Paranaíba, Noroeste, Central, Oeste, Sul/Sudoeste e Campo das Vertentes, e parte das regiões Belo Horizonte, Norte, Vale do Rio Doce e Zona da Mata. Já o grupo 2 englobou a totalidade das regiões Jequitinhonha e Vale do Mucuri, bem como parte das regiões Norte, Vale do Rio Doce, Belo Horizonte e Zona da Mata.

Figura 4.1 - Distribuição espacial dos dois grupos de microrregiões de saúde em Minas Gerais



Fonte: Resultados da pesquisa.

Após separar as microrregiões em grupos homogêneos, pode-se realizar uma caracterização destes grupos, utilizando-se indicadores socioeconômicos. Para caracterizar os grupos, optou-se por utilizar dados municipais, uma vez que muitos indicadores não estão disponíveis para as microrregiões de saúde.

Iniciando a caracterização dos grupos pelos Índices de Desenvolvimento Humano municipais, percebe-se na Tabela 4.2 que os valores dos IDH-m do grupo 1 é superior, o mesmo ocorrendo com as subdivisões deste índice, refletindo que o grupo 1 é uma região sócio e economicamente mais desenvolvida.

Tabela 4.2 - Caracterização dos dois grupos segundo os Índices de Desenvolvimento Humano municipal

Indicador	Grupo	
	1	2
Índice de Desenvolvimento Humano municipal	0,74	0,66
IDH-m Educação	0,82	0,73
IDH-m Longevidade	0,76	0,69
IDH-m Renda	0,65	0,56

Fonte: Resultados da pesquisa.

Os dados de educação são apresentados na Tabela 4.3. Em geral, o grupo 1 tem melhores indicadores de qualidade da educação, como acontece com o percentual de docentes com curso superior, 32,90% superior ao atingido pelo grupo 2. As taxas de aprovação, de evasão e de alfabetização são melhores no grupo 1, assim como a média de anos de estudo da população adulta.

Por outro lado, o grupo 2 apresenta maiores taxas de frequência e de atendimento escolar. Estes indicadores em conjunto indicam alguma falha no sistema de ensino do grupo 2, pois, apesar da alta taxa de atendimento, seus indicadores de qualidade de ensino são comparativamente menores.

Esta característica do segundo grupo pode ter repercussões sérias no estado da saúde em suas localidades, visto que o baixo nível de instrução pode inibir a busca de tratamento adequado para uma série de agravos.

Tabela 4.3 - Caracterização dos dois grupos segundo indicadores de educação

Indicador	Grupo	
	1	2
Gasto <i>per capita</i> com educação	256,95	216,82
Média de alunos por turma no ensino fundamental	23,38	23,42
Percentual de docentes com ensino superior (fundamental)	62,40	46,95
Taxa de aprovação no ensino fundamental	83,27	78,29
Taxa de evasão escolar na idade de 7 a 14 anos	4,84	6,79
Taxa bruta de frequência à escola	73,79	73,55
Taxa de alfabetização	85,38	72,18
Responsáveis por domicílios sem ou com menos de um ano de instrução	761,76	1 038,33
Responsáveis por domicílios que têm de um a três anos de instrução	1 215,50	833,64
Percentual da população acima de 15 anos analfabeta	14,62	27,82
Média dos anos de estudo da população acima de 25 anos	3,69	2,38
Taxa de atendimento escolar na faixa de 7 a 17 anos	93,45	96,01

Fonte: Resultados da pesquisa.

A Tabela 4.4 resume os resultados encontrados para as médias dos indicadores de saneamento básico e saúde para os dois grupos formados.

O gasto *per capita* com saúde é 31,96% maior no grupo 1. O número de médicos por habitantes é 117,72% maior neste mesmo grupo, ou seja, o grupo 1 tem, em média, mais que o dobro de médicos *per capita* em relação ao grupo 2.

O percentual de enfermeiros com curso superior, por outro lado, é 15,45% mais elevado no grupo 2. Já o percentual de crianças entre 10 e 14 anos com filhos é praticamente o mesmo nos dois grupos.

Um dado interessante na comparação entre estes grupos está no percentual da população com plano de saúde. Este indicador é, aproximadamente, 3,85 vezes maior no grupo 1 em relação ao 2. Uma explicação para tal fato, como dito anteriormente, reside na maior renda que a população do grupo 1 possui.

Tabela 4.4 - Caracterização dos dois grupos segundo indicadores de saúde e sanitários

Indicador	Média do Grupo	
	1	2
Gasto <i>per capita</i> com saúde	171,99	130,33
Número de médicos residentes por mil habitantes	0,36	0,17
Percentual de enfermeiros residentes com curso superior	10,78	12,75
Percentual de crianças do sexo feminino entre 10 e 14 anos com filhos	0,30	0,31
Percentual da população com plano de saúde	7,36	1,91
Percentual da população atendido pelo programa saúde da família	48,10	46,38
Deslocamento médio necessário para internações de média complexidade (Km)	29,75	47,59
Percentual de domicílios com banheiro ou sanitário e rede geral	55,17	33,53
Percentual de domicílios com banheiro ou sanitário ligado a uma vala	3,07	3,51
Percentual de domicílios com acesso ao serviço de coleta de lixo	63,74	38,46
Percentual de domicílios nos quais o lixo é jogado em terrenos baldios ou logradouros	7,46	19,12
Percentual de pessoas que vivem em domicílios com energia elétrica	95,47	80,67
Percentual de pessoas que vivem em domicílios com energia elétrica e geladeira	79,42	50,48

Fonte: Resultados da pesquisa.

De outra forma, os resultados da tabela anterior indicam áreas em potencial para o investimento das administrações públicas nas localidades pertencentes ao grupo 2, por exemplo, a ampliação da captação de esgoto e

da rede de transmissão de água, além dos serviços de coleta de lixo.

Em seguida, na Tabela 4.5, os grupos são caracterizados segundo indicadores de renda. Como pode ser verificado, o rendimento médio dos chefes de família e renda *per capita* são respectivamente 50,25% e 73,66% superiores no grupo 1. A concentração de renda é menor neste grupo. Consequentemente, o grupo 2 é aquele que apresenta maiores incidências de pobreza e indigência.

A renda e as condições de trabalho são fatores atualmente apontados como determinantes sociais da saúde. Em geral, espera-se que o nível mais elevado de renda proporcione mais acesso aos serviços médicos/hospitalares e aos serviços educacionais, fatores que influenciam positivamente as condições de vida das pessoas.

Tabela 4.5 - Caracterização dos dois grupos segundo indicadores de renda

Indicador	Grupo	
	1	2
Rendimento médio dos chefes de domicílios	470,37	313,05
Índice de Gini	0,54	0,59
Intensidade de indigência	42,89	48,40
Intensidade de pobreza	38,53	51,70
Renda <i>per capita</i>	201,15	115,83
Taxa de ocupação no setor formal da economia	17,34	8,68
Percentual da renda proveniente de transferências governamentais	17,31	20,10

Fonte: Resultados da pesquisa.

A Tabela 4.6 encerra a caracterização dos grupos de microrregiões de saúde segundo a altitude da sede dos municípios e o grau de urbanização.

Tabela 4.6 - Caracterização dos dois grupos segundo indicadores diversos

Indicador	Grupo	
	1	2
Altitude da sede dos municípios (metros)	739,25	535,98
Taxa de urbanização	66,54	52,13

Fonte: Resultados da pesquisa.

Pode-se perceber que a altitude média é maior no grupo 1 de microrregiões, assim como a taxa de urbanização. A variável altitude foi

incluída em nossa análise para capturar efeitos climáticos sobre o estado de saúde da população.

Em suma, com dois grupos caracterizados, os resultados encontrados apontam para um padrão de vida mais elevado no grupo 1. Este apresenta maior IDH-m, melhores serviços de educação, maiores ofertas de infraestrutura urbana e saneamento básico, bem como renda mais elevada, em comparação com o segundo grupo de microrregiões de saúde.

Algumas conclusões interessantes podem ser tiradas a partir da separação das microrregiões em grupos homogêneos.

Utilizando a Análise de *cluster* e dados relacionados às internações por tipos de morbidades, podem-se separar as microrregiões de saúde de Minas Gerais. A melhor separação das microrregiões foi aquela em dois grupos distintos, os quais apresentaram características diferentes e são geograficamente bem delimitados, indicando a dualidade existente no Estado de Minas Gerais. Essa dualidade já havia sido identificada em vários outros trabalhos envolvendo disparidades sociais no estado. A conclusão interessante no presente trabalho é que, ao se utilizar variáveis relacionadas ao número de internações, percebeu-se que também existe uma “divisão” no estado em relação aos tipos de internações regionais.

Além disso, os dois grupos de microrregiões homogêneas apresentam características socioeconômicas distintas. O grupo mais ao norte/nordeste do estado apresenta, conforme já esperado, piores condições de vida, tanto em indicadores de saúde, como também em indicadores de educação e renda.

Obviamente há uma relação entre os diversos indicadores, ou seja, locais com piores indicadores de saúde são aqueles que também apresentam piores níveis educacionais e de renda. O que chama a atenção é o fato de que a distribuição espacial do estado em pior-melhor é refletida nos agrupamentos envolvendo variáveis de internação, as quais, a princípio, não mantêm relação direta com os indicadores.

Nesse sentido, como explicar a similaridade da formação dos grupos neste trabalho com a de outros envolvendo a divisão do estado em regiões ricas-pobres, avançadas-atrasadas, etc.? Em outras palavras, a distribuição das internações no Estado de Minas Gerais parece seguir a já antiga desigualdade regional existente no estado.

Pode-se dizer que existem algumas causas de morbidades em Minas Gerais que são relacionadas com indicadores socioeconômicos específicos. A seguir, será realizada uma análise discriminante com todos os indicadores analisados neste item, procurando identificar quais variáveis efetivamente discriminam os grupos de microrregiões.

5 Identificação das variáveis que discriminam os grupos por causas de internação

O primeiro teste realizado nesse método é o de igualdade de médias dos grupos. Nesse teste, buscou-se identificar as variáveis que melhor discriminam os grupos. Quanto menor o Lambda de Wilks, mais importante é a variável independente na função discriminante. Além disso, deve-se observar a significância do Lambda de Wilks, medida pelo teste F.

O indicador é obtido a partir da razão entre a soma dos quadrados dos erros dentro dos grupos e a soma dos quadrados dos erros totais, representando, assim, a proporção da variabilidade total que não é explicada pelas diferenças entre os grupos. Com isso, valores próximos a zero indicam forte diferença entre as médias, e são os desejados.

Os resultados dos testes de igualdade de médias encontram-se na Tabela 5.1. Como se pode verificar, o menor valor do Lambda de Wilks é o da variável X10 (Taxa de Alfabetização). Assim, é provável que essa variável seja a que tem melhor poder de discriminação entre os grupos. Para confirmar essa hipótese inicial, é necessário observar as demais classificações.

Tabela 5.1 - Testes de igualdade de médias dos grupos

Variável	Nome da variável	Lambda de Wilks	F	Significância
X01	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDH-m	0,5976	228,96	0,000
X02	IDH-m Educação	0,6176	210,49	0,000
X03	IDH-m Longevidade	0,7270	127,68	0,000
X04	IDH-m Renda	0,7095	139,24	0,000
X05	Gasto <i>per capita</i> com educação	0,9665	11,78	0,001
X06	Média de alunos/turma no ensino fundamental	0,9995	0,17	0,683
X07	Percentual de docentes com ensino superior (fundamental)	0,8877	43,03	0,000
X08	Taxa de aprovação no ensino fundamental	0,9201	29,53	0,000
X09	Taxa bruta de frequência à escola	0,9994	0,21	0,643
X10	Taxa de alfabetização	0,4911	352,28	0,000
X11	Responsáveis por domicílios sem ou com menos de um ano de instrução	0,9966	1,14	0,285
X12	Responsáveis por domicílios com um 1 a 3 de instr.	0,9963	1,25	0,265
X13	Média dos anos de estudo da população acima de 25 anos	0,7121	137,49	0,000
X14	Gasto <i>per capita</i> com saúde	0,9342	23,96	0,000
X15	Número de médicos residentes por mil habitantes	0,9757	8,46	0,004
X16	Percentual de enfermeiros residentes com curso superior	1,0000	0,02	0,899
X17	Percentual de crianças do sexo feminino entre 10 e 14 anos com filhos	0,9999	0,03	0,852
X18	Percentual da população com plano de saúde	0,9208	29,24	0,000

Variável	Nome da variável	Lambda de Wilks	F	Significância
X19	Percentual da população atendido pelo programa saúde da família	0,9994	0,21	0,651
X20	Deslocamento médio necessário para internações de média complexidade (KM)	0,9688	10,96	0,001
X21	Percentual de domicílios com banheiro ou sanitário e rede geral	0,8832	44,95	0,000
X22	Percentual de domicílios com acesso ao serviço de coleta de lixo	0,8138	77,81	0,000
X23	Percentual de pessoas que vivem em domicílios com energia elétrica	0,7153	135,32	0,000
X24	Índice de Gini	0,8997	37,91	0,000
X25	Intensidade de pobreza	0,7727	99,99	0,000
X26	Renda <i>per capita</i>	0,8417	63,93	0,000
X27	Taxa de ocupação no setor formal da economia	0,9395	21,89	0,000
X28	Percentual da renda proveniente de transferências governamentais	0,6563	178,04	0,000
X29	Altitude da sede dos municípios (metros)	0,8442	62,73	0,000
X30	Taxa de urbanização	0,9325	24,62	0,000
X31	Taxa de homicídios média (100.000 hab.)	0,9984	0,53	0,466

Fonte: Resultados da Pesquisa.

A Tabela 5.2 apresenta as variáveis que foram selecionadas utilizando-se o método *stepwise*. Foram selecionadas oito variáveis, ou seja, as que melhor representam a função discriminante, de acordo com os níveis de significância que alcançaram dentro do intervalo pré-estabelecido. O nível de significância de todas variáveis selecionadas é inferior a 0,01.

Tabela 5.2 - Variáveis selecionadas pelo método *stepwise*

Passo	Variável	Lambda de Wilks	
		F	Significância
1	X10	352,282	0,000
2	X30	204,922	0,000
3	X19	145,633	0,000
4	X25	113,367	0,000
5	X29	92,339	0,000
6	X28	79,028	0,000
7	X01	69,621	0,000
8	X13	64,352	0,000

Fonte: Resultados da Pesquisa.

A variável Taxa de Alfabetização (X10) foi a primeira a entrar na análise. Isso significa que esta é a variável com maior poder de discriminação dos grupos. No segundo passo, foi incluída a variável Taxa de urbanização (X30). Nos próximos passos, foram incluídas as variáveis Percentual da população atendida pelo programa saúde da família (X19), Intensidade da pobreza (X25), Altitude da sede do município (X29), Percentual da renda municipal proveniente de transferências governamentais (X28), Índice de Desenvolvimento Humano (X01) e Anos de estudo da população acima de 25 anos (X13).

Na Tabela 5.3 são fornecidos alguns indicadores da qualidade do ajustamento da função discriminante. Os resultados mostram a capacidade de discriminação para a função.

Tabela 5.3 - Indicadores de eficiência da função

Função	<i>Eigenvalue</i>	% da variância	% da variância acumulada	Correlação canônica
1	1,546	100,0	100,0	0,779

Fonte: Resultados da Pesquisa.

Como a análise tem dois grupos, foi gerada apenas uma função discriminante, conforme a primeira coluna da Tabela 5.3. Na segunda coluna encontra-se o *eigenvalue*, que é a razão da variância entre os grupos e a variância dentro dos grupos. Quanto maior o *eigenvalue*, maior a parte da variância da variável dependente que é explicada pela função. Na terceira coluna é mostrado o percentual da variância explicado pela função e, na quarta, o percentual acumulado de variância explicada. É possível observar o valor de associação das variáveis independentes e a variável dependente através da correlação canônica na última coluna, em que o quadrado desta correlação é o percentual de variância da variável dependente discriminado pelas variáveis independentes.

Na Tabela 5.4 encontra-se a classificação final da análise discriminante, o que fornece uma indicação de quão boa é a função. A distribuição original era de 620 municípios no grupo 1. Após calcular os escores discriminantes e compará-los ao ponto de corte, 538 desses municípios foram classificados como sendo do grupo 1. Isso significa que 86,77% dos municípios do grupo 1 foram corretamente classificados.

No grupo 2, dos 233 municípios da classificação original, 213 foram classificados corretamente, ou seja, 91,42% dos municípios foram corretamente classificados como sendo do grupo 2.

Considerando-se a classificação original de todos os municípios, dos 853 municípios de Minas Gerais, 751 foram corretamente classificados, o que representa uma taxa de acerto de 88,04%. Com base na elevada taxa

de acerto da função discriminante ajustada, pode-se afirmar que as oito variáveis selecionadas conseguem efetivamente discriminar os dois grupos de municípios em Minas Gerais.

Tabela 5.4 - Classificação final da análise discriminante

Classificação original		Classificação prevista		Total
		Grupo 1	Grupo 2	
Número de casos	Grupo 1	538	82	620
	Grupo 2	20	213	233
% de casos	Grupo 1	86,77%	13,23%	100,00%
	Grupo 2	8,58%	91,42%	100,00%

Fonte: Resultados da Pesquisa.

No tópico anterior (Seção 4), por meio da análise de *cluster*, a divisão das microrregiões em dois grupos foi a melhor encontrada, em relação aos tipos de doenças. A divisão é bastante clara: no Grupo 1 estão as mesorregiões mais desenvolvidas do estado – Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba, Sul/Sudoeste, Belo Horizonte, Campo das Vertentes, Central, Oeste e Noroeste – com a exceção da Zona da Mata e parte de Belo Horizonte e Central; já no Grupo 2 se encontram as macrorregiões mais pobres do estado – Norte, Jequitinhonha, Vale do Mucuri e Vale do Rio Doce. Assim, a divisão em termos de internações por tipos de doenças segue, em termos gerais, a divisão entre o norte mais pobre e o sul mais rico.

No presente tópico procurou-se identificar as variáveis que melhor discriminam esses dois grupos. Em ordem de importância, as variáveis selecionadas foram as seguintes: Taxa de Alfabetização, Taxa de urbanização, Percentual da população atendida pelo programa saúde da família, Intensidade da pobreza, Altitude da sede do município, Percentual da renda municipal proveniente de transferências governamentais, Índice de Desenvolvimento Humano – IDH e Anos de estudo da população acima de 25 anos.

As médias dos valores dessas variáveis, apresentadas no tópico 4, mostram que a Taxa de alfabetização, a Taxa de urbanização, o IDH e os Anos de estudo da população acima de 25 anos são maiores no Grupo 1 do que no Grupo 2. Por outro lado, o Percentual da população atendida pelo programa saúde da família, a Intensidade da pobreza e o Percentual da renda municipal proveniente de transferências governamentais são maiores no Grupo 2. Esses indicadores comprovam a diferença de desenvolvimento entre os dois grupos, indicando que a demanda por internações depende das condições socioeconômicas da população.

Algumas variáveis merecem um comentário adicional. Como na análise por mapas, fica evidente que a variável relacionada com educação, aqui representados pela Taxa de alfabetização – a mais importante para discri-

minar os grupos – e Anos de estudo da população acima de 25 anos tem uma alta correlação com a demanda por serviços de saúde.

Já a variável Altitude da sede do município é, no mínimo, curiosa. O Grupo 1 apresenta uma média maior do que o Grupo 2, podendo significar que a incidência de alguns tipos de doenças está associada à altitude (e, assim, ao clima dos municípios).

6 Conclusões

As principais conclusões desse artigo são:

1ª) Existe uma divisão clara no Estado de Minas Gerais em relação aos indicadores socioeconômicos – IDH, grau de urbanização, nível de escolaridade, dentre outros. Pode-se fazer um corte no estado, dividindo-o ao meio, em que grande parte da região norte do estado (com exceção de parte da Mesorregião Nordeste) pode ser considerada pouco desenvolvida, enquanto que maior parte da região sul do estado (com exceção de parte das Mesorregiões da Zona da Mata).

2ª) A incidência dos tipos de doenças (21 capítulos) não ocorre de forma aleatória no estado, gerando uma diferença a mais entre as regiões ricas e pobres;

3ª) Excepcionalmente, a Mesorregião Noroeste, que é relativamente mais desenvolvida, apresenta baixos níveis de internações, enquanto que ocorre o oposto na Mesorregião Zona da Mata, que é uma região pobre, mas que há alta incidência de internações hospitalares.

4ª) Foram encontrados dois grupos no estado – denominados de Grupo 1 e Grupo 2 – que apresentam características parecidas em relação à incidência dos tipos de morbidade, de forma geral. Ou seja, características semelhantes quanto à procura por serviços médicos por tipos de doenças.

5ª) As principais variáveis que discriminam esses dois grupos, ou em outras palavras, mostram as diferenças entre ambos, segundo a ordem de importância, são: Taxa de Alfabetização, Taxa de urbanização, Percentual da população atendida pelo programa saúde da família, Intensidade da pobreza, Altitude da sede do município, Percentual da renda municipal proveniente de transferências governamentais, Índice de Desenvolvimento Humano – IDH e Anos de estudo da população acima de 25 anos.

Diante desse quadro geral, a conclusão principal dessa pesquisa é que há uma conexão estreita entre grau de desenvolvimento e incidência de tipos de doenças e, principalmente, procura por serviços de saúde. E a variável que pareceu melhor explicar as diferenças de comportamento entre as regiões mais desenvolvidas e as menos desenvolvidas foi a educação.

Essa conclusão tem implicações fundamentais na política pública relacionada à saúde, uma vez que não é possível isolar outras áreas, como é o caso da educação. Nesse sentido, essas duas áreas precisam ser planeja-

das conjuntamente, de modo que se obtenha um resultado mais satisfatório para melhorar a saúde população do Estado de Minas Gerais.

Referências

AMARAL, P.; LEMOS, M.; e CHEIN, F. Desenvolvimento desigual em Minas Gerais. In: *XII Seminário sobre a Economia Mineira*, Diamantina, 2006.

FISHER, R.A. The use of multiple measurements in taxonomic problems. *Annals of Eugenics* 7, 1936. P. 179-188.

FONTES, R.; e FONTES, M. (Eds). *Crescimento e desigualdade regional em Minas Gerais*. Viçosa: Folha de Viçosa, 2005.

HAIR, J.F.; ANDERSON, R.E.; TATHAM, R.L.; e BLACK, W.C. *Multivariate Data Analysis: With Readings*. Prentice Hall, New Jersey, 1995.

HUBERTY, C.J. *Applied Discriminant Analysis*. Nova Iorque: Wiley-Interscience, 1994. 496 p.

LIMA, M.C.; MOTTA, M.E.F.A.; e SANTOS, E.C. Determinants of impaired growth among hospitalized children: a case-control study. *Sao Paulo Medical Journal*, May 2004, v.122, n.3, p.117-123.

MALHOTRA, N.K. *Pesquisa de marketing: uma orientação aplicada*. Porto Alegre: Bookman, 2001. 719 p.

MANLY, B.F.J. *Multivariate statistical methods: a primer*. 2ª ed. Londres: Chapman & Hall, 1994. 215 p.

MÁRIO, P.C. Análise discriminante. In: CORRAR, L.J.; PAULO, E.; e DIAS FILHO, J.M. (Coord.) *Análise Multivariada para os cursos de administração, ciências contábeis e economia*. São Paulo: Atlas, 2007. p. 232-279.

MARTINS, M.C.; SANTOS, L.M.P.; e ASSIS, A.M.O. Prevalence of hypovitaminosis A among preschool children from northeastern Brazil, 1998. *Revista de Saúde Pública*, Aug. 2004, v.38, n.4, p.537-542.

POHLMANN, M.C. Análise de conglomerados. In: CORRAR, L.J., PAULO, E., DIAS FILHO, J.M. (Coord.) *Análise Multivariada para os cursos de administração, ciências contábeis e economia*. São Paulo: Atlas, 2007. p. 324-388.

SIMÃO, Rosycler Cristina Santos. *Distribuição de renda e pobreza em Minas Gerais*. Piracicaba: ESALQ-USP, 2004 (Dissertação de mestrado).

SONG, A.T.W., SCHOUT, D., NOVAES, H.M.D. Clinical and epidemiological features of AIDS/tuberculosis comorbidity. *Revista do Hospital das Clínicas*, 2003, v.58, n.4, p.207-214.

DIFERENÇAS NO ACESSO À SERVIÇOS DE SAÚDE DA POPULAÇÃO BRASILEIRA: UMA ANÁLISE COMPARADA A PARTIR DAS PNADS DE 1998, 2003 E 2008*

Murilo Cássio Xavier Fahel**

Carolina Portugal Gonçalves da Motta***

Danira Morais Silva****

Resumo: O objetivo desse trabalho é analisar, as desigualdades no acesso aos serviços de saúde no Brasil, a partir dos dados das PNADs, nos anos de 1998, 2003 e 2008, também, de forma comparativa, verificando se estas aumentaram ou diminuíram no período analisado e em que proporção isso ocorre. A desigualdade do acesso de saúde é composto pelas seguintes dimensões individuais, como idade, sexo, raça, escolaridade; geográfica; capacitantes como cobertura de plano de saúde e renda e, necessidades em saúde da população, no qual a variável dependente é a atendimento médico nos últimos 30 dias e, por ser uma variável dicotômica, utilizou-se regressão binomial logística para a análise das desigualdades. Este é um importante elemento a ser analisado, pois a saúde impacta diretamente na qualidade de vida do indivíduo e, entre outras coisas, até mesmo no seu acesso ao mercado de trabalho. A permanência da desigualdade - além de apontar para a ineficácia do governo no que concerne uma política pública que deveria ser de acesso universal - pode auxiliar a perpetuação de outras desigualdades na população brasileira, como o acesso à melhores postos de trabalho.

Palavras-chave: desigualdades no acesso aos serviços de saúde

* Resultados preliminares de pesquisa financiada pela FAPEMIG do projeto: "Efeitos da Universalização do SUS no Brasil e em Minas Gerais: Análise Comparada da Evolução do Acesso aos Serviços de Saúde com Uso das PNAD's de 1998, 2003, 2008 e da PAD 2009". Agradecemos a FAPEMIG pelo incentivo.

** Doutor em Sociologia pela UFMG; Professor na FJP.

***Doutoranda em planejamento urbano IPPUR-UFRJ; Professora e Pesquisadora na FJP, Belo Horizonte, Minas Gerais. Coordenadora do projeto de pesquisa, acima nominado, que dá origem a este artigo.

**** Graduada em Ciências Sociais na UFMG; bolsista de iniciação científica na FJP.

DIFFERENCES IN ACCESS TO HEALTH SERVICES IN BRAZIL: A COMPARATIVE ANALYSIS FROM THE PNADS OF 1998, 2003 AND 2008

Abstract: The aim of this work is to analyze inequalities in access to health services in Brazil, from the data of PNAD, in 1998, 2003 and 2008, also in a comparative way, checking if they increased or decreased during that period analyzed and to what extent this occurs. Inequality of access to health consists of the following individual dimensions such as age, sex, race, education, geographic, enabling coverage as health plan; income and health needs of the population, in which the dependent variable is the medical care in the last 30 days and binomial logistic regression for the analysis of inequalities. This is an important element to be examined, because health directly impacts the individual quality of life and, among other things, even in their access to the labor market. The continuing inequality - and point to the ineffectiveness of the government regarding public policy that should be universal access - can aid the perpetuation of other inequalities in the Brazilian population, such as access to better jobs.

Keywords: inequalities in access to health services

DESIGUALDAD DEL ACCESO A LOS SERVICIOS DE SALUD EN BRASIL: UNA ANALISIS COMPARATIVA COM LAS PNADS 1998, 2003 Y 2008

Resumen: El objetivo de este trabajo es analizar la desigualdad en el acceso a los servicios de la salud en el Brasil, a partir de los datos de las PNADs (Encuestas Nacionales de Muestra de Viviendas) de los años 1998, 2003 y 2008 y también de manera comparativa, examinando los cambios en el acceso. La desigualdad del acceso a los servicios de salud es compuesta por las siguientes dimensiones: individuales (edad, sexo, raza, escolaridad); las dimensiones de espacio (cómo las regiones de planificación); las dimensiones capacitantes como: cobertura de plan de salud y ingresos e, necesidades en salud de la población. Estos son importantes elementos de la análisis ya que la salud tiene impactos directos en la calidad de la vida del individuo e, también, en su acceso en el mercado de trabajo. La variable independiente es la consulta médica en los últimos 30 días. El método de análisis de las desigualdades es la regresión logística binomial. La mantención de la desigualdad - mientras apunta para la inoperancia del gobierno en la política pública, que debería de ser universal, y puede auxiliar en la permanencia de otras desigualdades en la población brasileña, cómo el acceso a mejores puestos de trabajo.

1 Introdução

O Sistema Único de Saúde (SUS) surgiu a partir da constituição (CF) de 1988 e veio a consolidar o processo de reforma sanitária em curso no país, estabelecendo um novo marco regulatório na área da saúde. Por um lado teve-se que a garantia de que a saúde é um direito de todos os cidadãos, um direito inalienável a eles (Brasil, 1988). Com isso o modelo do sistema de saúde brasileiro passou a ser de acesso universal, sem qualquer condicionalidade, ao contrário do modelo anterior, que era vinculado à contribuição previdenciária. A partir disso tem-se que houve uma tendência de reversão do modelo corporativista e reprodutor de desigualdades que então era vigente, desde a década de 20.

A prestação de serviços no âmbito do SUS é dividida em Atenção Primária, Média e Alta Complexidade. A porta de entrada do sistema, idealmente, é a atenção primária que é composta por centros de atenção básica, como as unidades de pronto atendimento (UPAs). O SUS presta serviço nos três níveis, entretanto, nem sempre a prestação é realizada em entidades públicas: a operacionalização dos serviços do SUS, muitas vezes, é feita por entes privados, uma vez que a infraestrutura pública do sistema de saúde brasileiro é insuficiente para atender toda a demanda da população – a CF de 1988 e a Lei 8080 de 1990 facultam este tipo de atendimento. Ainda assim há muitos procedimentos com grandes filas de espera, o que pode trazer impactos ao acesso dos indivíduos ao SUS. Portanto, a base do SUS é um modelo assistencialista, com foco em serviços de prevenção (atenção primária) – como vacinas e outros tratamentos preventivos – e não um modelo hospitalocêntricos.

Por outro lado, uma conquista diz respeito aos processos de descentralização, a partir da qual os municípios passam a receber recursos diretamente dos Estados e da União para gerir os seus gastos em saúde e, também, tornaram-se os principais prestadores de serviços de atenção básica. Isso que ampliou o papel do município na política de saúde, ao introduzir inovações na área de gestão e esforços importantes no sentido da sustentabilidade de um modelo assistencial de natureza preventiva com um forte escopo social.

A descentralização na medida em que transfere os serviços de atenção primária aos municípios passa a estes também a responsabilidade de ofertarem serviços de qualidade a todos os seus cidadãos. Mas, o que se nota é que ainda há muitas desigualdades na alocação e na prestação dos serviços no âmbito municipal, com a junção de falta de estrutura e de profissionais (os quais, muitas vezes, também são mal qualificados), o que resultou na criação de diversos programas federais, estaduais e municipais de melhoria de serviços e contratação de mão de obra qualificada.

Assim, por mais que tenha ocorrido avanços, parece ainda haver um caminho longo a ser percorrido para dotar a saúde brasileira de condições aceitáveis de acesso e equidade, mesmo considerando as inovações. Além disso, estes fatores elencados – como atendimento ineficiente e nem sempre de boa qualidade – contribuem para que a população que tem condições de pagar por um plano de saúde o faça.

