



XVII SARU

SEMANA DE ANÁLISE REGIONAL E URBANA

**O Urbano e o Regional: Planejamento e
Políticas Públicas no Brasil no Século XXI**

#VIVAUNIVERSIDADE



UNIFACS
LAUREATE INTERNATIONAL UNIVERSITY



XVII SARU
SEMANA DE ANÁLISE
REGIONAL E URBANA

O Urbano e o Regional: Planejamento e
Políticas Públicas no Brasil no Século XXI



UNIVERSIDADE SALVADOR – UNIFACS

ANAIS DA XVII SEMANA DE ANÁLISE REGIONAL E URBANA

**SALVADOR
EDITORA UNIFACS
2020**



XVII SARU
SEMANA DE ANÁLISE
REGIONAL E URBANA

O Urbano e o Regional: Planejamento e
Políticas Públicas no Brasil no Século XXI





PRESIDENTE: Abílio Gomes de carvalho Junior

CHANCELER: Manoel Joaquim Fernandes de Barros Sobrinho

REITORIA: Marcia Barros

DIRETORA ACADÊMICA DA PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU E LATO
SENSU: Carolina de Andrade Spinola

COORDENADORA DO CENTRO CULTURAL ADELMAR CARDOSO LINHARES:
Gismália Mendonça

COORDENADOR DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
DESENVOLVIMENTO REGIONAL E URBANO: Carolina de Andrade Spinola

Dados internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) (Sistema de
Bibliotecas da Universidade Salvador – UNIFACS) S471a

XVII Semana de Análise Regional e Urbana (2020: Salvador, BA)

Anais da XVII Semana – O Urbano e o Regional: Planejamento e Políticas
Públicas no Brasil no Século XXI. 2020. Salvador: UNIFACS, 2020.

Cd Rom

ISSN 22-375584

Evento realizado pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento
Regional e Urbano – PPDRU da Universidade Salvador – UNIFACS,
Salvador, BA.

CDD: 338.9



EXPEDIENTE

Artigos e Resumos da 17ª Semana de Análise Regional e Urbana, Salvador no ano de 2020/
org. Universidade Salvador - UNIFACS, Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento
Urbano e Regional - PPDRU. – Salvador, 2020.

COMISSÃO ORGANIZADORA DA XVII SEMANA DE ANÁLISE REGIONAL E URBANA

Diretora Científica Dra. Marcia Maria Couto Mello

Diretor Executivo Dr. Luiz Fernando Quintanilha

Adna Caroline Vale Oliveira

Aline de Souza Silva

Aline Machado de Farias Rosa

Antonio Gabriel Lessa Soares

Bruna de Souza Santos

Bruno Mota Lopes

Cassiana Santos da Silva Farias

Cevaldo Santos e Santos

Claudio Luiz Ariani Fontes

Diego Bricidio Santos

Firmino Nascimento Filho

Iolanda Soares de Barros

Joanemily Maria Ribeiro Alves

Júlia Dias Gomes

Layla Monique Carvalho Silva

Leonardo Silverio Golçalves de Santana

Liamara Xavier Sena

Lívia Veiga de Oliveira Bispo

Manuela Vieira Santos da Luz

Mariane Reis Vila Verde

Priscila Nascimento Ladeia de Almeida

Raissa da Matta Almeida

Suzana Gomes Cruz

COMISSÃO CIENTÍFICA

Dra. Adriana Amadeu Garcia Torres

Dra. Alcides dos Santos Caldas (UFBA)

Dra. Aliger dos Santos Pereira (UNEB)

Dra. Ana Licks Almeida Silva (UNIFACS)

Dra. Ana Maria Ferreira Menezes (UNEB)

Dra. Andréa da Silva Gomes (UESC)

Dr. Antônio Pasqualetto (PUC – GOIAS)

Dr. Antônio Pedro Gomes (ISCTE – IUL – LISBOA)

Dra. Ariadne Moraes Silva (UFBA)

Dra. Carolina de Andrade Spinola (UNIFACS)

Dra. Claudia Regina Oliveira Vaz Torres (UNEB)

Dra. Dahyse Oliveira e Oliveira (UNEB)

Dr. Daniel Kozak (UBA)

Dr. Cesar Barros Leal (UFC)

Dr. Claudio Maciel (UFRJ)



Dra. Denise Coutinho (UFBA)
Dr. Eduardo Meireles (UEMG)
Dr. Elson Cedro Mira (UESC)
Dr. Elvira Simões (UFA)
Dra. Fernanda Meneses de Castro (IFBAIANO)
Dr. Francisco Baqueiro Vidal (SEC. PLANEJAMENTO DO ESTADO DA BAHIA)
Dr. Gabriel Barros Gonçalves de Souza (UNIFACS)
Dr. Gervásio Ferreira dos Santos (UFBA)
Dr. Gilson Batista de Oliveira (UFIL – AMERICANA)
Dr. Glauco Carneiro (UFBA)
Dr. Guillermo Jajamovich (UBA)
Dr. Gustavo Costa (UFBA)
Dr. Helcio de Medeiros Júnior (IPP)
Dr. Helder Uzeda Castro (UNIFACS)
Dr. Helio Ponce Cunha (UEFS)
Dr. Ícaro Thiago Andrade Moreira (UNIFACS/ UFBA)
Dra. Iluska Lobo Braga (UFR)
Dr. Ives Romero Tavares do Nascimento (UF – CARIRI)
Dr. João Vitor Campos Silva (Norwegian University of Life Sciences/Instituto Juruá)
Dr. José Euclimar Xavier de Menezes (UNIFACS)
Dr. Jorge Antônio Santos Silva (UFRB)
Dr. José Gileá de Souza (UNIFACS)
Dr. José Rodrigues de Souza Filho (IFBAIANO)
Dr. Josias Alves de Jesus (UESB)
Dra. Lala Latifa Alaoui (Mohammed V University of Rabat)
Dr. Laumar Neves de Souza (UNIFACS)
Dra. Lídia Boaventura Pimenta (UNEB)
Dra. Lirandina Gomes (UNEB)
Dra. Lucia Marisy R.R. de Oliveira (UNIVASF)
Dra. Luciana Rodas Veras (UFBA)
Dra. Luzinete Barbosa Lyrio (UNIFACS)
Dr. Luiz Fernando Quintanilha (UNIFACS)
Dr. Manoel Joaquim Fernandes de Barros (UNIFACS)
Dra. Márcia Maria Couto Mello (UNIFACS)
Dr. Márcio Luiz Vargas Barbosa Filho (UFRPE)
Dr. Marcos Antônio Nunes Rodrigues (UFBA)
Dra. Maria Cândida Mousinho (UFBA)
Dra. Maria Esther Martínez Quinteiro (Universidad de Salamanca/UNIFACS)
Dra. Maria Mercerdez Galan Ladero (UNEX – ESPANHA)
Dra. Marília Moreira Cavalcante (UNIFACS/UNEB)
Dra. Melina Oliveira Melito (USP)
Dra. Natália Coimbra de Sá (UNEB)
Dr. Pedro Araújo Pietrafesa (PUC – GOIAS)
Dra. Patricia Chame Dias (SEC. DO PLANEJAMENTO DO ESTADO DA BAHIA)
Dra. Patricia Calderon (UNIGRANRIO)
Dra. Regina Celeste de Almeida Souza (UFBA)
Dr. Renato Barbosa Reis (UNIFACS)
Dr. Ricardo Augusto Souza Machado (UEFS)
Dr. Rita Carvalho (UEMG)
Dra. Rivalda Dias Martinz (UFBA)
Dr. Sergio Hage Fialho (UNIFACS)
Dr. Valdir Roque Dallabrida (UNC)
Dr. Victor Menezes Vieira (UNIFACS)



XVII SARU
SEMANA DE ANÁLISE
REGIONAL E URBANA

O Urbano e o Regional: Planejamento e
Políticas Públicas no Brasil no Século XXI





Sumário

ARTIGOS.....	11
EIXO 01 – SAÚDE E URBANIZAÇÃO	12
A questão da COVID-19 no estado da Bahia: possíveis relações a partir da problemática do saneamento básico	13
Desenvolvimento e acesso aos serviços de saúde no estado da Bahia: uma análise da distribuição dos leitos de internação das redes pública e privada	27
Impactos da COVID-19 e os efeitos na medida de proteção à economia	44
Salvador: Densidade demográfica urbana e sua importância relativa na expansão do contágio da COVID -19.....	57
Uma análise dos aglomerados subnormais em tempos da pandemia da COVID-19 no município de Salvador, Bahia.....	78
EIXO 02 – TURISMO E DESENVOLVIMENTO.....	100
Avaliação da gestão de unidades de conservação: uma análise dos ciclos RAPPAM dos parques nacionais da Amazônia	101
CHAPADA DIAMANTINA: um destino muito além do ecoturismo	122
Pós-modernidade e turismo: reflexões sobre o turismo de base comunitária no assentamento de reforma agrária eldorado	144
Água como suporte para o turismo na Chapada Diamantina: O caso do Rio Paraguaçu.....	161
Da cidade dos mortos a espaços turísticos: um destaque para o cemitério Campo Santo (Salvador/BA).....	170
EIXO 03 – VULNERABILIDADES, RESILIÊNCIA E GESTÃO DE SISTEMAS SÓCIOECOLÓGICOS	186
Indicadores de qualidade ambiental urbana: Uma revisão sistemática.....	187
A Maior Contaminação por Chumbo Registrada no Brasil, Santo Amaro, Bahia: Uma Revisão Sistemática	199
Implicações do uso e ocupação do solo na qualidade dos recursos hídricos: influência da contaminação por efluentes domésticos e pesticidas no Brasil.....	211
A bioeconomia como fator de fomento para o desenvolvimento sustentável na Zona Franca de Manaus	226
As Movimentações de massa e suas causas e consequências para a população do subúrbio de Salvador/BA.....	256
EIXO 04 – DIREITO À CIDADE E AS DESIGUALDADES.....	272
Salvador da Bahia e seu urbanismo colonial do século XVI.....	273
O Desenvolvimento urbanístico e arquitetônico da capital da Bahia no período seabrista.....	284



Os modos de viver revelados pela arquitetura residencial de Salvador nas duas primeiras décadas dos séculos XX e XXI	298
A importância da gestão municipal como ferramenta para o direito à cidade: uma análise do planejamento estratégico da cidade do Salvador – 2017-2020.	316
História e Desenvolvimento no Interior da Bahia: hipóteses para uma agenda de pesquisa	326
Processo de urbanização soteropolitana e sua relação com a degradação ambiental	339
RESUMOS EXPANDIDOS.....	356
Novas dinâmicas de produção do espaço urbano no eixo da rodovia Helder Cândia em Cuiabá-MT.....	356
A coordenação entre as políticas externa e portuária do Brasil: um estudo de caso sobre a ANTAQ.....	368
EIXO 05 – DESENVOLVIMENTO REGIONAL E URBANO: VELHOS E NOVOS DEBATES	380
De que Desenvolvimento estamos falando? Uma breve discussão teórica sobre o termo segundo as abordagens convencional e alternativa da ciência econômica.....	382
Análise do desenvolvimento das cidades: efeitos da Revolução Industrial e do Capitalismo	394
Durkheim, Marx e Weber: possibilidades de análise para a questão da pobreza no Estado da Bahia	407
O Subúrbio Ferroviário de Salvador - História e atualidade das transformações urbanas à luz da teoria das cidades	421
EIXO 06 – EDUCAÇÃO E DESENVOLVIMENTO.....	572
A Nova Gestão Pública e a Educação no Brasil.....	537
Desenvolvimento como liberdade e a interface com o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica: uma reflexão sobre o desempenho dos estudantes dos municípios de Sobral/CE e Santo Antônio de Jesus/BA.....	550
Privatização do Ensino Superior : Perfil do Crescimento nos Últimos 27 anos....	568
Avaliação do estilo de aprendizagem de mestrados em administração em aulas remotas.....	589
EIXO 07 – QUEM TEM MEDO DO CÁRCERE? A URBIS E OS DIREITOS HUMANOS EM ESPAÇOS DE CONFINAMENTO PENAL: BRASIL (SALVADOR, FORTALEZA, CAMPO GRANDE), PORTUGAL E ESPANHA REFLETEM SUAS EXPERIÊNCIAS NO CENÁRIO DA PANDEMIA.....	639
O Poder Disciplinar como Mecanismo de Controle Social: um breve estudo à ótica do pensamento de Michel Foucault.....	608
EIXO 08 – GESTÃO E DESENVOLVIMENTO	648



Inovação Tecnológica e Gestão Portuária: um Estudo de Caso no Terminal de Aratu da VOPAK Brasil S/A.....	617
Planejamento Estratégico no Ministério Público: um Estudo do Alinhamento entre o Ministério Público do Estado da Bahia e o Conselho Nacional do Ministério Público.....	632
Decisão, Planejamento e Implantação de Serviços Compartilhados: Um Estudo do Centro de Operações Financeiras da Petrobras na Bahia.....	675
Comunicação e marketing relacionado a causas em tempos de pandemia.....	667
Parcerias Público-Privadas como solução de investimento no Estado da Bahia...	681
Gerações e percepção de motivação para trabalhar: um estudo com profissionais em teletrabalho no contexto da pandemia da covid-19.....	694
Ruídos na comunicação vs. Transparência na administração pública brasileira	716



ARTIGOS



EIXO 01 – SAÚDE E URBANIZAÇÃO



A questão da COVID-19 no estado da Bahia: possíveis relações a partir da problemática do saneamento básico

The question of COVID-19 in the state of Bahia: possible relations based on the problem of basic sanitation

Manuela Vieira Santos da Luz

Engenheira Ambiental e Sanitarista pela Universidade Salvador – UNIFACS, Brasil.
Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Urbano,
Universidade Salvador – UNIFACS, Brasil.
E-mail: manuelavieirasl@hotmail.com

Aline de Souza Silva

Biotechnologista pela Universidade Federal da Bahia – UFBA, Brasil.
Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Urbano,
Universidade Salvador – UNIFACS, Brasil.
E-mail: aln.souzasilva@gmail.com

Adna Caroline Vale Oliveira

Engenheira Ambiental e Sanitarista pela Universidade Salvador – UNIFACS, Brasil.
Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Urbano,
Universidade Salvador – UNIFACS, Brasil.
E-mail: adnacaroliine@hotmail.com

Ícaro Thiago Andrade Moreira

Doutor em Geologia Ambiental, Hidrogeologia e Recursos Hídricos pela Universidade Federal da Bahia – UFBA, Brasil.
Professor Adjunto do Departamento de Engenharia Ambiental da Universidade Federal da Bahia – UFBA, Brasil.
E-mail: icarotam@ufba.br

Renato Barbosa Reis

Doutor em Biotecnologia em Saúde e Medicina Investigativa pela Fundação Oswaldo Cruz – FIOCRUZ, Brasil.
Professor do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Urbano,
Universidade Salvador – UNIFACS, Brasil.
E-mail: renato.reis@unifacs.br

Laumar Neves de Souza

Doutor em Ciências Sociais pela Universidade Federal da Bahia – UFBA, Brasil.
Professor do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Urbano,
Universidade Salvador – UNIFACS, Brasil.
E-mail: laumar.souza@unifacs.br

Resumo



Na Bahia, cerca de 82% da população tem acesso a rede de água tratada e apenas 39% à rede de esgotamento sanitário. Diante da possibilidade do coronavírus, causador da COVID-19, sobreviver em superfícies por horas ou dias, sugere-se que o patógeno pode ser transmissível por contato com efluentes domésticos ou água não tratados, permitindo a contaminação ambiental. Este trabalho se debruça sobre a cobertura do acesso à serviços de saneamento básico entre os municípios do estado da Bahia, bem como compreender as possíveis relações entre o acesso aos serviços supracitados com a incidência de casos de COVID-19 no estado. A metodologia empregada consiste em uma pesquisa quantitativa, baseada em um estudo de caso, cujos dados referentes à população atendida por abastecimento de água e esgotamento sanitário e os casos confirmados da COVID-19 foram correlacionados. Os dados foram tratados e a análise espacial foi realizada utilizando o software QGIS. A partir da correlação dos dados, é possível afirmar que apenas a cobertura de acesso ao saneamento básico não é o suficiente para explicar a incidência de casos da COVID-19 no território baiano, embora os mecanismos ligados à transmissão do vírus por amostras ambientais ainda não tenham sido devidamente elucidados. O debate interdisciplinar sobre as possíveis condicionantes da incidência da COVID-19, além do déficit do acesso ao saneamento básico frente a este cenário pandêmico dá espaço para a conscientização sobre a importância de investir neste setor, visto que está diretamente relacionado a questões de saúde pública e ambiental.

Palavras-chave: Saneamento Básico. Análise espacial. COVID-19. Incidência. Bahia.

Abstract

In Bahia, about 82% of the population has access to the treated water network and only 39% to the sewage network. In view of the possibility of the coronavirus, which causes COVID-19, to survive on surfaces for hours or days, it is suggested that the pathogen may be transmissible through contact with untreated domestic effluents or water, allowing environmental contamination. This work focuses on the coverage of access to basic sanitation services among municipalities in the state of Bahia, as well as understanding the possible relations between access to the services mentioned above with the incidence of cases of COVID-19 in the state. The methodology used consists of a quantitative research, based on a case study, whose data referring to the population served by water supply and sewage and the confirmed cases of COVID-19 were correlated. The data were treated and the spatial analysis was performed using the QGIS software. From the correlation of the data, it is possible to state that the coverage of access to basic sanitation alone is not enough to explain the incidence of COVID-19 cases in Bahia, although the mechanisms linked to the transmission of the virus by environmental samples have not yet have been duly clarified. The interdisciplinary debate on the possible conditioning factors for the incidence of COVID-19, in addition to the lack of access to basic sanitation in the face of this pandemic scenario, gives rise to awareness of the importance of investing in this sector, as it is directly related to public health issues. and environmental.

Keywords: Sanitation. Spatial analysis. COVID-19. Incidence. Bahia

1 INTRODUÇÃO



Conforme dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), os serviços de abastecimento de água potável¹ e de esgotamento sanitário² em 2010, em todo Brasil, contemplavam cerca de 81% e 46% da população e, em 2018, 83% e 53% respectivamente (SNIS, 2020). Estes dados demonstram uma falha de cobertura dos serviços de saneamento básico, especialmente esgotamento sanitário.

Partindo-se da escala nacional para a regional, essa problemática revela-se ainda mais grave. Tratando-se das regiões do Brasil, em 2018, as regiões Norte e Nordeste apresentaram dados deficitários quando comparadas às outras regiões do Brasil: 10% da população atendida com serviço de esgotamento e 57%, com serviço de água na região Norte; 28% da população com acesso a rede de esgoto e 74% com acesso a abastecimento de água tratada na região Nordeste.

Em 2010, 76% e 27% da população baiana tinha acesso ao serviço de rede de água e esgoto respectivamente e, em 2018, cerca de 82% da população baiana tinha acesso a rede de água tratada e apenas 39% à rede de esgotamento sanitário (SNIS, 2020). Estes dados seguem a mesma tendência nacional de pouco avanço durante oito anos, além do percentual ainda mais deficitário quando se trata do acesso à infraestrutura sanitária adequada. Este cenário demonstra uma alta fragilidade do saneamento no estado da Bahia e, conseqüentemente, maior exposição à diversas doenças, em especial as de veiculação hídrica (SILVA et al., 2019).