Desta maneira, parece que mesmo com a universalização da atenção à saúde no país, não houve a interrupção de um ciclo histórico de segmentação do acesso aos serviços de saúde, mantendo-se, ainda, privilégios para os estratos sociais de níveis socioeconômicos mais altos vinculados formalmente ao mercado de trabalho. Em parte, isso é devido às próprias políticas de proteção do Estado Brasileiro e de iniciativas do setor privado, que vêm contribuindo de maneira significativa para a cristalização dessa segmentação mantendo a perspectiva histórica no Brasil de políticas de saúde de natureza corporativista-conservadora¹. Nessa direção, tanto as políticas especiais de proteção do Estado Brasileiro dirigidas a determinadas instituições e estratos de servidores públicos; bem como iniciativas do setor privado, em algumas situações específicas subsidiadas pelo Estado, garantem a manutenção dos privilégios de determinados estratos ocupacionais, de tal modo a manter a estratificação do acesso aos serviços de saúde.

Essa dicotomia que existe entre os usuários do SUS e os indivíduos que pagam por planos de saúde, e que, em grande parte, estão inseridos no mercado formal de trabalho mascara a dualidade que ocorria antes da constituição do SUS e que era devida à existência de contribuintes e não contribuintes, e, um dos principais responsáveis por esta segmentação – a qual pode refletir na saúde da população e facilitar ou dificultar o acesso – é a cobertura de plano de saúde, sejam estes públicos ou privados.

Por outro lado, os estratos sociais sem formalização, os estratos ocupacionais com baixa remuneração e alta precarização laboral, em sua maioria, de baixo nível sócio-econômico, o acesso aos serviços de saúde, é quase exclusivamente via SUS. Desta forma podem estar atuando mecanismos limitadores do acesso, sendo que estes transitam desde as condições socioeconômicas até os atributos individuais dessa população. Desta maneira, mesmo com a universalização ou a equidade dos serviços prestados pelo SUS os estratos sociais mais pobres e, principalmente extremamente pobres, podem estar encontrando barreiras de acesso aos serviços básicos de saúde comumente associadas às dimensões relativas as condições socioeconômicas (renda, ocupação, capital social, etc.), atributos individuais (gênero, raça, idade, sexo etc.) e as situações geográficas (residência, região e outros) com forte associação com a disponibilização (capacidade instalada) de estrutura de serviços de saúde. Em alguma magnitude, essa

¹ Ver Draibe (1980).

situação pode estar contribuindo para que estratos sociais mais pobres tenham um baixo acesso aos serviços de saúde.

Assim, o objetivo desse trabalho é analisar, as desigualdades no acesso aos serviços de saúde no Brasil, a partir dos dados das PNADs, nos anos de 1998, 2003 e 2008, de forma comparativa também, para se verificar se estas aumentaram ou diminuíram no período analisado e em que proporção isso ocorre.

A desigualdade do acesso de saúde é composto pelas seguintes dimensões individuais, como idade, sexo, raça, escolaridade; geográfica; capacitantes como cobertura de plano de saúde e renda e, necessidades em saúde da população, no qual a variável dependente é a atendimento médico nos últimos 30 dias e, por ser uma variável dicotômica, utilizou-se regressão binomial logística para a análise das desigualdades. O acesso aos serviços de saúde é um importante assunto a ser analisado uma vez que o nível de saúde dos indivíduos impacta diretamente na qualidade de vida do indivíduo e até mesmo no seu acesso ao mercado de trabalho, entre outras coisas, e a permanência da desigualdade - além de apontar para a ineficácia do governo no que concerne uma política pública que deveria ser de acesso universal - pode auxiliar a perpetuação de outras desigualdades na população brasileira, como o acesso à melhores postos de trabalho.

2 Desigualdades em saúde

As desigualdades em saúde, como outras desigualdades sociais, possui um aspecto multidimensional sendo afetada por diferentes fatores como raça, sexo, idade, renda, cobertura de plano de saúde, necessidades em saúde, escolaridade, entre outros fatores. No Brasil, essas desigualdades apresentam também várias facetas em função de sua complexidade e diversidade com componentes econômicos, políticos e sociais múltiplos. Assim, a composição social multifacetada implica em geração de desigualdades que transitam dos aspectos estruturais de hierarquia social, até mesmo, passando pela perspectiva das diferenças culturais.

Os estudos sobre desigualdades sociais têm contribuições teóricas das vertentes marxistas e weberianas numa abordagem da análise da estrutura social, com enfoques relativos a mudanças na estrutura de classes e acesso ao poder, respectivamente.

Os autores marxistas, em geral, desenvolvem análises das mudanças da estrutura de classe através da observação de processos de desesindustrialização, terceirização, flexibilização das relações contratuais de trabalho, crescente desemprego estrutural e exclusão econômica e social de importantes segmentos da sociedade e processo de informalização (Santos, 1979). Por sua vez, a perspectiva Weberiana analisa a sociedade de classes segundo a posição dos indivíduos perante o mercado de bens e propriedades

e o trabalho, com centralidade no conceito de status relacionado a um sistema de privilégios. Essa vertente, recentemente, estende seus interesses para a inclusão das dimensões de gênero e raça em seu eixo central, como posições de classe, agregando-se assim, uma marca de exclusão social ao significado do conceito.

A questão da desigualdade social em saúde caracteriza-se como uma faceta dessas desigualdades sociais e passa a ser objeto de análise teórica e empírica por parte de vários pesquisadores de distintos países.

Importante marco é a publicação do *Black Report* (TOWNSEND; DAVIDSON, 1990) que apontou para o incremento das desigualdades sociais em saúde na população britânica², num esforço investigativo para analisar as diferenças nas condições de saúde e no acesso aos serviços de saúde de acordo com a divisão da população por nível sócioeconômico-NSE, seja este medido por renda, educação, ocupação ou posição na hierarquia social (CHANDOLA, 2000; WAGSTAFF, 2000; KUNSTETAL, 1995,;MACKENBACH et al, 1997, PAMUK, 1985).

Nos Estados Unidos, as desigualdades nas distribuições salariais têm-se mostrado associado à distribuição desigual das tendências de mortalidade na população norte-americana e as diferenças quanto à renda relativa associadas aos homicídios e ao baixo peso ao nascer (Kaplan; Pamuk; Lynch, 1996).

Na Europa, o Projeto SocioeconomicFactors in Health andHealthcare (GIRALDES,1991) e o Projeto SocioeconomicInequalities in MortalityandMorbidity in Europe (MACKENBACH *et al*, 1997) apresentam resultados indicando que a falta de equidade nos setores socioeconômicos afetam à saúde da população, em países da união européia, se manifestam, sobretudo, no domínio da educação, nutrição e na utilização dos serviços de saúde, relativo ao funcionamento dos serviços e aos gastos per capita em saúde³.

As repercussões dessas visões analíticas no Brasil têm implicações em importantes estudos, com desenvolvimento de pesquisas cujos resultados indicaram que a morbidade referida para a população urbana tende a aumentar inversamente à renda familiar per capita (TRAVASSOS *et al*, 1995). Com base na Pesquisa Nacional sobre Saúde e Nutrição (PNSN) de 1989 eles verificaram que a utilização dos serviços de saúde mostra-se desigual entre as classes socioeconômicas, favorecendo as camadas de renda mais

² No Reino Unido, foram realizadas, nas últimas décadas, três importantes pesquisas avaliativas: Townsend & Davidson (1982), *The black report on social inequalities in health*; Towsend, Davidson & Whitehead (1992), *The health divide*; Acheson (1998), *Independent inquiry into inequalities in health*.

³ Nesses projetos foi utilizado o método do coeficiente de GINI como medida de equidade para mediar as desigualdades existentes entre os quinze países da União Européia, relativamente à educação, estilos de vida, nutrição, desemprego, utilização de serviços de saúde e despesa com saúde.

elevada; bem como Travassos (2000) com uso da Pesquisa sobre Padrão de Vida de 1996/1997 indica que há no país uma desigualdade social na distribuição do cuidado médico favorável as classes sociais privilegiadas.

Num outra dimensão, a análise da epidemiologia das desigualdades em saúde (OMS, 2000) aponta para uma polarização nacional e intraregional das desigualdades sociais em saúde, onde os macrodeterminantes dessas diferenças seriam a urbanização, a pobreza e aspectos relacionados à organização dos serviços de saúde.

A partir da geração do suplemento de saúde da PNAD 98 surgiram vários estudos com ênfase nas Desigualdades Sociais em Saúde: Determinantes das desigualdades na auto avaliação do estado de saúde (DACHS, 2002), estudos sobre gênero, morbidade, acesso e utilização de serviços de saúde (PINHEIRO et al, 2002), análises sobre os Perfis de utilização de serviços de saúde (SAWYER, 2002) e também estudos com ênfase na segmentação do mercado de saúde analisando a cobertura populacional por planos de assistência (MOTTA; FAHEL; PIMENTEL, 2008; PINTO; SORANZ, 2004). Complementarmente, a variável de percepção de saúde teve uma mudança na pergunta em 2003, o que modifica também o resultado desta variável: enquanto em 1998 perguntava-se se o indivíduo teria algum problema de saúde dentre os listados em 2003 e 2008 foi perguntado se ele teria um diagnóstico médio da doença.

Em principio, a demanda da população pode ser ou não atendida pela estrutura de saúde desenhando um padrão de consumo (uso) dos serviços de saúde. Mas, o uso de serviços de saúde está condicionado a fatores e internos e externos do setor que influenciam o padrão de consumo dos indivíduos, tais como: a disponibilidade, o tipo, a quantidade de serviços e recursos (financeiros, humanos e tecnológicos), a localização geográfica, a cultura médica local, a ideologia do prestador, entre outros. No entanto, essas necessidades de saúde são delineadas, também, pelas diferenças de comportamento do individuo perante a doença, as escolhas e preferências individuais, conformando o perfil da demanda nem sempre atendida pelo sistema de saúde – além das características de oferta de serviços que cada sociedade disponibiliza para seus membros, que pode atender e induzir demanda. Nessa perspectiva, pode-se deduzir que as desigualdades no uso dos serviços de saúde refletem as desigualdades individuais em relação ao risco de adoecer e morrer (PINHEIRO, TRAVASSOS, 1999; TRAVASSOS *et al*, 2000).

As características da oferta, por sua vez, podem facilitar ou obstruir a capacidade das pessoas de uso dos serviços de saúde que elas necessitam. Logo, as barreiras de acesso caracterizam-se pelo grau de disponibilidade e distribuição geográfica dos serviços, a disponibilidade e qualidade dos recursos humanos e tecnológicos, os mecanismos de financiamento, o modelo assistencial e a informação do sistema, entre outros (TRAVASSOS et al, 2000).

Marcadamente, o consumo dos serviços de saúde é interdependente do comportamento da relação demanda-oferta da área e, portanto, o conceito de acesso aos serviços de saúde está relacionado à percepção dos indivíduos de suas necessidades de saúde e a conversão dessas necessidades em demanda e destas em uso, mas fatores ligados à oferta podem facilitar ou reprimir o acesso.

3 Fonte de dados e método

A hipótese a ser testada refere-se à análise das desigualdades de acesso aos serviços de saúde nas regiões brasileiras, principalmente, as variáveis sócio-demográficas e econômicas. Assim, a proposição aqui é explorar em que direção ciclos de vida, o sexo, a renda, a cobertura de planos privados, o estado de saúde, o local de moradia e a inserção no mercado de trabalho afetam o acesso às consultas médicas (atenção ambulatorial).

Foco maior será dado à população ocupada, para se medir se há diferença no acesso aos serviços de saúde, uma vez que a posição na ocupação pode influenciar este. A população ocupada é considerada aquela que possuía, na data da pesquisa, alguma ocupação, de tal modo que desta são extraídas as pessoas sem remuneração e os trabalhadores para próprio uso e consumo. Além disso, a população infantil (abaixo de 10 anos) e a idosa (65 anos ou mais) tem perfis diferentes de acesso aos serviços de saúde que poderia mascarar os resultados, de forma a não se saber exatamente qual a contribuição da formalização para o acesso e das diferentes idades (da população ocupada).

Os dados utilizados são oriundos da PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio – que é uma pesquisa realizada pelo IBGE e tem amostra representativa para os Estados e Regiões Metropolitanas. No caso deste trabalho será feita uma comparação entre as regiões.

O modelo de análise estatística empregado será o de Regressões Logísticas Binomiais com processamento de resultados (coeficientes) encontrados para a população ocupada de 10 a 64 anos nos anos de 1998, 2003 e 2008, que serão comparados. Ele será empregado no intuito de verificar as diferenças no acesso por região.

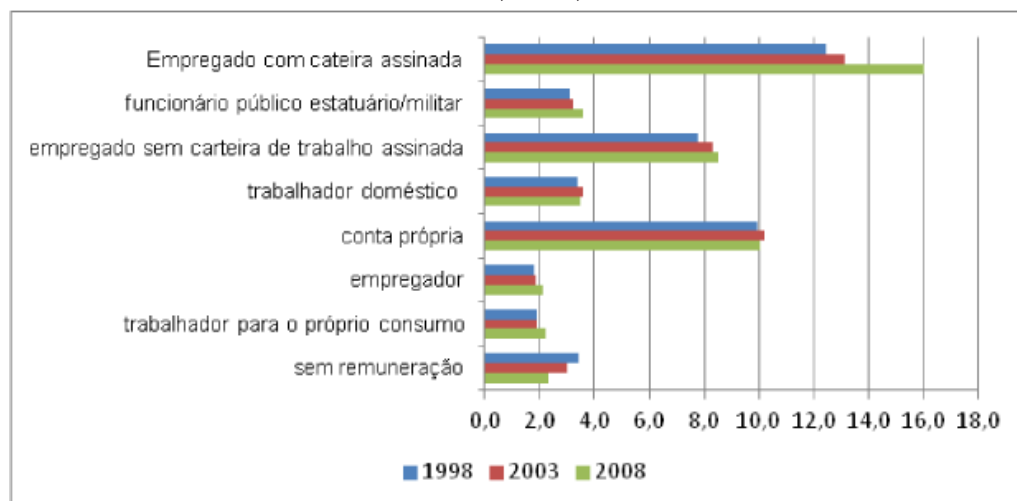
Para o emprego da técnica de regressão foi utilizado o programa SPSS 14.0 e os pesos amostrais fornecidos pelas PNADs, que foram ponderados, segundo técnica descrita em Lee et al. (1989).

4 Análise descritiva dos resultados

Em relação ao perfil da população brasileira tem-se que, a partir do GRAF. 1, a maior parte desta, na semana de referência da coleta dos dados da PNAD era empregada com carteira assinada, seguida por empregados conta própria, que são, em geral, empregados autônomos, sem formalização.

Os trabalhadores sem remuneração e os para próprio uso e consumo são as categorias retiradas para analisar a população ocupada. No entanto, eles aparecem neste primeiro gráfico de modo a se visualizar um panorama geral da população. Esta parcela da população, que não modificou muito em 10 anos, é composta por trabalhadores da agricultura familiar de subsistência, donas de casa e outros tipos de trabalhadores.

GRÁFICO 1 - Proporção da população, segundo posição na ocupação na semana de referência –Brasil, 1998, 2003 e 2008

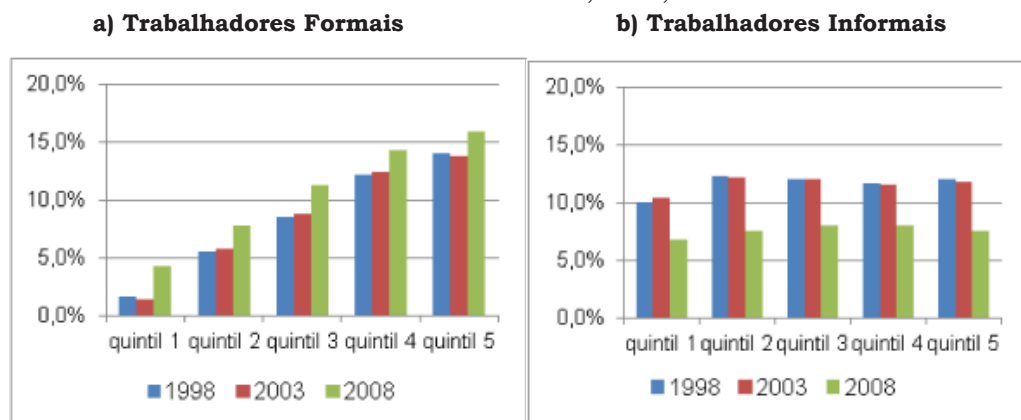


Fonte: Elaboração própria a partir das PNADs (1998, 2003 e 2008)

A proporção da população segundo quintil de renda familiar (GRAF. 2) mostra que os trabalhadores formalizados estão mais concentrados nos últimos quintis de renda. Já a população não formalizada está dispersa em todos os quintis, de tal modo que em 2008 havia uma menor proporção desta nos quintis, em comparação com os anos anteriores. Por outro lado, em 2008 houve um aumento da proporção da população formalizada em todos os quintis, o que é um indicativo para o aumento da formalização no mercado de trabalho.

Outros estudos, conforme mencionado anteriormente, apontam que uma maior formalização no mercado de trabalho pode auxiliar na ampliação do acesso à serviços de saúde da população.

GRÁFICO 2: Proporção da população segundo quintil de renda familiar e formalização no mercado de trabalho - Brasil, 1998, 2003 e 2008

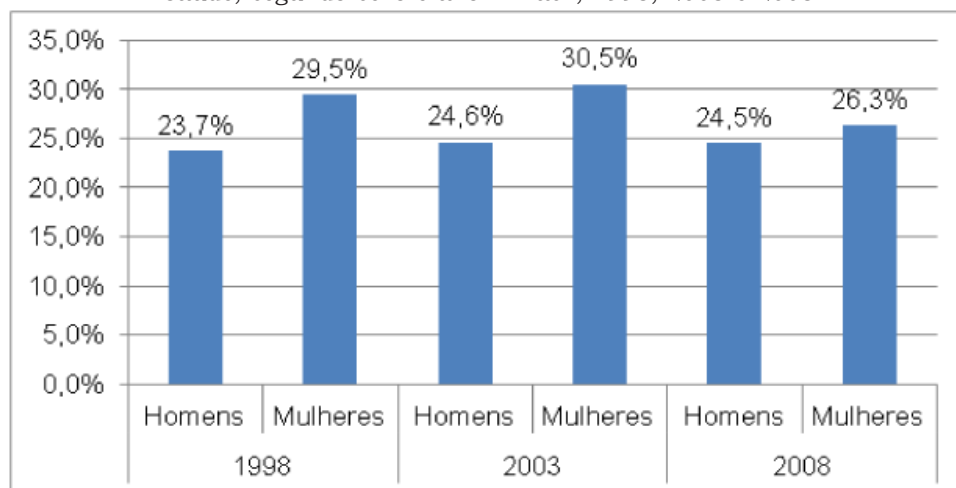


Fonte: Elaboração própria a partir das PNADs (1998, 2003 e 2008)

A partir do gráfico 3 verifica-se a proporção da população ocupada, segundo sexo e ano, que é coberta por plano de saúde. Nele, nota-se que a população feminina é mais proporcionalmente mais coberta que a masculina, em todos os anos.

Além disso, tem-se que enquanto entre 1998 e 2003 houve um aumento da população coberta, de 2003 para 2008 houve uma redução deste percentual, sendo esta proporcionalmente maior para a população feminina. Por outro lado, percebe-se que a cobertura, em 2008 é menos desigual entre os sexos que nos anos anteriores.

GRÁFICO 3: Proporção da população ocupada de 10 a 64 anos coberta por Plano de Saúde, segundo sexo e ano - Brasil, 1998, 2003 e 2008



Fonte: Elaboração própria a partir das PNADs (1998, 2003 e 2008)

Já em relação a proporção da população ocupada de 10 a 64 anos, segundo acesso à serviços de saúde, coberta por planos de saúde e status de saúde (TAB.1) tem-se que enquanto em 1998 e 2003 os trabalhadores do setor privado que se declararam com saúde boa era superior para servidores privados em 2008 este se inverteu. Já em relação ao percentual de acesso, para todos os anos ele foi maior dentre os trabalhadores públicos e militares, mostrando que estes utilizam mais os serviços.

Do mesmo modo, a cobertura de planos de saúde foi maior dentre os trabalhadores do setor público que do privado. Estes dois fatores (trabalhar no setor público e militar e possuir plano de saúde) são fatores relacionados, uma vez que muitos órgãos públicos possuem planos de saúde próprios. É interessante também notar que esta relação positiva entre consulta e plano de saúde é recorrentemente apontada pela literatura da área, que foi explorada neste trabalho.

TABELA 1 - Distribuição percentual da população ocupada de 10 a 64 anos por setor de trabalho, segundo acesso à serviços de saúde, cobertura e status positivo de avaliação de saúde - Brasil, 1998, 2003 e 2008

	%Consultou médico	%Tem plano	%Saúde boa
1998			
Trabalhadores setor privado	55,75	40,9	84,95
Servidores Públicos e militares	66,79	67,23	82,15
2003			
Trabalhadores setor privado	63,9	40,31	85,03
Servidores Públicos e militares	74,6	64,52	82,09
2008			
Trabalhadores setor privado	64,6	25,7	76,8
Servidores públicos e militares	79,9	64,1	81,6

Fonte: Elaboração própria a partir das PNADs (1998, 2003 e 2008)

A tabela 2, por sua vez, mostra o percentual da população por posição na ocupação, segundo acesso à serviços de saúde e cobertura de planos de saúde. Nesta é possível verificar que, entre os anos, enquanto houve um aumento no percentual da população que afirmou ter consultado médico nos últimos 12 meses, de 2003 para 2008, em todas as categorias ocupacionais isto não foi totalmente acompanhado pelo aumento da cobertura de planos de saúde, de tal modo que, só houve aumento de cobertura, de 2003 para 2008, para os empregados sem carteira. Ou seja, isso pode estar indicando um aumento no acesso (ou na utilização) da população aos serviços de saúde, seja este via SUS ou plano de saúde, que, por sua vez, podem estar sendo mais utilizados.

Comparando as categorias ocupacionais, tem-se que os funcionários públicos, seguidos pelos empregadores e pelos empregados com carteira, são aqueles que possuem a maior cobertura de planos de saúde.

TABELA 2: Distribuição percentual da população ocupada de 10 a 64 anos por posição na ocupação, segundo acesso à serviços de saúde e cobertura de plano de saúde - Brasil, 1998, 2003 e 2008

	% cobertura de plano de saúde			% que consultou médico		
	1998	2003	2008	1998	2003	2008
Empregado com carteira	41,7	40,96	40,2	55,67	63,57	68,3
Funcionário Público/Militar	67,23	64,52	63,9	66,79	74,6	79,8
Empregados sem carteira	13,73	15,58	16,3	41,67	49,26	56,7
Trabalhador doméstico com carteira	12,87	14,59	14,4	44,37	20,13	76,4
Trabalhador doméstico sem carteira	7,81	7,71	7,3	54,51	64,6	71,8
Conta-própria	15,32	16,51	15,6	45,74	53,72	60,1
Empregador	47,68	48,85	44,2	56,21	63,86	66,7
Trabalhador o próprio consumo	6,15	8,06	5,2	56,67	61,98	65,6
Não remunerado	7,64	9,08	9,7	39,92	49,47	57,8
Total	25,99	27,05	27,8	50,31	58,7	65,1

Fonte: Elaboração própria a partir das PNADs (1998, 2003 e 2008)

Já em relação ao acesso aos serviços de saúde a segunda posição (TAB. 2), em 2008, é ocupada pelos trabalhadores domésticos com carteira, seguido pelos sem carteira. No caso dos empregados domésticos a baixa cobertura de plano de saúde faz com que o acesso se dê majoritariamente via SUS. Os trabalhadores domésticos sem carteira possuem a segunda menor cobertura, superior apenas a dos trabalhadores para o próprio uso e consumo. No caso dos trabalhadores domésticos o alto percentual de consultas pode-se dever a uma precariedade na saúde, acarretada pela insalubridade do serviço prestado.

A seguir, ver-se-á a análise logística para o acesso aos serviços na população ocupada, de modo a se observar quais fatores que tem maior impacto no acesso.

5 Análise logística binomial

A TAB. 3 mostra os parâmetros da regressão logística binomial para a população ocupada de 10 a 64 anos.

TABELA 3: Parâmetros estimados para modelo binomial logístico para acesso aos serviços de saúde No Brasil – 1998, 2003 e 2008

	1998		2003		2008	
	Incremento	p-valor	Incremento	p-valor	Incremento	p-valor
Sexo (homem)	111	0	154	0	208	0
Cor (negros)	1	0,57	-4	0,01	-2	0,08
Idade	1	0	1	0	0	0
Escolaridade (sem)						
1 a 3 anos	15	0	21	0	-6	0,02
4 a 7 anos	20	0	26	0	-5	0,01
8 a 11 anos	30	0	38	0	-7	0
12 anos ou mais	45	0	66	0	-3	0,19
Quintil (1o)						
2o.	11	0	6	0,08	12	0
3o.	13	0	8	0,02	16	0
4o.	17	0	10	0	17	0
5o.	33	0	24	0	29	0
Formais (Informais)	32	0	39	0	-25	0
Plano de saúde (não tem)	132	0	124	0	125	0
Avaliação de Saúde (ruim)						
Boa	-70	0	-64	0	-64	0
Regular	-32	0	-26	0	-35	0
N. de Doenças (sem)						
1 doença	97	0	108	0	107	0
2 doenças	145	0	213	0	200	0
3 ou mais doenças	247	0	306	0	329	0
Local de residência (rural)	10	0	18	0	5	0,02
R. Metropol. (não reg. Met.)	7	0	-7	0	-1	0,33
Região (Nordeste)						
Norte	-20	0	-4	0,2	-13	0
Sudeste	-16	0	-8	0	4	0,02
Sul	-8	0	-9	0	-1	0,78
Centro-Oeste	-5	0,14	-9	0	-13	0
Log-Likelihood	93665		108517		165006	
R2	0,2169		0,2241		0,2105	

Fonte: Elaboração própria a partir das PNADs (1998, 2003 e 2008)

A partir da TAB. 3 verifica-se que os fatores que mais contribuíram para a população consultar foi ter doenças crônicas – de tal modo que quanto mais doenças diagnosticadas, maior a probabilidade de se consultar –, ser coberto por plano de saúde e ser mulher. Assim, quem tem 3 ou mais doenças teve, respectivamente, em 1998, 2003 e 2008, 247, 306 e 329 mais chance de ter consultado do que quem afirmou não ter nenhuma doença. É interessante observar que essa chance, em relação à quem não tinha doença aumentou ao longo da década, o que pode indicar um maior acesso daqueles que tinham um diagnóstico de doenças crônicas.

Já em relação ao sexo, verifica-se uma persistência – e até o aumento – da probabilidade do acesso aos serviços de saúde pela população feminina. Sabe-se que, segundo diversos estudos, a população feminina acessa mais os serviços de saúde, com a ideia de prevenir eventuais doenças e os dados das PNADs corroboram estes estudos, inclusive, também com o

incremento da probabilidade de uma mulher consultar, em comparação com os homens.

Do mesmo modo, ter um Plano de Saúde aumenta a chance de um indivíduo consultar em mais de 2 vezes maior. Entretanto, este percentual apresentou uma queda entre 1998 e 2008, o que pode se dever pelas pessoas estarem acessando mais o sistema de saúde público e pela existência de planos coparticipativos (os quais quanto mais se consulta mais se paga) que inibem o acesso aos serviços de saúde.

Por outro lado, na variável de estado de saúde, que é fornecida pelo entrevistado a partir de sua percepção, tem-se que, em relação aos que indicaram sua saúde como ruim que os que consideram a sua saúde boa tiveram uma chance maior de acessar os serviços de saúde e, os com saúde considerada regular a chance foi ainda maior. Assim, infere-se que isso pode ter ocorrido porque esta variável, como advém da percepção, não significa que a pessoa consultou o médico, ou seja, a pessoa pode não ter consultado e achar sua saúde ruim.

Igualmente, uma maior escolaridade e uma renda mais alta aumentam a chance de uma pessoa ter consultado um médico nos últimos 12 meses. Não obstante, houve uma redução do poder explicativo da variável escolaridade entre 1998 e 2008, o que pode ser devido ao aumento da escolarização da população, mas também pode significar que as pessoas de menor escolaridade tiveram seu acesso aos serviços de saúde ampliado.

Ainda, os trabalhadores inseridos no mercado formal tem maior probabilidade de acessar os serviços de saúde que àqueles considerados informais, o que indica que a formalização no mercado de trabalho auxilia no acesso (muitas vezes via plano de saúde) e que, com isso, a pessoa tenha mais tempo para cuidar de sua saúde, em detrimento de seu horário de trabalho. É importante ressaltar também que o poder explicativo desta variável diminui com o passar do tempo, o que é mais um indicativo da ampliação do acesso da população aos serviços de saúde públicos (SUS).

Além disso, é importante também observar que a chance de uma pessoa ter consultado aumenta com a idade e para as pessoas de cor branca (em relação às negras, que são os pretos e os pardos). No entanto, apesar da evidência de uma estratificação do acesso também pela cor, ela só é significativa em 2003 e em 2008 (a 90% de significância).

Em relação ao local de moradia, verifica-se que a população do Sudeste (em todos os anos), do Norte (exceto em 2003), do Sul (exclusive em 2008) e do Centro-Oeste (menos em 1998) teve mais chance de consultar que a do Nordeste, que era a referência. Morar em região metropolitana – exceto em 2003 – e em cidades aumenta a chance da pessoa ter consultado. Assim, morar em localidade urbana propicia com que a população acesse os serviços de saúde.

6 Discussão

Ao longo da análise verificou-se que o acesso aos serviços de saúde da população ocupada de 10 a 64 anos (consulta ao médico) variou de acordo com variáveis socioeconômicas, de estado de saúde, em relação à ocupação e de acordo com seu local de moradia. Com isso, há um padrão diferenciado do acesso aos serviços de saúde que mostra que são privilegiadas pessoas que são cobertas por plano de saúde, de maior escolaridade e renda, e, que se inserem no mercado formal de trabalho. Com isso, a cobertura de plano de saúde atua como agente viabilizador do acesso – que tem plano tem uma chance de acesso 2 vezes superior em relação a quem não é coberto –, diferença que é muito significativa. No entanto, verificou-se que esta diferença se reduziu nos últimos anos, o que pode ser indicativo de uma redução do acesso das pessoas que tem plano de saúde que muitas vezes são coparticipativos – o que desincentiva o uso deles.

Como proposto pelo modelo analítico utilizado ficou mostrado que fatores predisponentes (características sócio-demográficas, como idade e sexo), os fatores capacitantes (renda, escolaridade, cobertura de plano de saúde), o local de moradia (região metropolitana, urbano ou rural, região) e as necessidades de saúde (número de doenças crônicas) são determinantes da estratificação do acesso às consultas médicas como mecanismo estratégico da assistência à saúde dos indivíduos.

O SUS e a prioridade por ações básicas de maior impacto social, inclusive com a desconcentração dos recursos financeiros, com a consequente transferência de destes para os municípios e regiões, por exemplo, podem ter tido o efeito de reduzir as desigualdades no acesso aos serviços de saúde segundo alguns fatores, como a educação, mas também terem sido insuficientes para reversão dessa estratificação assistencial.

Se a universalização total dos serviços de saúde não é possível o governo deve atentar para promover uma focalização no interior da universalização deve reduzir as desigualdades em saúde.

Considerando os pressupostos anteriores, verifica-se a necessidade de redirecionamento das políticas de saúde para atendimento dos indivíduos e regiões com maior vulnerabilidade ou pior acesso como a região Norte, as áreas rurais e às não metropolitanas, com redesenho de ações e de programas de saúde visando uma atenção focalizada nos fatores individuais que são relevantes nas desigualdades do acesso aos serviços de saúde como sexo, trabalhadores informais e os sem planos de saúde, e outros. Desta maneira, pode ser possível uma reversão gradual e efetiva da estratificação conservadora do acesso aos serviços de saúde (desigualdades em saúde), que vem privilegiando, ao longo da história desse país, os indivíduos com alto status socioeconômico.

Futuros estudos deverão ser realizados para verificar a importância de diferentes idades, a partir da perspectiva de ciclos de vida, no acesso, para averiguar o que ocorre com as desigualdades no acesso e uso dos serviços de saúde nos diferentes períodos da vida dos indivíduos.

Referências

Chandola, T. (2000) Social class differences in mortality using the new UK national statistics socio-economic classification. *Social Science and Medicine*, 50: 641-649.

Dachs, J. Norberto W(2002). Factors determining inequalities in the health condition self-assessment in Brazil: analysis of data of PNAD/1998. *Ciência & Saúde Coletiva*, vol.7, no.4, p.641-657. ISSN 1413-8123.

Draibe, S. M. (1980) *Rumos e Metamorfoses - Estado e Industrialização no Brasil, 1930-1960*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra.

Motta, C.P.G.; Fabel, M.C.X.; Pimentel, E.C (2008). Desigualdades em saúde na População Brasileira: uma análise comparada a partir das PNADS 1998 e 2003, com foco em Minas Gerais. *Anais do Encontro de Economia Mineira de 2008*. Diamantina, MG, Brasil.

Giraldes, R. (2001) Equidade em áreas socioeconômicas com impacto na saúde em países da União Européia. Rio de Janeiro: Cadernos de Saúde Pública, 17(3).

Kaplan, G. , Pamuk , R., Lynch, R. (1996) Inequality in income and mortality in the United States; analysis of mortality and potential pathways. *California: BMJ*, 312: 999-1003. Kunst A.E.; Geurts, J.J.M.; Van den Berg, J. (1995). International variation in socioeconomic inequalities in self reported health. *J Epidemiology Community Health*, 49(2):117-23.

Lee, E.S.; Forthofer, R.N.; Lorimer, R.J. (1989). Analyzing complex survey data. Sage University Paper Series on Quantitative Applications in the Social Sciences. Sage Pub, Beverly Hills.

Mackenbach, J. ; Kunst, A. (1997) Measuring the magnitude of socio-economic inequalities in health: an overview of available measures illustrated with two examples from Europe. *Rotterdam: Social Science Medicine*, 44(6), 757-771.

Mackenbach, J.P. et al. (1997). Socio-economic inequalities in morbidity and mortality in Western Europe. *The Lancet*, n. 349.

Organización Mundial de la Salud (OMS).(2000)*Preparación de indicadores para vigilar los progresos realizados en el logro de la salud para todos en el año 2000*.Ginebra; 2000.

Organización Mundial de la Salud (OMS) (2002) Informe sobre la salud en el mundo, 2002: reducir los riesgos y promover una vida sana. Ginebra: OMS.

Pamuk, E. (1985) Social class and inequality in mortality from 1921 to 1972 in England and Wales.*Populations Studies*, 39:17-31.

Pinheiro, R. S. and Travassos, C. (1999). Inequality in health care use by the elderly in three districts in the city of Rio de Janeiro.*Cad. Saúde Pública*, July/Sept.vol.15,no.3,p.487-496.ISSN0102-311X.

Pinheiro, R. S.; Francisco, V., Travassos, C., Brito, A. S. (2002). Gênero, morbidade, acesso e utilização de serviços de saúde no Brasil. Rio de Janeiro: *Ciência & Saúde Coletiva*: 7(4) 687-707 .

Pinto, L. F. and Soranz, D. R. (2004). Private health plans: populational coverage in Brazil.*Ciência & Saúde Coletiva*, vol.9, no.1, p.85-98. ISSN 1413-8123.

Santos, M. *Espaço e Sociedade*. São Paulo: Vozes, 1979. 152p

Sawyer, O. D; Leite, I. C; Alexandrino, R (2002). Perfis de serviços de saúde no Brasil. Rio de Janeiro: *Ciência & saúde Coletiva*,7(4):757 -776

Townsend, P., Davidson, N. (1990) The black report. In: *Inequalities in Health*. Londres: Peguin Books, 65

Travassos, C., Fernandez, C., Pérez, M.(1995) Desigualdades sociais, morbidade e consumo de serviços de saúde no Brasil. Rio de Janeiro: *Série estudos: política , planejamento e gestão em saúde*, 4:5-26.

Travassos, C. (2000) Equidade e o sistema único de saúde: uma contribuição para o debate. Rio de Janeiro: *Cadernos de Saúde Pública*, 19:5, p. 224-235.

Travassos, C; V; Francisco, F, Fernandes, C, et al (2000). Social and geographical inequalities in health services utilization in Brazil.*Ciência&Saúde Coletiva*,vol.5,no.1,p.133-149.ISSN1413-8123.

Wagstaff, A. (2000) Socioeconomic inequalities in child mortality; comparisons across nine developing countries. *Bulletin of the World Health Organization*, 78 p.19-29.

INSTITUIÇÕES DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA E INOVAÇÃO NO SETOR PRODUTIVO BRASILEIRO*

Tânia Marta Maia Fialho**

Luciana Maria Costa Cordeiro***

Sara Gonçalves Antunes de Souza****

Resumo: Como importantes centros de geração de conhecimento científico e tecnológico, as Universidades e Institutos de Pesquisas exercem um papel fundamental no processo de transferência do conhecimento para a efetivação da inovação do setor produtivo. Este estudo avaliou o impacto da pesquisa acadêmica no processo de inovação industrial, focalizando principalmente, a contribuição das Universidades e Institutos de Pesquisas como fontes de informação e cooperação para as indústrias inovadoras no Brasil. Os resultados confirmam a característica de concentração espacial das atividades de inovação do país e indicam que as universidades e institutos de pesquisa são, ainda, pouco utilizados como fonte de informação para a inovação.

Palavras-Chave: Inovação, tecnologia, universidades, empresas, cooperação.

* Este estudo é parte da pesquisa “A contribuição das Universidades e Institutos de Pesquisa para a Inovação Industrial no Brasil”, apoiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais – FAPEMIG.

** Doutora em Economia pelo CEDEPLAR/UFMG, Professora do Departamento de Economia da Unimontes, bolsista FAPEMIG.

*** Doutora em Economia pelo CEDEPLAR/UFMG, Professora do Departamento de Economia da Unimontes, bolsista FAPEMIG.

**** Doutora em Economia pelo IE/UFRJ, Professora do Departamento de Economia da Unimontes.

INSTITUTIONS OF SCIENCE AND TECHNOLOGY NA INOVATION IN THE BRAZILIAN PRODUCTIVE SECTOR

Abstract: How important centers for generation of scientific and technological knowledge, universities and research institutes play a key role in knowledge transfer process for effective innovation in the productive sector. This study discussed the impact of academic research on industrial innovation process, mainly focusing on the contribution of universities and research institutes as sources of information and cooperation for innovative industries in Brazil . The results confirm the characteristic of spatial concentration of innovative activities in the country and indicate that universities and research institutes are still little used as a source of information for innovation .

Keywords: Innovation, technology, universities, companies, cooperation.

Resumen: Siendo importantes centros de generación de conocimiento científico y tecnológico, universidades e institutos de investigación desempeñan un papel clave en el proceso de transferencia de conocimientos para la innovación efectiva en el sector productivo. Este estudio evaluó el impacto de la investigación académica sobre el proceso de innovación industrial, centrándose principalmente en la contribución de las universidades e institutos de investigación como fuentes de información y cooperación para las industrias innovadoras en Brasil. Los resultados confirman la característica de la concentración espacial de las actividades innovadoras del país y indican que las universidades y los institutos de investigación son aún poco utilizados como fuente de información para la innovación.

Palabras Clave: Innovación, tecnología, universidades, empresas, cooperación.

1 Introdução

O debate sobre o papel das Universidades e Institutos de Pesquisa no processo de transferência do conhecimento para a efetivação da inovação do setor produtivo tem merecido destaque especialmente pelo entendimento de que a pesquisa acadêmica pode oferecer importante contribuição ao processo de desenvolvimento e crescimento econômico por meio do avanço tecnológico. Para além do seu papel tradicional de formação de recursos humanos e geração e acumulação de conhecimento científico, cumpre às universidades, na sociedade moderna, o grande desafio de colocarem o conhecimento internamente gerado a serviço do crescimento econômico e social. Ancorados nessa lógica, Rosenberg e Birdzell (1990) atribuem grande parte do crescimento econômico de longo prazo à aptidão das economias para absorverem e utilizarem o conhecimento científico ou à capacidade de

estabelecerem vínculos entre o avanço da ciência e o aumento da tecnologia industrial.

Nesse mesmo sentido, ao avaliar a importância da pesquisa básica, da pesquisa universitária e de outras fontes de informação para o desenvolvimento tecnológico, Nelson (1986:187) pondera que “as universidades e institutos de pesquisa são importantes componentes da parte pública de suporte do avanço tecnológico da indústria”, ressaltando que muitos campos da ciência são importantes para o desenvolvimento tecnológico das diversas áreas de atuação industrial, sendo, portanto, a formação acadêmica de pesquisadores, naqueles campos, relevantes para o avanço da inovação.

Fundamentado nessas perspectivas, este estudo analisou evolução de longo prazo da dinâmica da interação entre a pesquisa acadêmica e o processo de inovação industrial, focalizando principalmente, a contribuição das Universidades e Institutos de Pesquisas como fontes de informação e cooperação para as indústrias inovadoras no Brasil, considerando um recorte temporal de 1998 a 2008.

A premissa central norteadora da análise baseou-se na concepção de que, não obstante sua relevância na geração do conhecimento, as universidades brasileiras têm uma participação ainda tímida como fonte de informações para o processo de inovação tecnológica das empresas do país. Ademais, considerou-se, também, que nem sempre as regiões brasileiras com maior número de universidades - e que, portanto, espera-se, gerem mais conhecimento científico - são aquelas em que as empresas mais utilizam tais fontes de informações em seu processo de inovação tecnológica. Isso corrobora a perspectiva de Rosemberg e Birdzell (1990) da relevância de se considerar a aptidão das economias para absorver e utilizar o conhecimento científico gerado.

A metodologia utilizada envolveu a revisão da literatura teórica e empírica pertinente ao tema, bem como análise descritiva de dados com o intuito de identificar as principais características da evolução da relação das Universidades e Institutos de Pesquisa e a inovação industrial no Brasil, considerando tanto a temporalidade quanto a espacialidade. Para tanto, empregou-se a base de dados da Pesquisa Industrial de Inovação Tecnológica – PINTEC, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, considerada como fonte primordial de informações oficiais do país na área de tecnologia.

A partir desta seção introdutória, este estudo encontra-se organizado observando a ordem seguinte: a segunda seção traça um rápido perfil da pesquisa acadêmica e inovação industrial no Brasil; a terceira seção discute, com base nos dados da PINTEC, o papel das instituições científicas e tecnológicas na inovação industrial brasileira, focando a taxa de utilização e taxa de cooperação, enquanto algumas considerações finais são delineadas na quarta seção .

2 Pesquisa acadêmica e inovação industrial no Brasil:

A inovação, enquanto um processo complexo e multifacetado envolve múltiplas interações entre diversas instituições, relacionadas, essencialmente, à criação, difusão e aplicação do conhecimento e vinculada, primordialmente, ao Sistema de Ciência e Tecnologia e à política industrial do país. Conforme pondera Lundvall (2000:8) *“in practically all parts of the economy, and at all times, we expect to find on-going processes of learning, searching and exploring, which result in new products, new techniques, new forms of organization and new markets”*. Dessa forma, a inovação deve ser entendida como uma relação não linear que envolve uma contínua interatividade entre os mais diversos agentes econômicos, dentre os quais mencionam-se: consumidores, fornecedores, concorrentes, universidades e instituições de pesquisas, bem como outros centros de capacitação profissional e assistência técnica. Ademais, a atividade inovativa depende fortemente dessas relações estabelecidas, tanto com as fontes de informações que incluem conhecimento, tecnologias e práticas, quanto de recursos humanos e financeiros que, inseridos num arcabouço político-institucional, configura o Sistema Nacional de Inovação.

De acordo com Freeman (1987) o Sistema Nacional de Inovação envolve uma rede de instituições quer sejam públicas e/ou privadas cujas atividades e inter-relações propiciam o surgimento, modificações e difusões de novas tecnologias. Similarmente, Albuquerque *et al* (2005:7) sustentam que o “Sistema Nacional de Inovação pode ser definido como um conjunto de instituições, atores e mecanismos de um país que contribuem para a criação, avanço e difusão das inovações tecnológicas”. É dentro dessa lógica - que agrega a interação entre diversos fatores - que Richard Nelson (1986:187) destaca a importância das Universidades e Institutos de Pesquisa para a inovação industrial, “como importantes componentes da parte pública do sistema de suporte do avanço tecnológico”.

Neste contexto, as universidades e institutos de pesquisa ocupam importante papel no processo de inovação industrial, tanto do ponto de vista das relações diretas que podem estabelecer com as empresas - como fontes geradoras do conhecimento básico necessário ao desenvolvimento tecnológico - quanto de uma perspectiva mais ampla, traduzida na formação de recursos humanos, que se constituem no meio essencial de transferência e disseminação dos conhecimentos gerados nas universidades para o setor produtivo da economia.

Em países como o Brasil, a incompletude que caracteriza o Sistema Nacional de Inovação impede uma ação mais efetiva das universidades, quer seja como geradora ou transferidora do conhecimento para a criação de novas tecnologias, especialmente, por questões relacionadas ao baixo número de pesquisadores titulados inseridos nos departamentos de pesquisa das empresas. Ademais, conforme pondera Albuquerque (1996:58), o

Sistema Nacional de Tecnologia brasileiro não foi, ainda, capaz de se transformar em um sistema de inovação, sobretudo, pelas fragilidades que lhes são inerentes decorrentes, especialmente da baixa disponibilidade de recursos destinados ao setor (tanto pelo setor público, quanto pelo privado), da fragmentação, ou até mesmo ausência, dos fluxos internos de informação, bem como das frágeis relações estabelecidas entre o setor empresarial e os diversos agentes que integram o sistema, inclusive universidades e Institutos de Pesquisa. É sob essa ótica que Suzigan e Albuquerque (2011:17) argumentam que a posição intermediária que caracteriza o Sistema de Inovação brasileiro reflete a “existência de instituições de pesquisa e ensino construídas, mas que ainda não conseguem mobilizar contingentes de pesquisadores, cientistas e engenheiros em proporções semelhantes à dos países desenvolvidos”. Além disso, de uma forma geral, as atividades de inovação no âmbito das empresas são, ainda, pouco desenvolvidas, o que faz com que essas duas características do Sistema de Inovação brasileiro, determinem um padrão de interação das universidades com as firmas, baseado em ações pontuais, localizadas e dispersas, bem como, fortemente concentradas do ponto de vista espacial.

Nesse sentido, este estudo destaca a contribuição das universidades e institutos de pesquisa, isto é, das Instituições Científicas e Tecnológicas (ICTs), para a inovação industrial. Diversos trabalhos destacam a relevância a atuação desses agentes, no desenvolvimento da inovação das empresas. Mowery e Sampat (2005) observaram que as universidades variam a forma como combinam as funções de pesquisa e educação dentre os países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Analisando dados pós- anos 1970, percebe-se que os fatores internos e externos às universidades, aproximaram-nas da indústria nesses países. Nos anos 1980, Jaffe (1989) analisou patentes e a relação dos gastos envolvidos nas pesquisas acadêmicas e das indústrias, sugerindo que a pesquisa acadêmica parece ter também um efeito indireto sobre a inovação local.

Outros autores destacam que as universidades em países em desenvolvimento são ainda mais relevantes. Segundo Arocena e Sutz (2005), na América Latina, elas são as principais produtoras regionais de conhecimento, mas são *socialmente solitárias*. Isto ocorre por não encontrarem outras instituições para criar um *feedback* positivo dos conhecimentos gerados, uma vez que, as empresas são pouco inovadoras. Para esses autores, as universidades nesses países, atuam como consultoras, decodificando conhecimentos para as empresas, comportamento distinto países desenvolvidos que possuem uma universidade empresarial e conectada, ou seja, que atua em consonância com outros agentes e ainda assume um papel empresarial. Em síntese, constata-se a fragilidade existente na relação Universidade-Empresa nos países da América Latina.

Contudo, importa releva que as mudanças recentes na forma de atuação das universidades. Além dos papéis tradicionais de pesquisa e forma-

ção de recursos humanos, a universidade tem assumido uma postura mais empresarial, o que pode ser vislumbrado no movimento crescente de patenteamento dentro das instituições de ensino superior. Isto relaciona-se diretamente com a criação da Lei da Inovação (Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004), que dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no Brasil, segundo a qual as Instituições Científicas e Tecnológicas (ICTs) devem constituir um Núcleo de Inovação Tecnológica (NIT) com a finalidade de gerir sua política de inovação. Isto pode, por um lado, indicar que as ICTs apresentem maior inclinação a interagir com empresas, mas por outro lado, ao solicitar os pedidos de patentes estas instituições, passam, também, a ‘competir’ ou ingressar em um terreno até então de domínio das empresas.

Embora, em geral, sejam enfatizados na relação U-E, aqueles setores que envolvem alta tecnologia, Rapini *et al* (2009) consideram que em países em desenvolvimento, como o Brasil, as universidades têm desenvolvido papel relevante para atividades que não são consideradas de ponta, ou seja:

(...) in order for firms to survive even in low and medium-tech sectors such as mining, pulp and paper, iron and steel, agro-food, etc, the role of universities and public institutes should not be underestimated. This finding is important when assessing the importance of universities in less developing P&D countries (RAPINI, 2009:375).

Para avaliar a importância das universidades e institutos pesquisa para o desenvolvimento inovativo das empresas no Brasil utilizou como principal base de dados a Pesquisa Industrial de Inovação Tecnológica – PINTEC, realizada pelo IBGE. Segundo Tironi (2005), a Pintec oferece um novo e importante conjunto de informações sobre a atividade inovativa da indústria, possibilitando a elaboração de novos trabalhos de avaliação do desempenho tecnológico das empresas brasileiras e de proposição de políticas públicas para promover a inovação. As características da Pintec permitem realizar trabalhos considerando a dimensão tecnológica e a dimensão econômica do processo inovativo. Ainda Segundo Tironi (2005), “as abordagens do fenômeno da inovação tecnológica e da atividade inovativa com base no instrumental analítico da teoria econômica são relativamente recentes, e a Pintec representa um passo fundamental para a ampliação desse esforço”. (Tironi, 2005:46). Dessa forma, a análise seguinte explora as relações entre as empresas inovadoras e as Instituições Científicas e Tecnológicas (ICTs) do Brasil, com foco nas conexões relativas à cooperação para a inovação, assim como na utilização do conhecimento acadêmico como fonte de informação para a inovação industrial.

3 O papel das instituições científicas e tecnológicas na inovação industrial do Brasil:

Entendendo a inovação como um processo multidimensional que envolve os mais distintos elementos e relações, cujo objetivo principal é criar novos produtos e processos, é notório que as redes de interações entre as instituições e setores, públicos e privados, sejam importantes fatores para determinação do desempenho inovativo das empresas. Existem diversas fontes de informação que podem ser utilizadas pelas empresas como orientação para a criação de novos produtos e processos. No âmbito da Pesquisa de Inovação Tecnológica – PINTEC, as fontes de informação são classificadas como internas - que compreende os Departamentos de Pesquisa e Desenvolvimento e outras áreas da empresa – e externas que envolvem outras empresas do grupo, fornecedores, clientes ou consumidores, concorrentes, empresas de consultoria, universidades e institutos de pesquisa, centros de capacitação, licenças e patentes, conferências, feiras e exposições e redes informatizadas. Para cumprir os objetivos propostos, a análise subsequente focará, especialmente, nas universidades e institutos de pesquisa como fontes de informações relevantes para a inovação industrial do país

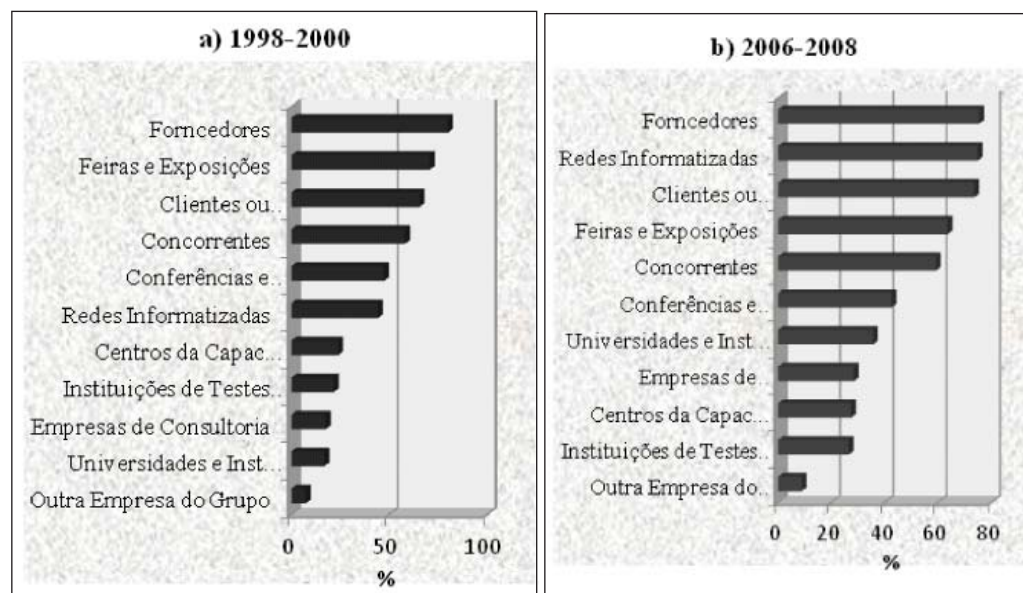
3.1 Instituições científicas e tecnológicas como fontes de informação para a inovação:

Um dos indicadores comumente empregados na avaliação da interação entre universidades e empresas, no que diz respeito à geração de novos produtos e processos, é a taxa de utilização, mensurada a partir da relação entre as empresas que declararam ter utilizado as universidades e institutos de pesquisas como fonte de informação para a inovação e o total de empresas que inovaram. Numa perspectiva geral, a FIG. 1 ilustra as principais fontes de informação para a inovação, utilizadas pelas empresas brasileiras nos triênios 1998-2000 e 2006-2008. Neste período destacaram-se como principais fontes de informação os fornecedores, clientes e consumidores, feiras e exposições, redes informatizadas, dentre outras. Verifica-se, portanto, o forte predomínio das fontes externas, o que demonstra a baixa utilização de informações oriundas dos setores de pesquisa e desenvolvimento ou de outras áreas da empresa, revelando, em certo sentido, o baixo desenvolvimento de P&D interno nas firmas.

No triênio 1998-2000, as universidades e institutos de pesquisa ocuparam a penúltima posição como fontes de informação utilizadas pelas empresas para o processo inovativo, o que reforça a percepção, já mencionada, de que os elos que ligam ciência, tecnologia e a inovação, ainda carecem de maior completude no Sistema Nacional de Inovação brasileiro.

No triênio 2006-2008 há uma melhora no desempenho das universidades e institutos de pesquisa como fonte de informação para as empresas, atingindo uma posição mais elevada no conjunto das principais instituições. Em parte, essa melhora deve ser atribuída ao pequeno incremento do percentual de empresas que utilizaram as universidades ou outros centros de ensino superior como fonte de informação. Por outro lado, enquanto no primeiro triênio (1998-2000) a PINTEC considerava como item único universidades e institutos de pesquisa, no último triênio passa a adotar uma metodologia que computa, separadamente, os institutos de pesquisa ou centros tecnológicos. O somatório dessas duas fontes para 2006-2008 pode ter sido o fator determinante dessa evolução positiva da taxa de utilização das universidades e institutos de pesquisa.

Figura 1
Fontes de Informação utilizadas pelas empresas no Brasil



Fonte: Elaboração a partir dos dados da PINTEC.

A despeito dessa evolução positiva recente, fica patente o fraco desempenho das universidades e institutos de pesquisas como fontes primordiais de informação para inovação das empresas brasileiras, o que deve resultar do já discutido perfil, considerado tardio, do processo de evolução do desenvolvimento tecnológico do país, que não construiu, ainda, os elementos necessários a uma interação mais densa, como as verificadas em diversos países desenvolvidos. Dessa forma, conforme demonstra a TAB. 1, pouco mais de um terço das firmas inovadoras (35,6%) do Brasil utilizaram as universidades e outras instituições de pesquisa como fontes de informação

para a inovação. Do ponto de vista espacial a região Centro Oeste, após um desempenho ruim no triênio 2001-2003, recupera-se nos períodos seguintes atingindo a maior taxa de utilização entre as regiões brasileiras no período considerado. Na região Sul, que apresentou uma taxa de utilização superior a 40%, a maior contribuição foi verificada no Rio Grande do Sul, que chegou a atingir 46,5% em termos de utilização das universidades e institutos de pesquisa como fontes de informação para a inovação. As demais regiões, Norte, Nordeste e Sudeste não chegaram a alcançar a média nacional, do triênio 2006-2008.

Tabela 1 - Taxa de utilização das Universidades e Institutos de Pesquisas como fontes de informação

Brasil, Regiões e Unidades da Federação: 1998-2000 a 2006-2008

UF	1998-2000	2001-2003	2003-2005	2006-2008
Brasil	16,8	11,5	16,2	35,6
Região Sudeste	16,5	11,2	16,7	33,9
Região Sul	19,1	12,8	15,9	40,4
Região Centro-Oeste	18,1	4,6	11,9	48,4
Região Norte	13,0	11,1	16,0	25,1
Região Nordeste	12,4	12,5	16,0	25,8
Amazonas	20,9	28,6	19,6	32,7
Bahia	11,9	5,0	11,5	19,8
Ceará	16,2	10,8	15,4	26,8
Espírito Santo	10,0	5,3	15,1	20,4
Goiás	12,5	3,8	11,1	64,6
Minas Gerais	11,9	10,2	13,9	31,0
Pará	24,2	6,6	13,9	20,3
Paraná	16,7	9,8	13,8	36,8
Pernambuco	10,9	19,1	21,7	30,7
Rio de Janeiro	13,5	6,9	15,7	22,2
Rio Grande do Sul	22,9	15,4	16,4	46,5
Santa Catarina	16,8	12,5	17,9	36,1
São Paulo	18,6	12,6	17,8	38,0

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da PINTEC

Na FIG. 2 encontra-se delineado o comportamento das regiões brasileiras quanto às alterações verificadas na taxa de utilização das empresas nos períodos 1998-2000 e 2006-2008. Uma rápida avaliação dos dados do Diretório dos Grupos de Pesquisa do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq confirmam, em parte, esses resultados apresentados, ao demonstrarem que a taxa de crescimento¹ do número de grupos de pesquisa que relataram pelo menos um tipo de relacionamento

¹ Dados obtidos em: <http://dgp.cnpq.br/censos/sumula_estatistica/2010/grupos_empresas/grupos_empresas.htm>.

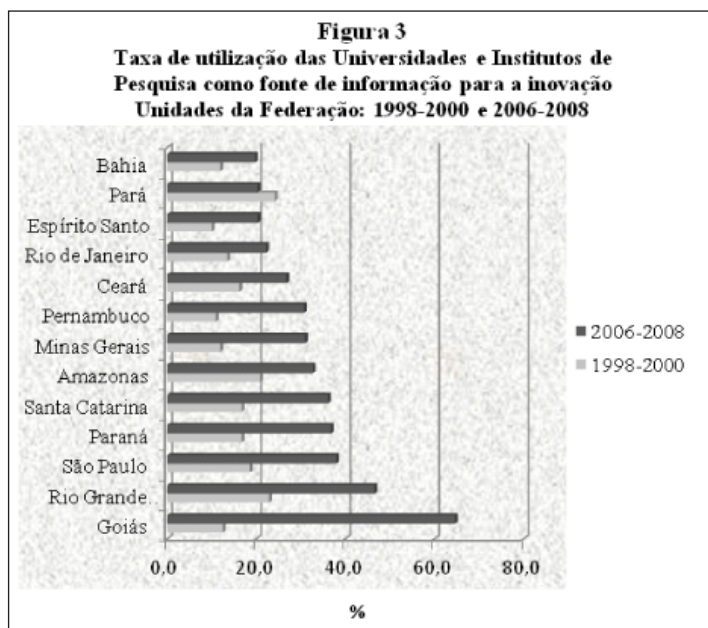
com empresas da Região Centro Oeste (166,2%), no período 2000-2008, superou todas as demais regiões do país. Ainda que as estatísticas do CNPq considerem os mais diversos tipos de relacionamentos estabelecidos entre as empresas e os grupos de pesquisas (em sua grande maioria originários de universidades ou outros centros de educação superior, bem como de outras instituições de pesquisa), não há como desconsiderar que estes últimos se constituem em fontes de informações privilegiadas para o processo de inovação das empresas. Ademais, embora não existam elementos suficientes para estabelecer uma relação linear mais efetiva entre a inovação das empresas e a utilização das informações das universidades e institutos de pesquisa para tal fim, pode-se, no mínimo, inferir que os dados sinalizam que pelo menos duas das regiões com maiores taxas de inovação (Sul: 41,6% e Centro-Oeste: 39,9%) foram, também, as que obtiveram as maiores taxas de utilização (Sul: 40,4% e Centro-Oeste: 48,4%), no período 2006-2008.



Fonte: Elaboração a partir dos dados da PINTEC.

Embora, do ponto de vista regional, os dados sejam indicativos da existência de uma relação mais direta entre as empresas que utilizaram as universidades e institutos de pesquisa e aquelas que inovaram, esse comportamento só foi parcialmente replicado quando consideradas, individualmente, as unidades da federação brasileiras. Conforme a FIG. 3, cinco Estados superaram, no triênio 2006-2008, a média do país no que diz respeito à utilização das universidades e institutos de pesquisa como fonte de informação, sendo aqueles já mencionados: Goiás (64,6%) e Rio Grande do Sul (46,5%), seguidos de São Paulo (38%), Paraná (36,8%) e Santa Catarina (36,1%). A exceção de São Paulo, todos os demais integram aquelas regiões

com maiores taxas de inovação. Contudo, Estados como o Amazonas (60,9%) Minas Gerais (41,4%) e Ceará (40,2%) que demonstraram elevadas taxas de inovação em relação ao padrão existente no país tiveram taxas de utilização das universidades e institutos de pesquisas abaixo da média nacional. Vale, portanto, ressaltar que nem sempre a maior quantidade de universidades é garantia para uma maior interação entre Universidades e empresas. A produtividade das universidades e a propensão das empresas em inovar, são talvez, importantes fatores a determinar esse grau de utilização.



Fonte: Elaboração a partir dos dados da PINTEC.