Diante da possibilidade de diversos microrganismos sobreviverem em superfícies por horas ou dias, sugere-se que patógenos³ podem ser transmissíveis por contato com água ou efluentes domésticos não tratados, permitindo ainda a contaminação ambiental (SANJUAN-REYES et al., 2020).

A *Corona Vírus Disease 2019*, conhecida pela sigla COVID-19, é uma doença respiratória e altamente infecciosa, causada pelo novo coronavírus, o SARS-COV-2. Em dezembro de 2019, o vírus foi identificado ao infectar humanos em Wuhan, na China, local onde iniciou a transmissão entre humanos. Mediante a rápida propagação da doença e declaração da OMS em 11 de março de 2020 sobre a pandemia da COVID-19, diversos países decretaram estado de emergência. Além disto, foram adotadas medidas como o isolamento social, a lavagem das mãos e o uso de máscaras, fundamentais para evitar ou mitigar o contágio (MELLO et al., 2020; UNASUS, 2020). Embora ainda não se tenha estudos conclusivos acerca da contaminação via esgoto ou água não tratada, cabe enfatizar que a pandemia tornou ainda mais vivo o debate sobre o importante papel do saneamento básico, principalmente diante da grande falha do acesso a estes serviços, ao evitar exposição e diminuir os riscos de contágio da doença.

Até 10 de agosto de 2020, mais de 23 milhões de casos positivos da COVID-19 foram confirmados em 215 países. No Brasil, são mais de 3 milhões de pessoas contaminadas, o que o tornou o segundo país com maior número de casos em todo mundo, atrás apenas dos Estados Unidos com cerca de 5 milhões (WORLDMETERS, 2020). Na região Nordeste, 1.083.793 pessoas são portadoras do SARS-COV-2, representando cerca de 30% do total de casos no país. A Bahia possui 236.050 casos

¹ O serviço de abastecimento de água potável é constituído pelas “atividades e pela disponibilização e manutenção de infraestruturas e instalações operacionais necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e seus instrumentos de medição” (BRASIL, 2020).

² Esgotamento sanitário é definido pelo conjunto de “atividades e pela disponibilização e manutenção de infraestruturas e instalações operacionais necessárias à coleta, ao transporte, ao tratamento e à disposição final adequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até sua destinação final para produção de água de reúso ou seu lançamento de forma adequada no meio ambiente” (BRASIL, 2020).

³ Patógenos são definidos como microrganismos capazes de causar doenças, ou seja, causar danos ao hospedeiro (BMC BIOLOGY, 2020)



confirmados de COVID-19, sendo o estado com maior número de contaminados da Região Nordeste, com 22% da população da região (BRASIL, 2020; SESAB, 2020).

Em face desse quadro, tem-se que o presente trabalho debruça-se sobre a questão da COVID-19 na Bahia, bem como suas possíveis relações com a problemática do acesso ao saneamento básico. Para dar conta desta tarefa, a metodologia empregada consiste em uma pesquisa quantitativa, baseada em um estudo de caso, cujos dados referentes à população atendida por abastecimento de água e esgotamento sanitário e os casos confirmados da COVID-19, encontrados no SNIS e na SESAB respectivamente, foram correlacionados.

Feita essas ponderações, cumpre informar que se optou por estruturar esta investigação em quatro seções, além desta Introdução e das Considerações Finais. A seguir, serão apresentados os aspectos teóricos que embasam as discussões acerca das possíveis relações entre a incidência dos casos confirmados de COVID-19 e a questão do saneamento básico; a descrição do percurso metodológico trilhado e, por fim, a discussão dos resultados encontrados.

2 ENTENDENDO AS POSSÍVEIS RELAÇÕES ENTRE A QUESTÃO DO SANEAMENTO BÁSICO E DA COVID-19

O acesso a serviços básicos como o de saneamento é reconhecido pela Organização das Nações Unidas (ONU), sendo essencial para se alcançar todos os outros direitos humanos e para auxiliar no desenvolvimento local de forma sustentável (UNITED NATIONS, 2010). Em 2015, líderes mundiais tomaram a decisão de elaborar 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e 169 metas com o propósito de reduzir e/ou mitigar a pobreza, promover bem-estar e prosperidade, auxiliar na proteção do meio ambiente e impulsionar a criação de ações contra a mudança global do clima até o ano de 2030. Considerando os objetivos estabelecidos pela ONU destaca-se o Objetivo 6, que trata de assegurar a disponibilidade e a gestão sustentável da água e do saneamento para todos e o Objetivo 11, que dedica-se a tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL, 2019; ONU, 2015).

O saneamento básico é definido como um conjunto de infraestruturas e instalações operacionais que visam prestar serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e drenagem de águas pluviais (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2020). No Brasil, a Política Nacional de Saneamento (PNS), instituída pela Lei nº 11.445/2007, foi criada com o objetivo de estabelecer as diretrizes nacionais para o saneamento básico (BRASIL, 2007), propondo-se a preservar o meio ambiente, prevenir a disseminação de diversas doenças e, conseqüentemente, promover boas condições de saúde e qualidade de vida para a população (INSTITUTO TRATA BRASIL, 2012).

A PNS, no dia 15 de julho de 2020, passou por algumas alterações devido a necessidade de se propor uma maior abrangência das suas diretrizes, sendo sancionada a Lei nº 14.026/2020, que atualizou o marco legal do saneamento básico (BRASIL, 2020a). Dentre as alterações, foi atribuída a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) a prerrogativa de regular o setor, definindo e organizando as normas para prestação de serviços, além de continuar garantindo a segurança hídrica. O novo marco do saneamento também permite a iniciativa privada na prestação destes serviços, além de estabelecer novos prazos para o encerramento dos “lixões” e definir metas para a universalização dos serviços de água e esgoto até o ano de 2033 (BRASIL, 2020b).



Considerando os princípios fundamentais da PNS, o art. 3º, que foi alterado pela Lei 14.026/20, no seu inciso I, define o conjunto de serviços públicos, infraestruturas e instalações operacionais necessárias para o fornecimento dos serviços de saneamento básico (BRASIL, 2020a). A oferta de serviços essenciais como abastecimento de água potável e esgotamento sanitário parte do pressuposto de que a água é um recurso natural limitado, essencial à vida dos seres vivos e que deve ser assegurada à atual e às futuras gerações a sua disponibilidade em quantidade e obedecendo a padrões de qualidade (ANA, 2019; BRASIL, 1997). Assim, a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMED), através do relatório de Brundtland de 1987, conceitua o desenvolvimento sustentável como o "desenvolvimento que responde às necessidades do presente sem comprometer as possibilidades das gerações futuras de satisfazer suas próprias necessidades" (RAYNAUT; ZANONI, 1993 *apud* MONTIBELLER FILHO, 1993).

Na esfera da Secretaria Nacional de Saneamento (SNS), do Ministério do Desenvolvimento Regional, o Brasil tem como maior e mais importante instrumento de informação o SNIS. O SNIS oferece informações nos âmbitos institucional, administrativo, operacional, gerencial, econômico-financeiro, contábil e de qualidade dos serviços de água, esgoto e manejo de resíduos sólidos (SNIS, 2020).

Considerando que a falta de planejamento para o crescimento de cidades e regiões acarretam numa maior pressão sobre os recursos naturais, através da atividade antrópica, estas acabam por sofrer com condições precárias de saneamento básico (ROCHA; PINHEIRO; COSTA, 2020). Posto isso, para a compreensão desta problemática, nota-se a relevância do saneamento ambiental, que abrange os direitos ao abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo dos resíduos sólidos e drenagem de águas pluviais, aliado a preocupação em prevenir a ocorrência de veiculação de doenças (CAIRNCROSS, 2018). Partindo-se do pressuposto de que o saneamento ambiental também almeja boas condições de saúde à população, percebe-se que a detecção de fatores ambientais que interferem na saúde humana são primordiais para o controle de doenças (DEILAMI *et al.*, 2017; CAIRNCROSS, 2018).

A infecção pelo SARS-COV-2 apresenta um alto espectro clínico, desde infecções assintomáticas, manifestação de alguns sintomas como tosse, febre, perda do olfato, alteração no paladar, quadros graves como a síndrome respiratória aguda grave (SARS) e até morte. Sabe-se que a transmissão ocorre de pessoa para pessoa, por contato próximo via gotículas de saliva, espirro, tosse e via objetos inanimados como celulares, talheres, maçanetas, entre outros (WHO, 2020; MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2020).

O diagnóstico da COVID-19 é realizado mediante a avaliação do quadro clínico do paciente, bem como por meio da realização de exames laboratoriais como o teste de biologia molecular RT-PCR e alguns tipos de testes imunológicos como a imunocromatografia (teste rápido), ensaio imunoenzimático (ELISA), entre outros. As principais recomendações para prevenir a contaminação envolvem a lavagem frequente das mãos, uso de máscaras, distanciamento social e o não compartilhamento de objetos (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2020).

A transmissão fecal ou oral do vírus SARS-CoV-2 através do esgoto ou água não tratados ainda não foi esclarecida. No surto da SARS em 2003, foram identificadas rotas de transmissão "altamente provável" envolvendo aerossóis de águas residuais (NGHIEM *et al.*, 2020). Carraturo *et al.* (2020) enfatizam que a viabilidade do vírus em amostras de efluentes domésticos se mostrou em níveis baixos e, com base em estudos de águas superficiais, as chances de sobrevivência do vírus causador da COVID-19 são muito baixas em temperaturas superiores a 20°C. No entanto, sugerem que não se deve



descartar o risco de transmissão do vírus da COVID-19 através do contato com águas superficiais e efluentes contaminados.

Em função do conhecimento adquirido por cientistas e especialistas, no que diz respeito a doenças muito semelhantes a COVID-19, os estudos tomaram o rumo de relacionar os sintomas e a presença do vírus às condições de saneamento das localidades (YEO; KAUSHAL; YEO, 2020; LODDER; HUSMAN, 2020). No entanto, alguns estudos feitos indicam que o material genético viral foi detectado em efluentes, porém estes apresentam a infecciosidade nula, como no estudo realizado por Rimoldi *et al.* (2020). Entretanto, ainda que a infecciosidade do vírus excretado no meio ainda seja um ponto de discussão dos estudos, a detecção genética do vírus em sistemas de efluentes é um fator a ser tratado pela vigilância, pois implica em sérios problemas, principalmente em áreas que oferecem infraestrutura inadequada para cobertura dos serviços de saneamento.

Bontempi *et al.* (2020) afirmam que, ao estudar os padrões de difusão de contaminação da COVID-19 no contexto espacial e considerando as limitações de estudos sobre a transmissão da doença a partir de amostras ambientais, é necessária uma abordagem interdisciplinar. Para os autores, as pesquisas sugeriram

“[...] uma correlação direta entre poluição ambiental e dinâmica de contágio (ou seja, poluição do ambiente para o homem), indicando assim que outros mecanismos além da transmissão de pessoa para pessoa podem explicar a difusão da COVID-19. No entanto, estes estudos não consideraram que resultados complexos, como os padrões de difusão de uma pandemia, são normalmente causados por uma multiplicidade de fatores ambientais, econômicos e sociais” (BONTEMPI *et al.*, 2020, p. 1).

Esta interdisciplinaridade permite conectar o perfil de contaminação da doença à aspectos socioeconômicos dos municípios, onde relações comerciais são “uma expressão sintética das relações sociais mais elevadas criadas pelas atividades econômicas” (BONTEMPI *et al.*, 2020). Além disto, é oportuno correlacionar com outros fatores como procedimentos de higiene, tempo de incubação do vírus, taxa de transmissão, entre outros (BONTEMPI *et al.*, 2020).

3 PERCURSO METODOLÓGICO

A metodologia empregada neste estudo consistiu em uma pesquisa de natureza quantitativa do tipo explicativa, na qual o método utilizado baseia-se em um estudo de caso que, segundo Gil (2008), é um tipo de análise profunda para a investigação de um fato que permite o conhecimento amplo e detalhado do fenômeno estudado. O procedimento empregado baseou-se na coleta, utilização e interpretação de dados relativos ao abastecimento de água, esgotamento sanitário e casos confirmados de COVID-19 na Bahia.

3.1 Área de estudo

A estado da Bahia possui 564.7 mil km² de extensão e ocupa a quarta posição no *ranking* dos estados mais populosos do Brasil. Localizado na região Nordeste do Brasil, a Bahia é formada por 417 municípios, com um total de 14,8 milhões de habitantes (SNIS, 2018). Por ser o maior estado em extensão territorial do Nordeste, a sua densidade demográfica é baixa, com 24,82 hab/km². O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é

de 0,660, estando abaixo da média nacional e na faixa de médio desenvolvimento (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE, 2017).

3.2 Coleta e tratamento dos dados

Para a coleta das informações sobre os casos de COVID-19, foi realizada uma consulta no Boletim Epidemiológico disponibilizado pela Secretaria da Saúde do Estado da Bahia (SESAB) de número 139, do dia 10 de agosto de 2020. O referido documento fornece as informações agrupadas por Núcleo Regional de Saúde, sendo eles: Centro-Leste, Centro-Norte, Extremo-Sul, Leste, Nordeste, Norte, Oeste, Sudoeste e Sul.

Os indicadores municipais consolidados referentes à população total por município, acesso ao abastecimento de água e esgotamento sanitário do estado da Bahia foram coletados na base de dados do SNIS – Série Histórica de 2018, informações mais recentes disponibilizadas pela plataforma. Para possibilitar uma melhor interpretação, foram calculados os percentuais dos dados absolutos coletados no SNIS.

Portanto, todas as informações coletadas para cada município baiano foram reunidas em uma planilha no Excel: população total (2018), percentual da população com acesso ao serviço de abastecimento de água (2018), percentual da população com acesso ao serviço de esgotamento sanitário (2018), incidência de casos confirmados de COVID-19 (10 de agosto de 2020). Em caso de ausência de qualquer dado, foi atribuído o valor “0” nas células correspondentes.

Para melhor visualização do cenário atual nos municípios, os dados foram manipulados de forma a calcular o coeficiente para cada variável, conforme a padronização recomendada pelo Ministério da Saúde. Esta padronização estabelece que o coeficiente de incidência deve ser calculado por 100.000 habitantes (Quadro 1).

Quadro 1 – Indicadores e coeficientes adotados no estudo

Indicador	Coeficiente	Escala	Fonte, Ano
Coeficiente de incidência de casos confirmados de COVID-19 (10 de agosto de 2020)	$[(\text{Total de casos} / \text{População total}) * 100.000 \text{ hab}]$	Estadual Municipal	SESAB, 2020
Percentual da população com acesso a serviço de abastecimento de água	$[(\text{População total atendida com abastecimento de água} / \text{População total}) * 100]$	Estadual Municipal	SNIS, 2018
Percentual da população com acesso a serviço de esgotamento sanitário	$[(\text{População total atendida com esgotamento sanitário} / \text{População total}) * 100]$		

Fonte: SNIS (2018) e SESAB (2020).

3.3 Sistema de Informações Geográficas (SIG)

Para a análise e representação espacial dos dados foi utilizado o *software* QGIS na versão 3.10.3. A partir das informações contidas na planilha do Excel, foram gerados mapas de distribuição espacial dos coeficientes de acesso ao serviço de abastecimento de água e acesso ao serviço de esgotamento sanitário (Figura 1).

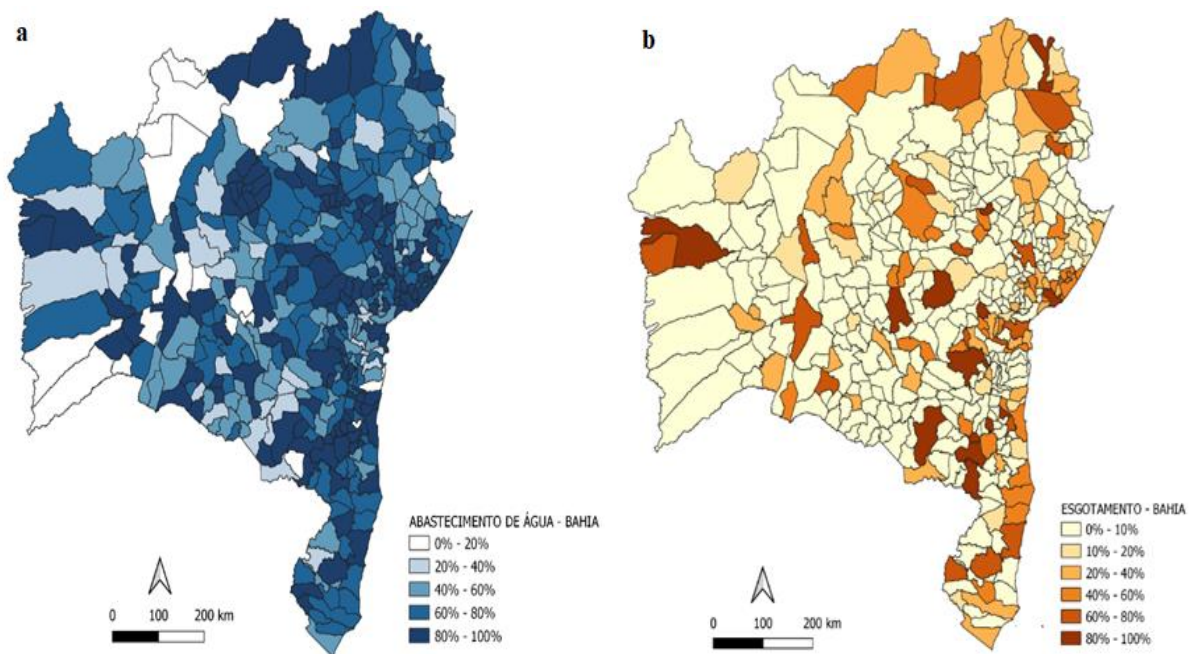
Quanto ao coeficiente de incidência dos casos de COVID-19, foi realizada a plotagem desta informação utilizando os mapas de distribuição espacial. Foram criados centroides – que representa o centro de massa de cada município – o que permitiu a sobreposição do coeficiente de incidência dos casos de COVID-19 sobre cada mapa de distribuição espacial referente ao saneamento básico. A partir do raio de 85000m dos centroides, obteve-se, portanto, os mapas de calor (Figura 2) da incidência de casos da COVID-19 em relação ao acesso ao saneamento básico nos municípios da Bahia.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Em relação à distribuição espacial referente ao acesso à serviços de abastecimento de água (Figura 1a), notou-se que há uma parcela dos municípios (21) em que a população possui um baixo percentual de atendimento. Os municípios que apresentaram um percentual de atendimento acima de 20% mostraram com uma distribuição heterogênea. Apenas 136 cidades possuem cobertura de 80% a 100%, dentre elas a capital Salvador, onde 91% da população tem acesso ao abastecimento de água.

O cenário encontrado na distribuição espacial de acesso aos serviços de esgotamento sanitário (Figura 1b) evidenciou um déficit expressivo de cobertura do serviço citado. Observou-se que, em 310 municípios até 80% da população não é assistida com o serviço de esgotamento sanitário, enquanto apenas 25 localidades do território baiano possuem entre 70% e 100% da população atendida por serviços de tratamento de efluentes domésticos. Conforme dados do SNIS (2018), cerca de 62% dos municípios baianos não são assistidos com infraestrutura sanitária e 4% não possui acesso à água potável. Estes dados podem indicar uma negligência na coleta e/ou tratamento destas informações, revelando uma certa limitação de acesso as informações sobre saneamento.