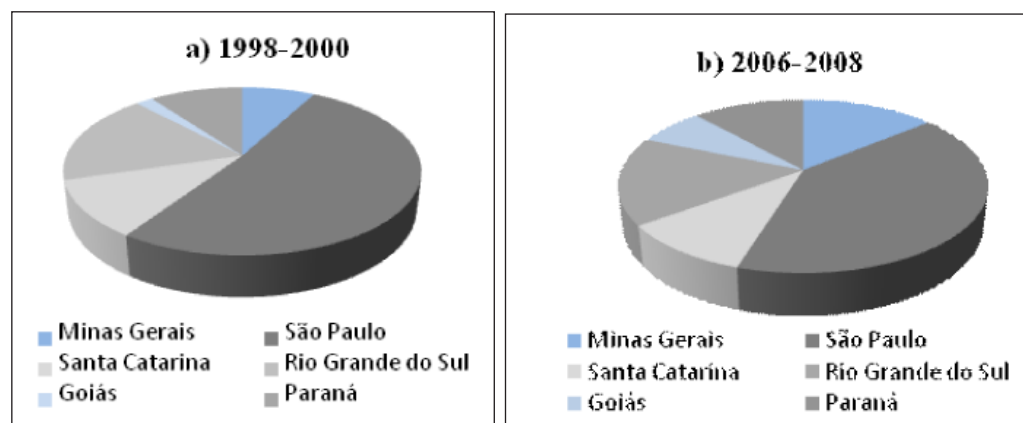
Especialmente no caso do Amazonas, que figurou com a maior taxa de inovação do país na maioria dos triênios analisados, chegando a superar indicadores de países desenvolvidos como Espanha, Itália e França, não foi possível identificar uma taxa de utilização das universidades e institutos de pesquisa em 2006-2008 condizente com os esforços inovativos demonstrados pelas empresas. Dentre os principais fatores que, possivelmente, influenciaram este comportamento devem ser mencionados as características da estrutura industrial local, baseada em setores intensivos em tecnologia como é o caso dos segmentos de eletro-eletrônicos, produtos óticos, veículos de duas rodas, informática e química, na maioria dos casos, de subsidiárias de empresas transnacionais. É nesse sentido que dentre os Estados brasileiros, o Amazonas é aquele em que as fontes externas como, por exemplo, outras empresas do grupo, são mais fortemente utilizadas. Enquanto no Brasil a média de utilização dessa fonte de informação foi de 8,9% no triênio 2006-2008, o Amazonas chegou ao patamar de 45,7%, o que deve

ser atribuído à difusão da tecnologia das subsidiárias transnacionais na indústria local, de forma específica, da Zona Franca de Manaus. Ademais, a baixa densidade de universidades e institutos de pesquisa no Estado pode também, figurar como um dos fatores a inibir uma maior utilização dessas fontes de informação para as empresas.

Nota-se que Minas Gerais, como segunda unidade da federação com maior número de empresas que inovaram e que, também dispõe de um contingente considerável de universidades e institutos de pesquisa, apresentou uma taxa de utilização menor que aquelas dos Estados da Região Sul, bem como de São Paulo, Amazonas e Goiás. É possível que fatores relacionados à maior densidade de empresas aliados a alta taxa de crescimento daquelas que inovaram (126,1%) no Estado, no período 1998-2000 a 2006-2008, tenham influenciado uma menor utilização das universidades e institutos de pesquisa como fonte de informação.

Não obstante, avaliação da participação relativa das unidades da federação no total das empresas que utilizaram as universidades como fontes de informação para inovação mostra que os maiores ganhos entre esses períodos foram obtidos por Minas Gerais, Goiás e Paraná, com visível redução de participação do Estado de São Paulo, conforme FIG.4 (a e b).

Figura 4 - Participação Relativa dos Estados selecionados no total de empresas que utilizaram as universidades e institutos de pesquisa como fonte de informação para a inovação



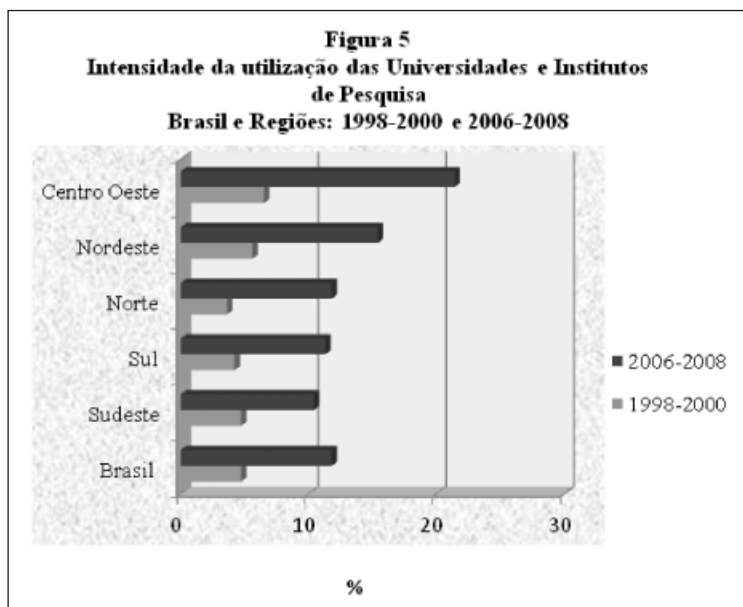
Fonte: Elaboração a partir dos dados da PINTEC.

3.3.1 Intensidade da utilização das fontes de informação

Outro aspecto importante a ser destacado é a intensidade da utilização das fontes de informação para o processo inovativo da indústria. Na verdade, esse indicador expressa a importância que as empresas atribuem às diversas fontes de informação enquanto núcleos de geração do conheci-

mento que podem ser incorporados no processo produtivo para criação de produtos e processos novos ou substancialmente aprimorados. Empregou-se como referência para efeito deste estudo, o indicador de intensidade de utilização adotado pela FAPESP (2010), calculado com base no número de empresas que consideraram as universidades e institutos de pesquisa como uma fonte de informação de alta importância para o processo inovativo, em relação ao total de empresas que inovaram.

Pela FIG. 5, percebe-se que, uma vez consideradas as Universidades ou outros Centros de Ensino Superior, bem como os Institutos de Pesquisa e Centros Tecnológicos, no triênio 2006-2008, as regiões Sudeste e Sul apresentaram padrões das taxas de intensidade de utilização das universidades bastante próximos o que, de certa forma, parece refletir as características similares tanto do processo de desenvolvimento científico e tecnológico, quanto da configuração industrial dessas áreas. Contudo, para quaisquer dos períodos sob análise as regiões Nordeste e Centro Oeste foram as que alcançaram as maiores taxas de intensidade da utilização das universidades e institutos de pesquisa. Para o Centro Oeste este resultado parece bastante consistente com os fatos reportados na análise precedente no que diz respeito à expansão econômica recente da região aliada aos bons resultados obtidos em termos de taxas de crescimento de grupos de pesquisas com relacionamentos com empresas.



Fonte: Elaboração a partir dos dados da PINTEC.

Para o Nordeste, os baixos níveis de desenvolvimento tecnológico verificados, refletem, de certa forma, as especificidades que caracterizam essa região brasileira, marcada por uma estrutura produtiva pouco dinâmica,

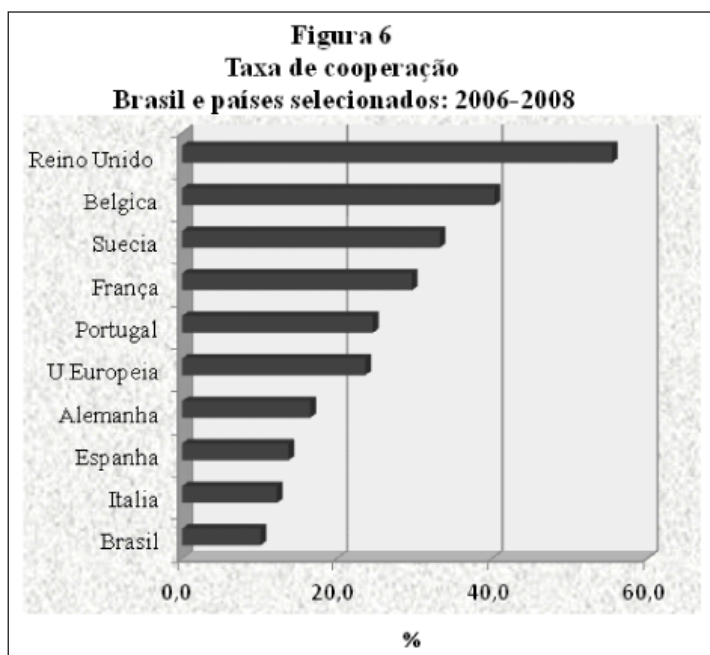
baseada em setores produtivos tradicionais, por condições sócio-econômicas em que prevalecem baixos indicadores de escolaridade e de rendimentos do trabalho, bem como pela constituição retardatária da base local de Ciência e Tecnologia, fatores considerados determinantes para o avanço de novas tecnologias. Como resultado dessas condições vigentes na região, no período 2006-2008, o Nordeste apresentou as piores taxas de utilização dentre todas as outras regiões brasileiras. Não obstante, figurou na segunda posição quanto à taxa de intensidade de utilização das universidades e institutos de pesquisa. É possível que a menor densidade da malha produtiva local, que limita a reciprocidade com outras instituições consideradas fontes potenciais de interação, leve as universidades e institutos de pesquisa a assumirem uma posição de destaque, ou seja, de alta importância para os esforços inovativos das empresas, uma vez que o adensamento produtivo e de infraestrutura tecnológica é elemento essencial para o favorecimento da inovação empresarial.

3.2 Cooperação entre Instituições Científicas e Tecnológicas e Empresas

Para além do relevante papel desempenhado pelas universidades no contexto do Sistema Nacional de Inovação, enquanto formadora de recursos humanos e fonte privilegiada de informação científica e tecnológica, as relações de cooperação estabelecidas com o setor produtivo tornam-se essenciais para as atividades inovativas das empresas. Em vista de um ambiente econômico caracterizado por uma forte integração internacional e acirrada competitividade, estratégias de cooperação entre universidades e empresas podem se constituir em instrumentos valiosos de promoção da capacidade de inovação das empresas e de melhoria do desempenho tecnológico dos países. Nesse sentido tanto as universidades quanto as empresas tem, de forma crescente, buscado novas e melhores formas de interação visando superar os desafios impostos por um contexto econômico, cada vez mais baseado na eficiência técnica, na competitividade e na rapidez das mudanças tecnológicas.

Seguindo o estabelecido pelo Manual de Oslo (2005), o conceito de cooperação adotado pela PINTEC (2010:24) corresponde a “participação ativa da empresa em projetos conjuntos de P&D e outros projetos de inovação com outra organização (empresa ou instituição)”, o que exclui todo tipo de contratação de serviços que não implique numa colaboração ativa entre as partes. Apesar do Sistema Nacional de Inovação envolver um amplo conjunto de instituições passíveis de estabelecerem canais de cooperação visando à inovação, neste estudo focou-se apenas nas interações entre universidades e institutos de pesquisa e as empresas. Como medidas para avaliar o desempenho das relações de cooperação entre universidades e institutos de pesquisa no Brasil foram consideradas a taxa de cooperação total, a taxa de cooperação com universidades e institutos de pesquisa e as taxas de intensidade da cooperação.

Observada a recomendação da PINTEC, a taxa de cooperação foi calculada considerando a relação entre o total de empresas que estabeleceram cooperação com os variados parceiros² e o total de empresas que inovaram. Avaliando em termos comparativos a taxa de inovação para um conjunto de países selecionados que integram a comunidade econômica européia, o Brasil teve o pior desempenho, ocupando a última posição, no período 2006-2008, segundo retrata a FIG. 6. Enquanto Reino Unido e Bélgica apresentaram taxas de cooperação no intervalo entre 40% e 55% em 2006-2008, o Brasil situou-se em torno de 10%, percentual próximo aos obtidos Itália (12,2%) e França (13,7%).



Fonte: Elaboração a partir dos dados do Eurostat e PINTEC.

Uma avaliação da evolução da taxa de cooperação do Brasil, conforme dados da TAB. 2, revela uma redução acentuada entre os triênios 1998-2000 e 2001-2003, de cerca de 7 pontos percentuais, recuperando, a partir de 2003-2005, sem contudo atingir o patamar do início do período de cerca de 11%. Vale lembrar que esse período foi marcado por forte instabilidade macroeconômica, provocada, especialmente, pelos ataques terroristas à Nova York em setembro de 2001, o que, por certo, afetou as economias

² Os parceiros considerados na Pesquisa de Inovação Tecnológica – PINTEC são: consumidores e clientes, fornecedores, concorrentes, outras empresas do grupo, empresas de consultoria, universidades e institutos de pesquisa e centros de capacitação profissional e assistência técnica.

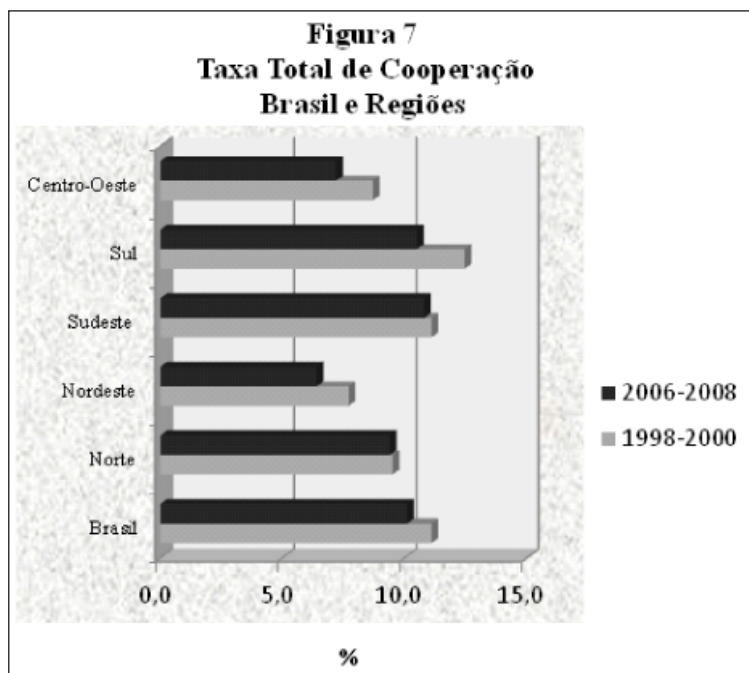
as de diversos países, dentre os quais o Brasil. O baixo nível de confiança de empresários e investidores repercutiu negativamente nos investimentos produtivos, afetando, face a incerteza reinante, as inversões em novas tecnologias, o que deve ter exercido um efeito deletério nas relações de cooperação entre as empresas e universidades/instituições de pesquisa.

Tabela 2 - Taxa Total de Cooperação
Brasil, Regiões e Unidades da Federação

Unidades da Federação	1998-2000	2001-2003	2003-2005	2006-2008
Brasil	11,0	3,8	7,2	10,1
Região Norte	9,5	1,8	8,9	9,4
Região Nordeste	7,7	1,7	4,6	6,5
Região Sudeste	11,1	3,7	7,9	10,9
Região Sul	12,5	5,3	7,5	10,5
Região Centro-Oeste	8,7	0,5	2,7	7,3
Amazonas	13,3	5,4	13,5	12,9
Bahia	7,8	2,7	10,9	4,9
Ceará	8,4	2,0	3,8	5,6
Espírito Santo	5,3	2,3	6,7	4,4
Goiás	6,5	0,8	2,2	8,0
Minas Gerais	10,2	3,8	3,5	11,3
Pará	18,5	1,3	8,4	11,1
Paraná	10,5	4,3	8,2	11,2
Pernambuco	3,5	1,9	2,3	5,1
Rio de Janeiro	8,1	3,5	12,2	6,9
Rio Grande do Sul	17,2	7,6	9,6	12,5
Santa Catarina	8,6	3,2	4,0	7,3
São Paulo	12,1	3,8	8,7	11,7

Fonte: elaboração a partir dos dados da PINTEC.

Obviamente, os dados do país refletem o comportamento das suas regiões e unidades da federação que demonstraram, entre os períodos 1998-2000 e 2006-2008, uma retração nas taxas de cooperação entre empresas e universidades/institutos de pesquisa. A partir da FIG. 7 e TAB. 2, pode-se inferir a redução na taxa de cooperação de todas as regiões brasileiras, nos triênios 2001-2003 e 2003-2005. Algumas regiões, como Sul, Centro Oeste e Nordeste, não chegaram sequer a recuperar, em 2006-2008 os índices obtidos em 1998-2000. Norte e Sudeste conseguiram manter, no último triênio, os mesmos patamares verificados no período inicial da pesquisa. Em relação ao Sudeste este resultado pode expressar que a diversidade e consolidação da base produtiva local, tornam esta região menos suscetíveis aos choques econômicos. Quanto ao Norte, este resultado pode significar a baixa expressividade da região no contexto da interação entre Instituições de Ciência e Tecnologia e empresas no panorama nacional.



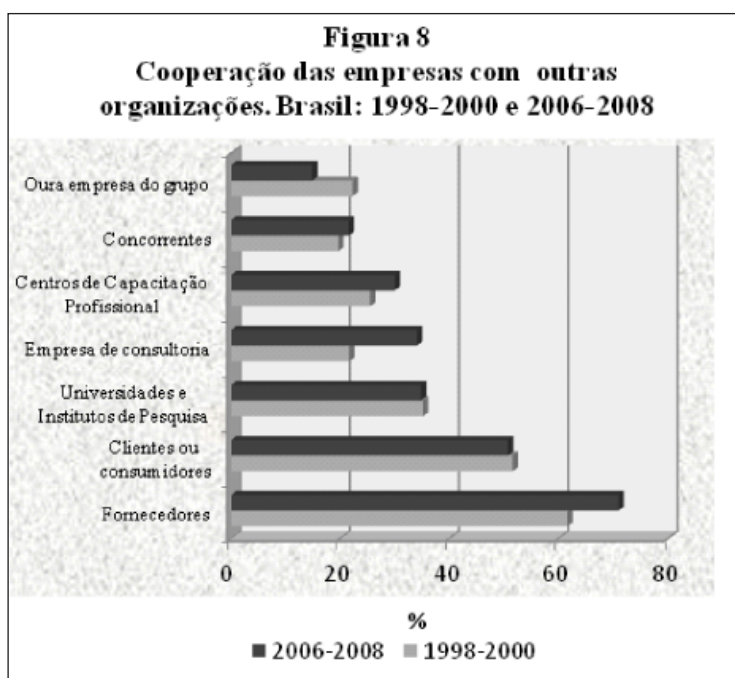
Fonte: Elaboração a partir dos dados da PINTEC.

O predomínio das regiões Sudeste e Sul, que apresentaram taxas de cooperação, na maioria dos períodos, sempre superiores a média do país, pode também traduzir a solidez das estruturas produtivas e de Ciência e Tecnologia dessas regiões, especialmente ante a percepção de que a proximidade de outras empresas, organizações tecnológicas e instituições de ensino superior, na medida em que amplia os fluxos de informações e de conhecimento, é fator importante que favorece a elevação da taxa de cooperação com empresas.

Dentre as unidades da Federação, apenas Goiás, Paraná e Pernambuco e Minas Gerais superaram, em 2006-2008, as taxas de cooperação verificadas em 1998-2000. As demais unidades da federação apresentaram uma quebra significativa em 2001-2003, alcançando uma recuperação nos triênios subseqüentes sem, contudo, atingir os valores do primeiro triênio da pesquisa.

De acordo com a Fapesp (2010), a propensão das empresas a cooperar depende de fatores relacionados à capacidade produtiva e ao estágio tecnológico da indústria local, bem como de fatores geográficos como densidades e distância das empresas. Em geral, conforme pondera Lundvall (1992) a cooperação ocorre inicialmente dentro da própria cadeia produtiva, observando um encadeamento que envolve, a princípio, os fornecedores e clientes. As relações de cooperação estabelecidas entre as empresas brasileiras e as demais organizações não fugiu a essa lógica. Segundo a FIG. 8 o

principal parceiro das empresas que cooperaram no Brasil foram os fornecedores, seguidos de clientes e consumidores. Do total de empresas que cooperaram em 2006-2008, cerca de 71% o fizeram com fornecedores e aproximadamente 51% com clientes ou consumidores. Nesse contexto, as universidades e institutos de pesquisa figuraram numa destacada terceira posição em termos de cooperação com as empresas. Vale observar que a posição das universidades e institutos de pesquisas manteve-se praticamente estável nos triênios 1998-2000 e 2006-2008, assegurando o percentual de empresas com as quais cooperaram em torno de 35% em ambos os períodos, o mesmo ocorrendo com clientes e consumidores (cerca de 51%).



Fonte: Elaboração a partir dos dados da PINTEC.

A taxa de cooperação com Universidades e Institutos de Pesquisa do Brasil, em 2006-2008 situou-se em torno de 3,5%, o que é considerado um baixo indicador, quando se leva em conta que países como Alemanha e França, apresentaram valores superiores a 8%. Conforme dados da TAB. 3, excetuando o Centro Oeste, com uma taxa de cooperação de 5,7% em 2006-2008, todas as demais regiões do país situaram-se entre 3,8% (Nordeste) e 3,2% (Sudeste). Ressalte-se que ao longo dos triênios considerados os dados replicam o mesmo comportamento da taxa de cooperação total, com reduções severas no período 2001 a 2005 e recuperação dos níveis do triênio inicial em 2006-2008. As maiores taxas de cooperação verificadas nas regiões Nordeste e Centro Oeste podem indicar a importância relativa das Ins-

tituições de Ciência e Tecnologia em regiões em que ainda prevalecem baixas aglomerações produtivas bem como de infraestrutura tecnológica, o que potencializa o papel da ICTs para o estabelecimento de relações de cooperação com as empresas.

Tabela 3 - Taxa de Cooperação com Universidades/Institutos de Pesquisa Brasil e Regiões

Unidades da Federação	1998-2000	2001-2003	2003-2005	2006-2008
Brasil	3,9	1,6	1,6	3,5
Região Norte	4,9	1,0	1,0	3,3
Região Nordeste	3,8	0,8	0,8	3,8
Região Sudeste	3,7	1,8	1,8	3,2
Região Sul	3,7	1,7	1,7	3,6
Região Centro-Oeste	6,4	0,2	0,2	5,7

Fonte: Elaboração a partir dos dados da PINTEC.

4 Considerações finais

Este artigo analisou a importância das Instituições de Ciência e Tecnologia - ICTs para inovação do setor produtivo, focalizando principalmente a contribuição das Universidades e Institutos de pesquisa como fontes de informação e cooperação para as empresas inovadoras do Brasil. Do ponto de vista teórico sublinha-se o consenso em torno do padrão ainda incompleto, ou em construção, do Sistema Nacional de Inovação brasileiro, sustentado por diversos autores, como por exemplo, Suzigan e Albuquerque (2011), assim como Mazzolleni e Nelson (2007). Isso significa que embora o país disponha de instituições de ciência e tecnologia, bem como de uma estrutura produtiva consolidada, ainda que espacialmente concentrada, a dinâmica de interação entre universidades e empresas é, na maioria das vezes, pontual e localizada.

Em relação ao processo de interação entre empresas e instituições de ciência e tecnologia verificou-se que as universidades ocupam uma posição ainda pouco expressiva como fonte de informação para a inovação, embora crescente, porém, num ritmo aquém do desejado. No que diz respeito à intensidade da utilização das fontes de informação para o processo inovativo - que exprime a importância que as empresas atribuem às diversas fontes de informação para inovação - foi possível verificar, em todas as regiões do país, taxas de crescimento expressivas no período sob consideração. Contudo, a taxa de cooperação entre universidades e institutos de pesquisa com as empresas revelou quedas significativas nos períodos de desaceleração econômica, não chegando a atingir, no último triênio (2006-2008) os valores observados no primeiro triênio (1998-2000) em que a PINTEC foi a campo, denotando dessa forma seu caráter pró-cíclico.

Em suma, os principais resultados do estudo confirmam a característica de concentração espacial das atividades de inovação; a baixa interação e cooperação entre empresas e instituições de ciência e tecnologia; o aumento da participação relativa de algumas regiões do país no processo de desenvolvimento de C&T e interação com empresas, em detrimento da redução da participação de regiões mais consolidadas.

Nesse sentido, a partir do reconhecimento da importância estratégica do desenvolvimento de C&T para o processo inovativo das empresas e ampliação da competitividade em todos os níveis, torna-se essencial a geração de políticas focadas no estímulo a maior interação entre todas as organizações que conformam o Sistema Nacional de Inovação, de forma a facilitar e fomentar a cooperação na realização de atividades tecnológicas.

Referências

ALBUQUERQUE, EDUARDO DA M. *Notas sobre os determinantes tecnológicos do catching up: uma introdução à discussão sobre o papel dos sistemas nacionais de inovação na periferia*, Belo Horizonte: Cedeplar-UFMG, td.104, 1996.

ALBUQUERQUE, EDUARDO DA M.; SILVA, LEANDRO A.; PÓVOA, LUCIANO. *Diferenciação intersetorial na interação entre empresas e universidades no Brasil: notas introdutórias sobre as especificidades da interação entre ciência e tecnologia em sistemas de inovação*. Belo Horizonte: Cedeplar-UFMG, td. 264, 2005.

AROCENA, R.; SUTZ, J. Conhecimento, inovação e aprendizado: sistemas e políticas no Norte e no Sul. In: LASTRES, H.M.M.; CASSIOLATO, J. E.; ARROIO, A. (Orgs.). *Conhecimento, Sistemas de Inovação e Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Contraponto, UFRJ, 2005.

FREEMAN, C. *Technology Policy and Economic Performance: Lessons from Japan*, London: Frances Pinter, 1987.

JAFFE, A. B. Real effects of academic research. *The American Economic Review*, vol. 79, nº 5, pp. 957-970, 1989.

LUNDVAL, B. Å. *National Systems of Innovation: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*. London: Pinter Publishers, 1992.

LUNDVAL, B. Å. The learning economy : Some implications for the knowledge base of health and education systems. In: Organisation for Economic Cooperation and Development, OECD. *Knowledge Management in the Learning Society*, p: 125-141, 2000.

MAZZOLENI, ROBERTO; NELSON, RICHARD R. Instituições de pesquisa pública e econômica catch-up. *Policy Research, Elsevier*, vol. 36, n.10, p: 1512-1528, dezembro de 2007.

MOWERY, D.; SAMPAT, B. (2005) Universities in national innovation systems. In: FARGERBERG, J; MOWERY, D.; NELSON, R. (Eds.). *The Oxford handbook of innovation*. Oxford: Oxford University, p: 209-239, 2005.

NELSON, R. R. Institutions supporting technical advance in industry. *The American Economic Review*, vol. 76, Nº 2, Papers and Proceedings of the Ninety- Eighth Annual Meeting of the American Economic Association, pp. 186-189, 1986.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT
STATISTICAL OFFICE OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. Guidelines for
Collecting and Interpreting Innovation Data. Third Edition. 2005.

RAPINI, M.; ALBUQUERQUE, E.; CHAVES, C.; SILVA, L.; SOUZA, S.; RIGHI, H.; CRUZ, W. University – industry interactions in an immature system of innovation: evidence from Minas Gerais, Brazil. *Science and Public Policy*, v. 36, n. 5, p. 373-386, 2009.

RIO DE JANEIRO. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Pesquisa de Inovação Tecnológica*. Rio de Janeiro, 2010.

ROSENBERG, N.; BIRDZELL, L.E. Jr. (1990). Science, technology and the western miracle. *Scientific American*, nº 263, vol 5, pp: 42-54, 1990.

SÃO PAULO. Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo. *Indicadores de Ciência, Tecnologia e Inovação em São Paulo*. São Paulo, vol. 2, cap.7, p: 1-49, 2010.

SUZIGAN, WILSON; ALBUQUERQUE, EDUARDO DA MOTTA; CARIO, SILVIO ANTONIO FERRAZ (Orgs). *Em busca da Inovação: Interação Universidade-Empresa no Brasil*. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2011.

TIRONI, LUIZ FERNANDO. Política de Inovação Tecnológica – Escolhas e Propostas Baseadas na Pintec. *São Paulo em Perspectiva*, vol. 19, nº. 1, 46-53, jan-mar/2005.

NOTAS SOBRE A EXPANSÃO DA CAFEICULTURA NO SUL DE MINAS (1880-1920)*

Marcos Lobato Martins**

Resumo: Em perspectiva comparativa, este artigo analisa a marcha da cafeicultura em quatro municípios do Sul de Minas Gerais na passagem para o século XX, ocupando-se com a descrição dos padrões de crescimento dos cafezais e dos negócios cafelistas. Conclui-se que a especialização produtiva no café assumiu ritmos diferentes. A investigação utiliza fontes diversas, especialmente registros fiscais, relatórios governamentais e matérias publicadas pela imprensa da época.

Palavras-chave: Cafeicultura, Transformação do sistema agrário, Sul de Minas.

NOTES ABOUT THE EXPANSION OF THE COFFEE-GROWING IN SOUTH OF MINAS (1880-1920)

Abstract: In comparative perspective, this article analyzes the march of the coffee-growing in four counties of the South of Minas in the turn for twentieth century, it busying with description of the patterns of rising of the coffee plantations and coffee's business. It concludes that specialization in coffee has different rhythms. The investigation utilizes diverse fonts, particularly fiscal registries, official reports and matters of the epoch's press.

Keywords: Coffee-growing, Transformation of the agrarian system, South of Minas.

* O autor agradece a FAPEMIG pelo suporte financeiro oferecido ao Projeto "As transformações do campo sul-mineiro na virada para o século XX: a transição da agricultura diversificada para a agroexportação do café". Sendo um trabalho de cunho histórico, onde fontes e referências bibliográficas estão entrelaçadas, dialogando entre si ao longo do texto, o sistema Autor (data) não foi utilizado neste artigo (NOTA DOS EDITORES).

** Doutor em História Econômica pela USP. Professores da Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri, Campus JK, Diamantina.

Resumen: En perspectiva comparada, este artículo analiza la marcha de la cafeicultura en los cuatro municipios en el sur de Minas Gerais, en el paso del siglo XX, al tratar con la descripción de los patrones de crecimiento de las plantaciones y de negocios relacionados al café. Llegamos a la conclusión de que la especialización productiva en el café tomó distintos ritmos. La investigación utiliza fuentes diversas, especialmente los registros fiscales, informes gubernamentales y artículos publicados en la prensa de la época.

Palabras clave: La cafeína, la transformación del sistema agrario, el sur de Minas

Em um estudo sobre a regionalização de Minas Gerais no século XIX, Alexandre Mendes Cunha afirmou ter havido notável mudança de centralidade na Província de Minas Gerais. Ouro Preto perdeu sua “primazia incontestada” e outras regiões subiram ao prosaetrio, graças ao dinamismo que adquiriram. Foram elas a Zona da Mata com o café e o Sul de Minas, este último dividido, na primeira metade dos Oitocentos, em uma área dedicada à produção de alimentos (porção centro-leste) e outra área dedicada à criação de gado (porção oeste).¹

Para muitos historiadores, no último quartel do século XIX teria se iniciado processo rápido de transformação do Sul de Minas sob a expansão da cafeicultura, que não só tenderia a apagar as diferenças entre suas sub-regiões como selaria em bases firmes sua aliança política com a Zona da Mata na Primeira República.² O café teria lançado o Sul de Minas no rumo do “progresso”, da ferrovia, da imigração, da modernização urbana e da homogeneidade interna.