Figura 1 – Distribuição do acesso aos serviços de abastecimento de água (a) e esgotamento sanitário (b) na Bahia, 2018



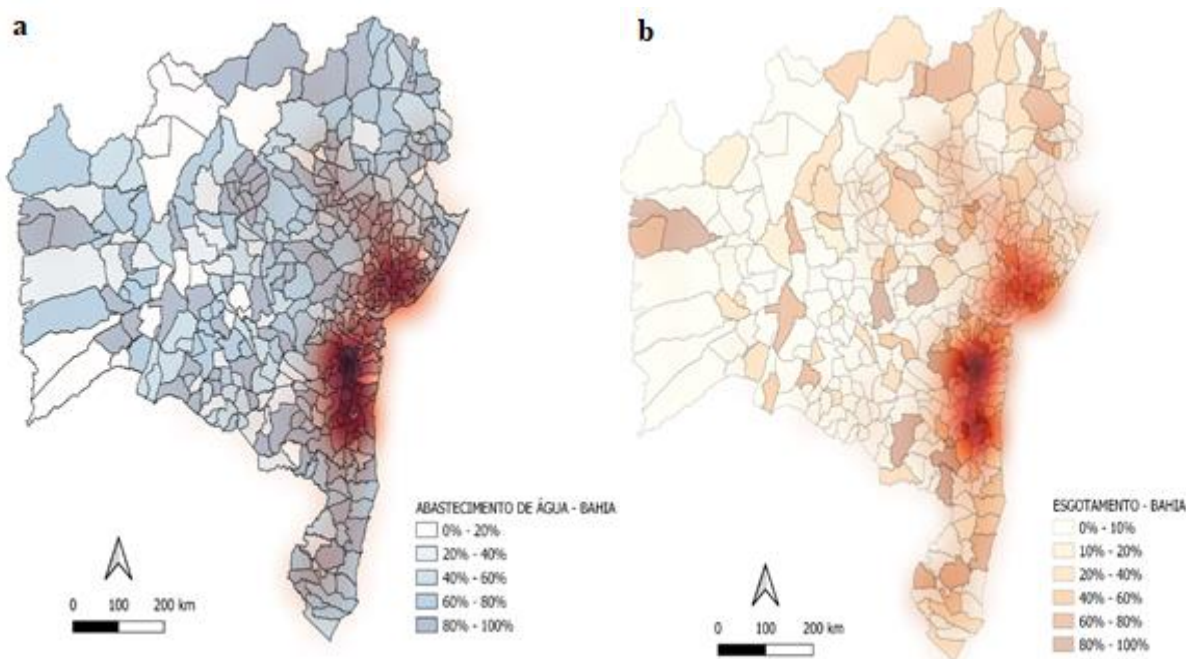
Fonte: SNIS (2018).

De acordo com Loureiro (2009) aproximadamente 69% da área total do estado da Bahia encontra-se no semiárido, onde as condições de saneamento básico são consideradas precárias. Portanto, percebeu-se uma significativa discrepância entre os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário nas cidades da região anteriormente citada. Cabe destacar o município de Jaguarari, que contempla mais da metade da população (65%) com os serviços de água, entretanto, apresenta um alto déficit de acesso à destinação final adequada de efluentes domésticos, atendendo apenas 28% dos habitantes.

Foi realizada uma pesquisa para diagnosticar características de diferentes modelos de gestão dos serviços de água e esgoto na Bahia. O estudo revelou que nos municípios investigados (Jaguarari, Seabra, Juazeiro, Jequié, Barra da Estiva, Sobradinho e Ilhéus) os gestores promovem ações em concordância com políticas públicas estaduais e federais. Entretanto, apontam para a necessidade de criação de políticas específicas, com diretrizes voltadas ao planejamento desses serviços que por vezes são deixados de lado pelo titular, ficando a cargo do prestador articular melhores condições de saneamento para as localidades supracitadas (LOUREIRO, 2009).

Neto e Jesus (2014) afirmaram que o baixo atendimento e qualidade dos serviços de água e esgoto estão intimamente ligados à baixa renda mensal de uma parcela da população, além de morarem em zonas afastadas do centro das cidades. Assim, o montante de esgoto gerado não recebe a destinação adequada e acaba sendo lançado em corpos hídricos, o que resulta no desequilíbrio do ecossistema aquático, em problemas sociais e de saúde pública como a vulnerabilidade relacionada ao contágio de doenças de veiculação hídrica.

Figura 2 – Mapa de calor da incidência da COVID-19 mediante distribuição do acesso ao abastecimento de água (a) e esgotamento sanitário (b) na Bahia, 2018



Fonte: SNIS (2018) e SESAB (2020).



Ao correlacionarmos o percentual da população atendida com água potável e a densidade de casos da COVID-19 na Bahia (Figura 2a), notou-se que as áreas mais “quentes” do mapa ou seja, com maior incidência dos casos, estão concentradas em municípios como Marau (17%), Teolândia (33%), Wenceslau Guimarães (51%), Apuarema (66%), Jitaúna (76%), Candeias (89%) e Salvador (91%). Através do mapa de calor da incidência de casos confirmados de COVID-19 em relação ao percentual da população assistida por esgotamento sanitário (Figura 2b), afirma-se que as regiões mais “quentes” estão localizadas sobre municípios com diferentes coberturas sanitárias, a exemplo de Itajuípe (100%), Jequié (88%), Teolândia (62%), Jaguaquara (33%), Camamu (7%), Gandu (0%).

A relevância do acesso à água potável pode estar fortemente ligada às medidas profiláticas, como lavar as mãos. Já a expansão do acesso ao esgotamento sanitário auxilia no monitoramento ambiental da doença, visto que a detecção do vírus em esgoto, mesmo quando a prevalência de COVID-19 é baixa, indica que a vigilância de esgoto pode ser uma ferramenta importante e sensível para monitorar a circulação do vírus na população (FOLADORI et al., 2020; MEDEMA et al., 2020; LODDER; HUSMAN, 2020; LIU, 2020; SANJUAN-REYES; GÓMEZ-OLIVÁN; ISLAS-FLORES, 2020; RIMOLDI et al., 2020). Vale destacar o monitoramento do avanço da doença de Belo Horizonte. Estudos mais recentes apontam para uma “tendência de declínio das infecções por COVID-19 na cidade” a partir de amostras de efluentes domésticos. O declínio é reforçado pela ausência do SARS-COV-2 em uma das nove regiões monitoradas no rio Ribeirão Arrudas, importante rio da capital mineira (G1 GLOBO.COM, 2020).

Portanto, diante da heterogeneidade da cobertura de acesso ao abastecimento de água e esgotamento sanitário em diferentes municípios localizados nas regiões com maior densidade de casos da COVID-19 na Bahia, foi observado que a alta densidade de casos não está diretamente relacionada ao serviço de saneamento prestado do ponto de vista da contaminação ambiente-indivíduo, portanto, esta informação torna-se útil para tomada de decisão para lidar com o avanço da doença no estado.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os indicadores de saneamento básico na Bahia revelam a necessidade de políticas públicas voltadas para estes serviços, visto que melhorias das condições sanitárias impactam na qualidade socioambiental. Os dados encontrados mostram que o déficit no acesso ao esgotamento sanitário e a vulnerabilidade do ponto de vista da saúde pública e qualidade ambiental são alarmantes. Nota-se uma carência ainda maior no acesso ao esgotamento sanitário quando comparado aos dados relacionados ao abastecimento de água potável, realidade que também se manifesta em todo o Brasil.

É possível afirmar que apenas a cobertura do acesso ao saneamento básico não é o suficiente para explicar a incidência de casos da COVID-19 no território baiano, embora os mecanismos ligados à transmissão do vírus por amostras ambientais ainda não tenham sido devidamente elucidados. Os resultados encontrados e as discussões em outros trabalhos apontam para a necessidade do olhar interdisciplinar sobre as condicionantes relacionadas à incidência dos casos confirmados da COVID-19, considerando também aspectos sociais, econômicos e culturais.

Pesquisas futuras envolvendo o entendimento de todas as possíveis formas de transmissão do SARS-COV-2 são fundamentais para a tomada de medidas preventivas. Fomentar o debate interdisciplinar sobre as possíveis condicionantes da incidência da COVID-19, bem como o déficit de cobertura de serviços tão essenciais como os de saneamento básico frente a este cenário pandêmico abre possibilidade de



conscientização da importância de investir neste setor, visto que está diretamente relacionado a questões de saúde pública e ambiental.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS E SANEAMENTO BÁSICO – ANA. **Conjuntura Recursos Hídricos Brasil 2019**. Brasília: ANA, 2019. Disponível em: <<http://conjuntura.ana.gov.br/gestaoagua>>. Acesso em 14 ago. 2020.

BMC BIOLOGY. **What is a pathogen? A question that begs the point**. Disponível em: <<https://bmcbiol.biomedcentral.com/articles/10.1186/1741-7007-10-6>>. Acesso em 08 ago. 2020.

BONTEMPI, et al. Understanding COVID-19 diffusion requires an interdisciplinary, multidimensional approach. **Environmental Research**, v 188, Sept 2020, 109814, p. 1-12.

BRASIL. Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997. Política Nacional de Recursos Hídricos. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 1997.

BRASIL. Lei n. 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei no 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 jan. 2007. Seção 1.

BRASIL. Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020. Atualiza o marco legal do saneamento básico e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2020a.

BRASIL, 2020. **Novo Marco do Saneamento permitirá a universalização do serviço**. Disponível em: <<https://www.gov.br/pt-br/noticias/transito-e-transportes/2020/06/novo-marco-do-saneamento-permitira-a-universalizacao-do-servico>>. Acesso em: 12 ago. 2020.

BRASIL. **Painel Coronavírus**. 2020. Disponível em: <<https://covid.saude.gov.br/>>. Acesso em: 18 ag. 2020.

CAIRNCROSS, S. The public health benefits of urban sanitation in low and middle income countries. **Utilities Policy**, v.51, p.82-88, abr. 2018. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0957178717302886>. Acesso em: 29 set. 2020.

CARRATURO, F. *et al.* Persistence of SARS-CoV-2 in the environment and COVID-19 transmission risk from environmental matrices and surfaces. **Environmental Pollution**, out. 2020. Disponível em: <<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC7280109/>>. Acesso em: 5 ago. 2020.

DEILAMI, K. *et al.* Application of landscape epidemiology to assess potential public health risk due to poor sanitation. **Journal of Environmental Management**, v.192, p.124-133, mai. 2017. Disponível em:



<<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0301479717300695>>. Acesso em: 29 set. 2020.

FOLADORI et al. SARS-CoV-2 from faeces to wastewater treatment: What do we know? A review. **Science of the Total Environment** 743 (2020) 140444, p. 1-12.

G1 GLOBO.COM. **Análise de esgoto detecta o menor número de infectados por Covid-19 em BH desde o início da pandemia.** Disponível em: <<https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/2020/09/25/analise-de-esgoto-detecta-o-menor-numero-de-infectados-por-covid-19-em-bh-desde-o-inicio-da-pandemia.ghtml>>. Acesso em 07 ago. 2020.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Panorama Cidades**. 2017. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ba/panorama>>. Acesso em: 10 ago. 2020.

INSTITUTO TRATA BRASIL. Manual do Saneamento Básico. Entendendo o saneamento básico ambiental no Brasil e sua importância socioeconômica. 2012. Disponível em: <<http://www.tratabrasil.org.br/datafiles/uploads/estudos/pesquisa16/manual-imprensa.pdf>>. Acesso em: 5 ago. 2020.

LIU, L. Emerging study on the transmission of the Novel Coronavirus (COVID-19) from urban perspective: Evidence from China. **Cities**, v.103, ag. 2020. Disponível em: <<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S026427512030531X>>. Acesso em: 18 ago. 2020.

LODDER, W.; HUSMAN, A. M. R. SARS-CoV-2 in wastewater: potential health risk, but also data source. **The Lancet Gastroenterology & Hepatology**, v.5, p.533-534, jun. 2020. Disponível em: <[https://www.thelancet.com/journals/langas/article/PIIS2468-1253\(20\)30087-X/fulltext#:~:text=Enteric%20transmission%20of%20SARS%2DCoV,circulating%20in%20the%20human%20population.](https://www.thelancet.com/journals/langas/article/PIIS2468-1253(20)30087-X/fulltext#:~:text=Enteric%20transmission%20of%20SARS%2DCoV,circulating%20in%20the%20human%20population.)>. Acesso em: 18 ago. 2020.

LOUREIRO, A. L. **GESTÃO DOS SERVIÇOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTAMENTO SANITÁRIO NO ESTADO DA BAHIA**: Análise de diferentes modelos. 2009. 188f. Dissertação (Mestrado) – Engenharia Ambiental e Urbana, Universidade Federal da Bahia (UFBA), Salvador, 2009. Disponível em: <<https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/9971/1/Dissert%20Aline%20Loureiro%20seg.pdf>>. Acesso em: 09 out. 2020.

MEDEMA, G. et al. Presence of SARS-Coronavirus-2 in sewage. **Environmental Science & Technology Letters**, 2020. Disponível em: <<https://www.medrxiv.org/content/10.1101/2020.03.29.20045880v2>>. Acesso em: 18 ago. 2020.



MELLO, M. C.; SANTOS, A. S. P.; VIEIRA, J. M. P. A nova centralidade da água e do saneamento pós-COVID-19. **Revista Augustus**, v.25, n.51, p.294-315, jul/out. 2020. Disponível em: <<https://revistas.unisuam.edu.br/index.php/revistaaugustus/article/view/575/304>>. Acesso em: 18 ago. 2020.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **O que é COVID-19**. 2020. Disponível em: <<https://coronavirus.saude.gov.br/sobre-a-doenca>>. Acesso em 03 ago. 2020.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL. **Plano Nacional De Saneamento Básico, 2019**. Disponível em: <https://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNSA/Arquivos_PDF/plansab/Versionatualizada07mar2019_consultapublica.pdf>. Acesso em 03 ago. 2020.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE – MMA. **Plano Nacional de Saneamento Básico**. 2020. Disponível em: <<https://www.mma.gov.br/informma/item/485-plano-nacional-de-saneamento-b%C3%A1sico.html>>. Acesso em: 5 ago. 2020.

MONTIBELLER FILHO, Gilberto. Ecodesenvolvimento e Desenvolvimento Sustentável: conceitos e princípios. **Textos de Economia**, Florianópolis, v.4, n.1, p. 131-142, 1993.

NETO, M. D. S.; JESUS, A. D. AVALIAÇÃO DAS CONDIÇÕES DE SANEAMENTO AMBIENTAL SEGUNDO A PERCEPCÃO DOS MORADORES DO MUNICÍPIO DE CAMPO FORMOSO – BA. In: XII SIMPÓSIO DE RECURSOS HÍDRICOS DO NORDESTE, 12., 2014, Natal. **Anais Eletrônico...** Rio Grande do Norte, 2014. Disponível em: <<http://eventos.abrh.org.br/xiisrh/anais/papers/PAP018223.pdf>>. Acesso em: 09 out. 2020.

NGHIEM, L. D. *et al.* The COVID-19 pandemic: Considerations for the waste and wastewater services sector. **Case Studies in Chemical and Environmental Engineering**, v.1, mai. 2020. Disponível em: <<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2666016420300049>>. Acesso em: 18 ago. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **17 Objetivos para transformar o nosso mundo**. 2015. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>>. Acesso em: 15 ag. 2020.

RIMOLDI, S. R. et al. Presence and infectivity of SARS-CoV-2 virus in wastewaters and rivers. **Science of the Total Environment**, v.744, nov. 2020. Disponível em: <<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0048969720344405>>. Acesso em: 18 ago. 2020.

ROCHA, G.S., PINHEIRO, A.V. DOS R.; COSTA, C. E. A. de S. Gestão dos Recursos Hídricos no Município de Parauapebas (PA): Avaliação dos Usos, Alteração dos Cenários e Possíveis Impactos. **Research Society and Development**, v.9, n.4:194943042, mar. 2020. Disponível em: <<https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/3042>>. Acesso em: 29 set. 2020.



SANJUAN-REYES, S.; GÓMEZ-OLIVÁN, L. M.; ISLAS-FLORES, H. COVID-19 in the environment. **Chemosphere**, v.263, 2020. Disponível em: <<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0045653520321688?via%3Dihub>>. Acesso em: 18 ago. 2020.

SECRETARIA DA SAÚDE DO ESTADO DA BAHIA – SESAB. **CENTRAL INTEGRADA DE COMANDO E CONTROLE DA SAÚDE**. 2020. Disponível em: <<https://bi.saude.ba.gov.br/transparencia/>>. Acesso em: 10 ago. 2020.

SILVA, A. et al. Saneamento básico e doenças de veiculação hídrica: um estudo das ocorrências de esquistossomose na comunidade quilombola de Remanso, Lençóis-BA. In: XVI Semana de Análise Regional e Urbana, 16., 2019; Salvador - BA. **Anais...** Salvador: Editora UNIFACS, 2019. p. 929-945.

SNIS, 2020. **Painel De Informações Sobre Saneamento**. Disponível em: <<http://snis.gov.br/painel-informacoes-saneamento-brasil/web/painel-setor-saneamento>>. Acesso em 05 ago. 2020.

SNIS, 2018. **Painel De Informações Sobre Saneamento**. Disponível em: <<http://snis.gov.br/painel-informacoes-saneamento-brasil/web/painel-setor-saneamento>>. Acesso em: 15 ago. 2020.

SNIS, 2020b. Série Histórica. Disponível em: <<http://app4.mdr.gov.br/serieHistorica/>>. Acesso em 05 ago. 2020.

UNASUS. **Organização Mundial de Saúde declara pandemia do novo Coronavírus**. 2020. Disponível em: <[UNITED NATIONS. **The human right to water and sanitation**. Disponível em: <\[https://www.un.org/waterforlifedecade/human_right_to_water.shtml\]\(https://www.un.org/waterforlifedecade/human_right_to_water.shtml\)>. Acesso em 05 ago. 2020.](https://www.unasus.gov.br/noticia/organizacao-mundial-de-saude-declara-pandemia-de-coronavirus#:~:text=Organiza%C3%A7%C3%A3o%20Mundial%20de%20Sa%C3%BAdade%20declara%20pandemia%20do%20novo%20Coronav%C3%ADrus,-Mudan%C3%A7a%20de%20classifica%C3%A7%C3%A3o&text=Tedros%20Adhanom%2C%20diretor%20geral%20da,Sars%2DCov%2D2).> Acesso em: 10 ago. 2020.</p></div><div data-bbox=)

WORLDOMETERS. **COVID-19 CORONAVIRUS PANDEMIC**. 2020. Disponível em: <<https://www.worldometers.info/coronavirus/#countries>>. Acesso em: 5 ago. 2020.

WHO, **Report of the WHO-China Joint Mission on Coronavirus Disease 2019 (COVID-19)**. 2020. Disponível em: <https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/who-china-joint-mission-on-covid-19-final-report.pdf?sfvrsn=fce87f4e_2>. Acesso em: 5 ago. 2020.

YEO, C.; KAUSHAL, S.; YEO, D. Enteric involvement of coronaviruses: is faecal–oral transmission of SARS-CoV-2 possible?. **The Lancet Gastroenterology & Hepatology**, v.5, p.335-337, abr. 2020. Disponível em: <[https://www.thelancet.com/journals/langas/article/PIIS2468-1253\(20\)30048-0/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/langas/article/PIIS2468-1253(20)30048-0/fulltext)>. Acesso em: 18 ago. 2020.



Desenvolvimento e acesso aos serviços de saúde no estado da Bahia: uma análise da distribuição dos leitos de internação das redes pública e privada

*Development and access to health services in the state of Bahia: an analysis of the
distribution of hospitalization beds in the public and private networks*

Camila Valverde Santana Greve

Mestranda em Desenvolvimento Regional e Urbano PPDRU – UNIFACS, Brasil.

E-mail: camila.valverde@hotmail.com

Carolina de Andrade Spinola

Professora Titular do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Urbano
PPDRU, UNIFACS, Brasil.

E-mail: carolina.spinola@unifacs.br

Resumo

Este artigo se propõe a analisar a distribuição de leitos públicos e privados de internação hospitalar nos municípios do estado da Bahia, em 2020. Utilizou-se, para tal fim, de pesquisa documental realizada junto ao Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (DATASUS), à Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI) e ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). O referencial teórico buscou compreender a expressão espacial do acesso a um serviço básico de saúde e a sua relação com alguns indicadores de desenvolvimento, recorrendo às contribuições de Milton Santos, Manuel Castells, David Harvey e Walter Christaller, este último através da aplicação de sua Teoria dos Lugares Centrais (TLC). Os resultados revelam que há uma dependência forte dos municípios em relação à oferta de leitos pelo SUS e que a sua distribuição é desigual quando se analisa o indicador número de leitos por mil habitantes. Complementarmente, conclui-se que a localização dos leitos de internação privados corrobora o conceito de limiar de um bem, desenvolvido pela TLC, uma vez que, observando-se as leis do mercado, a maior parte dos municípios baianos não reúne demanda suficiente para justificar a oferta do serviço.

Palavras-chave: Desenvolvimento. Teoria dos Lugares Centrais. Saúde. Leitos de internação hospitalar. Bahia.

Abstract

This article sets out to analyze the distribution of public and private hospital beds in the municipalities of the state of Bahia, in 2020. For this purpose, a documentary research carried out with the Department of Informatics of the Unified Health System (DATASUS) was used.), the Superintendency of Economic and Social Studies of Bahia (SEI) and the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE). The theoretical framework sought to understand the spatial expression of access to a basic health



service and its relationship with some development indicators, using the contributions of Milton Santos, Manuel Castells, David Harvey and Walter Christaller, the latter through the application of his Theory of Central Places (FTA). The results reveal that there is a strong dependence on the municipalities in relation to the supply of beds by SUS and that their distribution is uneven when analyzing the indicator number of beds per thousand inhabitants. In addition, it is concluded that the location of private hospital beds corroborates the concept of a property threshold, developed by TLC, since, observing the laws of the market, most municipalities in Bahia do not have enough demand to justify service offer.

Keywords: Socioeconomic inequality. Theory of Central Places. Health. Hospitalization beds. Bahia.

1 INTRODUÇÃO

O conceito de desenvolvimento apresenta amplas e variadas abordagens desde que começou a ser utilizado na sociedade contemporânea, sendo a do desenvolvimento econômico a versão mais popularmente difundida no mundo capitalista. Para Celso Furtado (2000), são as mudanças estruturais na sociedade capitalista, geradas pelo progresso técnico e sua difusão, que fundamentam o conceito de desenvolvimento, dando a esse conceito dois sentidos distintos: o primeiro refere-se à evolução e a eficácia de uma sistema social de produção e o segundo diz respeito ao grau de satisfação das necessidades humanas. Este segundo sentido dado ao conceito de desenvolvimento, o das necessidades humanas, sugere uma extrapolação em relação à esfera econômica.

O acesso aos serviços de saúde incorpora importantes contribuições teóricas sobre o desenvolvimento, como a que foi introduzida pelo economista Amartya Sen idealizador do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), largamente usado para análises comparativas entre regiões, e que, além da saúde, une outros dois eixos importantes: a educação e a economia. Para Sen (2010), o desenvolvimento pode ser visto como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam e estas liberdades dependem das disposições sociais e econômicas de serviços de educação e saúde, por exemplo.

Cabe afirmar que, no âmbito deste estudo, o acesso à saúde será analisado segundo um de seus aspectos específicos que é a oferta de leitos de internação hospitalar, públicos e privados, nos 417 municípios do Estado. A questão territorial torna-se fundamental para uma análise da distribuição da oferta deste recurso de saúde, uma vez que o cenário socioeconômico da Bahia se caracteriza por desigualdades desafiadoras nos aspectos demográficos, econômicos e sociais.

Assim, o estado mais populoso do Nordeste, cujo contingente populacional ultrapassa os 14 milhões de habitantes (IBGE, 2010), concentra mais da metade de seus moradores em apenas 38 dos 417 municípios. De igual maneira, 40% de seu Produto Interno Bruto (PIB) é gerado por cinco municípios, todos eles localizados na Região Metropolitana de Salvador (RMS). Por fim, e como consequência de todo esse desequilíbrio, a sétima economia do País, ostenta um IDH de 0,660, ocupando apenas a 22ª posição entre todas as unidades da Federação. (SEI, 2017)

Tendo exposto este cenário de discrepâncias socioeconômicas na Bahia, cabe esclarecer que este documento irá apoiar-se nas contribuições de David Harvey, Manuel Castells e Milton Santos para a compreensão das desigualdades econômicas e sociais retratadas neste estudo e dos fundamentos da Teoria dos Lugares Centrais de Walter



Christaller, como modelo explicativo da distribuição espacial dos serviços de saúde no estado da Bahia.

Do ponto de vista estrutural, optou-se por organizar este artigo em quatro seções, além desta Introdução e das Considerações Finais. Na sequência, será feita uma discussão sobre a relação entre desigualdades socioeconômicas e desenvolvimento, no contexto da dinâmica espacial do estado da Bahia, em seguida, será apresentada a Teoria dos Lugares Centrais de Christaller e seus fundamentos. Na seção de Metodologia serão apresentados os métodos e procedimentos utilizados para obter os dados analisados e por fim, discorrer-se-á sobre os resultados.

2 DESIGUALDADES SOCIOECONÔMICAS, DESENVOLVIMENTO E A QUESTÃO DO ESPAÇO

Para Harvey (2016), as desigualdades socioeconômicas são resultantes de uma atuação do capital que cria uma paisagem geográfica, mascarada, convenientemente, para satisfazer suas necessidades por um determinado período e, quando essas necessidades não são mais atendidas, ele migra, sem maiores preocupações com as consequências que possa causar para os locais. Harvey chama este fenômeno de destruição criativa sobre a terra. Para eles alguns grupos se beneficiam desta criatividade enquanto outros sofrem o impacto desta destruição.

Desenvolvimentos geográficos desiguais mascaram convenientemente a verdadeira natureza do capital. A esperança pode brotar eternamente, porque há sempre um bairro, uma região ou um Estado onde as coisas vão muito bem, mesmo no meio de inúmeras calamidades. As macrocrises se decompõem em acontecimentos localizados, com os quais as pessoas se preocupam ou dos quais sabem muito pouco [...]. O pensamento é dominado mais por explicações particulares do que por explicações sistêmicas da crise. (HARVEY, 2016, p. 150).

Partindo de uma outra ótica, a questão da desigualdade regional tratada por Castells (2020), destaca fundamentos ligados à sociologia, com uma explicação de base marxista. Para o autor, os efeitos do desenvolvimento desigual do capitalismo e os desequilíbrios econômicos são causados pelo desenvolvimento desigual das forças de trabalho e dos meios de produção.

Desenvolvimento Regional desigual dos setores econômicos, exploração desigual dos recursos econômicos, exploração desigual dos recursos naturais, concentração dos meios de produção nas condições mais favoráveis, criação de meios de produção ou “unidades de produção complexas”, eis as bases econômicas daquilo a que se chama as regiões e as disparidades regionais. (CASTELLS, 2020 p. 564).

Estas duas abordagens se concentram na análise da evolução e eficácia de um sistema de produção, conforme enquadraria Furtado (2000). Todavia, talvez como uma consequência natural dos efeitos gerados pelas distorções do sistema capitalista, os estudos sobre o desenvolvimento passaram a se voltar, também, para o grau de satisfação das necessidades humanas ou, como defenderia Amartya Sen (2010), para o grau de bem estar social. Para ele, é papel do Estado conter as desigualdades através do fornecimento de serviços como educação, saúde e proteção de minorias.

[...] a privação de liberdade vincula-se estreitamente à carência de serviços públicos e assistência social, como por exemplo a ausência de programas epidemiológicos, de um sistema bem planejado de assistência médica e educação ou de instituições eficazes para a manutenção da paz e da ordem locais. (SEN, 2010, p.17).

Corroborando com o entendimento de Sen (2010), Gadelha *et al.* (2009, p. 97) destacam algumas vertentes de análise de outros autores que evidenciam esta relação entre o acesso à saúde e o desenvolvimento de uma sociedade, destacando, além da sua importância, os conflitos políticos envolvidos na sua dotação:

Um componente essencial a qualidade de vida e da intervenção pública na área social, configurando uma dimensão privilegiada para a geração do bem-estar, da equidade e da inclusão social (BUSS; PELEGRINU, 2006 apud GADELHA *et al.*, 2009).

[...]

Uma área que, em virtude de mobilizar uma magnitude expressiva de renda e da riqueza dos países, reúne interesses diversos que acentuam a disputa pelo poder na definição das diretrizes políticas da saúde. A dimensão política ou de poder da assistência à saúde refere-se aos conflitos existentes entre os que usam os serviços de saúde, os que promovem, pagam por eles e os regulam (FREMAN; MORAN, 2002 apud GADELHA *et al.*, 2009).

[...]

Uma atividade que, pela sua natureza, envolve um arranjo político-institucional rico e complexo, ainda mais marcante quando se trata de países continentais federativos e democráticos, como o Brasil, envolvendo relações entre diferentes esferas de governo e com a sociedade civil inerentes ao processo de desenvolvimento e a sua configuração territorial (MACHADO; LIMA; BAPTISTA, 2007 apud GADELHA *et al.*, 2009).

Ao compreender a sociedade, principalmente, como uma comunidade, e trazer a definição da sociedade como “um sistema de relações entre partes funcionalmente diferenciadas e que está localizado territorialmente” Castells inicia uma abordagem que ultrapassa os aspectos econômicos.

Analisar o espaço enquanto expressão da estrutura social resulta, conseqüentemente, em estudar sua modelagem pelos elementos do sistema econômico, do sistema político e do sistema ideológico, bem como pelas combinações e práticas sociais que decorrem dele.

Cada um destes três sistemas compõe-se de alguns elementos fundamentais interdependentes, que determinam a própria realização dos objetivos do sistema (o qual não consiste aliás em nada mais que seus elementos e suas relações). (CASTELLS, 2020 p. 195).

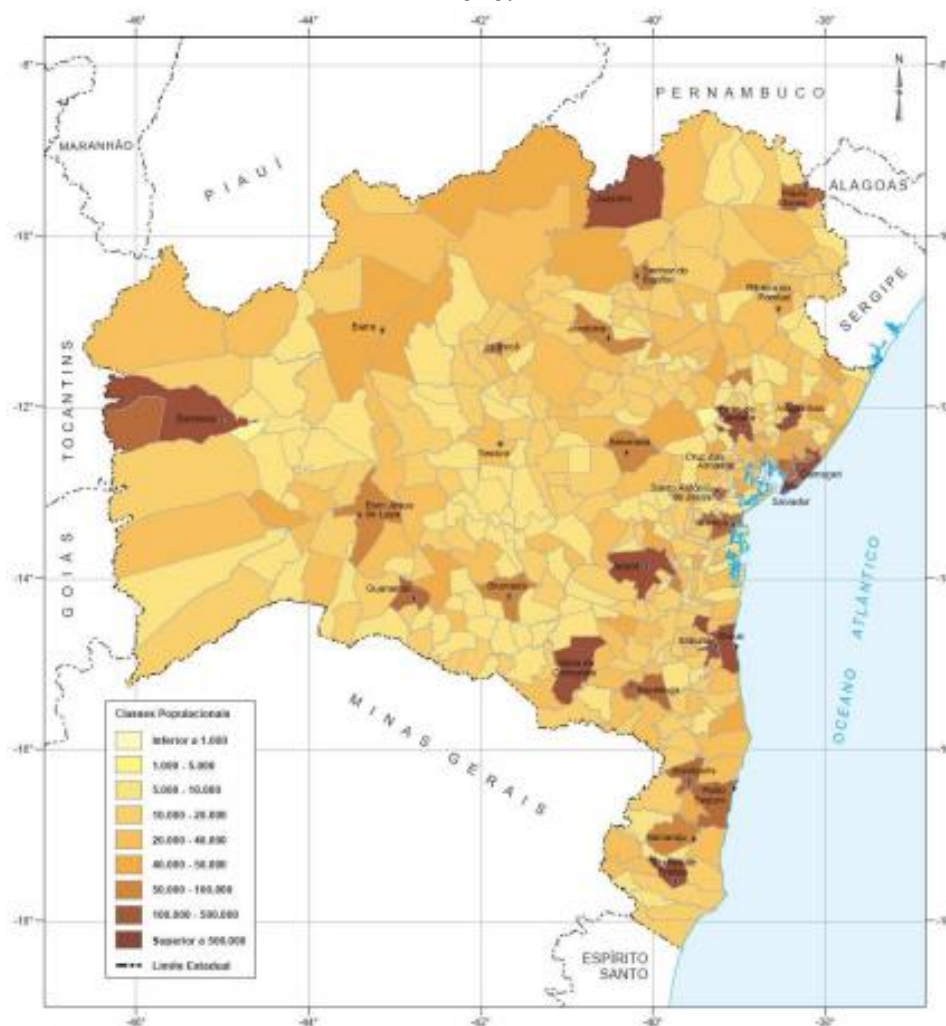
Castells (2020) também faz uma interconexão da questão da desigualdade socioeconômica com a organização urbana no espaço, trazendo o tema para uma esfera mais próxima da distribuição espacial sem perder o pano de fundo da sociologia.

Para ele, a organização urbana é explicada por um conjunto de processos que moldam, distribuem e correlacionam diferentes conteúdos sociais e a expressão das unidades espaciais de moradias, dos serviços, das indústrias, etc. Dentre os processos descritos pelo autor, dois merecem destaque no contexto da distribuição dos leitos

hospitalares no estado da Bahia: a *concentração* – aumento da densidade populacional num certo espaço em determinado momento e a *centralização* – especialização funcional de uma atividade ou rede de atividades e sua articulação hierarquizada no conjunto do território regional. (CASTELLS, 2020, p. 187). Tais processos ajudam a explicar a dinâmica de formação socioespacial do Estado e de sua rede de cidades, que se constituem no *lôcus* da oferta dos serviços estudados neste artigo.

A Bahia é constituída por 417 municípios distribuídos em uma extensão territorial equivalente à da França. Trata-se de um estado relativamente pouco povoado⁴, com uma densidade demográfica de 24,82 hab/km², 80% de seus municípios com menos de 20 mil moradores e grandes vazios populacionais, conforme a Figura 1.

Figura 1 – Bahia - Distribuição da população residente nas sedes municipais, 2010.



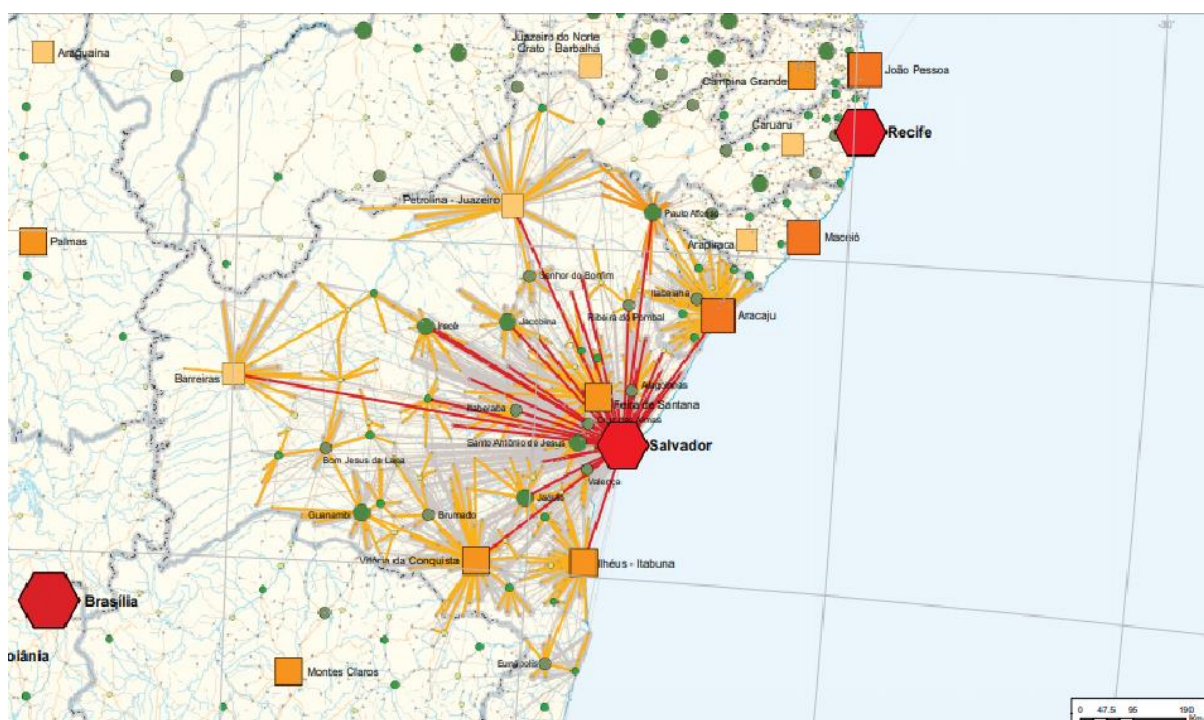
Fonte: SEI (2010 apud DIAS; ARAÚJO, 2013).

Com poucas áreas dinâmicas do ponto de vista socioeconômico, 40% do PIB da Bahia está localizado na Região Metropolitana de Salvador (SEI, 2017). Salvador, por sua vez, exerce uma forte influência regional e as principais cidades do Estado, consideradas como Capitais Regionais, pelo estudo Regiões de Influência das Cidades - REGIC (IBGE,

⁴ Embora a Bahia ocupe a 4ª no país em população total, é apenas o 15º estado em densidade demográfica.

2007), à exceção de Feira de Santana, se situam em suas extremidades (Ilhéus-Itabuna, Vitória da Conquista, Juazeiro e Barreiras). (Figura 2)

Figura 2 – Bahia – Hierarquia da Rede de Cidades, 2007



Fonte: IBGE (2007)

As figuras anteriores ajudam a entender o processo de formação socioespacial do Estado da Bahia que, de forma geral, seguiu a dinâmica do fluxo econômico das atividades produtivas que foram predominantes em suas diversas épocas.