Este artigo analisa a expansão da cafeicultura em municípios do Sul de Minas Gerais na passagem para o século XX, ocupando-se com a descrição dos ritmos de formação dos cafezais e dos negócios cafelistas. O trabalho faz investigação comparativa da dinâmica da cafeicultura no território de quatro destacados municípios da região, a partir do levantamento de dados oficiais de Prefeituras e do Governo Estadual, bem como de informações publicadas pela imprensa da época. Também são utilizados inventários, textos de memorialistas e testemunhos produzidos pela História Oral. Desta documentação foram retiradas informações referentes ao processo de formação dos cafezais e das estruturas locais de produção e comércio do café.

¹ CUNHA, Alexandre Mendes. A diferenciação dos espaços econômicos e a conformação de especificidades na elite política mineira às primeiras décadas do século XIX. In: JANCSO, István (Org.). *De um Império a Outro: estudos sobre a formação do Brasil, séculos XVIII e XIX*. São Paulo: Hucitec, 2007.

² Para uma crítica desta perspectiva, ver VISCARDI, Cláudia Maria Ribeiro. Elites políticas em Minas Gerais na Primeira República. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 15, p. 39-56, 1995.

O apego de Alfenas à agricultura tradicional

O *Almanach Sul-Mineiro para o ano de 1874* informou que as principais lavouras da Freguesia de Alfenas eram o milho e a cana, que ombreavam com a criação de gado bovino e suíno na composição da pauta de exportações da localidade. A respeito do café, o almanaque notou “nos quintais das casas grande plantação de café que produz abundantemente”.³ Tratava-se, então, de lavoura de café restrita, voltada para o atendimento das demandas das famílias alfenenses. A mesma fonte informou que, na Freguesia de São Sebastião do Areado “trata-se também atualmente da cultura do café, havendo já para cima de 150.000 pés plantados e em prometedor estado”, mas mencionou que o fumo ainda constituía o principal gênero de exportação do lugar. Quanto a São Joaquim da Serra Negra, Bernardo Saturnino da Veiga afirmou, na página 156, que “a lavoura mais geral é dos cereais, mas já há grandes plantações de café e cultiva-se o fumo em grande escala. A exportação consta de fumo, porcos, carneiros e bois”. Portanto, segundo a publicação de 1874, no território norte da Vila de Alfenas o café ainda engatinhava, constituindo uma cultura entre diversas outras. Somente na Freguesia de Areado a rubiácea alcançara maior vulto, como se vê na tabela abaixo:

Tabela 1 – Situação da lavoura de café em Areado (1874-1884)

	1874	1884-5
N. total de fazendeiros	40	68
N. de cafelistas	11 (27,5%)	45 (66,1%)
N. de pés de café	150 mil	800 mil
Exportação de café	Não havia	20 mil arrobas

Fontes: *Almanach Sul-Mineiro para o ano de 1874*; *Almanach Laemmert* 1885.

No ano de 1884, a publicação de Campanha observou o início de melhorias na lavoura do café em Areado e em São Joaquim da Serra Negra, noticiadas com indisfarçável entusiasmo:

Na Fazenda do Capitão José Francisco Terra [São Joaquim da Serra Negra] vai ser assentada uma excelente máquina, movida a água, para beneficiar o café.

Na Fazenda do Capitão Justiniano de Castro Borges [São Sebastião do Areado] existe uma excelente máquina de fabricar café, e na do Capitão Felício José de Salles está se assentando outra movida a vapor.⁴

³ VEIGA, Bernardo Saturnino da. *Almanach Sul-Mineiro para o ano de 1874*. Campanha, MG: Tipografia do Monitor Sul-Mineiro, 1874, p. 134

⁴ VEIGA, Bernardo Saturnino da. *Almanach Sul-Mineiro de 1885*. Campanha, MG: Tipografia do Monitor Sul-Mineiro, 1885, p. 207.

O almanaque de 1884 permite elaborar um quadro da cafeicultura em diversas freguesias de Alfenas, apresentado na tabela seguinte:

Tabela 2 – Situação da cafeicultura em freguesias de Alfenas, ano 1884

Freguesia	Fazendeiros listados	Cafelistas	N. cafeeiros	Exportação
Conceição da Boa Vista	85	21 (24,7%)	300 mil	-
Carmo da Escaramuça	51	11 (21,6%)	200 mil	1.000 arrobas
Conceição da Aparecida	45	16 (35,6%)	-	-
São Joaquim da Serra Negra	37	28 (75,7%)	120 mil	3.500 arrobas

Fonte: *Almanach Sul-Mineiro* de 1884.

Os números da Tabela 2 mostram que a lavoura do café já atraía a atenção de muitos fazendeiros de Alfenas no último quartel do século XIX. Os preços da rubiácea sem dúvida estimulavam o ingresso na atividade, mas havia o problema de escoamento das colheitas, uma vez que a região não contava com meios modernos de transporte. O café exportado por Areado era transportado em tropas de muares para estações paulistas da Companhia Mogiana, o que aumentava seus custos.

Nas décadas de 1890 a 1910, a lavoura de café avançou com mais força no entorno de Areado e de Serra Negra. Mas não ocorreu, nesse período, a especialização produtiva das fazendas e nem se pode dizer que o café ocupou a maior área plantada *vis a vis* os cereais. Na verdade, gradativamente o café se tornou a principal fonte de rendimentos das fazendas que o cultivavam. A convivência do café com outras atividades nas propriedades rurais do centro e do norte da antiga Vila de Alfenas é mostrada pela análise de uma amostra de 33 inventários referentes a Alfenas, Barranco Alto, Conceição da Boa Vista, São Sebastião do Areado e São Joaquim da Serra Negra, cobrindo o período 1887-1898, nos quais apareceram 22 fazendas. Essa análise é sintetizada na tabela seguinte:

Tabela 3 – Atividades produtivas nas fazendas de Alfenas (1887-1898)

Características das fazendas	N. ocorrências	% do total
Lavouras tradicionais (milho, cana, feijão, arroz, etc.)	16	72,7
Criação de gado (bovino/suíno)	17	77,3
Engenhos e/ou moinhos e/ou monjolos	09	40,9
Atividades têxteis (rodas de fiar/teares)	11	50,0
Cafezais	07	31,8

Fonte: Inventários do Juízo de Órfãos e Ausentes do Termo de Alfenas.

Na primeira década do século passado, a produção agropecuária de Alfenas conservava-se bastante diversificada, com a produção de café liderando folgadoamente o valor gerado pelo setor primário da economia local.

Os números para o período 1903-1905, compilados por Rodolpho Jacob, são os seguintes:

Tabela 4 – Produção agropecuária em Alfenas, 1903-1905

Rebanhos	30.500 bovinos
	8.150 vacas leiteiras
	29.500 suínos
	10.250 cavalos
	4.500 muare
Produção pastoril	825 rezes abatidas
	17.000 rezes engordadas
	250.360 kg de queijo
	56.300 arrobas de toucinho
Produção agrícola	Café – 171.300 arrobas
	Milho – 82.000 alqueires
	Arroz – 25.800 alqueires
	Feijão – 19.500 alqueires
	Fumo – 1.337 arrobas
	Aguardente – 10.142 piparotes
	Rapadura – 52.939 cargas

Fonte: JACOB, Rodolpho. *Minas Gerais no XXº Século*. Rio de Janeiro: Gomes, Irmão & Cia., 1911, v. 1, p. 90-93.

Assim, tomando-se apenas o caso do café, pode-se inferir que, no período entre 1884 e 1905, a exportação alfenense da rubiácea saltou de 24.500 arrobas para 80.000 arrobas, um aumento de 327%. Uma taxa de crescimento muito robusta, inegavelmente. Pode-se dizer que os fazendeiros alfenenses pegaram a “febre do café”, mas não chegaram ao “delírio” de largar todas as atividades tradicionais para se dedicar exclusivamente ao “ouro verde”.

Os números do Recenseamento de 1920 comprovam o apego dos alfenenses e dos vizinhos de Areado ao modelo de produção diversificada nas duas primeiras décadas do século XX. Em 1920, em Alfenas e Areado havia 254 propriedades com cafezais, ou seja, apenas 24,2% dos estabelecimentos recenseados. Nelas, os cafezais ocupavam área de 3.119 hectares, o que dá média de 12,3 hectares por propriedade cafelista. Os cafeeiros eram 1.292.200 em Alfenas, e 1.047.150 em Areado, de modo que a média de pés de café por fazenda cafelista em Alfenas/Areado era de 9.210, um número baixo. A produção de café (45.176 arrobas) ficava atrás das quantidades colhidas de milho, arroz e feijão.⁵

O café produzido em Alfenas e Areado, escoado pela Estrada de Ferro Muzambinho, foi comercializado por intermédio de casas comissárias do

⁵ A área plantada de café (38,4% da área cultivada total) ainda era inferior à do milho (46,8%). E, como a produção de café foi muito baixa em 1919, pode-se deduzir que quase metade dos cafeeiros, certamente por serem novos, ainda não entrara em produção. Ver adiante a nota 18.

Rio de Janeiro. Os jornais da região de Alfenas e Machado trouxeram, no primeiro decênio do século passado, anúncios das firmas cariocas que compraram o café dessas localidades, a exemplo dos que se transcrevem a seguir:

A. Santos, Moreira & Cia. Comissários de café e mais gêneros do país. Rio de Janeiro. Adiantarão 70% do valor do café que lhes for consignado à vista do despacho. Os líquidos das contas das vendas são pagos imediatamente. Representada na zona por Joaquim José Raymundo.

J. Montes & Cia. Comissários de café e mais gêneros do país, sita na Travessa Santa Rita, n. 32, Caixa Postal 16, no Rio de Janeiro. Representante em Alfenas e Machado Bernardo Pereira Lima

Marinho, Pinto & Cia. Comissários de café, molhados e mantimentos. Rua de São Pedro 39. Rio de Janeiro. Representada na zona por João Francisco Soares.⁶

Convém destacar a atuação da firma Miranda Jordão & Cia., também sediada no Rio de Janeiro e dirigida, entre 1892 e 1910, pelo Dr. Carlos Augusto de Miranda Jordão. Este empresário usou suas ligações com a Estrada de Ferro Muzambinho, da qual foi diretor e acionista, para catapultar as atividades da firma nas estações de Fama, Fluvial e Gaspar Lopes. Por isso mesmo, em debate no Congresso Mineiro sobre questões ferroviárias, esta casa comissária foi alvo de acusação do deputado Brandão Filho de “explorar, segundo é voz pública, um celeberrimo monopólio de sal na cidade de Alfenas e de café na estação de Fama”.⁷ Em 1904, na Exposição Internacional de Saint-Louis (EUA), o café exibido pela Miranda Jordão & Cia. recebeu a medalha de bronze.⁸ Outra firma destacada sediada no Rio de Janeiro, que aproveitou o favorecimento do governo como encarregada de compras após a assinatura do Convênio de Taubaté, foi a Theodor Willie & Cia. Esta grande empresa, dirigida por Bruno Stolle, encampou os negócios da firma carioca Silva, Gonçalves & Cia. que atuara em Alfenas e Machado desde fins dos anos 1890.⁹

Somente nos anos 1920 ganharam destaque os intermediários paulistas, a exemplo da firma Assumpção, Irmão & Cia. Ltda., cujos anúncios – do tipo reproduzido a seguir – dominaram as páginas do jornal *O Alfenense* nos anos 1930:

Assumpção, Irmão & Cia. Ltda. Sucessores de Witaker, Brotero & Cia. Ltda. Comissários compradores de café. Adiantam so-

⁶ Todos esses anúncios foram retirados do jornal *O Machadense*, edições de 21/05/1905, 09/05/1907 e 10/02/1907, pela ordem.

⁷ MINAS GERAIS. Congresso Mineiro. *Anais da Câmara dos Deputados 1900*. Belo Horizonte: Imprensa Oficial do Estado de Minas Gerais, 1900, p. 56.

⁸ Arquivo Público Mineiro. APM-DPL-017(41).

⁹ *Almanach Moderno de Propaganda e Estatística dos Municípios Sul-Mineiros*. Vila Silvestre Ferraz, MG: Centro Sul-Mineiro de Propaganda e Estatística, 1913.

bre conhecimentos e penhores agrícolas com garantias hipotecárias. Informações com o representante Galileu Moura, em Lavras, ou no escritório em Santos, à rua 15 de Novembro, n. 18 – 1º andar.¹⁰

A acumulação decorrente das atividades agropecuárias possibilitou a fundação por homens de fortuna locais do Banco Comercial de Alfenas, instalado em 1º de junho de 1920, com capital de 500 contos de réis. Este capital foi elevado para 2 mil contos em 1924, e para 3 mil contos em 1926.¹¹ Em propaganda veiculada no jornal *O Alfenense*, na edição do dia 1º de fevereiro de 1931, o Banco Comercial de Alfenas informou que fazia todas as operações bancárias (exceto câmbio), pagando taxas entre 7 e 9% ao ano para depósitos de dinheiro a prazo fixo, enquanto cobrava juros de 4 a 6% sobre contas correntes. Nesse ano, além da sede em Alfenas, o Banco Comercial possuía agências em Machado, Cabo Verde, Campos Gerais e Três Pontas, municípios vizinhos que tinham destacada produção cafeeira.¹²

Nos anos 1920 e 1930, os fazendeiros de Alfenas também contaram com os serviços financeiros de uma agência local do Banco Hipotecário e Agrícola de Minas Gerais. A atuação deste banco no crédito rural e também na comercialização de produtos agropecuários ficou evidenciada nos anúncios publicados no jornal *O Alfenense*, reproduzidos a seguir:

Cafê. Não negocie o seu café ou conhecimento antes de procurar o Banco Hipotecário e Agrícola de Minas Gerais, Agência de Alfenas, que faz o financiamento nas bases em uso, a 180 dias de prazo e juros de 12%. Procure o Banco Hipotecário e Agrícola antes de tomar qualquer resolução sobre os seus negócios de café.

Para os negócios de Gado no Triângulo e no Estado de Goiás, o Banco Hipotecário e Agrícola do Estado de Minas Gerais fornece cartas de crédito que evitam o transporte arriscado de dinheiro e cartas de apresentação que facilitam os negócios naquelas zonas. Agência de Alfenas.¹³

A euforia cafeeira em Machado

Conforme Moreira Rebello, o café já estava introduzido no território da Vila de Campanha desde o início da década de 1820, embora ainda não produzisse o suficiente para atender a demanda do Termo.¹⁴ Todavia, na

¹⁰ *O Alfenense*, 15/07/1931.

¹¹ *O Alfenense*, 20/03/1932.

¹² *O Alfenense*, 01/02/1931.

¹³ *O Alfenense*, 01/11/1931 e 15/03/1932. O último anúncio, relativo ao comércio de gado, mostra como a pecuária, incluindo a compra e engorda de rebanhos do Centro-Oeste, conservou grande importância os alfenenses na primeira metade do século passado.

¹⁴ REBELLO, Ricardo Moreira. *O município do Machado até a virada do milênio*. Machado: s. d., 2006. 2 v.

década de 1870 já existiriam, apenas na Freguesia de Machado, 220 mil cafeeiros plantados por proprietários locais, com exportação para Rio de Janeiro e São Paulo, destacando-se nessa atividade o Coronel Azarias de Souza Dias. A respeito deste proprietário, Rebello reproduz matéria publicada no *Monitor Sul-Mineiro*:

Cultura do Café – O Cel. Azarias comunica ter feito a primeira remessa do café colhido em suas terras, d’onde este ano tirou mais de 2000 arrobas. O distinto fazendeiro diz-nos mais que na importante freguesia do Machado (...) a colheita há de exceder à 6000 arrobas no decorrente ano, e que em breve tempo esse número subirá a elevada soma (*Monitor Sul-Mineiro*, n. 348, 20 de agosto de 1878).

O *Almanach Sul-Mineiro para o ano de 1874*, referindo-se ao distrito de Santo Antônio do Machado, informou que “já existem plantados nesta freguesia, com segurança, 220 mil pés de cafeeiros, dos quais uma grande parte já está dando fruto, igual em qualidade ao das províncias do Rio de Janeiro e de São Paulo, como o tem provado o seu uso”.¹⁵ A passagem do almanaque indica que os cafezais eram novos, sugerindo que a nova cultura se juntava a outras nas fazendas da Freguesia. Essa sugestão é confirmada, dez anos depois, pelo mesmo Bernardo Saturnino da Veiga, conforme se vê no trecho abaixo da edição de 1884 do almanaque:

(...) a plantação [de café] é superior a 500 mil pés tendendo a aumentar, pelo que parece terá de predominar na freguesia, outrora exclusivamente entregue à criação de gado e porcos, do que ainda se cuida em escala notável. Cultivam-se também cereais, cana, algodão, fumo, exportando-se de tudo um pouco.¹⁶

A tabela abaixo resume as informações disponíveis sobre a situação da cafeicultura em Santo Antônio do Machado nas décadas de 1870 e 1880:

Tabela 5 – Situação da lavoura de café em Machado (1874-1884)

	1874	1884-5
N. total de fazendeiros	44	62
N. de cafelistas	Sem indicação	36
N. de pés de café	220 mil	500 mil
Exportação de café	2 mil	16 mil arrobas

Fontes: *Almanach Sul-Mineiro para o ano de 1874*; *Almanach Laemmert* 1885.

O avanço da cafeicultura implicou em aumento da população de Santo Antônio do Machado, que alcançou sua emancipação política em 1880. No

¹⁵ VEIGA, Bernardo Saturnino da. *Almanach Sul-Mineiro para o ano de 1874*. Campanha, MG: Tipografia do Monitor Sul-Mineiro, 1874, p. 145.

¹⁶ VEIGA, Bernardo Saturnino da. *Almanach Sul-Mineiro de 1884*. Campanha, MG: Tipografia do Monitor Sul-Mineiro, 1884, p. 232.

ano de 1872, o Censo Geral do Império registrou 6.440 habitantes em Machado; em 1920, a população do município havia subido para 29.357 habitantes. No período 1872-1920, a população de Machado cresceu 45 vezes. Inegavelmente, esse fato constitui indicador do grande dinamismo que a cafeicultura transmitiu ao município.¹⁷

A documentação fiscal da Câmara de Machado mostra a velocidade da expansão da cafeicultura no município, tanto no que se refere ao número de cafelistas como ao número de cafeeiros e da produção total obtida. Estes dados são mostrados pela tabela seguinte:

Tabela 6 – Produção cafeeira declarada para fins de tributação, Machado (1896-1912)

Ano	N. cafeicultores	N. pés de café	N. arrobas
1896	29	294.800	22.000
1901	70	550.070	41.050
1903	74	663.970	49.550
1906	76	974.000	73.050
1909	87	900.000	67.500
1912	96	847.000	63.525

Fontes: Códice 73, “Lançamentos de 1899, 1900 e 1901”; Códice 74, “Contribuintes dos exercícios de 1902, 1903, 1904 e 1905”; Códice 88, “Contribuintes dos exercícios de 1906-1912”. Casa de Cultura de Machado.

Os números da Tabela 6 mostram que o período 1896-1906 foi de expressivo impulso na cafeicultura machadense. O número de cafelistas aumentou 262%; a quantidade de cafeeiros subiu 330% e a produção 332%. Contudo, em comparação com os maiores municípios cafeeiros paulistas, evidencia-se a dimensão reduzida da lavoura cafeeira em Machado na virada do século XIX para o século XX.¹⁸

Neste período, a renda proveniente do café tornou-se dominante na arrecadação municipal, como mostra a tabela a seguir:

¹⁷ Para 1872, a população total de Machado foi obtida somando-se as populações das freguesias de Santo Antônio do Machado e São Francisco do Douradinho, então pertencentes a Alfenas. O Censo de 1872 está disponível no site do NPHED do CEDEPLAR/FACE/UFMG. Acesso em 03/11/2013. A população de Machado em 1920 foi tirada do *Album Chorographico Municipal de Minas Gerais de 1927*, disponível no site www.albumchorographico1927.com.br. Acesso em 03/11/2013.

¹⁸ Os seis maiores produtores de café em Machado, listados no exercício de 1896, possuíam em suas fazendas cafezais que variavam de 20,1 mil a 40,2 mil pés. Quantidades pequenas em comparação com os grandes cafezais de Juiz de Fora e do Oeste Paulista, onde eram comuns plantações com mais de 100 mil pés.

Tabela 7 – Porcentagem de impostos sobre a produção agropecuária, Machado (1899-1911)

Ano	Imposto Café	Culturas Tradicionais	Criação de Gado
1899	62%	20%	18%
1902	66%	20%	14%
1905	68%	20%	12%
1908	65%	22%	13%
1911	62%	26%	12%

Fontes: Códice 73, “Lançamentos de 1899, 1900 e 1901”; Códice 74, “Contribuintes dos exercícios de 1902, 1903, 1904 e 1905”; Códice 88, “Contribuintes dos exercícios de 1906-1912”. Casa de Cultura de Machado.

Tomando-se em conta a diferença de preço entre o café e os produtos tradicionais da agricultura, os números da última tabela permitem concluir que a produção de grãos permaneceu significativa, em quantidade. Pode-se inferir, portanto, que os maiores fazendeiros de Machado concentraram sua atenção na cafeicultura, mas não abandonaram inteiramente a produção diversificada de alimentos e a pecuária. Os dados de Rodolpho Jacob corroboram esse argumento. Em 1910, Jacob levantou, com a ajuda de coletores federais, a extensão e o valor das propriedades agropecuárias do município. Ele calculou que as áreas de lavoura somavam 7 mil alqueires e valiam 6 mil contos de réis; os pastos cobriam 26 mil alqueires, cujo valor alcançava 2 mil contos de réis.¹⁹

Todavia, a superação da conjuntura de baixa dos preços internacionais do café após 1906 gerou o efeito de rápida especialização dos maiores fazendeiros machadenses, o que se comprova facilmente pelo exame dos números do Recenseamento de 1920. O número total de propriedades rurais no município era, então, de 602, das quais havia 183 (30,4%) que cultivavam cafezais. A área ocupada pelos cafezais era de 10.127 hectares, onde havia 7.595.133 de cafeeiros. Portanto, na média, as fazendas cafelistas de Machado tinham cafezais com 41.503 pés de café e área de 55, 3 hectares.²⁰ Em 1919, o café ocupava mais de dois terços da área cultivada no município e sua produção só perdia para o milho, isso porque havia cerca de 45% de pés jovens que ainda não produziam frutos.²¹

Os rendimentos elevados da cafeicultura permitiram ao próprio município de Machado promover a sua modernização urbana, bem como

¹⁹ JACOB, Rodolpho. *Minas Gerais no XXº Século*, 1911, v. 1, p. 89.

²⁰ MINAS GERAIS. Secretaria de Agricultura. *Minas Gerais segundo o Recenseamento de 1920*. Belo Horizonte: Imprensa Oficial, 1924, p. 112, 134-145, 169-178.

²¹ Trata-se de estimativa calculada pelos autores a partir da informação de Rodolpho Jacob (p. 56) de que a produção média no Sul de Minas era de 40 arrobas de café por 1.000 cafeeiros. Assim, se todos os cafeeiros de Machado estivessem produzindo a média da região no ano de 1919, a produção seria de 303.804 arrobas. Logo, cerca de 45% dos cafeeiros não estariam produzindo. No contexto de expansão cafeeira que vivia o município, a maior parte dos cafeeiros não produtivos deveria ser jovem. Ademais, há de se ter em conta que os fazendeiros permitiam a plantação intercalar de milho e feijão enquanto os cafezais estavam em formação, mas proibiam esse cultivo no momento em que os cafezais começavam a produzir.

resolver parcialmente dois problemas que limitavam o crescimento de sua economia exportadora: o transporte do café e o financiamento dos cafelistas. Quanto ao transporte, a solução foi a construção de um ramal ferroviário. A Empresa Estrada de Ferro Machadense, com capital inicial de 1.000 contos de réis formado por acionistas locais, instalou quarenta quilômetros de trilhos entre 1922 e 1928. Dessa forma, os cafeicultores de Machado reduziram os custos de sua atividade, livrando-se das dificuldades de transportar por carros de boi o café colhido em suas fazendas até a Estação de Tuiuti (Monte Belo), para embarcá-lo nas composições da Companhia Mogiana. O ramal de Machado ligou a cidade à estação de Gaspar Lopes (Alfenas) da E. F. Muzambinho. Vale lembrar que, por trás da construção do ramal ferroviário de Machado, estiveram as figuras de dois “barões do café” locais: o Comendador Lindolfo de Souza Dias, vice-presidente do Banco Machadense S.A. e proprietário da Fazenda Limeira, e Edvar Dias, proprietário das Fazendas São Luiz, Monte Alto e Rosental, que foi Agente Executivo Municipal no período 1921-1929.²²

O problema do financiamento da cafeicultura, ou melhor, de garantir pelo menos em parte o financiamento local da produção de café para escapar ao monopólio das casas comissárias cariocas e paulistas, foi enfrentado com a fundação de um banco local. Para isso, os homens de fortuna da cidade lançaram mão da acumulação crescente possibilitada pelo café. No ano de 1922, foi fundado o Banco Machadense, com capital inicial de 200 contos de réis. Capital modesto, o que caracteriza instituição mais voltada para oferta de créditos às famílias e de serviços financeiros aos produtores. Sua atuação como financiador da lavoura deve ter sido pequena, mas, no plano do comércio local, o Banco Machadense certamente impulsionou os negócios varejistas. Esse banco foi incorporado, em 1939, ao Banco Moreira Salles, sediado em Poços de Caldas.

De início, nos anos 1870-1880, a comercialização do café produzido em Machado foi responsabilidade de casas comissárias paulistas. O *Almanach Laemmert* de 1885 informou, na página 520, que o café de Machado era então exportado para São Paulo e Santos. Porém, com a chegada dos trilhos da E. F. Muzambinho a Fama, Pontalete e Gaspar Lopes, casas comissárias do Rio de Janeiro, atuantes nessas localidades, atraíram parte da produção cafeeira de Machado, como já se referiu anteriormente. Assim, entre o final dos anos 1890 e os anos 1910, agentes representantes de firmas cariocas e paulistas anunciaram nos jornais locais e intermediaram negócios cafeeiros em Machado. Nos anos 1920, as empresas paulistas voltaram a dominar amplamente a exportação do café machadense. Entre elas, houve uma, de atuação efêmera (1925-27), a Companhia Exportadora

²² COSTA, Homero. *Contribuição à história de Machado*. Machado, MG: Prefeitura Municipal de Machado, 1976.

de Café do Sul de Minas, criada por Joaquim Paulino da Costa e gerenciada por seu filho, cuja sede foi em Santos.²³

Três Pontas dividida entre a cafeicultura e a agricultura de abastecimento

O *Almanach Sul-Mineiro para o ano de 1874* informou, na página 169, que no município de Três Pontas a tradicional agricultura regional permanecia vigorosa. Havia, então, 180 fazendas de cultura, das quais 40 possuíam retiros de criação de gado bovino. Conforme a publicação campanhense:

A lavoura principal da freguesia tem por objeto os cereais, mas também floresce aí a cultura de cana, do fumo, do algodão e da vinha, de que já se começa a produzir vinho de qualidade. (...) Há dele [gado] não pequena quantidade, tanto que é esse um dos gêneros de exportação. Os outros são o fumo, o toucinho, o açúcar e a aguardente.

Ainda conforme a mesma fonte, o café havia sido introduzido apenas em uma parte do município, em terras da Freguesia de Carmo do Campo Grande (hoje Campos Gerais). Mesmo ali como uma cultura entre outras, como se vê no trecho transcrito a seguir:

Sua principal cultura é o milho, base da alimentação dos porcos que são exportados para a corte em grande escala. Há também outros gêneros, como é a cana, que abastece a paróquia de açúcar e aguardente, produtos que chegam ainda para serem exportados para Alfenas, Machado, Pouso Alegre e outros lugares. (...) Presentemente vai-se desenvolvendo o plantio de café, e algum que já se tem colhido iguala em qualidade ao da província do Rio de Janeiro.²⁴

A se crer no *Almanach Sul-Mineiro*, em meados da década de 1870 o café era plantado em Três Pontas somente como “cultura doméstica”, respondendo parcialmente à demanda das famílias locais. A população da cidade importava café de municípios vizinhos, como mostra a procuração seguinte:

28 de abril de 1878. Antônio Gonçalves de Araújo, morador na Freguesia da Conceição da Boa Vista deste Termo [Alfenas], nomeia e constitui por seu bastante procurador a José Augusto Gilli e Antônio de Pádua Pereira Dias para tratar da cobrança

²³ REBELLO, Ricardo Moreira. *O município do Machado até a virada do milênio*, 2006, v. 1. Joaquim Paulino da Costa, proprietário da Fazenda da Chácara, foi cafeicultor e dono de internada de gado, um dos fundadores do Banco Machadense, acionista e diretor da Estrada de Ferro Machadense, vereador e chefe político de uma das correntes partidárias de Machado.

²⁴ VEIGA, Bernardo Saturnino da. *Almanach Sul-Mineiro para o ano de 1874*. Campanha, MG: Tipografia do Monitor Sul-Mineiro, 1874, p. 180.

do que lhe é devedora Dona Rachel, francesa, residente na cidade de Três Pontas proveniente de quarenta arrobas de café compradas dele outorgante pelo camarada da mesma senhora de nome Flávio José Fernandes, podendo cobrar amigável ou judicialmente, e assistir aos atos conciliatórios.²⁵

Em 1884, Bernardo Saturnino da Veiga informou que a cultura do café havia progredido em Três Pontas. Suas palavras a respeito foram pouco entusiasmadas: “[Ali há] um começo de plantações de café, que em breve se alargará”. A cafeicultura se fazia mais presente na Freguesia de Carmo do Campo Grande, onde alcançara a cifra de 120 mil cafeeiros. Dentre os 45 fazendeiros da freguesia listados no *Almanach*, apenas 8 (17,8%) cultivavam a rubiácea. Na Freguesia de Nossa Senhora do Rosário do Córrego do Ouro havia, em 1883, 30 mil cafeeiros, cultivados por 5 proprietários (41,7%), dentre os 12 fazendeiros daquela localidade listados pela publicação. Na Freguesia de Santana da Várzea, os cafeeiros eram poucos: 20 mil pés. Cafeeiros que existiam somente na fazenda do Dr. Francisco Evangelista de Araújo, propriedade na qual eram plantados milho, feijão e cana e onde havia engenho movido a água e engenho de serrar. Uma típica fazenda sul-mineira oitocentista.²⁶

Mais um indício de que, em Três Pontas, como já se mostrou no caso de Alfenas, a cafeicultura desenvolveu-se como uma cultura entre outras é fornecido pelo anúncio publicado no jornal campanhense *O Colombo*, em 1883:

Joaquim Lucindo [da freguesia de Três Pontas] deseja vender a fazenda do Esmeril, onde reside, contendo 80 alqueires de terras de cultura e um pasto de 16 a 20 alqueires (valado), casa, monjolo e moinho, paiol e 3.000 pés de café de ano, em lugar em que a geada não alcança; quem a pretender dirija-se ao anunciante (*O Colombo*, 31/08/1883).

No período entre 1891 e 1897, época em que a E. F. Muzambinho construiu sua linha de Três Corações a Juréia, a lavoura da rubiácea começou a adquirir maior escala no município de Três Pontas. A aproximação dos trilhos, justamente quando vigoravam preços elevados do café no mercado internacional, estimulou os fazendeiros locais a ampliarem seus cafezais. Todavia, o café encontrou resistências consideráveis em Três Pontas, modelarmente expressas na matéria publicada pelo jornal *O Tres Pontano* em meados de 1897:

A lavoura dos grandes fazendeiros consiste hoje em plantar um ou dois alqueires de café, e nada mais. É um péssimo

²⁵ Cartório do 1º Ofício de Notas de Alfenas, Caixa 1, Livro 1 de Lançamento de Procurações, p. 92-92v.