Começando pela macrocefalia de Salvador e de sua Região Metropolitana em relação ao interior do estado (SILVA; SILVA; SILVA, 2014), isso se deve ao papel que sempre foi exercido pela cidade da Bahia, como um “traço de união entre um mundo subdesenvolvido que lhe estava atrás e um mundo desenvolvido que lhe estava à frente” (SANTOS, 1965, p.2). Fundada em 1549, Salvador foi a primeira capital do país e, durante três séculos, a aglomeração urbana mais importante e mais populosa do Brasil, responsável por funções portuárias, políticas, administrativas e financeiras. No século XVI, em seu entorno, na região do Recôncavo, que contorna a Baía de Todos os Santos, começou-se a desenvolver a produção de cana-de-açúcar e de fumo.

A ocupação do interior também se iniciou no século XVII, através da criação de gado no sertão, mas também pela mineração, inicialmente em Minas Gerais e, no século seguinte, também no planalto da Chapada Diamantina. As culturas do café, do algodão e do cacau despontaram no século XIX (SANTOS, 2008) assim como o sisal, no semiárido.

As diversas atividades agropecuárias tiveram seus momentos de sucesso e declínio, muitas vezes provocando o empobrecimento das regiões, considerando o modo de produção da época. Outra expressão resultante deste fluxo econômico de caráter mutável foi a migração dos trabalhadores rurais para Capital em busca de renda, causando



um excedente populacional que terminou por viver em condições sociais precárias e submetido ao subemprego.

Dando continuidade às considerações sobre a dinâmica econômica do estado, a Bahia viveu uma mudança de foco em sua economia, da atividade agrícola para industrial, entre as décadas 60 e 80, com a instalação do Centro Industrial de Aratu (CIA), localizado nos municípios de Simões Filho e Candeias e do Polo Petroquímico, localizado no município de Camaçari. Como decorrência deste processo, hoje, estes três municípios figuram entre os onze maiores PIB's do estado.

Para Santos (2006) toda esta dinâmica de fluxos econômicos e sociais definem, na prática, a formação socioeconômica atrelada ao componente espaço. As mudanças no modo de produção acontecem, mas não desaparecem, deixando seu registro gravado e sobre ele se cria uma nova formação social econômica.

3 TEORIA DOS LUGARES CENTRAIS – WALTER CHRISTALLER

Uma vez tendo sido apresentada, na seção anterior, a discussão entre desenvolvimento e desigualdades socioeconômicas, tendo como pano de fundo a dinâmica que se processou no estado da Bahia, esta seção tratará sobre o modelo teórico que fundamentará a análise que se pretende realizar neste artigo. Trata-se da Teoria dos Lugares Centrais (TLC), formulada pelo geógrafo Walter Christaller (1966), que versa sobre a distribuição dos bens e serviços no espaço, com ênfase em dois fatores fundamentais, o limiar e o alcance dos bens e serviços.

Ao desenvolver a sua teoria, Christaller considerou a existência de um sistema de cidades em que a hierarquia ocupada por cada uma delas dependia da quantidade e variedade de bens e serviços ofertados, o que determinaria o seu grau de centralidade. Sua teoria foi formulada com base em alguns pressupostos igualmente apresentadas por Bradford e Kent (1987, p. 19, grifo nosso):

1. Existência de uma planície uniforme sem limites na qual há igual facilidade de transporte em todas as direções;
2. A população está igualmente distribuída por toda a área;
3. **Os lugares centrais estão localizados nessa superfície para fornecer bens, serviços funções administrativas sua área de influência;**
4. **Os consumidores deslocam-se ao lugar central mais próximo que forneça função (bens ou serviços) que eles procuram. Minimizam distância percorrer;**
5. **Os fornecedores destas funções agem como homens econômicos, isto é, têm como objetivo maximizar o lucro, localizando-se na planície de modo obter maior mercado possível. Uma vez que as pessoas se deslocam ao centro mais próximo (pressuposto 4), os fornecedores localizar-se-ão tão longe quanto possível uns dos outros, de forma maximizar as suas áreas de mercado;**
6. Os fornecedores procederão dessa forma, mas de maneira que nenhum consumidor fique uma distância maior, em relação uma dada função, do que aquela que está disposto a percorrer. Alguns lugares centrais oferecem: muitas funções. São chamados centros de ordem superior. Outros, fornecendo menor número de funções, são centro de ordem inferior;
7. Pressupõe-se que os centros de ordem superior fornecem certas funções (funções de ordem superior) que não são oferecidas pelos centros de ordem inferior. Fornecem também todas as funções (funções

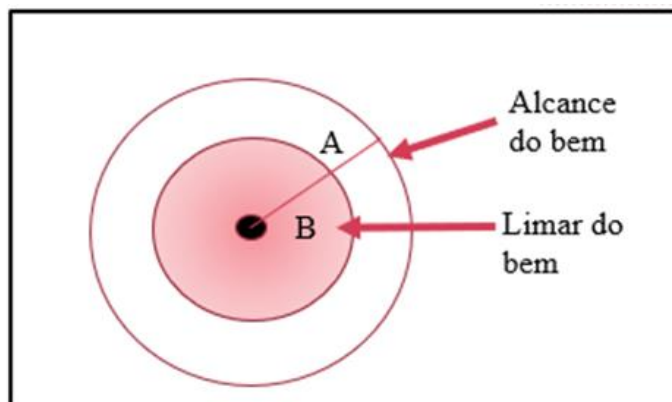
de ordem inferior) que são fornecidas pelos centros de ordem mais baixa que deles;

8. Todos os consumidores têm mesmo rendimento e a mesma procura de bens serviços.

Em que pese esses pressupostos parecem, por demasiado, limitadores, a formulação da TLC ainda permanece sendo utilizada tanto por governantes, para planejar a localização de serviços públicos de ordem superior, pelo seu nível de especificidade (hospitais, universidades, etc) como pelas empresas, no momento de verificar a existência dos critérios de mercado mínimos necessários para a sua localização.

Desta forma, a TLC se estrutura em torno de dois conceitos fundamentais para este artigo. O primeiro deles é o alcance do bem, que se refere à distância que um indivíduo está disposto a percorrer para ter acesso a um bem ou serviço, esta distância está representada por A na figura 3, onde o ponto central é a localização do empreendimento. Com base neste estudo, pode ser dado como exemplo o percurso que um indivíduo, necessitando de tratamento médico hospitalar, no caso de um leito de internação hospitalar, está disposto a (ou necessariamente precisa) percorrer para ter acesso a este serviço. O segundo conceito é o limiar do bem, representado por B na figura 3, refere-se ao número mínimo de pessoas requeridas para manter tais atividades. De acordo com Christaller, tanto o alcance como o limiar dependem do grau de complexidade ou da ordem do bem ou serviço, ou seja, serão tanto maiores quanto mais especializados eles forem.

Figura 3 - Alcance e Limiar do Bem – Christaller



Fonte: Elaboração própria, 2020.

Pensando sob o ponto de vista das empresas ofertantes, em uma área urbana são vários os tipos de serviços que são disponibilizados. Segundo uma das premissas da TLC, os serviços devem estar tão longe quanto possível dos seus competidores para lhes garantir sua área de mercado. Entretanto, respeitando os limites da área de mercado de cada um, representado pela imagem A na figura 4, cria-se um espaço vazio que nenhum competidor conseguiria atender, desta forma a localização dos negócios tendem a se aproximar para que todo mercado consumidor seja atendido, situação identificada pela imagem B. Conforme a premissa de que os clientes tendem a percorrer a menor distância para serem atendidos, minimizando seus custos de transporte, as áreas de mercado resultantes serão hexagonais, imagem C⁵, figura 4. (BRADFORD; KENT, 1987).

⁵ A imagem C também demonstra que a distância entre a localização dos competidores terá forma de um triângulo.

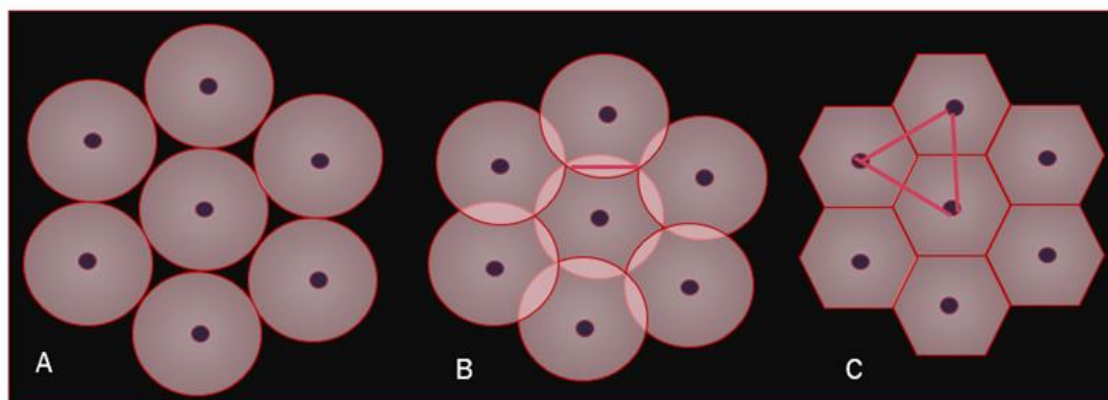


XVII SARU
SEMANA DE ANÁLISE
REGIONAL E URBANA

O Urbano e o Regional: Planejamento e
Políticas Públicas no Brasil no Século XXI



Figura 4 – Formação hexagonal das áreas de mercado - TLC



Fonte: Elaboração própria, 2020.

Christaller classifica os bens de acordo com sua importância em bens de mercado inferiores e bens de mercado superiores. Os bens de mercado inferiores possuem limites baixos e área de mercado pequenas, por exemplo os serviços mais simples e mais pulverizados como padarias, mercearias ou até mesmo os consultórios médicos. Bens de mercado superiores são os bens com limites altos e área de mercado maiores como é o caso de hospitais ou universidades. Segundo a TLC, um lugar central de ordem superior é aquele que oferece bens ou serviços de ordem superiores atendendo um contingente populacional maior e o um lugar central de ordem inferior é aquele que oferece bens ou serviços de menor relevância e mais comumente disponibilizados para a população. (BRADFORD; KENT, 1987).

Antagonicamente ao lugar central, Christaller conceitua o “lugar disperso”. Conceito importante neste estudo, uma vez que será demonstrado na seção seguinte, municípios com população muito pequena e baixa ou nenhuma oferta do serviço de saúde alvo deste estudo.

Os “lugares dispersos” são locais que não são centro, como por exemplo áreas que não fazem fronteira com um lugar central, cujas localizações raramente são determinadas por vantagens econômicas. Os lugares centrais possuem “excedente de importância”, enquanto os lugares dispersos possuem déficit de importância. (SOUTO *et al.*, 2017).

4 METODOLOGIA

Para atender o objetivo deste estudo, os dados referentes à quantidade e à distribuição dos leitos de internação hospitalar, públicos e privados no estado da Bahia, recorreu-se à pesquisa documental no Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde do Brasil (DATASUS). Trata-se de um órgão da Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa do Ministério da Saúde, com a responsabilidade de coletar, processar e disseminar informações sobre saúde.

Para a análise da distribuição espacial dos leitos de internação ofertados foi feito uso do software livre Quantum Gis, Versão 3.12, uma ferramenta que possui as especificidades necessárias para oferecer um panorama visual desta realidade investigada. Os dados georreferenciados da malha de municípios do estado da Bahia foram disponibilizadas pelo IBGE.



Os dados obtidos foram aplicados tendo dois parâmetros importantes como referência que se relacionam com o modelo da TLC: população e PIB per capita⁶, partindo das informações disponíveis nas bases do Censo Demográfico de 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e em relatórios da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI), respectivamente. O parâmetro população foi utilizado neste estudo por se considerar que a quantidade de pessoas atendida pelo serviço de saúde é determinante para que o mesmo se instale em determinada localidade. O PIB per capita por ser um indicador que relaciona o crescimento de uma economia em relação a riqueza da população é um parâmetro que contribuirá na análise da localização dos serviços, especialmente da rede privada de saúde, uma vez que há necessidade de desembolso financeiro para utilização de leitos de internação em estabelecimentos particulares.

Na elaboração dos mapas, utilizou-se a estratégia visual de graduação de cores, sendo que quanto mais escuros os polígonos maiores o número de habitantes e o PIB per capita de cada município. Por fim, foi calculado, um índice referente à quantidade de leitos públicos ofertados para cada mil habitantes, por município e este índice também aplicado ao segundo cenário descrito nesta seção.

5 PANORAMA DA DISTRIBUIÇÃO DOS LEITOS DE INTERNAÇÃO PÚBLICOS E PRIVADOS NO ESTADO DA BAHIA

Segundo Viana, Ibañez e Elias (2009), as políticas públicas de saúde sofreram mudanças estruturais na década de 80, período que o Brasil estava reconstruindo o seu sistema democrático de direito. A política de saúde era fragmentada e centralizada entre o Ministério da Saúde e o Ministério da Previdência Social. Com a criação do Sistema Único de Saúde (SUS), através da Constituição de 1988, iniciou-se o processo de descentralização do sistema de saúde no país.

O SUS, foi regulamentado no início da década de 90 e dispõe sobre as condições para promoção, a proteção e a recuperação da saúde e sobre a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes, além de dar outras providências. (BRASIL, 1990 apud SOLHA, 2014, p.11). Traz também princípios da universalidade - todo cidadão brasileiro tem direito a usar os serviços do SUS; equidade - os serviços devem ser ofertados de acordo com a necessidade de cada cidadão/ população, com justiça social; e integralidade – os serviços devem ter foco na prevenção de doença, na promoção da saúde, na cura e na reabilitação, atendendo às necessidades de saúde da população como um todo.

A Política Nacional de Atenção Hospitalar (PNHOSP), promulgada pela portaria nº 3.390, de 30 de dezembro de 2013, estabeleceu no âmbito do SUS, as diretrizes para organização do componente hospitalar da Rede de Atenção à Saúde. Constata-se que não há determinação para disponibilidade de leitos hospitalares em todos os municípios. Esta sessão objetiva analisar o panorama da distribuição dos leitos de internação públicos e privados no estado da Bahia.

“Art. 4º Os hospitais que prestam ações e serviços no âmbito do SUS constituem-se como um ponto ou conjunto de pontos de atenção, cuja missão e perfil assistencial devem ser definidos conforme o perfil demográfico e epidemiológico da população e de acordo com o desenho da RAS loco-regional, vinculados a uma população de referência

⁶ O PIB per capita mede o valor de bens e de serviços finais produzidos internamente na econômica de um país, relativamente, ao tamanho da sua população.” (JANNUZZI, 2017, p.142). Neste estudo o PIB per capita foi empregado como uma proxy da renda.

com base territorial definida, com acesso regulado e atendimento por demanda referenciada e/ou espontânea.” (BRASIL, 2013).

5.1 Oferta de leitos x população

De forma geral, a distribuição tanto de leitos públicos como privados acompanha o tamanho da população dos municípios. Destaca-se na análise da distribuição dos leitos de internação hospitalar que a quantidade de leitos ofertados pela rede pública, 23.957 leitos, corresponde a 81% do total de leitos disponíveis no estado da Bahia já os leitos ofertados pela rede privada, 5.731 leitos, correspondem a 19% do total, vide tabela 01.

Tabela 1 – Número de leitos públicos e privados

GESTÃO	QUANTIDADE DE LEITOS DISPONIBILIZADOS	%
PÚBLICO	23.957	81
PRIVADO	5.731	19
TOTAL	29.688	100

Fonte: Elaboração própria, 2020.

Uma constatação importante nesta análise, observada na figura 5A é que 75 municípios não disponibilizam nenhum leito de internação hospitalar público ou privado aos seus habitantes, forçando a população de 858.865 mil pessoas (número total de habitantes destes municípios, conforme dados do IBGE (2010) a se deslocarem para outro município para ter acesso ao serviço. A depender da distância que precise ser percorrida, esta pode ser considerada uma situação de fragilidade e risco de vida, considerando a essencialidade deste recurso para o tratamento da saúde da população. Observa-se que a quantidade de leitos públicos é mais concentrada na Região Metropolitana de Salvador e na região sul da Bahia, onde há um número de municípios com maior contingente populacional.

Comparativamente, ao se observar a distribuição dos leitos ofertados pela iniciativa privada, figura 5B, percebe-se, como já era esperado, que a oferta em termos de quantidade de leitos é menor do que a oferta de leitos públicos, revelando uma forte dependência da população em relação ao serviço público de saúde - leito de internação hospitalar.

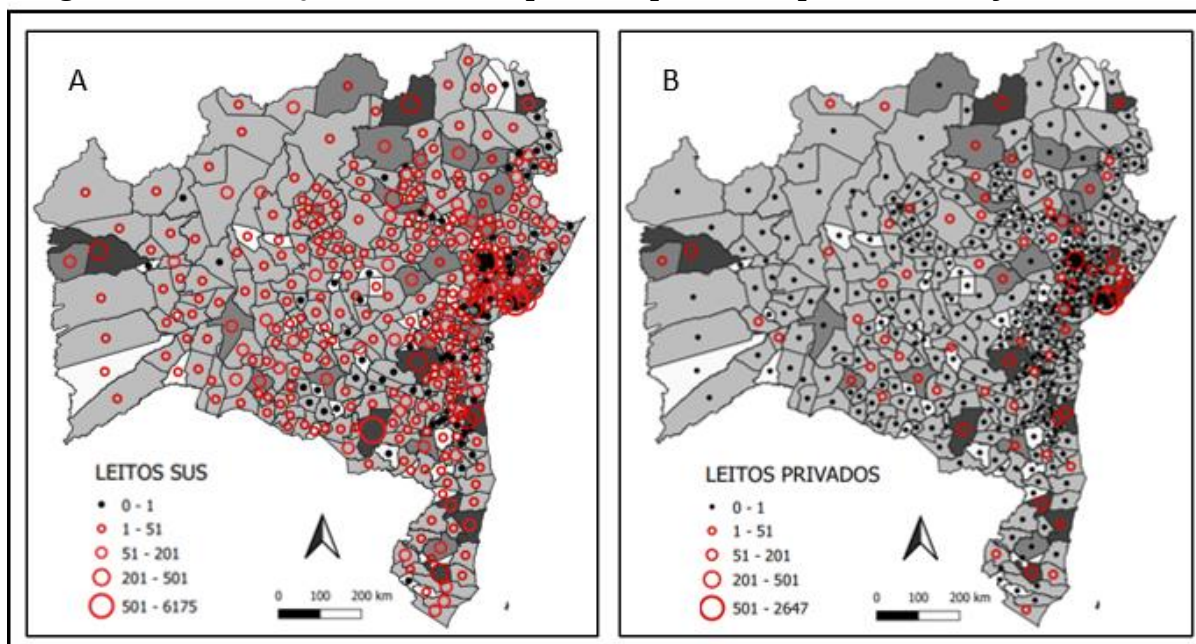
O fundamento do Limiar do Bem da Teoria dos Lugares Centrais é evidenciado nesta análise ao verificar-se que o empreendedor deste serviço estabeleceu sua localização em sítios cuja área de mercado é maior, de forma a garantir o retorno sobre seus investimentos. Esta análise demonstra que há uma forte concentração da iniciativa privada em municípios com maior população. A tabela 2 revela que os leitos privados são oferecidos em 19% dos municípios, ofertando o serviço para 58% da população do estado da Bahia, evidenciando uma otimização do na escolha da localização do empreendimento.