²⁶ VEIGA, Bernardo Saturnino da. *Almanach Sul-Mineiro de 1884*. Campanha, MG: Tipografia do Monitor Sul-Mineiro, 1884.

cálculo, porque é uma lavoura que exige um grande capital e aplicação bastante, e só começa a produzir algum resultado depois de quatro anos de penoso trabalho. Inquestionavelmente ela é uma das melhores, mas para pessoas a quem não falta o capital empregado. Não quero, pois, dizer que a lavoura de café seja improfícua, não, muito ao contrário; quero apenas dizer que não se deve exclusivamente tratar dela, mas também das outras, cujos produtos são indispensáveis à vida humana. A cana de açúcar, por exemplo, que dá um lucro extraordinário, está em abandono; o milho, o arroz, o feijão, o algodão, enfim, tudo está abandonado (*O Tres Pontano*, 27/06/1897).

Os homens de imprensa de Três Pontas mostravam-se cautelosos diante da atratividade do café. Não o rejeitavam, mas clamavam aos agricultores que não abandonassem a policultura, considerando-a a melhor estratégia para pequenos e médios proprietários rurais. Aos grandes fazendeiros, o periódico sugeria que intensificassem a exploração de suas vastas terras, inclusive com a cultura da rubiácea, lançando mão do arrendamento de parte delas e também da contratação de maior número de jornaleiros.

Os fazendeiros trespontanos parecem ter assimilado a advertência. A lavoura de café ampliou-se com relativa lentidão no município, do que dão prova os dados recolhidos por Rodolpho Jacob relativos aos anos 1903-1905, mostrados na tabela abaixo:

Tabela 8 – Produção agropecuária do município de Três Pontas, 1903-1905

Rebanhos	Sem informação sobre n. de bovinos
	4.000 vacas leiteiras
	1.000 suínos
	600 cavalos
Produção pastoreil	36.000 kg de queijo
	2.700 arrobas de toucinho
Produção agrícola	Café – 40 mil arrobas
	Milho – 10.000 alqueires
	Feijão – 1.500 alqueires
	Arroz – 800 alqueires
	Fumo – 200 arrobas
	Aguardente – 2.400 piparotes

Fonte: JACOB, Rodolpho. *Minas Gerais no XX^o Século*, 1911, v. 1, p. 90-93.²⁷

Vê-se que, em Três Pontas, o café penetrou devagar em comparação a Machado e Alfenas. Por isso a expansão populacional do município foi menor no período 1872-1920. Em 1872, a população de Três Pontas era de 16.941 habitantes; no ano de 1920, o Censo registrou 19.979 moradores

²⁷ A mesma fonte informou que a exportação de café pela Estação de Espera, no ano de 1907, foi de 500.980 kg, ou seja, 33.398 arrobas. O número é mais um sinal de que, no primeiro decênio do século passado, a cafeicultura de Três Pontas possuiu ritmo de expansão lento.

no município.²⁸ Crescimento de 17,9% no período, bastante modesto e muitíssimo inferior ao da vizinha Machado, indicando que a economia de Três Pontas experimentou fraco dinamismo no período 1872-1920. Mesmo assim, combinados, a agricultura tradicional e o café foram capazes de gerar uma massa de recursos que permitiu alguma modernização urbana da cidade.²⁹

Os dados do Recenseamento de 1920 mostram que, na segunda metade dos anos 1910, os grandes fazendeiros trespontanos decidiram investir pesadamente na cafeicultura. Em 1920, 37 propriedades do município possuíam cafezais, que ocupavam uma área de 4.125 hectares, de modo que a média da área dos cafezais por propriedade era de 111,5 hectares. Portanto, somente as grandes fazendas locais cultivavam café naquele ano. Elas tinham plantados 3.094.116 cafeeiros, o que dava média de 83.625 cafeeiros por propriedade. Entretanto, a produção de café foi de apenas 6.024 arrobas, atrás da produção de feijão e bem inferior às produções de arroz, milho e cana. A conclusão se impõe: a ampla maioria dos cafeeiros de Três Pontas no ano de 1919 não estava produtiva, porque eram muito novos. Portanto, somente no decorrer dos anos 1920 o café tornou-se a cultura principal no município de Três Pontas.

De início, os primeiros embarques de café produzidos em Três Pontas ficaram a cargo de empresas mercantis instaladas nas estações da E. F. Muzambinho, voltadas para a intermediação de mercadorias tradicionalmente importadas pelo Rio de Janeiro: gado em pé, mantimentos, fumo, toucinho, queijos. É o que mostram os anúncios do jornal *O Tres Pontano*, transcritos abaixo:

Sousa Ramos & Pinheiro. Comissários de café, fumo e mais gêneros nacionais. Rua Visconde de Inhaúma, 73. Rio de Janeiro. 11/07/1897, p. 4.

Casa de comissão de José Joaquim de Arantes. Recebe cargas e gêneros do país. Expedem-se cargas com toda prontidão. Estação de Espera. 18/07/1897, p. 4.

Os jornais de Três Pontas continuaram a publicar anúncios de casas comissárias em suas páginas nas primeiras décadas do século passado. Até os anos 1910, os periódicos locais traziam propaganda dos agentes de café representantes das casas comissárias do Rio de Janeiro. A partir dos anos 1920, os anúncios predominantes passaram a ser das casas

²⁸ Para obter a população de Três Pontas em 1872, somou-se a população dos distritos de Nossa Senhora da Ajuda de Três Pontas e de Carmo do Campo Grande. As fontes dos dados são as indicadas na nota 8.

²⁹ Em 1914, a cidade inaugurou rede elétrica e rede pública de abastecimento de água e iniciou a remodelação de ruas e praças. Em 1920, chegaram o Telégrafo Nacional e a Escola Normal Coração de Jesus. Logo em seguida, foi fundado o Grupo Escolar Cônego Victor. MIRANDA, Amélio Garcia. *História de Três Pontas*. Belo Horizonte: Editora JC, 1980.

comissárias de Santos – fato que sugere a mudança de polarização do comércio da região, do Rio de Janeiro para São Paulo.

Na década de 1920, para eliminar a necessidade de conduzir em carros de boi o café produzido nas cercanias da cidade até as estações da E. F. Muzambinho, formou-se a Companhia Viação Férrea Trespontana. A empresa tinha capital inicial de 800 contos de réis e instalou 20 quilômetros de trilhos entre 1922 e 1924, ligando a sede municipal à Estação de Espera. O ramal ferroviário se juntou à estrada de rodagem que fazia o mesmo percurso e fora construída anteriormente.³⁰ Sobre o transporte do café trespontano Amélio Miranda escreveu:

Em 1920, por iniciativa dos Srs. Manuel da Piedade Rabelo e Francisco Garcia de Miranda, foi construída a primeira estrada de automóvel, que ligava a cidade à estação da Espera, estrada esta que desapareceu após a inauguração da ferrovia. (...) No primeiro quartel deste século XX, desenvolveu-se aqui a cultura do café e a estrada de ferro seria, então, o meio mais adequado para o seu transporte. Criou-se, pois, uma empresa particular, que se encarregou da construção do ramal Três Pontas - Espera, cuja inauguração se deu no dia 12 de outubro de 1924.³¹

Como no caso de Machado, os grandes cafelistas de Três Pontas foram os acionistas do empreendimento ferroviário, destacando-se os fazendeiros Domingos Monteiro de Rezende e Azarias de Brito Sobrinho. Algumas biografias dos “barões de café” de Três Pontas são ilustrativas de determinado “jeito de ser e de viver”, nos anos 20, quando os cafezais conferiam poder tanto dentro quanto fora da fazenda. Os grandes cafelistas, senhores de terras, prestígio, cargos políticos e compadres importantes, ficavam à frente de enorme parentela e, como mostrou Mônica Ribeiro de Oliveira para a Zona da Mata, criaram estratégias matrimoniais que visavam manter dentro da família os cabedais acumulados.³² Assim, casaram tios e sobrinhas, primos e primas. Além do café, fator potencializador de suas fortunas, esses homens envolveram-se com empréstimos de dinheiro a juros – atividade denominada de “negócios capitalistas”. No plano pessoal, levaram vida luxuosa, não raro repleta de hábitos e práticas verdadeiramente esdrúxulas.

Dois dos principais fazendeiros de Três Pontas, Domingos Monteiro de Rezende (1873-1954), conhecido como Coronel Minguta, dono da Fazenda Pedra Negra, onde hoje funciona o Museu do Café de Três Pontas, e Azarias de Brito Sobrinho, o Coronel Zaroca (1870-1939), filho do Barão de Boa

³⁰ Antes da estrada para automóveis, havia uma estrada carroçável que está assinalada no Atlas do Barão Homem de Melo. HOMEM DE MELLO, Francisco Inácio Marcondes. *Atlas do Brasil*. Rio de Janeiro: F. Briguet, 1909. 68 p.

³¹ MIRANDA, Amélio G. *História de Três Pontas*, 1980, p. 66.

³² OLIVEIRA, Mônica Ribeiro de. *Negócios de famílias: mercado, terra e poder na formação da cafeicultura mineira – 1780-1870*. Bauru, SP: Edusc; Juiz de Fora, MG: FUNALFA, 2005.

Esperança (Ten. Cel. Antônio Ferreira de Brito), dono da Fazenda Boa Vista, se enquadram neste perfil.

Azarias de Brito Sobrinho cuidava de café, milho, cana e de gado na Fazenda Boa Vista. No ano de 1911, ele era proprietário de um engenho de beneficiar café, cujo capital foi avaliado em 3 contos de réis, empregava força motriz de 20 cv e 4 operários, produzindo anualmente cerca de 12 contos de réis.³³ Seus negócios também incluíram a fundação e direção da Usina Boa Vista, produtora de açúcar e aguardente, situada a cerca de 4 km de Três Pontas.³⁴ O requinte do Coronel Zaroca levou-o a se tratar em 1915 na Europa, no balneário francês de Vichy, e por lá ele permaneceu até o fim da Primeira Grande Guerra. O Coronel Minguta, por sua vez, mandou seu filho primogênito se especializar em medicina na Alemanha, em 1918. Ambos possuíam belas casas na Capital Federal e passavam parte do ano no Rio de Janeiro, frequentando festas e rodas da alta sociedade carioca.

Região de Guaxupé: o estímulo cafelista gerado pela Companhia Mogiana

Moacyr Brêtas Soares, autor de crônica de fatos políticos entremeada com observações sobre festas populares e “causos” envolvendo moradores de Muzambinho, assinala que o café foi introduzido naquela localidade na década de 1840. Conforme suas palavras:

Além de Pedro de Alcântara Magalhães, outro fazendeiro em evidência era José Alves do ‘Cafezal’. As aspas do seu último nome são sugestivas. Foi ele quem primeiro cuidou do plantio do ‘ouro verde’, doze anos antes da fundação de São José da Boa Vista [ocorrida em 1852]. Foi por iniciativa sua que ali se plantaram os primeiros pés da fanatizante rubiácea – a monocultura de que cuidaram os brasileiros até há bem pouco tempo. José Alves do ‘Cafezal’ serviu-se de sementes que adquirira na Zona da Mata (...) para formar sua lavoura de café.³⁵

Ainda segundo Bretas Soares, o fazendeiro João Januário de Magalhães iniciou em 1866 novas lavouras de café em Muzambinho, animado com os resultados obtidos por José Alves do “Cafezal”. No entanto, o trabalho desses pioneiros foi devastado pela “geada preta” de 1870. Este memorialista sugere também que o café, inicialmente cultivado em fazendas com muitos escravos, gradualmente deslocou para posição secundária tanto a pecuária quanto a produção de cana e mantimentos, transformando-se, nos anos 1880, na atividade predominante na região.

³³ JACOB, Rodolpho. *Minas Gerais no XXº Século*, 1911, v. 1, p. 333.

³⁴ CAMPOS, Paulo Costa. *Dicionário Histórico e Geográfico de Três Pontas*. Três Pontas, MG: Edição do autor, 2004, p. 27.

³⁵ SOARES, Moacyr Bretas. *Muzambinho: sua história e os seus homens*. 1940, p. 20.

O *Almanach Sul-Mineiro para o ano de 1874* trouxe referências ao estado da economia em São Sebastião do Paraíso, São Francisco das Chagas do Monte Santo e Nossa Senhora das Dores de Guaxupé. Sobre São Sebastião do Paraíso, a publicação informa, na página 346, que nesta vila “cultivavam-se café, cana, fumo e cereais; cuida-se na criação de gado vacum e suíno, regulando a exportação em cerca de 2 mil bois e 1.500 porcos”. A respeito de Monte Santo, informou-se, na página 355, que “a cultura do café, hoje muito desenvolvida (...) constitui sua maior riqueza e assegura-lhe um futuro de grandeza; entretanto, nem todos os lavradores cuidam dessa cultura, empregando-se muitos na criação de gado vacum e porcos”. Mais adiante, na página 358, o almanaque informou que, na Freguesia de Nossa Senhora das Dores do Guaxupé, “cultivam-se aí em não pequena escala cana, café, fumo, e cuida-se da criação de gado vacum e suíno e de engordar bois e porcos que se importam das províncias de Goiás e São Paulo”. Evidentemente, no oeste da região sul-mineira, nos anos 1870, dominava a produção diversificada para o abastecimento, sendo o café uma entre outras lavouras nas propriedades da sub-região.

Este fato não surpreende, uma vez que a ocupação da região de Guaxupé foi comandada por famílias mineiras de trabalhadores, arrendatários e proprietários originários da porção centro-leste do Sul de Minas (Baependi, Cristina, Paraguaçu, Alfenas, Lavras) e de São João del Rei. Alguns exemplos são suficientes para realçar o papel dos “entrantes mineiros” na ocupação do extremo oeste da região. É conhecida a história de que netos do Alferes Domingos Vieira e Silva, nascidos na Fazenda do Campo Redondo entre 1810 e 1830, na divisa entre os atuais municípios de Alfenas e Campos Gerais, radicaram-se em Cabo Verde e em Botelhos.³⁶ Na história de Guaranésia figura o nome de Francisco José Dias, filho do Capitão Mor Custódio José Dias. Nos idos de 1840, Francisco José Dias deixou Machado com dois escravos e rumou para a antiga Santa Bárbara das Canoas, onde formou a Fazenda da Correnteza, iniciando plantios de canaviais para o fabrico de açúcar, rapadura e cachaça.³⁷ Osvaldo Bachião, fazendeiro de Nova Resende, nasceu em 1937, testemunhou a respeito da formação de Nova Resende, depoimento que se transcreve a seguir:

Meus avós [italianos] vieram juntos e foram para a região de Três Corações. Casaram-se e meu avô começou a trabalhar com café em Paraguaçu, e veio tocar lavoura de café, de em-

³⁶ Conforme AYER, Aspasia Vieira. Pioneiros desconhecidos: Domingos Vieira e Silva, o fundador da Capela de São José e Dores da Pedra Branca (Alfenas). *Revista do Instituto Histórico e Geográfico de Minas Gerais*, Belo Horizonte, v. XX, p. 81-124, 1983-85, p. 123-124.

³⁷ O Capitão Custódio José Dias, proprietário das fazendas da Cachoeira e do Centro, em terras do atual município de Machado, foi deputado geral (1826-29 e 1833) e chefe político sul-mineiro. Este poderoso proprietário é citado por LENHARO, Alcir. *As tropas da moderação: o abastecimento da Corte na formação política do Brasil – 1808-1842*. São Paulo: Edições Símbolo, 1979. Sobre a Fazenda Correnteza, ver CRUZ, Cícero Ferraz. *Fazendas do Sul de Minas Gerais*. Brasília, DF: Iphan/ Programa Monumenta, 2010.

preita – ele era meeiro. Meu pai nasceu em Paraguaçu. Veio para Nova Resende em 1914, parece. Ele trabalhou aqui perto, no bairro Novo Mundo. Ele lá tocou lavoura a meia, sobrou um dinheirinho, descobriu umas terras aqui em Nova Resende, comprou uns pedacinhos da terra, uma lavoura abandonada. Já estavam aqui uns três anos e ele entrou nessa lavoura e zelou por ela, encostadinha na cidade. Renovou a lavoura, derrubou o mato, eram uns 70 alqueires. Comprou isso com o dinheiro do café.³⁸

Segundo Filletto & Alencar, o café expandiu-se na freguesia de Dolores de Guaxupé a partir de 1875, época em que alguns fazendeiros firmaram contratos com prestadores de serviço para o plantio de lavouras da rubiácea.³⁹ Estes contratos estipulavam detalhadamente o sistema pelo qual as lavouras deveriam ser formadas, as obrigações, os direitos e os valores de pagamento ajustados com os trabalhadores.

No ano de 1885, o *Almanach Laemmert* forneceu um quadro da lavoura cafeeira na região de Guaxupé, cujos dados são sintetizados na tabela abaixo:

Tabela 9 – Situação da cafeicultura na região de Guaxupé, 1885

	Muzambinho	Guaranésia	Guaxupé
N. de fazendeiros	93	12	20
N. de cafelistas (%)	80 (86%)	10 (83%)	18 (90%)
Cafelistas com máquinas (%)	06 (7,5%)	04 (40%)	-
N. de pés de café	800 mil	600 mil	-
Exportação de café (arrobas)	-	40 mil	-

Fonte: *Almanach Laemmert* de 1885, p. 457, 459, 461, 462 e 463.

Especificamente a respeito de Guaxupé, a publicação carioca informou, na página 462, que na localidade “cultivava-se muito café, principal cultura da freguesia, seguindo-se-lhe a cana e depois o fumo e algodão”. Mantinha-se, portanto, ao se começar o último quartel do século XIX, o caráter policultor nas fazendas locais. Dois dos maiores fazendeiros de Guaxupé nessa época, Major Custódio Ribeiro Leite e Tenente Custódio Ribeiro Leite Sobrinho, além de plantarem café, plantavam cana e milho, havendo em suas propriedades engenhos e moinhos movidos a água (p. 463).

Nas décadas de 1880 e 1890, o Conde Joaquim Augusto Ribeiro do Valle possuía a maior plantação de café da região limítrofe com São Paulo, em boa medida situada em terras de Guaxupé.⁴⁰ Filho de Manoel Joaquim Ribeiro do Valle, abastado fazendeiro de Muzambinho nobilitado Barão das

³⁸ OLIVEIRA, José Geraldo R.; GRINBERG, Lúcia. *A saga dos cafeicultores do Sul de Minas*. Rio de Janeiro: Casa da Palavra, 2007, p. 39.

³⁹ FILLETO, Ferdinando; ALENCAR, Edgar. Introdução e expansão do café na região Sul de Minas. *Revista de Administração da UFLA*, Lavras, v. 3, n. 1, jan.-jun. 2001.

⁴⁰ GIOVANINI, Rafael Rangel. *Regiões em movimento: um olhar sobre a Geografia Histórica do Sul de Minas e da Zona da Mata Mineira (1808-1897)*. 2006. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2006, p. 187.

Dores da Guaxupé pelo Gabinete de Ouro Preto em 3 de agosto de 1889, Joaquim Augusto nasceu em 1862, em Guaxupé. Aos quatorze anos começou a ganhar a vida no transporte de café em lombo de burro para Casa Branca (SP). Adquiriu fortuna na comercialização do café, montou fazenda em Guaxupé com máquina de beneficiar café movida a roda d'água, comprou ações da Companhia Mogiana de Estradas de Ferro e tornou-se diretor dessa ferrovia, usando sua posição para criar o ramal de Guaxupé. Em 1918, nas propriedades paulistas de São Simão, o Conde tinha mais de seis milhões de cafeeiros. A fazenda Jatahy exemplificava o padrão de sua atividade: nela havia cafeicultura e pecuária (realizada em retiros de *capim gordura*), produção de leite e derivados, empregando-se diaristas e colonos (a maioria italianos), plantações de milho, feijão e arroz.⁴¹

Nos anos 1890, a região de Guaxupé, cuja ocupação avançava velozmente, tornou-se área de fronteira agrícola extremamente valorizada, disparando o valor do alqueire de terra. É interessante comparar os valores máximos e mínimos do alqueire de terra em Alfenas, Três Pontas e região de Guaxupé para se ter ideia do dinamismo que vivia esta última área no ocaso do século XIX. Veja-se a tabela abaixo:

Tabela 10 – Preços do alqueire de terras em áreas do Sul de Minas, ano 1899

Área	Preço mínimo	Preço máximo
Alfenas	25\$000	100\$000
Três Pontas	50\$000	180\$000
São Sebastião do Paraíso	40\$000	150\$000
Muzambinho	60\$000	180\$000
Monte Santo	70\$000	380\$000

Fonte: JACOB, Rodolpho. *Minas Gerais no XXº Século*, 1911, p. 113.

A tradição oral em Guaranésia, Guaxupé, Monte Santo e Muzambinho assevera que o café só tornou-se cultura amplamente dominante na região com a aproximação da Companhia Mogiana de Estradas de Ferro. Em 1903, a Mogiana iniciou as operações do ramal de Guaxupé, que partia da Estação de Ribeiro Valle, no ramal de Mococa (SP), e seguia até Guaxupé. A Estação de Guaxupé foi inaugurada em 1904. Dela saíram os ramais de Biguatinga, Passos (que servia Guaranésia e Monte Santo) e Juréia. A Estação de Guaranésia foi inaugurada em 1912 e a Estação de Passos somente em 1921. Em 1912, a partir de Guaxupé, os trilhos da Mogiana alcançaram Muzambinho. Em 1914, foi inaugurado o prolongamento de Muzambinho até Tuiuti (Monte Belo), terminando na Estação de Juréia.

Dessa forma, a Companhia Mogiana, a “estrada de ferro dos pequenos ramais” que atendia aos interesses e necessidades dos fazendeiros ao ligar

⁴¹ ANDRIOLLI, Carmen Silvia. De fazenda de café a área de preservação. Estudo de caso da Fazenda Jatahy/SP. *Anais do 2º Encontro da Rede de Estudos Rurais*, Rio de Janeiro, UFRJ, 11-14 de setembro de 2007.

suas propriedades ao porto de embarque (Santos), exerceu um importante papel na reordenação e dinamização da cafeicultura sul-mineira.⁴² Já em 1907, as exportações de café pelo ramal de Guaxupé da Mogiana (considerado apenas o trecho em terras mineiras) atingiram 12.725.129 kg, cerca de 212 mil sacas de 60 kg. No caso de Guaxupé, as exportações de café pela sua estação ferroviária no ano de 1907 alcançaram a cifra impressionante de 8.283.350 kg de grãos, ou seja, mais de 138 mil sacas de 60 kg.⁴³

A mesma fonte apresentou estimativa da safra de café sul-mineiro para o biênio 1909-1910, que se reproduz abaixo para localidades da região de Guaxupé:

Tabela 11 – Avaliação da safra 1909-1910 na região de Guaxupé

Zona	Estimativa (sacas 60 kg)	Zona	Estimativa (sacas 60 kg)
Guaxupé	100.000	Cabo Verde	25.000
Muzambinho	37.500	Guaranésia	125.000
Monte Santo	125.000	S. S. do Paraíso	187.500

Fonte: JACOB, Rodolpho. *Minas Gerais no XXº Século*, 1911, v. 1, p. 56.

Estimulada pela Cia. Mogiana, a cafeicultura expandiu-se com velocidade na região de Guaxupé na virada do século XIX para o século XX. Tanto que Guaxupé foi transformada em município em 30 de agosto de 1911, com território desmembrado de Muzambinho. Em 25 de janeiro de 1925, Guaxupé tornou-se sede de Comarca. Sinal do dinamismo da economia regional encontra-se na evolução demográfica de Guaxupé entre os anos 1872 e 1920. Em 1872, o Censo Geral do Império atribuiu à freguesia população de 4.551 pessoas (3.688 livres e 863 escravos); no ano de 1920, o Censo registrou 16.701 habitantes no município. O salto populacional foi espetacular: 367%.⁴⁴

Os testemunhos de antigos moradores da região de Guaxupé têm em comum a caracterização das propriedades rurais das primeiras décadas do século XX como unidades multifuncionais, embora o café fosse o produto principal. Bastam aqui dois depoimentos a respeito:

Meu pai era fazendeiro de café. A fazenda era muito grande. Era Barra Grande porque centralizava as fazendas principais, as fazendas da Onça, do Catitô, do Zezé Pereira Lima e do Otávio Dias. (...) Eu pulava a janela, fazia minhas estripulias, ia no paiol, via o pessoal descascando milho para tratar da porcada e das vacas (João Ribeiro do Vale, nascido em 1920).

⁴² PEREIRA, Reginaldo de Oliveira. *Nas margens da Mogiana: as repercussões da cafeicultura no município de Orlândia (1901-1940)*. 2005. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Franca, 2005, p. 39.

⁴³ JACOB, Rodolpho. *Minas Gerais no XXº Século*, 1911, v. 1, p. 57 e 104.

⁴⁴ No período 1920-1970, a população de Guaxupé cresceu 45%, o que mostra o quão dinâmico foi o período precedente de formação do município.

A fazenda do meu avô era a fazenda Cardosos, entre os municípios de Guaxupé e Guaranésia. Eu me lembro que a casa do meu avô era numa baixada; tinha uma escadinha, depois tinha um terreiro de café muito bem feito. A casa do meu pai, onde eu nasci, era no canto do terreiro de café. Também me recordo do pomar, que tinha muitas frutas. E do monjolo que fazia o fubá, para depois poder fazer broa. Nessa época tinha muita quitanda (Otto Vilas Boas, nascido em 1933).⁴⁵

As informações sobre a produção agrícola de Guaranésia e São Sebastião do Paraíso, áreas vizinhas a Guaxupé e que tiveram trajetórias similares, corroboram os depoimentos anteriores. É o que se vê por meio da tabela seguinte:

Tabela 12 – Produção agrícola de Guaranésia e S. S. do Paraíso, 1903-1905

Produtos Agrícolas	Guaranésia	São Sebastião do Paraíso
Café	418 mil arrobas	525 mil arrobas
Milho	-	106 mil alqueires
Feijão	15 mil alqueires	8,5 mil alqueires
Arroz	26 mil alqueires	5 mil alqueires
Fumo	3 mil arrobas	2,4 mil arrobas
Açúcar	5 mil arrobas	11,2 mil arrobas
Rapadura	2.155 cargas	1.730 cargas

Fonte: JACOB, Rodolpho. *Minas Gerais no XXº Século*, 1911, v. 1, p. 92-93.

O Recenseamento de 1920 mostrou que os fazendeiros de Guaxupé reforçaram sua opção no sentido da especialização em café. Os cafezais ocupavam, no ano de 1920, 65,2% da área total cultivada no município, somando 5.309.333 pés de café. A produção da rubiácea (115.840 arrobas) ficou atrás do milho em quantidade de arrobas colhidas. A explicação desse fato é a mesma que se deu para Machado.

Na região de Guaxupé houve, no período em tela, uma clara vinculação entre café e bancos. Conforme Thiago F. R. Gambi, muitas instituições financeiras surgiram em Guaranésia, Monte Santo, São Sebastião do Paraíso, Arceburgo, Guaxupé, Cabo Verde e Muzambinho.⁴⁶ Bancos, casas bancárias e seções bancárias (estabelecimentos comerciais que faziam operações típicas de bancos, como depósitos e empréstimos), resultantes da acumulação cafeeira regional. Instituições que financiaram o consumo de famílias e também as necessidades de numerário de fazendeiros. Sobre isso,

⁴⁵ Ambos os depoimentos são tirados de OLIVEIRA, José Geraldo R.; GRINBERG, Lúcia. *A saga dos cafeicultores do Sul de Minas*, 2007, p. 29 e 32.

⁴⁶ GAMBI, Thiago Fontelas Rosado. Expansão bancária no Sul de Minas em transição (1889-1930). In: SAES, Alexandre Macchione; MARTINS, Marcos Lobato (Orgs.). *Sul de Minas em transição: a formação do capitalismo na passagem para o século XX*. Bauru, SP: Edusc, 2012, p. 303-329.

vale citar o testemunho de Carlos Alberto Paulino da Costa, nascido em Monte Santo no ano de 1939:

[Meu avô, Francisco Paulino da Costa, de Jacui] tinha um banco pequeno. Antigamente, em cada cidade tinha um banquinho. [Ele] tinha transporte de café, tinha carro de boi que na época levava café de Monte Santo para Casa Branca. De transportador ele passou a comerciante, comprava e levava. E com o dinheiro que ganhou fundou o banco (...). Com a crise de 1929, o banco recebeu muitas fazendas dos devedores e ele distribuiu as fazendas entre os tios e os netos que eram órfãos.⁴⁷

A tabela abaixo fornece os bancos e casas bancárias que operaram na região nos anos 1910-1920:

Tabela 13 – Instituições financeiras na região de Guaxupé, 1909-1927

Local	Nome do banco	Ano de fundação
Guaranésia	Casa Bancária Alves, Pereira & Cia.	1921
	Casa Bancária Campos Lima & Cia.	1921
	Casa Bancária Odilon Freire	1922
	Casa Bancária Tavares, Monteiro & Cia.	1925
Monte Santo	Banco de Monte Santo	1918
	Casa Bancária Lima, Bernardes, Forli & Cia.	1922
	Casa Bancária Alves Lima & Cia.	1924
	Casa Bancária Bernardo Nantes	1927
S. Sebastião do Paraíso	Banco J. O. Resende	1922
	Banco Comercial e Agrícola A. C. Pinho	1924
Cabo Verde	Banco de Cabo Verde	1924
Muzambinho	Banco Comércio e Lavoura de Muzambinho	1914
Arceburgo	Casa Bancária Ferreira	1923
	Banco de Arceburgo	1924
Guaxupé	Banco de Guaxupé	1909
	Casa Bancária Ferreira Alves	1922

Fonte: GAMBI, Thiago F. R. Expansão bancária no Sul de Minas em transição (1889-1930), 2012, p. 326-327.

A fundação e o funcionamento de tantas instituições financeiras na região de Guaxupé no início do século XX, mesmo que se considere a dispersão de capitais que isso implicou, não deixa de ser uma medida da capacidade de acumulação regional.

Desde os anos 1880 até os anos 1920, o café da região de Guaxupé destinado à exportação foi hegemonicamente adquirido por casas comissárias paulistas. O testemunho de Sérgio Salgado de Oliveira, nascido no ano de 1939 em Monte Santo, é esclarecedor:

⁴⁷ OLIVEIRA, José Geraldo R.; GRINBERG, Lúcia. *A saga dos cafeicultores do Sul de Minas*, 2007, p. 35.

Sou filho de Waldemar Salgado de Oliveira. (...) Meu pai foi trabalhar numa casa comissária de café, chamada Arantes. Ele tinha uns 20 anos. (...) Um diretor da Comissaria em Santos reuniu alguns funcionários e disse que em Itamogi, onde tinham um armazém de café, não estavam satisfeitos com o gerente (...) e precisavam de um interventor para ir a esse fim de mundo, porque só se chegava de trem, pela Companhia Mogiana. A cidadezinha era muito pequena e se chamava Arari (...). Meu pai se candidatou, por aventura, e veio para cá. Em Itamogi, ele tomou conta do Armazém do Arantes & Cia.⁴⁸

Nas primeiras décadas do século passado, cabe destacar na comercialização do café produzido em Guaxupé e seu entorno a Companhia Brasileira de Café, com sede em Santos. A empresa pertencia ao Grupo Moreira Salles, sediado em Poços de Caldas. Nos seus armazéns de Guaxupé, os cafés eram comprados, as sacas conferidas e os grãos separados (ou catados) manualmente por mulheres. Em seguida, o café era embarcado nas composições da Mogiana com destino ao porto de Santos. O armazém de Guaxupé possuía capacidade de armazenagem de seis mil sacas de café.