Tabela 2 - Dados da oferta de leitos nos municípios x população

GESTÃO	MUNICÍPIOS ATENDIDOS	% DO TOTAL DE MUNICÍPIOS DO ESTADO (417)	POPULAÇÃO	% DO TOTAL DA POPULAÇÃO DO ESTADO (14.016.906)
PÚBLICO	344	82	13.194.147	94
PRIVADO	81	19	8.173.598	58

Fonte: Elaboração própria, 2020.

Figura 5 – Distribuição dos leitos hospitalares por municípios – Bahia – jun./2020



Fonte: DATASUS (2020).

5.2 Oferta de leitos x PIB per capita

Com o intuito de averiguar de forma mais criteriosa a desigualdade da distribuição dos leitos públicos, foi calculado nesta análise um indicador de quantidade de leitos para cada mil habitantes e aplicado sobre os polígonos dos municípios cuja cor foi graduada pelo PIB per capita, Figura 6A. Segundo a Associação de Hospitais e Serviço de Saúde do Estado da Bahia (AHSEB) o número de leitos disponíveis por mil habitantes no Brasil está aquém da orientação da Organização Mundial da Saúde (OMS). Os últimos levantamentos, datados de 2009, mostram que a oferta corresponde a uma média de 2,4 leitos por mil habitantes. O índice preconizado pela OMS é de 3 a 5 leitos para cada mil habitantes.

Observou-se ao analisar o indicador leitos por cada mil habitantes, que não há uma proporção equivalente ao tamanho da população. Os dados analisados revelam extremos, 73,86% do total de municípios, correspondente a 308 cidades, oferecem de 0 a 2 leitos para cada mil habitantes e apenas 3,12 % dos municípios, correspondente a 13 cidades, oferecem entre 4 e 8 leitos por cada mil habitantes, tabela 3. Curiosamente as 13 cidades que oferecem entre 4 e 8 leitos por habitantes, estão entre os 89,7% dos municípios com menos de 50 mil habitantes e também nenhum deles se faz presente entre a lista das cidades com maior PIB per capita. Este cenário sugere um estudo específico para compreender melhor as razões desta discrepância “positiva” no quesito ofertam de leitos SUS nestas localidades.

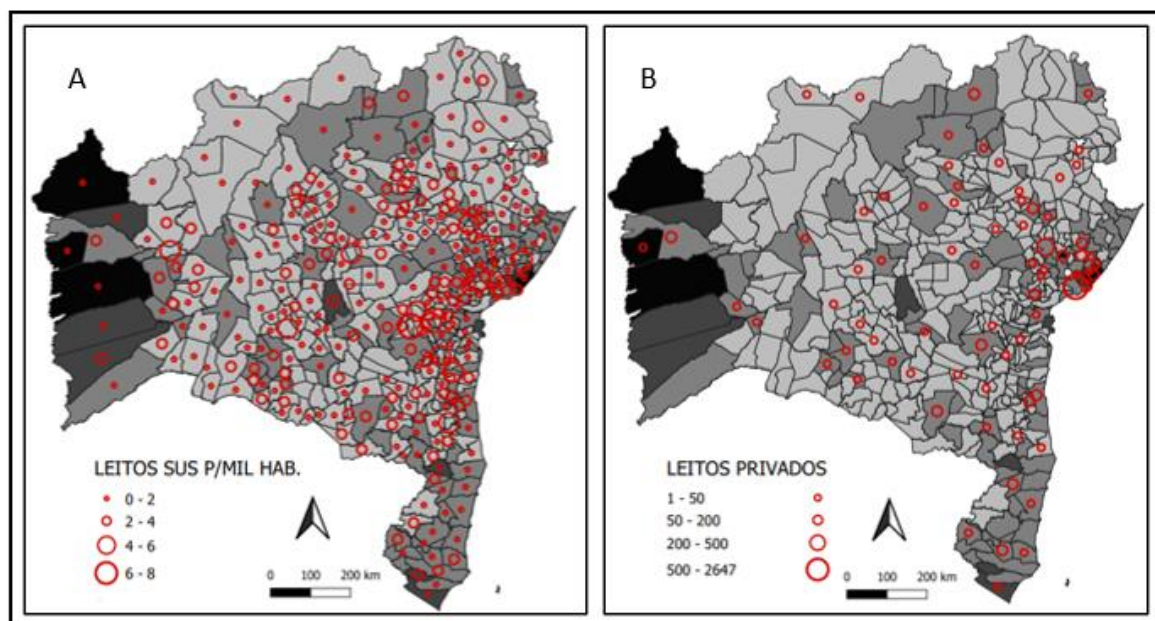
Tabela 3 - Cidades com indicadores entre 4 e 8 leitos para cada 1.000 hab.

Município	Leitos p/ 1.000 hab.
Antas	8,3
Itiruçu	6,7
São Felix	6,0
Jussari	5,7
Cristópolis	5,2
Ubaitaba	4,8
Ibirataia	4,8
Cravolândia	4,8
Ichu	4,2
Irajuba	4,1
Wagner	4,1
Paramirim	4,1
Pojuca	4,1

Fonte: Elaboração própria, 2020.

A figura 6B apresenta a distribuição dos leitos privados versus o PIB per capita. Nesta análise constata-se que os leitos privados estão prioritariamente localizados em municípios com maior PIB per capita. Os 30 municípios com maior PIB per capita concentram 70,5% dos leitos privados ofertados no estado da Bahia. Este dado reforça o papel da dinâmica dos fluxos econômicos inclusive no setor privado da área da saúde, além de reforçar a questão da escolha da localização do bem por parte do empreendedor, reforçando mais uma vez o fundamento do limiar do bem da TLC.

Figura 6 – Leitos hospitalares x PIB per capita – Bahia – jun./2020



Fonte: DATASUS, (2020).

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O serviço de oferta de leito hospitalar por se tratar de um serviço especializado, em princípio não poderia estar disponível em todos os municípios, entretanto,



considerando a distância a ser percorrida para o acesso a este serviço, considera-se um risco para o cidadão. Esta realidade é vivida pela população dos 75 municípios do estado Bahia, onde não há sequer 01 leito de internação hospitalar disponível para seus habitantes

“A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.” Art. 196 da Constituição Federal Brasileira. (BRASIL, 1988).

Faz-se necessário registrar que a capilaridade do SUS nos municípios do interior da Bahia é uma questão de sobrevivência dado o baixo índice de desenvolvimento econômico e social dos municípios. Dos 417 municípios que compõe o estado, 263 possuem apenas leitos públicos para internação hospitalar, o equivalente a 35,5% da população do Estado. Este dado já era esperado e demonstra um elevado nível de carência da população em relação ao poder público. Destaca-se, também, que mesmo observando uma grande parcela da população SUS dependente, há grandes discrepâncias ao analisar a distribuição dos leitos públicos por cada mil habitantes entre os municípios. Cabe ao Estado intervir a fim de promover o equilíbrio da oferta destes serviços, garantindo o mesmo direito aos cidadãos.

No campo privado, as constatações mostram aderência a Teoria dos Lugares Centrais de Christaller. O serviço de saúde – leito de internação hospitalar oferecido pela iniciativa privada está localizado assertivamente onde há maior concentração demográfica e em cidades onde o PIB per capita é maior.

A questão da desigualdade social econômica deve ser analisada no tempo e no espaço. As três cidades com maior PIB per capita são exatamente cidades que obtiveram investimento público e privado em indústrias petroquímicas como o caso de Mata de São João e Camaçari, localizadas na Região Metropolitana de Salvador ou são cidades com prática extensiva agrícola, no caso São Desidério no extremo oeste Baiano, considerado em 2018 pelo IBGE o maior município agrícola do país.

As crescentes desigualdades regionais na renda per capita são uma prova de que o fator espaço é um elemento importante a ser levado em consideração nos modelos econômicos. Sinteticamente, pode-se afirmar que os problemas regionais nascem de disparidades engendradas pela difusão desigual do processo de crescimento no conjunto do espaço econômico nacional. (SOUZA, 1981).

O Estado tem um papel essencial em minimizar as desigualdades e promover o desenvolvimento das regiões. A política pública de saúde deve mergulhar no debate sobre as discrepâncias existentes na oferta dos recursos de saúde e analisar as origens do desenvolvimento na formação sócio espacial brasileira, desta forma entende-se que será possível frear o crescimento da desigualdade e encontrar o caminho para promoção da saúde da população. Ter acesso a saúde é condição *sine qua non* para alcançar a cidadania plena.



REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO DE HOSPITAIS E SERVIÇO DE SAÚDE DO ESTADO DA BAHIA. **Segundo OMS, ideal é ter de 3 a 5 leitos para cada mil habitantes.** Salvador, 2014. Disponível em: <http://www.ahseb.com.br/segundo-oms-ideal-e-ter-de-3-a-5-leitos-para-cada-mil-habitantes-no-brasil-indice-medio-e-de-24/>. Acesso em: 10 out. 2020.

BRADFORD, M. G.; KENT, W. A. Teoria dos lugares centrais: o modelo de Christaller. In: BRADFORD, M. G.; KENT, W. A. **Geografia humana: teorias e aplicações.** Lisboa: Gradiva, 1987. p. 17-45.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf. Acesso em: 23 ago. 2020

BRASIL. Ministério da Saúde. **DATASUS Informações de Saúde.** Disponível em: <http://www2.datasus.gov.br/DATASUS/index.php?area=02>. Acesso em: 09 jul.2020.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria nº 3.390 de 30 de dezembro de 2013.** Institui a Política Nacional de Atenção Hospitalar (PNHOSP) no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), estabelecendo-se as diretrizes para a organização do componente hospitalar da Rede de Atenção à Saúde (RAS). Brasília, DF, 2013. Disponível em: http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2013/prt3390_30_12_2013.html. Acesso em: 09 jul.2020.

CASTELLS, Manuel. **A questão urbana.** 7.ed. São Paulo: Paz e Terra, 2020. 602 p.

CHRISTALLER, Walter. **Central places in Southern Germany.** Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1961.

CUNHA, Alexandre Mendes; SIMÕES, Rodrigo; PAULA, João Antônio de, História econômica e regionalização: contribuição a um desafio teórico-metodológico. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 38, n. 3. p. 493-524, jul./set. 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ee/v38n3/v38n3a03.pdf>. Acesso em: 02 ago. 2020.

FURTADO, Celso. **Introdução ao desenvolvimento: enfoque histórico-estrutural.** 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

GADELHA, Carlos Augusto Graboys *et al.* Saúde e desenvolvimento: uma perspectiva territorial. In: VIANA, Ana Luiza d'Ávila; ELIAS, Paulo E.M.; IBÁÑEZ, (Org.) **Saúde, desenvolvimento e território.** São Paulo: Hucitec, 2009. p. 97-123.

HARVEY, David. **17 contradições e o fim do capitalismo.** São Paulo: Boitempo, 2016. 297 p.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo 2010. Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/>Acesso em: 09 jul.2020.



JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores sociais no Brasil**. 6 ed. Campinas, SP: Editora Alínea, 2017.

SANTOS, Milton. **A cidade nos países subdesenvolvidos**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1965.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. 4. ed. 2. reimpr. 2006. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006. (Coleção Milton Santos; 1)

SANTOS, Milton. Sociedade e espaço: a formação social como teoria e como método. **Boletim Paulista de Geografia**, São Paulo, n. 54, p.81-100, jun. 1977. Disponível em: <http://www.agb.org.br/publicacoes/index.php/boletim-paulista/article/view/1092/949>. Acesso em: 22 ago.2020.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SILVA, Sylvio Bandeira de Mello; SILVA, Barbara-Christine Nentwig; SILVA, Maina Pirajá A Região Metropolitana de Salvador na rede urbana brasileira e sua configuração interna. Barcelona, **Scripta Nova**, v.18, n.479, jun. 2014.

SOLHA, Raphaela Karla de Toledo. **Sistema Único de Saúde: componentes, diretrizes e políticas públicas**. São Paulo: Editora Erica, 2014.

SOUTO, Roberto Lucas Spínola *et al.* Cidade, Região, hierarquia de cidade e redes urbanas: uma proposta de revisão teórica. **RDE - Revista Desenvolvimento Econômico**, Salvador, v. 19, n. 37, p.57-81, ago. 2017. Disponível em: <https://amazon-c.unifacs.br/index.php/rde/article/viewFile/5025/3230>. Acesso em: 02 ago. 2020.

SOUZA, Nali de Jesus. Economia regional: conceito e fundamentos teóricos. **Perspectiva Econômica**, São Leopoldo, RS, v. 1111, n. 32, 1981, p. 67-102. 1981. Disponível em: http://franciscoqueiroz.com.br/portal/phocadownload/textos/teoria_econ_reg.pdf. Acesso em: 02 ago. 2020.

SUPERINTENDÊNCIA, DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS. **PIB e estudos correlatos: PIB municipal**. Salvador: SEI, 2017. Disponível em: https://www.sei.ba.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=561&Itemid=335 Acesso em: 09 jul. 2020.

VIANA, Ana Luiza d'Ávila; IBAÑEZ, Nelson; ELIAS, Paulo Eduardo Mangeon. (Org.) **Saúde, desenvolvimento e território**. São Paulo: Hucitec, 2009.



Impactos da COVID-19 e os efeitos na medida de proteção à economia

Impacts of COVID-19 and adverse effects on health and the economy

Renata Dellalibera-Joviliano

Doutora, PhD, Área de Concentração em Ciências Biológicas e da Saúde, Universidade do Estado de Minas Gerais, UEMG, Brasil.
Coordenadora, Professora Efetiva e Pesquisadora da UEMG, Brasil.
E-mail: renata.dellalibera@uemg.br

João Paulo Leonardo de Oliveira

Doutor, Área de Concentração em Administração, Universidade do Estado de Minas Gerais, UEMG, Brasil.
Professor Efetivo na graduação e no Mestrado Profissional em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente da UEMG, Brasil.
E-mail: joão.oliveira@uemg.br

Resumo

Compreender o cenário sobre a atual pandemia provocada pelo novo coronavírus (SARS-CoV-2) faz-se necessário não somente no âmbito da saúde mas para refletirmos nos impactos econômicos provocados pela crise viral. A participação integral entre governantes, instituições de saúde, ensino, pesquisa, organizações e a população são essenciais para que tenhamos um desfecho na compreensão das síndromes respiratórias gripal e agudas graves que levam a doença COVID-19. O objetivo central deste estudo propôs verificar os principais achados e impactos ocasionados pelo SARS-CoV-2 frente cenários econômicos-sociais, medida de proteção à economia e da saúde. A metodologia de estudo adotada foi uma contextualização teórica em bases catalogadas predominantemente em compêndios do SciElo, Pubmed, Periódico da Capes. Como resultados, enfatiza-se que a pandemia do novo coronavírus vem apresentando impactos significativos e ainda não completamente dimensionados sobre a sociedade e a economia global. Trata-se de um evento inédito na história, dado que, no passado, epidemias parecidas se desenvolveram em um cenário de muito menor integração entre países e pessoas, divisão do trabalho e densidade populacional. No início da pandemia, setores econômicos inteiros foram sendo suspensos gradativamente para impedir a propagação do vírus devido ao distanciamento social posto que não há tratamento farmacológico preventivo. Estima-se que levará um tempo considerável para a restauração das cadeias produtivas globais. A economia tende a atuar como um sistema adaptativo complexo frente a essa situação e medidas de proteção econômicas tendem a ser necessárias como cuidar paritariamente da vida, proteção aos riscos financeiros e a visão para a recuperação econômica. Sumariando, o conhecimento sobre a atual pandemia faz-se necessário para melhor planejamento de promoção, prevenção e manutenção da saúde pública com políticas efetivas, evitando o colapso do sistema de saúde e da economia.

Palavras-chave: SARS-CoV-2. COVID-19. Impactos econômicos. Pandemia. Novo coronavírus.



Abstract

Understanding the scenario about the current pandemic caused by the new coronavirus (SARS-CoV-2) is necessary not only in the area of health but to reflect on the economic impacts caused by the viral crisis. The full participation between government officials, health institutions, teaching, research, organizations and the population are essential for us to have an outcome in the understanding of the flu-like and severe acute respiratory syndromes that lead to COVID-19 disease. The main objective of this study proposed to verify the main findings and impacts caused by SARS-CoV-2 in face of the economic, social and health scenarios. The study methodology adopted was a theoretical contextualization in bases cataloged predominantly in compendia of Scielo, Pubmed, Capes Periodical. As a result, we emphasize that the pandemic of the new coronavirus has been showing significant impacts and not yet completely dimensioned on the society and the global economy. This is an unprecedented event in history, given that, in the past, similar epidemics developed in a scenario of much less integration between countries and people, division of labor and population density. At the beginning of the pandemic, entire economic sectors were gradually suspended to prevent the spread of the virus due to social distance since there is no preventive pharmacological treatment. It is estimated that it will take a considerable time for the restoration of global production chains. The economy tends to act as a complex adaptive system in the face of this situation and economic protection measures tend to be necessary such as taking care of life, protecting financial risks and the vision for economic recovery. In summary, knowledge about the current pandemic is necessary for better planning of promotion, prevention and maintenance of public health with effective policies, avoiding the collapse of the health system and the economy.

Keywords: SARS-CoV-2. COVID-19. Economic impacts. Pandemic. New coronavirus.

1 INTRODUÇÃO

Vivemos num momento onde jamais tínhamos registros na história do Brasil onde uma pandemia mundial desencadeada pelo novo coronavírus foi capaz de afetar não somente área da saúde, mas também atividades no âmbito social, econômico e político.

O novo coronavírus, SARS-CoV-2 que significa *severe acute respiratory syndrome coronavirus 2* (síndrome respiratória aguda grave de coronavírus 2), é o nome estabelecido pela Organização Mundial da Saúde (OMS). Ele recebeu essa nomenclatura por apresentar grande semelhança com o vírus SARS-CoV, agente causador da epidemia de SARS (Síndrome Respiratória Aguda Grave), em 2002. Descoberto no final de 2019, na China, atualmente o SARS-CoV-2 tornou-se um problema de saúde global, causando graves além de infecções do trato respiratório (GUO *et al.*, 2020; YOSHIMOTO, 2020).

O contato direto, considera-se que seja a forma mais comum de transmissão do SARS-CoV-2 onde ocorre o contágio de pessoa para pessoa através de gotículas respiratórias contaminadas, devido ao fato de que o vírus é comumente alojado em vias aéreas. Assim, quando o indivíduo infectado tosse, espirra ou fala, é capaz de ocorrer a transmissão para indivíduos em que estejam em contato próximo (menos de 2 metros de distância), podendo ser então inaladas (LOTFI *et al.*, 2020). A transmissão também pode acontecer de uma pessoa doente para outra ou por contato próximo por meio de toque do aperto de mão, objetos ou superfícies diversas contaminadas (HELMY *et al.*, 2020). Acrescenta-se que os coronavírus podem permanecer viáveis em superfícies inanimadas por até 9 dias em temperatura ambiente. Em temperaturas aproximadas de 30°C, a



persistência é menor. Tais informações são importantes, em razão da transmissão viral por fômites, principalmente em ambientes de saúde (KAMPF *et al.*, 2020).

A transmissão direta e descontrolada resultou em taxa de infecção exponencial comprometendo cenários diversos envolvendo a saúde, economia e social. Uma preocupação é a sobrecarga do sistema de saúde devido ao grande número de pacientes infectados que necessitam de tratamento em UTI, com um quarto dos pacientes graves e críticos requerendo ventilação mecânica. Uma forma de aliviar os serviços de saúde é, através de medidas de contenção, retardar a propagação do vírus, impedindo que o pico de doentes ultrapasse a capacidade de atendimento. Para tanto, medidas profiláticas associadas ao distanciamento e ao isolamento social tornam-se fatores requeridos o que promove alterações nos setores de econômicos e sociais, modificando o perfil de consumo e vendas de produtos.

A pandemia do novo coronavírus vem apresentando impactos significativos e ainda não completamente dimensionados sobre a sociedade. Trata-se de um evento inédito na história, dado que, no passado, epidemias parecidas se desenvolveram em um cenário de muito menor integração entre países e pessoas, divisão do trabalho e densidade populacional. Estudos têm buscado controle para a proliferação, tratamentos, imunizações e prevenção contra o agente viral causador da COVID-19, porém ainda estão em processos investigativos, sendo priorizado o distanciamento social (UDDIN *et al.*, 2020; SHEERVALILOU *et al.*, 2020). Mediante ao exposto, contextualizamos os objetivos deste estudo verificar os principais achados e impactos ocasionados pelo SARS-CoV-2 frente cenários econômicos-sociais, medida de proteção à economia e da saúde através de um referencial teórico.

2 PROCEDIMENTOS DE PESQUISA

A metodologia de estudo adotada foi uma contextualização teórico em bases catalogadas predominantemente em compêndios do Scielo, Pubmed, Periódico da Capes utilizando como unitermos SARS-CoV-2, COVID-19, impactos econômicos, pandemia, novo coronavírus. Deste modo, este estudo transcreve-se através de uma revisão bibliográfica com natureza genérica e qualitativa.

3 DESENVOLVIMENTO

Assim, registram-se que no final de dezembro de 2019, um surto de uma misteriosa pneumonia caracterizada por febre, tosse seca e fadiga e sintomas gastrointestinais ocasionais aconteceu em um mercado de atacado de frutos do mar, o Huanan Seafood Wholesale Market, em Wuhan, Hubei, China (HUANG *et al.*, 2020).

O surto inicial foi informado no mercado em dezembro de 2019 e envolveu cerca de 66% do quadro de funcionários. O mercado foi fechado em 1º de janeiro de 2020, após o anúncio de um alerta epidemiológico pela autoridade sanitária local em 31 de dezembro de 2019. No entanto, no mês seguinte (janeiro/2020) milhares de pessoas na China, incluindo muitas províncias (como Hubei, Zhejiang, Guangdong, Henan, Hunan, etc.) e cidades (Pequim e Xangai) foram atacadas pela disseminação galopante da doença. Além disso, a doença viajou para outros países, como Tailândia, Japão, República da Coreia, Vietnã, Alemanha, Estados Unidos e Cingapura (OMS, 2020a).

Em 2003, um novo coronavírus, de etiologia de uma misteriosa pneumonia, também se originou do sudeste da China, especialmente da província de Guangdong, e foi denominado coronavírus SARS que atendia ao postulado de Koch (SHEERVALILOU *et al.*, 2020). A taxa de mortalidade causada pelo vírus foi de cerca



de 10% a 15% (PERLMAN, 2020; PEIRIS *et al.*, 2003). Ao longo dos anos, as instalações médicas foram aprimoradas; no entanto, nenhum tratamento ou vacina adequada está disponível para a SARS (PEIRIS *et al.*, 2003).

O surgimento de outro surto em 2012 de coronavírus no Oriente Médio compartilhou características semelhantes com o surto de 2003 (ZAKI *et al.*, 20120). Ambos foram causados pelo coronavírus, mas acredita-se que o hospedeiro intermediário para MERS seja o camelo dromedário e a mortalidade pode ser de até 37 % (PERLMAN, 2020). As manifestações clínicas iniciais para SARS e MERS são geralmente inespecíficas, exceto que a maioria dos pacientes apresentou febre e sintomas respiratórios. Funcionários do hospital desprotegidos que foram expostos às gotículas dos pacientes ou por contato com tendência a serem infectados e infecções nosocomiais seguiram (PEIRIS *et al.*, 2003). Além disso, casos associados a viagens foram identificados para SARS, MERS e COVID-19 (PERLMAN, 2020; CHAN *et al.*, 2020; LAN *et al.*, 2020). Por causa do transporte global e da popularidade do turismo, COVID-19 é considerada uma grande ameaça global. (LAN *et al.*, 2020)

O primeiro caso notificado em nosso país foi em 21 de janeiro de 2019. Em 6 de fevereiro de 2020, um total de 28.276 casos confirmados com 565 mortes em todo o mundo foram documentados pela OMS, envolvendo pelo menos 25 países (OMS, 2020b). O patógeno do surto foi posteriormente identificado como um novo beta-coronavírus, denominado 2019 novo coronavírus (2019-nCoV) com características semelhantes à síndrome respiratória aguda grave (SARS-2003, causada por outro beta-coronavírus) que ocorreu há 17 anos.

As consequências econômicas da pandemia COVID-19 são grandes. Inicialmente, setores econômicos inteiros foram sendo suspensos gradativamente para impedir a propagação do vírus devido ao distanciamento social. Estima-se que levará um tempo considerável para a restauração das cadeias produtivas globais. Alguns dos danos poderão nunca ser totalmente desfeitos e, isso, reduz a capacidade produtiva da economia (FERNANDES, 2020). Essa pandemia representa um verdadeiro choque de oferta. Ainda, para se entender o impacto econômico de curto prazo da pandemia, é essencial levar em conta como a demanda agregada se ajusta ao choque. Por sua vez, é necessário compreender como as expectativas se ajustam durante a crise desencadeada pela pandemia (BEAUDRY; PORTIER, 2006).

Trabalhos anteriores baseados em modelos diversos mostraram que o choque das notícias pode ser uma fonte importante de flutuações do ciclo de negócios (BEAUDRY; PORTIER, 2006; BARSKY; SIMS, 2011; BARSKY; SIMS, 2012). Os choques incertos estão diretamente relacionados às principais características dos choques de demanda (LEDUC; LIU, 2016). Adicionalmente, os efeitos dos choques de incerteza são amplificados quando a política monetária é restringida, como pode ser visto em alguns casos (LEDUC; LIU, 2016; FERNANDEZ-VILLAYERDE, *et al.*, 2015).

Em termos de impactos diretos no crescimento econômico mundial, dados diversos têm apresentado cenários bastante preocupantes. O Quadro 1 fornece estimativas do impacto com a crise persistindo mais do que 3 meses (situação atual) baseada nos estudos de Fernandes (2020). Na coluna 1 são observados os países; na coluna 2, o forte impacto negativo para o crescimento desses países (PIB – Produto Interno Bruto); na coluna 3, o intervalo de confiança da previsão. Conforme observado, os maiores destaques com impacto fortemente negativo estão relacionados a países como Argentina, Áustria, Grécia, Itália, México e Portugal.

Quadro 1: Estimativa de crescimento do PIB em 2020, diante do atual cenário

Países	Crescimento do PIB	Margem de Confiança
Argentina	- 8.5 %	[from -10.8% to -6.3%]
Australia	- 5.8 %	[from -8.1% to -3.5%]
Austria	- 8.1 %	[from -10.8% to -5.4%]
Belgium	- 6.8 %	[from -9.7% to -3.9%]
Brazil	- 5.2 %	[from -7.4% to -3.0%]
Canada	- 5.5 %	[from -7.9% to -3.1%]
China	- 1.9 %	[from -4.2% to 0.3%]
Czech Republic	- 5.9 %	[from -8.8% to -3.1%]
France	- 6.6 %	[from -9.0% to -4.2%]
Germany	- 7.4 %	[from -10.0% to -4.9%]
Greece	- 8.6 %	[from -11.1% to -6.1%]
India	- 0.2 %	[from -2.5% to 2.0%]
Ireland	- 5.5 %	[from -8.8% to -2.2%]
Italy	- 8.4 %	[from -10.9% to -6.0%]
Japan	- 6.3 %	[from -8.5% to -4.1%]
Mexico	- 8.3 %	[from -10.8% to -5.8%]



Netherlands	- 6.3 %	[from -9.3% to -3.4%]
Norway	- 5.7 %	[from -8.2% to -3.2%]
Poland	- 4.2 %	[from -6.9% to -1.6%]
Portugal	- 8.8 %	[from -11.4% to -6.3%]
Russian Federation	- 4.9 %	[from -7.3% to -2.6%]
Saudi Arabia	- 5.9 %	[from -8.4% to -3.4%]
South Africa	- 6.8 %	[from -9.2% to -4.4%]
South Korea	- 4.9 %	[from -7.4% to -2.4%]
Spain	- 7.5 %	[from -10.0% to -5.0%]
Sweden	- 6.8 %	[from -9.4% to -4.3%]
Switzerland	- 7.2 %	[from -10.0% to -4.5%]
Turkey	- 5.4 %	[from -7.8% to -3.0%]
United Kingdom	- 6.8 %	[from -9.2% to -4.4%]
United States	- 5.0 %	[from -7.2% to -2.8%]

Fonte: FERNANDES, 2020.

De maneira geral, esse cenário leva a uma contração do PIB em todos os países. Em média, para todos os países analisados, a expectativa de crescimento do PIB em 2020 é de -6,2% (mediana = -6,3%). Mais uma vez, o impacto da crise será diferente no mundo. Se as medidas extremas relacionadas ao COVID-19 durarem até o final de junho de 2020, os EUA verão seu PIB cair 5%. O crescimento da Alemanha, Grécia, Itália, Portugal e Espanha verá seu PIB cair em -7% ou mais. Em média, cada mês adicional de crise custa 2,5-3% do PIB global.

No Brasil, o processo de recuperação tende a ser mais lento do que o observado nas principais economias. A atividade sofre um forte choque negativo e a expectativa para a



inflação dos próximos meses é de deflação significativa. O elevado grau de incerteza sobre todas as variáveis implica uma constante revisão do cenário, de tal forma que as informações de curto prazo têm peso relevante.

2.1 Economia e a COVID-19: reflexões

A pandemia provocada pela COVID-19 inicialmente é acima de tudo uma crise de saúde. No entanto, está se tornando rapidamente um comprometimento econômico. Por mais que tenhamos vivenciado outras crises, este não é obviamente, a primeira crise econômica global; porém, desta vez é diferente pelo cenário causado ao isolamento e distanciamento social.

No século XX, pode-se observar durante a crise de 1929, o choque do preço do petróleo, bem como inúmeras crises regionais no Leste Asiático, a ex-União Soviética e América latina. Os primeiros anos do século XXI evidenciamos uma crise financeira global que começou em 2007. Cada uma dessas crises foi estudada em detalhes, havendo pelo menos uma série de medidas que eles podem selecionar (STUCKLER *et al.*, 2009).

Aqueles que estudam crises econômicas têm tem discutido, especialmente, a ideia de “contágio” para explicar a disseminação do sistema bancário falhas na década de 1920 (CALOMIRIS; MASON, 1994). Medidas necessárias para conter o vírus, incluindo auto isolamento por trabalhadores e consumidores, fechamento de fábricas e lojas e proibições de esportes e entretenimento atividades, todas modificaram seu preço. Políticos estão se voltando para especialistas em saúde pública para ajudá-los nesta crise. O próprio declínio econômico tem um efeito adverso na saúde.

A redução da atividade econômica tende a provocar a diminuição de transações financeiras, acarretando a queda de impostos e receitas (LEDUC; LIU, 2016; STUCKLER *et al.*, 2009). Consequentemente, isso reduz as finanças disponíveis para as contramedidas de saúde pública que são necessárias para controlar a pandemia. Temos que considerar que também atinge indivíduos e famílias, que podem ver suas rendas comprometidas, muitas vezes, despencando catastroficamente. Sequencialmente, utilização de reservas financeiras provocadas pela queda da arrecadação ocasionam fechamento de empresas, com consequências para diretas para seus proprietários, funcionários e fornecedores (KOLTAI *et al.*, 2020)

Na China, onde COVID-19 atacou pela primeira vez, a produção industrial caiu cerca de 13,5%, e as vendas no varejo ajustadas sazonalmente são quedas de 21%. Alguns setores sofreram consideravelmente, como é o caso do turismo e da aviação comercial. As vendas de carros caíram 92%, e as vendas de restaurantes caíram cerca de 95% (FERNANDES, 2020).

Avaliando a escala da economia, o dano se torna mais difícil porque não se sabe quanto tempo as restrições sobre as atividades vão durar, posto que ainda não temos um tratamento ou medidas preventivas associadas as imunizações eficazes (vacinas).

A economia tende em atuar como um sistema adaptativo complexo frente a essa situação, podendo incluir um grau de resiliência, recuperando-se de um choque sistêmico. No entanto, em algum ponto, os mecanismos compensatórios podem sofrer quebras. Torna-se reflexivo posto que quando uma empresa fecha, pode nunca reabrir, gerando assim o número crescente de desemprego e menor circulação da moeda. Neste contexto, a mão-de-obra qualificada na qual depende para a manutenção de empresas pode ser perdida, dificultando a manutenção do empreendimento de forma sustentável. Modelos sugerem que a pandemia pode durar alguns meses ou anos em muitos países, podendo haver uma onda ou uma série de ondas da pandemia provocando uma economia instável (ENSERINK; KUPFERSCHMIDT, 2020)



Mesmo que a escala e a natureza da pandemia e da econômica estejam associadas, a desaceleração são difíceis de quantificar posto que ainda não temos formas terapêuticas de prevenção do SARS-CoV-2 e não há dúvidas de que existe um risco real de uma espiral viciosa de doenças e empobrecimento. Pesquisas e desenvolvimento nos cenários econômicos que podem ter sido realizadas, tendem ao atraso. Formação educacional no ensino básico, fundamental e superior podem ter sido interrompidos ou desenvolvidos de forma fragilizada. Os investimentos que podem ter sido feitos tendem a ser colocados em espera (ENSERINK; KUPFERSCHMIDT, 2020; CORREIA, LUCK, VERMER, 2020).

A imposição da quarentena para controlar os avanços da pandemia do novo coronavírus também apresentou aumento da aceleração do processo de transformação digital no setor financeiro. Parte da população movida pela praticidade, segurança e rentabilidade está acompanhando a digitalização bancária, sendo que a maioria tende a redução de saques em espécie, optando as transações em ordem eletrônica (KOLTAI *et al.*, 2020).

O distanciamento e o isolamento físico social impostos como medida de prevenção e promoção a saúde afim de conter a disseminação do SARS-CoV-2, proporcionou repercussões nas relações sociais e interpessoais. Foi possível constatar que o isolamento social provocou diversas mudanças no dia-a-dia da população, por sua vez afetando os seus hábitos e a qualidade de vida dos indivíduos. Além disso, a pandemia desencadeou impactos na economia, principalmente entre indivíduos com baixa renda e escolaridade, que em conjunto com outros fatores podem influenciar o comprometimento da saúde mental. As mudanças radicais no cotidiano e nas relações sociais e pessoais impostas pela pandemia da COVID-19 são capazes de afetar a qualidade de vida e até mesmo a saúde mental da população (ADÃO; DELLALIBERA-JOVILIANO, 2020).

2.2 Medidas de proteção a economia

Mediante ao novo cenário provado pela COVID-19, medidas comumente usadas por governos e bancos centrais, como redução de juros taxas ou implementação de estímulos fiscais com efeito limitado têm sido implantados para mitigar os efeitos. Neste momento, foram exemplificados três conjuntos de medidas onde espera-se que possam ajudar as sociedades em sua recuperação frente a pandemia:

a) Cuidar e salvar vidas tornam-se a primeira e mais óbvia das prioridades. A propagação do vírus causador deve ser contida e as mortes associadas a ele podem ser reduzidas tão rapidamente quanto possível. As medidas tomadas para alcançar tal contenção influenciam o estágio da pandemia e a capacidade de intervenção, em particular se trabalhadores de saúde e laboratório instalações estão disponíveis para responder ao aumento da carga de trabalho. Incentivos por parte de empresas particulares, ministérios de finanças e agências doadoras devem reconhecer a necessidade de financiamento adicional ou por empréstimo frente aos diagnósticos mais específicos, rápidos. Tratamentos eficazes bem como investimentos associados a imunizações preventivas tornam-se primordiais para o controle e proteção futura de eventuais surtos da disseminação do SARS-CoV-2. Crucialmente, aqueles que estão projetando esses sistemas de saúde pública as contramedidas devem reconhecer que serão efeitos diretos e indiretos na saúde, afetando em particular aqueles que vivem sozinhos, grupos de risco (idosos, pacientes com doenças crônicas, gestantes, imunocomprometidos), pacientes com quadros de doença mental, ou ainda, aqueles que estão sem teto, moradores em instituições como lares de idosos, presídios e centros de detenção para migrantes (MCKEE; STUCKLER, 2020).



Intervenções não farmacológicas frente a COVID-19 como o distanciamento social, têm efeitos nos custos econômicos ou nas medidas de saúde pública destinadas a conter a propagação do novo Corona vírus durante a pandemia. O surto da pandemia COVID-19 promoveu urgentes perguntas sobre o impacto das pandemias e as respostas de saúde pública associadas sobre economia real. De acordo com Correia, Luck e Verner (2020), as intervenções não farmacêuticas destinadas a redução da taxa de mortalidade durante uma pandemia têm necessariamente efeitos econômicos adversos. Embora a pandemia em si tenha sido associada a interrupções econômicas no curto prazo, é possível que essas interrupções sejam semelhantes em diferentes cidades. No médio prazo, considera-se que o distanciamento social pode reduzir a transmissão da doença sem necessariamente deprimir ainda mais a atividade econômica posto que há uma adaptação social ao novo cenário.

b) Proteção aos riscos financeiros. Verifica-se uma modificação na demanda econômica, sendo que a responsabilidade de proteção dos riscos passa a recair sobre as organizações e aos governos. As organizações estão enfrentando níveis de complexidade de negócios sem precedentes, com uma infinidade de riscos internos e externos, tornando a mitigação de riscos um elemento-chave para impulsionar o crescimento dos negócios. Estratégias e decisões, aproveitamento de oportunidades de negócios, redução da probabilidade e a gravidade de eventos de risco ajudam a otimizar recursos e capital frente a pandemia.

Do lado dos governos mundiais, historicamente observa-se que o risco financeiro pode ser minimizado com a destinação de recursos adicionais à sociedade como ocorre em tempos de guerra. No caso em discussão, eles devem se unir contra o inimigo patogênico SARS-CoV-2.