Cafeicultura moderna no Sul de Minas?

Uma versão consagrada na historiografia brasileira enxerga a expansão da cafeicultura sul-mineira como simples resultado de projeção da cafeicultura do Oeste Paulista. Para autores como Paul Singer, João Herald Lima, Maria Lúcia Prado Costa e Rafael Rangel Giovanini, os cultivos sul-mineiros seriam extravasamentos dos cultivos paulistas, plantados com os mesmos equipamentos e técnicas utilizadas no Oeste Paulista.⁴⁹ Por essa razão, os cafezais sul-mineiros representariam um avanço expressivo em relação aos da Zona da Mata Mineira, os quais foram marcados por manejo inadequado, irracional e predatório, avesso às inovações e ao emprego de máquinas.⁵⁰ Este ponto de vista é sintetizado por Giovanini:

A introdução da cafeicultura no Sul [de Minas] não se dá sobre as mesmas bases [da Zona da Mata]. Influenciada pelas

⁴⁸ OLIVEIRA, José Geraldo R.; GRINBERG, Lúcia. *A saga dos cafeicultores do Sul de Minas*, 2007, p. 44.

⁴⁹ SINGER, Paul. *Desenvolvimento econômico e revolução urbana*. São Paulo: Paz e Terra, 1968. LIMA, João Herald. *Café e indústria em Minas Gerais (1870-1920)*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1981. COSTA, Maria Lúcia Prado. *A Cia. Estrada de Ferro Muzambinho no contexto do desenvolvimento ferroviário do sul de Minas (1870-1910): uma tentativa de correção de uma versão consagrada*. Belo Horizonte: FUNDAMAR, 1995. GIOVANI, Rafael Rangel. *Regiões em movimento: um olhar sobre a Geografia Histórica do Sul de Minas e da Zona da Mata Mineira (1808-1897)*. 2006. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2006.

⁵⁰ Conforme Ângelo Carrara, somente a partir de 1906 cafeicultores matenses começaram a utilizar máquinas carpidadeiras e arados, tentando reverter a perda de produtividade e competitividade do café regional. CARRARA, Ângelo Alves. *Estruturas agrárias e capitalismo: contribuição para o estudo da ocupação do solo e da transformação do trabalho na zona da Mata mineira*. Mariana, MG: Universidade Federal de Ouro Preto, 1999. (Série Estudos, 2)

práticas adotadas no Oeste Paulista, desde cedo os cafeicultores da região utilizam técnicas e instrumentos mais avançados, que garantem maior produtividade e menores impactos ambientais. (...) A produção sulista em grande medida aprendeu com as experiências da Mata e do Oeste Paulista, se beneficiando disso na implantação de seus cultivos.⁵¹

Este caráter avançado da cafeicultura sul-mineira parece não resistir a um exame mais acurado. Pelo menos esse é o caso dos municípios de Alfenas, Machado, Guaxupé e Três Pontas, no período 1890-1930. O Recenseamento de 1920 não deixa dúvidas sobre a flagrante preponderância de atividades manuais na lavoura desses municípios, inclusive a cafeicultura. Eram raros os equipamentos agrícolas modernos existentes, e mesmo o arado puxado a boi estava pouco presente em 1920. Em Alfenas, somente 16,8% das propriedades recenseadas possuíam arado; em Guaxupé e Machado, a proporção era bem menor, 9,9% e 9,6%, respectivamente; em Três Pontas, ínfimos 7,8% dos estabelecimentos rurais possuíam arado. A tabela seguinte sumaria os dados de 1920 sobre máquinas de lavoura nos quatro municípios analisados:

Tabela 14 – Número de estabelecimentos rurais com máquinas agrícolas, 1919

Tipos de máquinas	Alfenas	Machado	Guaxupé	Três Pontas
Arados	124	58	20	56
Grades	11	5	9	3
Semeadeiras	9	3	3	2
Cultivadores	5	-	4	-
Ceifadeiras	2	1	-	1
Tratores	4	-	-	-

Fonte: MINAS GERAIS. *Minas Gerais segundo o Recenseamento de 1920*, 1924, p. 190-195.

Não era melhor a situação do beneficiamento e transformação dos produtos agrícolas em geral, e do café, em particular. Havia poucos “maquinismos” ou instalações para esse fim, e os que existiam eram quase todos movidos por força manual e empregavam um ou dois trabalhadores.⁵² A tabela abaixo apresenta o número de estabelecimentos com maquinismos para beneficiar a produção agrícola nos municípios estudados:

⁵¹ GIOVANINI, Rafael Rangel. *Regiões em movimento...*, 2006, p. 196-197.

⁵² Nos anos 1910, havia em Areado e em Alfenas uma fábrica de manteiga com motor a vapor de 4 cv. Em Alfenas, uma só máquina de beneficiar café com motor a vapor, que empregava 5 operários. Em Machado, um engenho de beneficiar café com motor de 8 cv, que empregava 2 trabalhadores. E em Três Pontas, havia uma fábrica de manteiga com motor a vapor e o engenho de café de Azarias de Brito Sobrinho, que empregava 4 operários e força motriz de 20 cv.

Tabela 15 – Número de estabelecimentos rurais com instalações de beneficiamento, 1919

Município	Beneficiar			Fabricar		Descaroçar algodão	Moer Cereais
	Arroz	Cafê	% ¹	Açúcar	Manteiga		
Alfenas	3	6	6,8	9	38	1	164
Machado	9	21	11,5	26	10	-	81
Guaxupé	5	21	15,1	12	-	-	85
Três Pontas	2	5	13,5	24	6	-	109

Fonte: MINAS GERAIS. *Minas Gerais segundo o Recenseamento de 1920, 1924*, p.184-189.

O predomínio de métodos agrícolas rotineiros na cafeicultura era preocupação do governo mineiro, como mostra o trecho do Relatório de 1919 do Presidente Arthur Bernardes transcrito a seguir:

O café mantém a sua posição excepcional de termômetro de nossa situação econômica. (...) Embora se abram largos horizontes à produção cafeeira nas terras virgens dos Vales do Mucuri e Rio Doce, seria um crime esquecer, neste momento, as regiões clássicas do café, cujo futuro reclama toda a atenção dos poderes públicos (...). Cumpre ao governo ajudar a lavoura a remodelar os métodos até aqui seguidos, difundindo o uso de máquinas e adubos e o ensino dos preceitos da agro-nomia moderna.⁵³

As relações de trabalho nas fazendas cafelistas foram diversas no período em exame. Conforme relatou Rodolpho Jacob, no Sul de Minas “todos os sistemas de custeio são usados – a meiação, a empreitada e o salário”.⁵⁴ Em 1920, as propriedades rurais de Alfenas, Machado, Guaxupé e Três Pontas eram exploradas diretamente por seus proprietários, sendo ínfima a presença de arrendatários. Nas pequenas propriedades, que constituíam a maioria, o trabalho camponês predominava amplamente. Nas grandes fazendas cafelistas, a formação de novos cafezais se fazia por meio de empreitadas e parcerias; os cafezais já formados eram cultivados na base do colonato, combinado com a empreitada na colheita da safra.⁵⁵ Assim, na cafeicultura de Alfenas, Machado, Guaxupé e Três Pontas o assalariamento pleno dos trabalhadores não foi disseminado.

⁵³ Relatório do Presidente do Estado de Minas Gerais Arthur Bernardes, 1919, disponível no endereço eletrônico www.uchicago.edu. Acesso em 06/11/2013.

⁵⁴ JACOB, Rodolpho. *Minas Gerais no XXº Século*, 1911, v. 1, p. 56.

⁵⁵ Os memorialistas sul-mineiros deram muitas indicações a respeito. Ver, por exemplo, LAMBERT, M. *Cambuy: terra dos três João*. Valença, RJ: Editora Valença, 1977. SOARES, Moacyr Bretas. *Muzambinho: sua história e os seus homens*, 1940. VIEIRA, Ildeu Manso. *Mandassaia*. Alfenas, MG: Gráfica Atenas, 2002. Sobre parceria, meiação e empreitada na cafeicultura do início do século XX, ver LANNA, Ana Lúcia Duarte. *A transformação do trabalho: a passagem para o trabalho livre na Zona da Mata Mineira, 1870-1920*. Campinas, SP: Editora da UNICAMP, 1988. MARTINS, José de Souza. *O cativo da terra*. São Paulo: Livraria Editora Ciências Humanas, 1979. VALVERDE, Orlando. *Estudos de geografia agrícola brasileira*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1985.

Nos três primeiros decênios do século XX também não houve mudança substancial na organização dos cafelistas para a promoção e defesa de seus interesses. O Sul de Minas nessa época mal engatinhava na formação de cooperativas de agricultores e de cafelistas. Conforme Rodolpho Jacob, no ano de 1910, existiam cooperativas de café apenas nas cidades de Varginha, São Gonçalo do Sapucaí e Ouro Fino.⁵⁶ Em 23 de novembro de 1912, foi inaugurada pelo Presidente do Estado, Bueno Brandão, a Cooperativa Agrícola e de Laticínios Machadense, no município de Machado. Dois anos depois, o jornal *Cidade de Machado*, na edição de 20/03/1914, trouxe o seguinte anúncio da cooperativa:

Fazemos contato para fornecimento e assentamento de todos os maquinismos de uma usina de beneficiar e rebeneficiar café, que contamos inaugurar brevemente. Aceita-se café dos nossos associados para ser remetido e vendido nas praças do Rio de Janeiro ou da Europa, por intermédio da Agência Geral das Cooperativas Mineiras do Rio. Adiantam-se 80% sobre o valor das remessas.

Esta cooperativa, que não sobreviveu à Primeira Guerra Mundial, constituiu efêmera iniciativa de cafelistas locais no sentido de promover tanto maior beneficiamento do café (que era exportado em grão) como submeter parcela importante da comercialização da rubiácea diretamente ao controle dos produtores machadenses. As poucas informações existentes sobre a Cooperativa de Machado não permitem avaliar o grau de adesão que ela obteve entre os proprietários rurais do município.

De todo modo, ao que parece, os produtores de café sul-mineiros pouco entendiam e menos ainda controlavam os processos de comercialização e financiamento da lavoura. Em Guaxupé, somente sob os efeitos terríveis da crise de 1929 os cafelistas fundaram, em 1932, uma Cooperativa de Crédito Agrícola que foi o embrião da hoje poderosa Cooxupé.⁵⁷

Não faz sentido, portanto, insistir na afirmação de que, desde o início, as bases da cafeicultura no Sul de Minas – pelo menos no caso dos municípios analisados – teriam sido melhores e diversas das da Zona da Mata. O quadro de uma cafeicultura moderna, que lança mão de novos tipos de plantas, máquinas, técnicas, insumos, trabalho assalariado e organização dos produtores, não se configurou na região até seguramente o início dos anos 1950.

⁵⁶ JACOB, Rodolpho. *Minas Gerais no XXº Século*, 1911, v. 1, p. 51.

⁵⁷ No ano de 1957, a Cooperativa de Crédito Agrícola de Guaxupé foi transformada na Cooperativa de Cafeicultores de Guaxupé, com atividades de recebimento, processamento e comercialização de café. As exportações da Cooxupé tiveram início em 1978, com o primeiro embarque direto de café.

Considerações finais

Até a Primeira Guerra Mundial, em Alfenas e Três Pontas as propriedades voltadas para a cafeicultura possuíam número relativamente menor de cafeeiros, ao passo que em Guaxupé e Machado os proprietários fizeram lavouras maiores. Nos quatro municípios, as fazendas conservaram produção diversificada – lavouras de grãos (milho, feijão, arroz), de cana e criação de gado vacum e suíno –, apresentando frequentemente benfeitorias diferentes (monjolos, moinhos, engenhos, alambiques, casas de queijo), além do conjunto cafeeiro (terreiro, tulha, casa de máquina). Em todos os municípios surgiram rapidamente estruturas de apoio à produção/comercialização do café, nas quais se destacaram casas comissárias vinculadas às praças do Rio de Janeiro e, depois, a São Paulo e bancos comerciais de capital regional. Os embarques de café nos ramais ferroviários dos municípios citados cresceram significativamente ao longo das três primeiras décadas do século passado. Dessa forma, a cafeicultura impulsionou não apenas o crescimento demográfico nas cidades analisadas, mas também tornou essas municipalidades bastante dependentes dos recursos gerados pelos cafelistas.

Nos municípios do Sul de Minas analisados, a especialização produtiva no café assumiu ritmos diferentes. Enquanto em Alfenas o café manteve posição secundária diante da tradicional agricultura de alimentos até os anos 1920, em Guaxupé e Machado a rubiácea rapidamente se tornou a cultura mais destacada já no primeiro decênio dos Novecentos. Nestes últimos municípios, a opção pela especialização cafeeira foi precoce. Três Pontas configura, por assim dizer, um caso intermediário entre Alfenas, de um lado, e Guaxupé/Machado, de outro. Isto porque os grandes fazendeiros trespontanos plantaram praticamente três milhões de cafeeiros no fim do segundo decênio do século passado, fazendo o café se tornar a principal cultura local nos anos 1920. A decisão trespontana pela especialização cafeeira foi relativamente tardia. Fatores topográficos e de acesso a transporte ferroviário contribuem para explicar essa diferença, bem como o maior ou menor apego local às formas da agricultura tradicional.

Fontes e Referências

Sendo um trabalho de cunho histórico, onde fontes e referências bibliográficas estão entrelaçadas, dialogando entre si ao longo do texto, o sistema Autor (data) não foi utilizado neste artigo (Nota dos editores).

NOTAS SOBRE A FORMAÇÃO DA ZONA DO EURO: 1990 – 2002

Luiz Eduardo Simões de Souza*
Maria de Fátima Silva do Carmo Previdelli**

Resumo: Este artigo intenta abordar alguns dos aspectos da formação histórico-econômica da Zona do Euro, desde seus antecedentes mais remotos no século XX, qual seja o sistema de padrão dólar estabelecido em Bretton Woods no Pós-Guerra, passando pela crise do padrão dólar flutuante nos anos 1970 e a abertura dos mercados internacionais e globalização financeira dos anos 1980-1990.

Palavras-chave: Euro; União Europeia; Sistemas Monetários; Mercado Comum; Globalização; Zona do Euro.

Abstract: This article attempts to comment some of the aspects of the socio-economic of the Eurozone from its more remote history in the twentieth century, namely the dollar standard system established at Bretton Woods in Post-War, through the crisis of the dollar standard floating in 1970s and the opening of international markets and financial globalization the years 1980-1990.

Key words: Euro; European Union; Monetary Systems; Common Market; Globalization; Eurozone.

Resumen: Este artículo trata de abordar algunos aspectos de la formación histórica y económica de la zona euro desde sus primeras raíces en el siglo XX, a saber, el sistema de patrón-dólar establecido en Bretton Woods en la

¹ Professor Adjunto da Universidade Federal de Juiz de Fora – campus Governador Valadares (UFJF-GV), Doutor em História Econômica pela USP.

² Professora Assistente da Universidade Federal de Juiz de Fora – campus Governador Valadares (UFJF – GV), doutoranda em História Econômica pela FFLCH/USP.

posguerra más allá de la norma flotante dólar en crisis de 1970 y la apertura de los mercados internacionales y la globalización del ejercicio 1980-1990.

Palabras-clave: Euro; Unión Europea; Sistemas Monetarios; Mercado Común; globalización; Eurozona.

1 A constituição da moeda única: Euro

Após o término da Segunda Guerra Mundial a maioria das divisas do mundo industrializado era regida pelo chamado padrão dólar, conforme o acordo firmado em Bretton Woods em 1944. No entanto, a supremacia da moeda estadunidense e as desvalorizações forçadas das moedas europeias levaram os dirigentes das principais nações desse continente a buscar medidas que reduzissem este desequilíbrio relativo às suas moedas frente à “moeda internacional”.

Em 1969, iniciaram-se os planos para a criação de uma moeda única na Europa. Tais propostas resultaram no chamado *Plano Barre*, elaborado em conjunto pelos então seis membros componentes da Comunidade Econômica Europeia (CEE): Alemanha Ocidental, Bélgica, França, Itália, Luxemburgo e Países Baixos.

O Plano Barre, concebido sob a reunião de Roma, em fevereiro de 1968, apresentava uma série de operacionalizações das propostas de integração fiscal, monetária e cambial dos países europeus. Uma de suas propostas, ainda sob o sistema de Bretton Woods, era a criação de uma política integrada de câmbio entre os países membros, amparada por um fundo comum de crédito destinado a suprir as flutuações entre as moedas nacionais. Nele, também se observa a primeira sugestão de um numerário comum aos países-membros, o *European Currency Unit* (ECU).

Nesse mesmo documento¹ já se observa a vontade de criar uma autoridade monetária europeia acima dos bancos centrais. Elementos estruturais, como as diferenças entre as cestas de comércio exterior dos países misturavam-se à conjuntura do maio de 1968 francês para sugerir aos países que ora discutiam a integração entre si que havia a necessidade de constituição de poderes reguladores, ao menos nas políticas macroeconômicas básicas fiscais, monetárias e cambiais. Nesse sentido, a sugestão de uma *clearinghouse*, ou de um sistema de compensação cambial entre as moedas europeias, financiado com crédito comum e baseado em um numerário comum, representam um passo em relação à ordem estabelecida com o sistema de Bretton Woods, em 1944.

¹ Arquivo oficial de Legislações da União Europeia disponível em: <<http://europa.eu/legislationsummaries/economicandmonetaryaffairs>>. Acesso em: 18 out. 2012.

No entanto, as negociações avançaram lentamente e somente no ano de 1971 ocorreram novas conversações relativas à adoção da moeda única. Para tanto, o Plano Werner foi elaborado como proposta de convergência das economias nacionais dos países membros da CEE para tal fim.

Pode-se definir o Plano Werner² como um conjunto de diretrizes para que se levasse a cabo uma União Europeia, com moeda comum, ausência de barreiras alfandegárias entre seus membros, mobilidade de mão de obra e estabilidade no nível de preços e taxa de câmbio. Elaborado pelos chefes de governo e Bancos Centrais dos seis países membros, o documento serviu de base para os posteriores que viriam a concretizar a união monetária. Ao longo das 68 páginas produzidas pela Comissão da Comunidade Europeia, presidida por Pierre Werner³, e votadas em março de 1970, observa-se um reforço às recomendações do Plano Barre e já um planejamento em três etapas para a unificação monetária.

A instabilidade das moedas europeias nos anos seguintes fez com que este plano fosse suspenso e a moeda única demoraria esse período até ser novamente objeto de interesse da CEE.

Ainda como estratégia de combate à instabilidade de câmbio, no ano de 1972, adotou-se a “serpente monetária europeia”. Esse sistema consistia numa fórmula alternativa ao sistema monetário de Bretton Woods, e tinha como mecanismo o uso de margens de flutuação de 2,25% entre as diversas moedas europeias pertencentes ao sistema. Desse modo, pretendia-se desenvolver um grupo autônomo de taxas de câmbio entre os países da CEE que levasse à posterior eliminação das margens de flutuação entre as moedas dos países membros.

Quando, em 1973, o acordo de Bretton Woods foi eliminado pelos EUA com a decisão unilateral do Presidente Nixon de acabar com a convertibilidade do dólar em ouro, no rescaldo dos efeitos da crise do petróleo de 1972, o grupo dos seis admitiu a entrada da Irlanda, Dinamarca e Reino Unido e promoveu mudanças nos planos iniciais.

Desse modo, o Grupo dos Nove criou o Fundo Europeu de Cooperação Monetária (FECOM) cujas reservas monetárias eram destinadas a ajudar os bancos centrais nacionais a manter a paridade da sua moeda no mecanismo da Serpente Monetária agora alinhada ao dólar fora do sistema de convertibilidade. Contudo, as constantes modificações unilaterais dos tipos de câmbio, e as diferenças entre as economias dos países membros levaram ao fim da Serpente Monetária Europeia em 1978.

² Arquivo oficial de Legislações da União Europeia disponível em: <<http://europa.eu/legislationsummaries/economicandmonetaryaffairs>>. Disponível em: 10 jan. 2013.

³ Ministro das Finanças e Primeiro Ministro de Luxemburgo.

O estabelecimento do Sistema Monetário Europeu (SME) em 1979 tinha como objetivo primário interligar as moedas e evitar grandes flutuações entre os seus respectivos valores. Para tanto, foi criado o Mecanismo Europeu das Taxas de Câmbio (MET), através do qual as taxas de câmbio da moeda de cada Estado Membro obedeciam a ligeiras flutuações (+/-2,25%) para cada lado do valor de referência. Este valor, fixado por acordo em relação ao conjunto de todas as moedas participantes, foi chamado Unidade de Moeda Europeia (ECU), seguindo a sugestão britânica de 1975 e era calculando de forma ponderada segundo a dimensão da economia de cada Estado Membro.

No final dos anos 1980, o mercado de cada um dos Estados Membros cresceu para patamares semelhantes e o objetivo de criação do Mercado Único Europeu tornou-se mais viável. Mas o comércio internacional neste Mercado Único poderia ser prejudicado pelo risco das taxas de câmbio – apesar da relativa estabilidade introduzida pelo MET – e pelos crescentes custos de transação. A solução, mais uma vez foi depositada na criação de uma moeda única.

Em fevereiro de 1986, a Comissão Europeia presidida por Jacques Delors aprovou o Ato Único Europeu⁴ (AUE) alterando o Tratado de Roma que em 1945 havia criado o Grupo dos Seis. As alterações visavam a total abertura de fronteiras entre os Estados membros para a circulação de bens, de capitais e de pessoas. O objetivo da mudança era remover as barreiras institucionais e econômicas entre os Estados Membros da CEE e estabelecer como meta a formação do Mercado Comum Europeu (MCE). Adicionalmente, o Ato Único Europeu determinava a criação da União Econômica e Monetária (UEM) recuperando as recomendações dos relatórios Werner e Barre.

A importância do Ato Único Europeu reside também na unificação das três comunidades europeias existentes, numa só. Adicionalmente, aumentou o poder de decisão ao Parlamento Europeu quanto às questões relativas à comunidade na medida em que os países membros abriram mão de vetar as decisões aprovadas por maioria qualificada no Parlamento. Foi também o documento base que lançou as bases para a cooperação em termos de política externa dos seus membros (VALÉRIO, 2010, pp.103-104).

Dois anos depois, em 1988, são retomadas as recomendações do Relatório Werner de duas décadas atrás e é elaborado o Relatório Delors que propõe entre outras medidas, a efetivação de uma união econômica e financeira na Comunidade Europeia, com criação de um banco central comum, fixação irrevogável das paridades depois da passagem para uma moeda

⁴ Arquivo oficial de Legislações da União Europeia disponível em: <<http://europa.eu/legislationsummaries/economicandmonetaryaffairs>>. Acesso em: 12 jan. 2013.

comunitária única. Além disso, a proposta englobava a centralização das tomadas de decisão relativas à política monetária (e orçamental) por uma instância comunitária. Para a implantação de tal união, são previstas três fases que detalharemos nos itens a seguir: a primeira relativa a uma coordenação das políticas nacionais; a segunda visando a criação e implantação das novas instituições, e a terceira com a efetiva atuação da UEM.

Finalmente, em 1992 é assinado o Tratado sobre a União Europeia⁵, designado por “Tratado de Maastricht” onde o processo de unificação monetária se encontra detalhado e planejado para implantação em três fases como exposto a seguir.

2 Primeira fase de implantação da moeda única (1990-1993)

Embora a Fase I tivesse começado em 1979 com a criação do SME, o seu início oficial foi em 1990. Tal se deu com a abolição do controle sobre as taxas de câmbio, libertando assim os movimentos de capitais no interior da CEE. Portanto, oficialmente, a Primeira Fase da UEM teve início no dia 1 de julho de 1990 e caracterizou-se pela eliminação de todas as barreiras internas à livre circulação de mercadorias, pessoas, serviços e capitais nos Estados-Membros da União Europeia.

Ainda nessa primeira fase, atribuíram-se novas responsabilidades ao Comitê de Gestores dos bancos centrais dos Estados-Membros. Assim, em março de 1990, foi definida a prática de realização de consultas e critérios de coordenação entre Estados-Membros relativos à política monetária, visando controlar a estabilidade de preços.

Em 1992, as três fases previstas pela Comissão Delors em seu relatório, foram formalizadas no Tratado de Maastricht onde se definam os critérios para a convergência econômica dos países membros e adesão a uma moeda única. Esse tratado marca a transição da Comunidade Econômica Europeia(CEE) para a União Europeia (UE).

Os critérios de adesão à União Europeia e de adoção do euro foram definidos em três documentos a saber: (1) o Tratado de Maastricht de 1992, que entrou em vigor em 1 de Novembro de 1993; (2) O documento conhecido como “Critérios de Copenhague”, elaborado no mesmo ano pelo Conselho Europeu para detalhar os objetivos gerais do Tratado de Maastricht; e (3) o documento de negociação de cada país candidato no momento de pedido de adesão.

O primeiro documento, conhecido como Tratado da União Europeia, ou Tratado de Maastricht foi o resultado de uma conferência intergovernamental dos países membros e introduziu o Protocolo relativo

⁵ Arquivo oficial de Legislações da União Europeia disponível em: <<http://europa.eu/legislationsummaries/economicandmonetaryaffairs>>. Acesso em: 12 jan. 2013.

aos Estatutos do Sistema Europeu de Bancos Centrais e do Banco Central Europeu, bem como, o Protocolo relativo aos Estatutos do Instituto Monetário Europeu, e entrou em vigor em 1 de novembro de 1993.

Este documento sintetiza os três pilares de base da União Europeia: (1) a Comunidade Europeia, com poder supranacional sobre seus membros em relação à área econômica, sintetizando os Tratados de Paris de 1952, Tratado de Roma de 1958 e Tratado de Bruxelas, de 1965 e ratificado em 1987; (2) a política externa e de segurança comum, mantendo as decisões do Ao Único Europeu de 1987; e (3) a Cooperação relativa às decisões relativas à justiça e assuntos internos (VALÉRIO, 2010).

Segundo Marsh, 2009, no entanto, o Tratado de Maastricht e as propostas colocadas em vigor com sua assinatura, seguiam o modelo do sistema financeiro da Alemanha e fortaleciam a divisão entre países pobres e ricos do bloco.

Tabela 01: Taxa de variação percentual do PIB, por país, na 1ª. Fase de implantação da UEM (1990 a 1993)

	1990	1991	1992	1993	<i>Média 1990-1993</i>
Alemanha	9,3	8,8	4,3	1,2	5,90
Áustria	8,4	7,3	7,2	7,8	7,68
Bélgica	7,1	5,4	3,9	1,2	4,40
Espanha	7,8	6,2	3,3	1,1	4,60
Finlândia	4,4	-2,7	-1,2	1,4	0,48
França	6,6	4,6	3,9	1,5	4,15
Grécia	3,9	6,8	3,1	0,6	3,60
Países Baixos	8,2	6,1	4,1	3,5	5,48
Irlanda	12,7	5,5	5,8	4,9	7,23
Itália	6,4	5,2	3,2	1,3	4,03
Luxemburgo	9,4	12,5	4,2	6,5	8,15
Portugal	8,0	8,1	3,5	0,1	4,93

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados de OCDE⁶.

Ao se analisar as mudanças econômicas no período de 1990 a 1993 observa-se uma reestruturação dos ritmos de crescimento econômico dos países envolvidos na zona do Euro. Praticamente todos arrefecem suas taxas de crescimento em 1993, para algo próximo a um terço ou à metade dos valores observados em 1990, como se pode observar na Tabela 01. É possível atribuir-se o efeito de refreamento da intensidade de crescimento econômico às tentativas de coordenação de políticas econômicas dos países-membros, especialmente as de caráter fiscal e monetário, o que teve impactos sobre o suprimento das respectivas demandas efetivas dos mesmos.

⁶ Base de dados disponível em: <<http://stats.oecd.org/>>. Acesso em: 30 out. 2012.

Tabela 02 - Variação percentual da Participação Setorial no PIB, por país, na 1ª Fase de implantação da UEM (1990 a 1993)

Setor	Agricultura, Pesca, Extrativismo	Indústria	Construção	Serviços financeiros e imobiliários	Comércio e outros serviços
Alemanha	-18,2	-15,6	11,3	11,6	4,7
Áustria	-27,2	-9,4	9,8	9,3	2,4
Bélgica	-14,4	-13,0	-3,5	10,0	3,7
Espanha	-12,0	-10,4	-13,6	4,6	8,0
Finlândia	-18,9	1,4	-41,6	19,6	2,6
França	-26,2	-7,3	-8,5	3,2	5,5
Países Baixos	-19,6	-7,5	-1,6	9,4	1,7
Irlanda	-8,0	0,4	-8,7	6,3	0,1
Itália	-8,0	-7,3	-3,4	7,1	1,9
Luxemburgo	-23,5	-21,9	5,5	12,2	3,4
Portugal	-27,6	-7,7	1,1	-2,7	10,7

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados de OCDE⁷.

O impacto setorial da coordenação de políticas econômicas para a implementação do Euro nessa primeira fase pode ser observado na Tabela 02. De modo geral, há um refreamento dos setores mais primários, que perdem espaço para os serviços financeiros e imobiliários, o que mostra o movimento de financeirização da maior parte das economias dos países-membros. Exceção digna de nota é o binômio Alemanha-Áustria, que experimentam crescimentos acentuados em seus respectivos setores de construção. Na outra ponta da análise, é notável que Portugal seja o único país no período a não perceber crescimento do setor de serviços financeiros e imobiliários na participação de seu produto interno bruto (PIB).

Tabela 03: Investimento como porcentagem do PIB, por país, na 1ª Fase de implantação da UEM (1990-1993)

	1990	1991	1992	1993	Variação 1990-1993
Alemanha	22,81	23,25	23,53	22,46	-1,52
Áustria	23,94	24,96	24,57	24,08	0,59
Bélgica	22,58	21,09	20,81	20,07	-11,10
Espanha	25,31	24,59	22,64	20,81	-17,79
Finlândia	28,01	23,95	19,94	16,88	-39,75
França	20,63	20,43	19,37	18,00	-12,76
Grécia	21,97	21,45	20,25	19,26	-12,31
Países Baixos	22,71	22,12	21,91	21,12	-6,98
Irlanda	18,25	16,71	16,44	15,11	-17,20
Itália	22,21	21,81	21,25	19,03	-14,31
Luxemburgo	21,59	23,25	19,69	21,84	1,14
Portugal	26,49	25,19	23,95	22,46	-15,21

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados de OCDE⁸.

⁷ Base de dados disponível em: <<http://stats.oecd.org/>>. Acesso em: 30 out. 2012.

⁸ Base de dados disponível em: <<http://stats.oecd.org/>>. Acesso em: 30 out. 2012.

A taxa de investimento das economias da zona do Euro mantém-se com certa regularidade declinante no período 1990 – 1993 (Tabela 03). Praticamente todos os países, com exceção da Irlanda e da Finlândia, têm suas taxas de investimento na casa dos 20% do PIB. No caso particular da Finlândia, nota-se o declínio acentuado da taxa de investimento do país no período, praticamente 40% em um intervalo de quatro anos.

3 Segunda fase de implantação da moeda única (1994-1998)

A criação do Instituto Monetário Europeu (IME) em 1994 marcou o início da Segunda Fase da UEM e, o Comitê de Gestores dos bancos centrais foi extinto. Cabe esclarecer que o IME não tinha qualquer responsabilidade pela condução da política monetária da União Europeia (UE), a qual continuava a ser da competência das autoridades nacionais, e não podia realizar intervenções cambiais.

As funções do IME eram de duplo caráter: (1) Reforçar a cooperação entre os bancos centrais e a coordenação das políticas monetárias (ainda que durante essa segunda fase a política monetária continuasse a ser definida no âmbito nacional); e (2) realizar as tarefas necessárias à instituição do Sistema Europeu de Bancos Centrais (SEBC), a quem caberia determinar e conduzir a política monetária única a partir do início da terceira fase e proceder à introdução da moeda única na Terceira Fase da UEM.

Em Junho de 1997, o Conselho Europeu se reuniu em Amsterdã e aprovou o Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) que criou o MET II, sucessor do SME e do MET. Este somente entraria em vigor após o lançamento do euro na sua forma monetária. O PEC continha instruções engessadoras do orçamento dos Estados para evitar endividamento dos mesmos. Tais restrições seriam reformuladas em 2005 e 2011.

Ainda em 1998, em reunião do Conselho Europeu em Bruxelas, foram aprovados os onze países que poderiam adoptar o euro em 1999. Os escolhidos foram: Bélgica, Alemanha, Espanha, França, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Países Baixos, Áustria, Portugal e Finlândia. Os Chefes de Estado ou de Governo de tais países nomearam, através de acordos políticos, os componentes da Comissão Executiva do BCE.

Em relação às taxas de câmbio, nesse mesmo ano, os ministros da área financeira dos Estados-Membros que iriam adotar o euro entraram em acordo com os gestores dos respetivos bancos centrais nacionais, a Comissão Europeia e o IME. Tal acordo visava estabelecer quais as taxas centrais bilaterais no MTC das moedas dos Estados-Membros participantes a serem utilizadas para a conversão das moedas nacionais em euros.

Com a instituição do BCE em 1 de junho de 1998, o IME cessou as suas funções. Em conformidade com o artigo 123.º (ex-artigo 109.º-L) do Tratado que institui a Comunidade Europeia, o IME entrou em liquidação

no momento em que o BCE iniciou a atividade.

Ainda nesta fase, os Estados-Membros deveriam compatibilizar suas legislações nacionais com o Tratado e os estatutos do Sistema Europeu de Bancos Centrais (SEBC), em especial no que diz respeito à independência dos seus bancos centrais. Da mesma forma, era esperado que cada país se adequasse aos chamados “critérios de convergência”, definidos pelo Tratado. Tais critérios são: (1) manutenção das divisas nos limites fixados pelo MET por período não inferior a dois anos; (2) taxas de juro de longo prazo não superiores a 2% das taxas dos três países membros que obtivessem melhor desempenho no período; (3) inflação inferior a um valor de referência (num período até 3 anos os preços não poderiam ser superiores a 1,5% dos do Estado melhor posicionado); e (4) o endividamento público deveria ser inferior a 60% do PIB (ou caminhar neste sentido) e o déficit orçamental seria obrigatoriamente inferior a 3%.

No final dessa fase, o BCE começou a operar com a missão de dirigir a política monetária da União Europeia e fiscalizar as atividades do Sistema Europeu de Bancos Centrais.

Tabela 04 - Taxa de variação percentual do PIB, por país, na 2ª. Fase de implantação da UEM (1994 a 1998)

	1994	1995	1996	1997	1998	Média 1994-1998
Alemanha	4,6	3,8	2,7	2,3	2,6	3,20
Áustria	5,6	7,4	1,4	-0,8	3,9	3,50
Bélgica	5,4	4,5	1,7	4,8	2,4	3,76
Espanha	4,5	4,9	4,7	6,2	7,1	5,48
Finlândia	5,8	6,1	2,8	9,1	8	6,36
França	4,4	4,2	3,1	4,7	5,2	4,32
Grécia	4,1	4,2	4,1	6,3	3,4	4,42
Países Baixos	5,1	5,3	5,5	7	6,4	5,86
Irlanda	8	11,9	8,9	12,3	11,7	10,56
Itália	4,3	5	3,3	3,6	5,1	4,26
Luxemburgo	6	3,5	4,7	2,8	7,1	4,82
Portugal	3,1	6,4	4,3	6,7	5,8	5,26

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados de OCDE⁹.

A retomada do ritmo de crescimento econômico em patamar mais homogêneo marca o comportamento da variação percentual do PIB para os países da Zona do Euro nessa segunda fase de implementação da moeda comum. Note-se pela Tabela 04 que as médias de crescimento ficam entre 3% e 6%, com exceção da Irlanda, que apresenta um crescimento médio anual de 10,56%, no período. De maneira geral, com exceção novamente da Irlanda, isso representa que, nessa segunda fase de coordenação das políti-

⁹ Base de dados disponível em: <<http://stats.oecd.org/>>. Acesso em 30 out. 2012.

cas econômicas, caracterizada pelo surgimento de um poder arbitral entre as políticas fiscais, cambiais e monetárias, houve um arrefecimento do ritmo dos países que cresciam mais na primeira fase, notadamente Alemanha, Luxemburgo e Áustria, e uma intensificação do crescimento nos países que antes cresciam a taxas inferiores a 3%, em 1993, como Finlândia e Portugal. Contudo, não é possível formular ainda a hipótese de que já nessa segunda fase, a Zona do Euro poderia ser considerada uma unidade territorial, do ponto de vista econômico.

Tabela 05 - Variação percentual da Participação Setorial no PIB, por país, na 2ª Fase de implantação da UEM (1994 a 1998)

Setor	Agricultura, Pesca, Extrativismo	Indústria	Construção	Serviços Financeiros e imobiliários	Comércio e outros serviços
Alemanha	-0,1	-1,6	-20,0	4,8	1,4
Áustria	-24,0	1,0	-1,5	8,2	-2,1
Bélgica	-15,5	1,1	-5,7	6,0	-2,7
Espanha	1,2	0,5	1,2	4,3	-2,1
Finlândia	-30,0	5,9	19,3	5,1	-4,5
França	-1,5	-0,8	-13,4	3,5	-0,1
Países Baixos	-16,6	-7,9	-4,1	12,7	-1,0
Irlanda	-43,8	12,4	13,7	11,8	-8,2
Itália	-43,8	-0,5	-11,6	5,7	-0,5
Luxemburgo	-12,5	-6,9	-4,4	0,5	3,4
Portugal	-29,8	1,2	20,1	5,8	-1,6

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados de OCDE¹⁰.

Ao se observar na tabela 05 a evolução da variação percentual da participação setorial no PIB dos países da Zona do Euro, nota-se uma possível razão do crescimento diferenciado da Irlanda, à primeira vista, no destaque do crescimento do setor industrial no período. Em um segundo olhar, é possível apontar um movimento no grupo de países com maior crescimento econômico no sentido de intensificar sua financeirização, em detrimento dos demais setores. No caso particular da Alemanha, é notável a liquidação do setor de construção em favorecimento dos serviços financeiros e imobiliários. É possível, portanto, falar-se em financeirização de ativos, nessa segunda fase de implementação da união monetária. As taxas de investimento, como porcentagem do PIB, aparecem na tabela 06:

¹⁰ Base de dados disponível em: <<http://stats.oecd.org/>>. Acesso em 30 out. 2012.

Tabela 06 - Investimento como porcentagem do PIB, por país,
na 2ª Fase de implantação da UEM (1994-1998)

	1994	1995	1996	1997	1998	Variação 1994-1998
Alemanha	22,55	21,91	21,32	21,03	21,13	-6,28
Áustria	24,69	23,88	24,36	24,23	24,22	-1,92
Bélgica	19,59	19,99	20,12	20,55	20,68	5,58
Espanha	20,66	21,52	21,41	21,83	23,05	11,54
Finlândia	16,33	17,07	18,02	18,75	19,52	19,53
França	17,76	17,47	17,27	16,90	17,36	-2,25
Grécia	17,73	17,69	18,52	18,84	20,11	13,45
Países Baixos	20,57	20,80	21,63	21,95	22,20	7,94
Irlanda	16,13	17,17	18,92	20,17	21,69	34,45
Itália	18,74	19,30	19,08	19,05	19,39	3,45
Luxemburgo	20,62	19,86	20,11	21,69	21,77	5,61
Portugal	22,48	23,06	23,61	25,77	27,05	20,31

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados de OCDE¹¹.

Uma primeira vista dos dados mostra uma flutuação entre 17% e 20% para a maior parte dos países, indicando um estreitamento da margem de flutuação das taxas de investimento. Destacam-se as variações positivas de Espanha, Finlândia, Grécia, Irlanda e Portugal, sendo que, de todos, o único crescimento do produto expressivo observado é o da Irlanda, maior taxa de investimento, associada à concentração setorial na construção, e não na financeirização de ativos.

4 Terceira fase de implantação da moeda única (1999-2002)

Tendo confirmada sua data de início durante o Conselho Europeu de Madrid, em 15 e 16 de Dezembro de 1995, a terceira fase de implantação da UEM começou em 1 de janeiro de 1999, com a fixação irrevogável das taxas de câmbio das moedas dos iniciais 11 Estados-Membros participantes da Zona do Euro para o valor do último dia útil de 1998. Adicionalmente ocorreu a introdução do euro como moeda única, ainda na forma não monetária.

Nessa data, tem-se também a passagem da responsabilidade pela condução da política monetária da área do euro para o Conselho do BCE. Oficialmente, a transferência dessa função ocorreu na reunião do Conselho Europeu, com presença de Chefes de Estado ou de Governo, em maio de 1998, onde foram confirmados os onze Estados definidos na fase anterior – Bélgica, Alemanha, Irlanda, Espanha, França, Itália, Luxemburgo, Países Baixos, Áustria, Portugal e Finlândia – já que haviam cumprido os critérios de convergência exigidos para a adoção da moeda única. No entanto, o BCE ainda operaria em conjunto com os Bancos Centrais nacionais para fixação

¹¹ Base de dados disponível em: <<http://stats.oecd.org/>>. Acesso em: 30 out. 2012.

das metas monetárias até o ano de 2002, quando passou a operar sozinho.

Nesse período em que a moeda ainda não estava em circulação na sua forma monetária, os valores em euro eram usados na contabilidade e as empresas podiam fazer as chamadas transações seguras em euros, uma vez que as taxas de câmbio entre as divisas era fixa. Para acostumar a população à nova moeda, valores em euros surgiam nas contas bancárias acompanhando os valores nas moedas nacionais.

Em 2000, a Grécia foi aprovada e se tornou o décimo segundo país a entrar na Zona do Euro. A transição para o euro em sua forma monetária ocorreu em 1 de janeiro de 2002 com a introdução das notas e moedas de euro. A Eslovênia tornou-se o décimo terceiro país da área do euro em janeiro de 2007. Chipre e Malta adotaram a moeda única em 1 de janeiro de 2008, a Eslováquia em 1 de janeiro de 2009 e a Estônia em 1 de janeiro de 2011. Nas datas em que estes países entraram para a Zona do Euro, os respectivos bancos centrais passaram automaticamente a integrar o Euro Sistema.

O Mecanismo Europeu de Taxas de Câmbio (MET) deu lugar ao MET-II, funcionando como o anterior, mas agora no contexto de um euro realmente existente.

Para o início da circulação da moeda em 2002, foram impressas mais de 14 bilhões de notas, valendo cerca de 633 bilhões de euros, e 52 bilhões de moedas foram cunhadas, gastando 250.000 toneladas de metal. Em primeiro de Janeiro de 2002, as máquinas dos bancos começaram a fornecer a nova moeda um minuto depois da meia-noite e os cidadãos, poucos dias depois, estavam utilizando a nova moeda de forma corriqueira apesar de algumas resistências da população mais idosa que não compreendia as mudanças nominais de preços e protestou contra possíveis perdas de poder aquisitivo.

No seu primeiro dia de negociação na Bolsa de Frankfurt, em 4 de Janeiro de 1999, o euro estava cotado a 1,1789 US dólares. A partir desse dia o euro desceu, e um ano depois caía abaixo da paridade euro dólar, continuando em queda até 26 de Outubro de 2000, dia em que a nova moeda atingiu o seu valor mais baixo, 0,8225 US dólares. Ao longo do ano, o valor cambial médio foi de US\$0,95.

Até à introdução da moeda física, em 2002, o euro não se recuperou, subindo então de \$0,90 para \$1,02 no final de 2002. Um ano mais tarde atingiu \$1,24. Em Novembro de 2004 ultrapassou a marca de \$1,30 e atingiu 30 de Dezembro de 2004 com um valor recorde de \$1,3668. Ao longo de 2005, o euro desceu para \$1,18 em Dezembro, e em Novembro registou um valor mais baixo do que o seu ponto de partida. Em 2006, subiu de \$1,1813, em 2 de Janeiro, para \$1,2958, em 5 de Junho. No final do ano, a moeda disparou para o seu recorde mais alto, batendo a marca de \$1,30 e parecendo manter-se nesse nível.

Apesar das oscilações, as populações acreditaram na nova moeda como sendo forte e mais estável que as antigas moedas nacionais e a facilidade com que as transações comerciais podiam ser feitas em qualquer país membro, ajudaram a estabelecer sua credibilidade diminuindo possíveis resistências. O processo de unificação monetária havia se concluído sem os temidos sobressaltos e protestos populares.

A Tabela 07 mostra as taxas de variação percentual do PIB no período, por país:

Tabela 07 - Taxa de variação percentual do PIB, por país, na 3ª. Fase de implantação da UEM (1999 a 2002)

	1999	2000	2001	2002	Média
Alemanha	3,4	3,2	3,8	2,9	3,33
Áustria	4,5	4,6	2,7	3	3,70
Bélgica	4,2	9,3	3,4	5,9	5,70
Espanha	5,4	8,4	7,1	8,2	7,28
Finlândia	4,8	9	3,6	4	5,35
França	4,2	7,7	6,2	4,8	5,73
Grécia	3,6	8,5	8,5	8,8	7,35
Países Baixos	6,4	10	5,4	4,4	6,55
Irlanda	9,3	12,8	7,7	10,1	9,98
Itália	2	5,9	6	-0,9	3,25
Luxemburgo	15	10,8	1,6	7,9	8,83
Portugal	6,9	6,9	4,7	4,2	5,68

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados de OCDE¹².

Na terceira e última fase de implantação do Euro, percebe-se o reforço da tendência à homogeneização das taxas de crescimento dos países membros. Pode-se estipular, inclusive, a criação de dois grupos: um primeiro, que cresce entre 3% a 5%; e um outro, que cresce nas faixas de 6% a 9% anuais. A Irlanda puxa o segundo grupo para cima, com variações excepcionais de 12%, em 2000, por exemplo. Mas é importante notar-se a criação desses “grupos” ou “sub-blocos” dentro do grupo em função das oscilações que ocorrerão nos anos seguintes. Há uma homogeneização dos ritmos de crescimento do produto no nível desses grupos na Zona do Euro.

¹² Base de dados disponível em: <<http://stats.oecd.org/>>. Acesso em: 30 out. 2012.

Tabela 08 - Variação percentual da Participação Setorial no PIB, por país, na 3ª Fase de implantação da UEM (1999 a 2002)

Setor	Agricultura, Pesca, Extrativismo	Indústria	Construção	Serviços financeiros e imobiliários	Comércio e outros serviços
Alemanha	-6,7	-1,0	-16,3	2,1	1,6
Áustria	-8,2	-2,0	-11,0	6,9	0,1
Bélgica	-8,9	-6,1	-4,8	3,6	1,6
Espanha	-10,1	-8,6	20,1	9,1	-2,1
Finlândia	-8,4	-1,7	-7,3	5,0	0,5
França	-10,7	-7,7	3,9	4,5	0,4
Países Baixos	-12,8	-3,3	3,3	-2,7	3,4
Irlanda	-34,6	-5,2	15,4	13,9	-2,0
Itália	-29,4	-5,8	10,0	6,3	-0,4
Luxemburgo	-17,2	-8,9	10,7	0,1	1,6
Portugal	-16,5	-8,8	3,5	-0,6	5,1

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados de OCDE¹³.

Quanto ao comportamento setorial, segundo a Tabela 08, nota-se uma mudança em relação aos períodos anteriores. O setor de construção divide-se na distribuição entre os países. Há países que sofrem queda na participação do setor, das quais, as mais acentuadas são as de Alemanha e Áustria, enquanto Espanha e Irlanda liberam um segundo grupo que observa crescimento na participação do setor no PIB. A liquidação do setor primário e a participação crescente do setor de serviços financeiros e imobiliários se mantiveram, no período.

Tabela 09 - Investimento como porcentagem do PIB, por país, na 3ª Fase de implantação da UEM (1999-2002)

	1999	2000	2001	2002	<i>Variação 1999-2002</i>
Alemanha	21,35	21,47	20,06	18,38	-13,92
Áustria	23,70	24,21	23,55	22,03	-7,03
Bélgica	20,81	21,17	20,88	19,12	-8,11
Espanha	24,56	25,85	26,01	26,29	7,02
Finlândia	19,59	20,03	20,17	18,66	-4,70
França	18,24	18,89	18,88	18,22	-0,12
Grécia	21,56	22,45	22,47	23,36	8,33
Países Baixos	22,89	21,93	21,15	19,96	-12,78
Irlanda	23,21	23,10	22,38	21,61	-6,88
Itália	19,75	20,49	20,52	21,09	6,77
Luxemburgo	23,46	20,76	22,62	22,49	-4,11
Portugal	27,25	27,68	26,97	25,60	-6,09

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados de OCDE¹⁴.

¹³ Base de dados disponível em: <<http://stats.oecd.org/>>. Acesso em 30 out. 2012.

¹⁴ Base de dados disponível em: <<http://stats.oecd.org/>>. Acesso em: 30 out. 2012.

A margem de variância da taxa de investimentos em relação ao PIB estreitou-se no período, conforme a tabela 09. Nessa última fase de implementação da moeda única, o intervalo de flutuação da taxa de investimentos em relação ao PIB ficou entre 20% e 24%, com poucos desvios.

6 Algumas Considerações

Feita a observação e análise de alguns dados, são necessárias algumas considerações. O processo de formação da Zona do Euro e implementação de moeda única obedeceu a um conjunto de fases que pode ser assim definido:

- (1) 1990 – 1993: coordenação das políticas econômicas no sentido de criar um ambiente financeiro e comercial de livre trânsito de mercadorias e serviços, com redução do caráter ativo das políticas macroeconômicas fiscal, monetária e cambial.
- (2) 1994 – 1998: verticalização da ação coordenada através da criação de um agente regulador imanente a todos os demais órgãos nacionais de políticas econômicas. Este agente nunca chegou a exercer função plena e direta de Banco Central (prestamista de última hora; banco dos bancos; garantidor da liquidez da moeda, entre outras funções), mas exerceu funções de arbitragem cambial.
- (3) 1999 – 2002: implementação e adoção da moeda em si, o Euro.

Entre 1990 a 1993, observa-se uma reestruturação dos ritmos de crescimento econômico dos países envolvidos na zona do Euro. Praticamente todos arrefeceram suas taxas de crescimento em 1993, para algo próximo a um terço ou à metade dos valores observados em 1990. É possível atribuir-se o efeito de refreamento da intensidade de crescimento econômico às tentativas de coordenação de políticas econômicas dos países-membros, especialmente as de caráter fiscal e monetário, o que teve impactos sobre o suprimimento das respectivas demandas efetivas dos mesmos. O impacto setorial se deu na queda da participação no PIB dos setores mais primários, que perderam espaço para os serviços financeiros e imobiliários, o que mostra o movimento de financeirização da maior parte das economias dos países-membros. A taxa de investimento das economias da zona do Euro permaneceu, via de regra, na casa dos 20% do PIB.

No período 1994 – 1998, as médias de crescimento do PIB ficaram entre 3% e 6%. De maneira geral, isso representa que, nessa segunda fase de coordenação das políticas econômicas, caracterizada pelo surgimento de um poder arbitral entre as políticas fiscais, cambiais e monetárias, houve um arrefecimento do ritmo dos países que cresciam mais na primeira fase e uma intensificação do crescimento nos países que antes cresciam a taxas inferiores a 3%. Contudo, não é possível formular ainda a hipótese de que já nessa segunda fase, a Zona do Euro poderia ser considerada uma

unidade territorial, do ponto de vista econômico. Ao se observar a evolução da variação percentual da participação setorial no PIB dos países da Zona do Euro, é possível apontar um movimento no grupo de países com maior crescimento econômico no sentido de intensificar sua financeirização, em detrimento dos demais setores. Os dados sobre o investimento mostram uma flutuação entre 17% e 20% do PIB para a maior parte dos países, indicando um estreitamento da margem de flutuação.

Na terceira e última fase de implantação do Euro, percebe-se o acentuamento da tendência à homogeneização das taxas de crescimento dos países membros. Pode-se estipular, inclusive, a criação de dois grupos: um primeiro, que cresce entre 3% a 5%; e um outro, que cresce nas faixas de 6% a 9% anuais. Mas é importante notar-se a criação desses “grupos” ou “sub-blocos” dentro do grupo em função das oscilações que ocorrerão nos anos seguintes. Há uma homogeneização dos ritmos de crescimento do produto no nível desses grupos na Zona do Euro.

Quanto ao comportamento setorial, houve uma mudança em relação aos períodos anteriores. O setor de construção divide-se na distribuição entre os países. Há países que sofreram queda na participação do setor, enquanto um segundo grupo que observou crescimento na participação do setor no PIB. A liquidação do setor primário e a participação crescente do setor de serviços financeiros e imobiliários se manteve, no período. Nessa última fase de implementação da moeda única, o intervalo de flutuação da taxa de investimentos em relação ao PIB ficou entre 20% e 24%, com poucos desvios, indicando um estreitamento de margem.

Estabelecida a coordenação de ações, criado o organismo regulador e arbitral, posta em circulação a moeda, restava à Zona do Euro então ver o funcionamento da nova arquitetura monetária estabelecida. Contudo, apresentavam-se já às portas da comunidade, problemas que causariam, no mínimo, diferenciação entre os países: déficit fiscal, endividamento dos países membros, dificuldades na mobilidade de fatores produtivos, entre outros. Tais problemas iriam se agravar e depois dos episódios que levaram à crise financeira de 2007/08, ficariam mais evidentes no grupo de países com economias menos dinâmicas, o chamado grupo do Sul ou do Mediterrâneo.

Referências

Livros, teses, dissertações:

BAUMAN, Zygmunt. Europa. *Uma aventura inacabada*. Rio de Janeiro: Zahar Editor, 2006

BECK, Ulrich. *Liberdade ou Capitalismo*. São Paulo: EditoraUnesp, 2003.

BLAIR, A. *The European Union since 1945*. London, Pearson, 2nd ed, 2010.

BOYD, Andrew and Frances. *Western Union*. A study of the Trend Toward European Unity. Washington USA: PublicAffairs Press, 1949

CHESNAIS, François. *A Finanças Mundializada: raízes sociais e políticas, configuração e consequências*. São Paulo: Boitempo, 2005

DINAN, Desmond. *An ever closer union?* And introduction to the European Community. Colorado, USA: Lynne Rienner, 1994

EICHENGREEN, Barry. *A Globalização do Capital – Uma História do Sistema Monetário Internacional*. São Paulo: Editora34, 2000

GUERNOT, Ulrike et al. *União Europeia: Transtornos e Alcance da Integração Regional*. São Paulo: Fundação Adenauer, 2001

HABBERMAS, Jürgen. *The Crisis of The European Union, a response*. Cambridge, UK: Polity Press, 2012.

HOBSBAWM, E. *Globalização, Democracia e Terrorismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2007

KRUGMAN, P. *Uma nova recessão? O que deu errado. Como entender a crise da economia mundial*. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

MARSH, David. *The Euro – the battle for the new global currency*. USA: Yale University Press, 2011

MCGIFFEN, S. *The European Union. A Critical Guide*. London: Pluto Press, 2005.

NAVARRETE, Donato Fernández. *Fundamentos Economicos De La Unión Europea*. Madrid: Thompson, 2007

SOUZA, L. *Contas Nacionais*. São Paulo: LCTE, 2007.

VALÉRIO, Nuno. *História da União Europeia*. Lisboa: Presença, 2010.

WINTERBERG, Jörg. *O debate sobre a União Econômica e Monetária Europeia*. São Paulo: Adenauer, 1997.

NORMAS PARA APRESENTAÇÃO DE ORIGINAIS

Informações gerais

A Revista ECONOMIA E POLÍTICAS PÚBLICAS propõe-se a publicar trabalhos na área de economia, história econômica e políticas públicas, inéditos, em português, espanhol, inglês e francês, de autores da UNIMONTES ou outras Instituições na forma de:

- . artigos;
- . resenhas; Somente serão aceitas, quando houver, uma resenha, uma tradução, uma comunicação e uma entrevista em cada edição.
- . traduções de artigos recentes (prazo de 2 anos da primeira publicação), de interesse relevante e acompanhadas de autorização do autor(es) e da revista em que o mesmo foi originalmente publicado; e
- . Comunicações.

Apresentação dos originais (PARA V.2.1 em diante)

Os trabalhos deverão ser entregues em duas vias, constando apenas em uma delas a identificação do(s) autor(es), e em um CD; apresentados em letra 12, fonte *Times New Roman*, espaço um e meio, folha A4, margens 2,5 cm, versão *Word for Windows 7.0* **ou inferior**, de quinze a vinte laudas para os artigos e traduções, até cinco para as resenhas e três para as comunicações. **A Revista aceita contribuições em fluxo contínuo.**

Estrutura do trabalho

Os artigos e traduções deverão obedecer à seguinte sequência:

- . Título; (em português e em inglês)
- . Nome do autor (somente em uma das cópias impressas) - deve vir à direita da página, acompanhado das referências acadêmicas do autor informadas em nota de rodapé.
- . Resumo; (no máximo 200 palavras) (NECESSÁRIO EM TRÊS IDIOMAS, obrigatoriamente português e inglês, o outro a escolha, preferencialmente espanhol)
- . Palavras-chave;
- . Abstract;
- . Keyword;

- . Resúmen
- . Palabras clave
- . Texto - usar para as **citações, bem como para as referências a autores, o sistema autor-data** de acordo com as atuais normas da ABNT;
- . Citação textual (caso haja) - até três linhas devem ser colocadas no corpo do texto entre **aspas**; com mais de três linhas devem vir destacadas do texto, em espaço simples;
- . Notas de rodapé (caso haja) - devem ser colocadas ao pé da página. As remissões para o rodapé devem ser feitas por números, na entrelinha superior;
- . Tabelas, gráficos e figuras (caso hajam) - devem ser numeradas consecutivamente, encabeçadas por título e conter legenda informando a fonte;
- . Fórmulas matemáticas, quando indispensáveis, deverão ser digitadas no próprio texto e numeradas sequencialmente.
- . Referências Bibliográficas - somente as que constarem do corpo do texto, de acordo com as normas ABNT/última versão.

As resenhas e comunicações dispensam o resumo e palavras-chave.

Obs.: Trabalhos entregues fora das normas ou sem revisão de português (de responsabilidade do autor) não serão analisados.

Da publicação

Os textos entregues à publicação serão apreciados por pareceristas **anônimos**: membros do Conselho Consultivo e professores do corpo docente da UNIMONTES ou de outra Instituição Universitária (especialista no tema proposto pelo artigo, desde que não seja o autor do mesmo), convidado para este fim.

Os textos voltarão aos autores caso seja necessário alguma alteração. Para tais casos, o trabalho final deverá ser novamente entregue em duas vias e em um disquete, de acordo com as normas informadas anteriormente. A Comissão Editorial, baseada nos pareceres recebidos, selecionará os trabalhos que serão publicados; os que não forem selecionados podem ser retirados pelo autor no Departamento de Economia da UNIMONTES, ou requisitados por correspondência, no prazo de 02 (dois) meses após o recebimento do parecer. Após tal prazo os mesmos serão destruídos.

CrITÉRIOS de Seleção

- . Escolha do tema, no caso de edições temáticas.
- . Relevância do tema
- . Coerência do artigo

Os trabalhos devem ser enviados para o Departamento de ECONOMIA da UNIMONTES.

Endereço:

Economia & Políticas Públicas (Revista do Departamento de Economia)

Universidade Estadual de Montes Claros - UNIMONTES

Campus Universitário “Prof. Darcy Ribeiro”

Centro de Ciências Sociais Aplicadas - Depto de Economia

Av. Dr. Rui Braga, s/n - Vila Mauricéia

39401-089 - Montes Claros - MG

Direitos

Os trabalhos publicados não serão remunerados em hipótese alguma

O (s) autor (es), ao submeterem o trabalho à análise, automaticamente cedem os direitos de publicação à Revista, em sua versão eletrônica. e/ou impressa (A revista também será impressa e depositada em algumas bibliotecas de referência)

Os autores dos trabalhos aprovados NÃO terão direito a qualquer exemplar da edição em que constar sua publicação, pois trata-se de versão eletrônica.

Serão aceitos trabalhos com, no máximo, três autores.

Todos os casos não previstos serão analisados e decididos pelo Conselho Editorial que, dentre outras atribuições, ficará encarregada de informar aos autores da possibilidade da publicação, **contra os quais não caberá recurso.**

EDIÇÃO ANTERIOR

Economia e Políticas Públicas	v. 1, n. 1	2º Semestre/2013	Semestral
-------------------------------	------------	------------------	-----------

APRESENTAÇÃO..... 5

ENSAIOS: A Experiência do Planejamento em Minas Gerais

REINVENTE COM A GENTE: A EXPERIÊNCIA DO BDMG 2007-2010 Paulo de Tarso Almeida Paiva.....	9
PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE E NOVAS PERSPECTIVAS DE GESTÃO GOVERNAMENTAL Renata Maria Paes de Vilhena.....	33

ARTIGOS:

O BRASIL E O NOVO DESENVOLVIMENTISMO Marcos Cordeiro Pires, Lucas José Dib.....	49
O PAPEL DAS UNIVERSIDADES NOS SISTEMAS DE INOVAÇÃO Sara Gonçalves Antunes de Souza.....	67
DETERMINANTES DA REPETÊNCIA NO ENSINO FUNDAMENTAL BRASILEIRO Maria Elizete Gonçalves, Eduardo L.G. Rios-Neto, Cibele Comini César	93
ESTIMATIVAS DA PRODUTIVIDADE DO CAPITAL PÚBLICO NO BRASIL Luckas Sabioni Lopes, Chrystian Soares Mendes.....	115
IMPACTOS DA ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA MUNICIPAL SOBRE AS RECEITAS MUNICIPAIS BRASILEIRAS NO NOVO MILÊNIO Cláudio Burian Wanderley.....	135
IMPLANTAÇÃO DE UM SISTEMA INTEGRADO DE MONITORAMENTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: DESAFIOS E PERSPECTIVAS Bruno Lazzarotti Diniz Costa, Pedro Lucas de Moura Palotti.....	157
O <i>POLICIAMENTO COMUNITÁRIO</i> ENTRE O APROFUNDAMENTO DEMOCRÁTICO E A PREVENÇÃO CRIMINAL – UMA PROPOSTA DE REVISÃO Letícia Godinho.....	181
ANALISE DO COMPORTAMENTO DO PIB NO MUNICÍPIO DE MONTES CLAROS-MG, NOS ANOS DE 1995 A 2007 Geraldo Matos Guedes.....	211