O Corona vírus não respeita fronteiras nacionais, ideologias políticas ou pensamento convencional. Enquanto os governos lutam para tentar conter a pandemia e mitigar as consequências para as economias e sociedades, o que antes era impensável de repente se transforma em essencial. O governo pode tomar as medidas excepcionais necessárias para restringir a atividade humana na esperança de conter a propagação da infecção. Além disso, o governo tem capacidade para atuar efetivamente como seguradora de último recurso para o grande número de empresas em extinção, a menos que recebam auxílio estatal. Ainda, podem fornecer uma rede de segurança para os trabalhadores privados da capacidade de ganhar a vida porque estão doentes ou tentando fazer a coisa certa isolando-se ou porque seu empregador está em vulnerabilidade frente a pandemia (MCKEE; STUCKLER, 2020; FERNANDES, 2020).

c) Visão para a recuperação. Quando passamos a compreender os cenários econômicos, temos que traçar estratégias para a visão de recuperação da economia. Isso significa proteger o futuro das empresas, particularmente aquelas de pequeno e médio portes que estabelecem um papel tão importante na economia, para que eles estejam alicerçados para atender a demanda de equilíbrio social e econômico (FERNANDEZ-VILLAYERDE et al, 2015). Se considerarmos momentos pré-industrial, as economias simplesmente precisavam de uma grande oferta de trabalho. Por outro lado, a economia moderna, tanto na manufatura quanto aqueles atrelados aos serviços, dependem de uma empresa altamente qualificada e frequentemente especializada de mão-de-obra e trabalhadores. Uma vez que essas habilidades são perdidas, por exemplo, devido a idade mais avançada, dificilmente voltarão a força de trabalho sendo forçados a redundância, o que se torna um fator limitante para a recuperação econômica. Isso requer medidas para fornecer empresas com linhas de vida financeiras, como os empréstimos sem juros fornecidos por alguns governos, bem como aqueles trabalham com investimentos sem



fins lucrativos ou que atendem uma demanda com empréstimos a juros reduzidos (MCKEE; STUCKLER, 2020).

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Antes do surto da síndrome respiratória aguda grave em 2003, os Corona vírus não eram considerados altamente patogênicos para humanos. No entanto, foi essa epidemia que destacou esse grupo de vírus e os incluiu entre os agentes causadores das doenças epidêmicas emergentes. Em 2012, outro Corona vírus responsável pela síndrome respiratória do Oriente Médio foi identificado. Ambas as infecções foram consideradas uma ameaça à segurança global da saúde. Atualmente, enfrenta-se a terceira epidemia causada por um Corona vírus. Este novo Corona vírus denominado SARS-CoV-2, foi originado na cidade de Wuhan, China, e tem sido associado a infecções respiratórias graves em humanos. Em conjunto com a colaboração de especialistas em nível mundial, diariamente são divulgadas mais informações sobre este vírus e a sua infecção, o que permite modificar as recomendações para a sua prevenção e tratamento, sem esquecer que o objetivo final é o controle desta pandemia global.

O conhecimento sobre a atual pandemia faz-se necessário para melhor planejamento de promoção, prevenção e manutenção da saúde pública com políticas efetivas, evitando o colapso do sistema de saúde e da economia. A participação integral entre governantes, instituições de saúde e a população são essenciais para tenhamos um desfecho otimista. Dessa forma é essencial o investimento maciço em pesquisas assim como a comunicação com outros países acometidos pela COVID-19 a fim de que vacinas e/ou tratamentos farmacológicos sejam desenvolvidos o mais precocemente possível. Considera-se importante a manutenção de serviços de atenção psicológica à população em geral, uma vez que o isolamento é um fator desencadeante/agravante de distúrbios psiquiátricos, os quais estão fortemente interligados à descompensação de doenças crônicas.

O que se pressupõe até o momento é que a globalização da pandemia COVID-19 e seus impactos econômicos devem causar severos danos em todas as economias do mundo, colocando muitos países em recessão e possivelmente depressão econômica. À medida que o número de casos de infecção e morte aumenta drasticamente e a recuperação da pandemia permanece incerta, mesmo nos países desenvolvidos, já estão surgindo evidências de choques em economias em grandes centros como China, Europa e Estados Unidos. Uma filosofia enraizada na convicção de que o individualismo e a competição são as fontes de sociedades saudáveis e produtivas é considerada deficiente quando confrontada com uma crise que só pode ser suportada e resolvida redescobrando as virtudes do coletivismo e da solidariedade.

REFERÊNCIAS

ADÃO, MB; DELLALIBERA-JOVILIANO, R. Impacto na qualidade de vida e na saúde mental frente a pandemia da COVID-19. In: CONGRESSO BRASILEIRO INTERDISCIPLINAR EM CIÊNCIA E TECNOLOGIA, 2020. **Anais do I CoBICET**, 2020.

BARSKY, RB; SIMS, ER. Information, animal spirits, and the meaning of innovations in consumer confidence. **American Economic Review**, v. 102, n. 4, p. 1343–77, 2012. <https://www.nber.org/papers/w15049>



BARSKY, RB; SIMS, ER. News shocks and business cycles. **Journal of Monetary Economics**, v. 58, n. 3, p. 273–289, 2011. https://www3.nd.edu/~esims1/barsky_sims_news_final.pdf

BEAUDRY, P; PORTIER, F. Stock prices, news, and economic fluctuations. **American Economic Review**, v. 96, n. 4, p.1293–1307, 2006. <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/aer.96.4.1293>

CALOMIRIS, C.W.; MASON, J.R. Contagion and Bank Failures During Te Great Depression: Te June 1932 Chicago Banking Panic. **Report**, n.1, p.0898–2937 (National Bureau of Economic Research, 1994. <https://eh.net/page/2/?s=panic+depression+1893>

CHAN, JFW *et al.* A familial cluster of pneumonia associated with the 2019 novel coronavirus indicating person-to-person transmission: a study of a family cluster. **Lancet, London**, v. 395, n. 10223, p. 514-523, 2020. doi:10.1016/S0140-6736(20)30154-9

CORREIA, S; LUCK, S; VERNER, E. Pandemics Depress the Economy, Public Health Interventions Do Not: Evidence from the 1918 Flu. **SSRN**, v.1, p.1-56, 2020. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3561560>

ENSERINK, M; KUPFERSCHMIDT, K. With COVID-19, modeling takes on life and death importance. **Science**, n. 367, p.1414–1415, 2020. <https://science.sciencemag.org/content/367/6485>

FERNANDES, N. Economic effects of coronavirus outbreak (COVID-19) on the world economy. v.1, p.1-32, 2020. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3557504> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3557504>

FERNANDEZ-VILLAYERDE, J; GUERRN-QUINTANA, P; KUESTER, K *et al.* Fiscal volatility shocks and economic activity. **American Economic Review**, v. 105, n. 11, p. 3352–84, 2015. https://econpapers.repec.org/article/aeaecrev/v_3a105_3ay_3a2015_3ai_3a11_3ap_3a3352-84.htm

GUO G, *et al.* New Insights of Emerging SARS-CoV-2: Epidemiology, Etiology, Clinical Features, Clinical Treatment, and Prevention. **Front Cell Dev Biol**. v.22, n.8, p.410, 2020. doi: 10.3389/fcell.2020.00410. PMID: PMC7256189.

HELMY YA, *et al.* The COVID-19 Pandemic: A Comprehensive Review of Taxonomy, Genetics, Epidemiology, Diagnosis, Treatment, and Control. **J Clin Med**. v.24, n.9(4), p.1225. doi: 10.3390/jcm9041225. PMID: 32344679; PMID: PMC7230578.

HUANG, C. *et al.* Clinical features of patients infected with 2019 novel coronavirus in Wuhan, China. **Lancet**, London, vol. 395, n. 10223, p. 497-506, 2020. doi:10.1016/S0140-6736(20)30183-5

KAMPF G, *et al.* Persistence of coronaviruses on inanimate surfaces and their inactivation with biocidal agents. **J Hosp Infect**. v.104, n.3, p.246–251. 2020.



<https://doi.org/10.1016/j.jhin.2020.01.022>

KOLTAI, J; VARCHETTA, FM; MCKEE, M; *et al.* Deaths of Despair and Brexit Votes: Cross-Local Authority Statistical Analysis in England and Wales. **American Journal of Public Health**, v. 110, n. 3, p. 401-406, 2020 DOI <https://doi.org/10.2105/AJPH.2019.305488>

LAN, TP *et al.* Importation and Human-to-Human Transmission of a Novel Coronavirus in Vietnam. Importação e transmissão de humano para humano de um novo coronavírus no Vietnã. **The New England Journal of Medicine**, London, v. 382, p. 872-874, 2020. <https://www.nejm.org/doi/pdf/10.1056/NEJMc2001272>

LEDUC, S; LIU, Z. Uncertainty shocks are aggregate demand shocks. **Journal of Monetary Economics**, 2016, v. 82, p.20–35, 2016. <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0304393216300393>

LOTFI, M; HAMBLIN, MR; REZAEI, N. COVID-19: Transmission, prevention, and potential therapeutic opportunities. **Clin Chim Acta**. n.29, n.508, p.254-266, 2020. doi: 10.1016/j.cca.2020.05.044. Epub ahead of print. PMID: 32474009; PMCID: PMC7256510.

MCKEE, M; STUCKLER, D. If the world fails to protect the economy, COVID-19 will damage health not just now but also in the future. **Nature Medicine**, v. 26, p. 640-642, 2020. doi:10.1038/s41591-020-0863-y

Organização Mundial da Saúde. Novel Coronavirus (2019-nCoV) Disponível em <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019>. Acessado em 7 de fevereiro de 2020.

Organização Mundial da Saúde. Relatório da situação 2019-nCoV. <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/situation-reports/>. Acessado em 07 de fevereiro de 2020.

PECKHAM, R. Economies of contagion: financial crisis and pandemic. **Econ. Soc.** v.42, p.226–248, 2013. https://www.researchgate.net/publication/256075882_Contagion_Epidemiological_Models_and_Financial_Crises

PEIRIS, J S M *et al.* Clinical progression and viral load in a community outbreak of coronavirus-associated SARS pneumonia: a prospective study. **Lancet**, London, v. 361, n. 9371, p. 1767-72, 2003. doi:10.1016/s0140-6736(03)13412-57.

PERLMAN, S. Outra década, outro coronavírus. **The New England Journal of Medicine**, v. 382, n. 8, p. 760-762, 2020. DOI: 10.1056 / NEJMe2001126.

SHEERVALILOU R, *et al.* COVID-19 under spotlight: A close look at the origin, transmission, diagnosis, and treatment of the 2019-nCoV disease. **J Cell Physiol.** v.26:10.1002/jcp.29735. 2020. doi: 10.1002/jcp.29735. Epub ahead of print. PMID: 32452539; PMCID: PMC7283670.



STUCKLER, D; BASU, S; SUHRCKE, M; *et al.* The public health effect of economic crises and alternative policy responses in Europe: an empirical analysis. **Lancet**, v. 374, n. 9686, p. 315-323, 2009. doi: 10.1016/S0140-6736(09)61124-7. Epub 2009 Jul 7. PMID: 19589588.

UDDIN M, *et al.* SARS-CoV-2/COVID-19: Viral Genomics, Epidemiology, Vaccines, and Therapeutic Interventions. **Viruses**. v.10, n.12(5), p. 526, 2020. doi: 10.3390/v12050526. PMID: 32397688; PMCID: PMC7290442.

YOSHIMOTO FK. The Proteins of Severe Acute Respiratory Syndrome Coronavirus-2 (SARS CoV-2 or n-COV19), the Cause of COVID-19. **Protein J**. v.39, n.3, p.198-216, 2020. doi: 10.1007/s10930-020-09901-4. PMID: 32447571; PMCID: PMC7245191.

ZAKI, A M *et al.* Isolation of a novel coronavirus from a man with pneumonia in Saudi Arabia. **The New England Journal of Medicine**, London, v. 367, n. 19, p.1814-20, 2012. doi:10.1056/NEJMoa1211721



Salvador: Densidade demográfica urbana e sua importância relativa na expansão do contágio da COVID -19

Salvador: Urban demographic density and its relative importance in expanding the spread of COVID -19

Regina Pereira de Assis Luz

Doutoranda em Desenvolvimento Regional e Urbano, UNIFACS, Brasil.

Arquiteta Urbanista, Brasil.

E-mail: reginalucialuz@gmail.com

Resumo

O artigo trata de Salvador, um caso especial de densidade demográfica no Brasil, e suas tendências e perspectivas de transformação urbana no momento em que chega a Salvador a pandemia da COVID-19. Apresenta o referencial teórico sobre densidade demográfica e suas implicações no desenvolvimento da cidade e da sua Região Metropolitana e quais as consequências após a pandemia à luz das tendências formuladas por estudiosos da cidade.

Com base nos dados obtidos, são realizados mapas georreferenciados de Salvador a partir do indicador densidade urbana, confrontada com a expansão dos casos de COVID-19 nos bairros. Foi realizada uma série temporal de mapas com a progressão do número de casos confirmados entre março e agosto de 2020 buscando-se verificar a relação entre a densidade demográfica e a progressão do contágio.

Viu-se que existe uma correlação entre a densidade demográfica e o número de casos de COVID-19 da ordem de 22% e que embora não seja diretamente vinculada ao espraiamento do contágio da COVID-19 a densidade urbana se constitui em um dos principais diferenciais do gradiente do espaço social da cidade e do seu ambiente. Do centro aos subúrbios e às áreas de fronteira da urbanização, a densidade constitui-se em um dos principais marcadores da lógica econômica que produz e reproduz o capital. Todo o espaço-cidade mercantilizado relaciona a propriedade com o valor do solo urbano, altamente sensível a fatores da urbanização: facilidade e custos de deslocamento; infraestrutura urbana; padrão urbanístico do tecido urbano. Verificou-se que a densidade urbana será um dos indicadores mais impactados pela compreensão do espaço das cidades após a COVID-19.

Embora não seja diretamente vinculada ao espraiamento do contágio, que está mais ligado à aglomeração de pessoas e ao fluxo de circulação metropolitano e interlocal, a densidade urbana tem que ser mais bem investigada nas suas repercussões para a sustentabilidade e a resiliência das transformações urbanas.

Palavras-chave: Densidade demográfica. Pandemia COVID-19. Tendências de Transformação das cidades após a pandemia. Geoprocessamento. Indicadores compostos.

Abstract

The article deals about the city of Salvador, Bahia, a special case of demographic density in Brazil, and its situation at the moment when the pandemic of COVID -19 arrives in Salvador. It details the theoretical framework on demographic density and its



implications for the development of the city and its Metropolitan Region and what are the consequences after the pandemic in light of the trends formulated by scholars in the city.

Based on the data obtained, georeferenced maps of Salvador are made using the urban density indicator, compared with the expansion of COVID -19 cases in the neighborhoods. A time series of maps was carried out with the progression of the number of confirmed cases between March and August 2020, seeking to verify the relationship between density and the progression of contagion.

It was seen that although it is not directly linked to the spread of contagion by COVID -19, urban density constitutes one of the main differentials of the gradient of the social space of the city and its environment. From the center to the suburbs and the frontier areas of urbanization, density is the main indicator of the economic logic that produces and reproduces capital. The entire commercialized city-space relates the property to the value of urban land, which is highly sensitive to factors of urbanization: ease and travel costs; urban infrastructure; urban pattern of the urban fabric. It was found that urban density will be one of the indicators impacted by the understanding of post-Covid -19 city space.

Although it is not directly linked to the spread of contagion that is more linked to the agglomeration of people and circulation flow, urban density has to be better investigated in its repercussions for the sustainability and resilience of urban transformations.

Keywords: 1. Demographic density. 2. COVID-19 pandemic 3. Transformation trends in cities after the pandemic 3. Maps of Salvador 4. Geoprocessing. 5. Composite indicators.

1 INTRODUÇÃO: SALVADOR – UM CASO ESPECIAL DE DENSIDADE DEMOGRÁFICA. A SITUAÇÃO DO ESPAÇO URBANO DE SALVADOR NA CHEGADA DA COVID-19

Salvador é uma das cidades com maior densidade populacional do planeta. Somente 20,8% das cidades mundiais possuem tão alta densidade populacional.

Com 10.013,65⁷ habitantes por quilometro quadrado, supera todas as capitais brasileiras. Salvador tem uma área geográfica continental de 303,53 quilômetros quadrados, e a área total, incluindo a parte marítima, é de 706,799 quilômetros quadrados, desta forma muitas vezes sua densidade populacional é computada pela área geral perfazendo o valor de 4.300,29 habitantes por quilômetro quadrado.

Tabela 1 – Percentual do número de cidades no mundo por densidade demográfica (hab./Km²)

Densidade (hab./km ²)	Percentual (%)
Abaixo de 2.000	9,1
Entre 2.000 e 4.000	17,8
Entre 4.000 e 10.000	52,3
Entre 10.000 e 20.000	16,8
Entre 20.000 e 40.000	3,2

⁷ Considerou-se a estimativa da população de Salvador para 2020 que é de 3.039.444, segundo o IBGE, dividida pela área continental que é de 303,53 quilômetros quadrados.

Acima de 40.000

0,8

Fonte: IBGE, Atlas Digital, 2016.

Para efeito de comparação tem-se a cidade de Dhaka, capital de Bangladesh, com densidade populacional de 33.878 habitantes por quilometro quadrado ou ainda a cidade de Kinshasa, na República Democrática do Congo, com densidade de 28.542 habitantes por quilômetro quadrado. (DEMOGRAPHIA, 2020)

A capital baiana tem uma concentração populacional maior que a de São Paulo, a maior cidade brasileira, com 11.869.660 habitantes, mas, cuja área perfaz 1.501 quilômetros quadrados, mais de quatro vezes a área do município de Salvador. Em muitas das estatísticas e da literatura especializada este fato não é ressaltado porque as diferenças decorrem da contabilização, ou não, de parte do espelho d'água da Baía de Todos os Santos, envolvido na poligonal do município e que efetivamente não é parte da área continental da cidade. O município de Salvador é integralmente urbano desde 1991. Salvador é a quarta capital brasileira em população com estimativa de 3.039.444⁸ habitantes e é também a cabeça macrocéfala da 6ª região metropolitana do Brasil, em característica já apontada por Milton Santos e outros pesquisadores. (SANTOS 1956; SILVA, SILVA, SILVA, 2013; SANTOS PEREIRA, 2017).

Tabela 2 – Dados da Região Metropolitana de Salvador

Município	Área Total (km2)	População (2019)	IDH (2010)	PIB (em mil reais)(2017)
Salvador	706,799	2.872.347	0,759	62.717.483
Camaçari	759,802	299.132	0,694	23.103.227
São Francisco do Conde	266,631	39.802	0,674	10.211.680
Lauro de Freitas	59,905	198.440	0,754	6.286.763
Simões Filho	192,163	134.377	0,675	5.322.068
Candeias	264,487	87.076	0,691	3.869.589
Dias d'Ávila	207,504	81.089	0,676	3.056.589
Mata de São João	670,38	46.583	0,668	1.053.089
Pojuca	318,205	39.519	0,666	867.205
São Sebastião do Passé	538,32	44.300	0,657	548.334
Vera Cruz	252,759	43.223	0,645	512.864

Fonte: IBGE

De acordo com Joilson Souza, Coordenador de Informações do IBGE na Bahia em 2015, as dimensões geográficas do município, aliada a forma da ocupação, não permitirão que a população supere os 3,5 milhões de habitantes. Esta avaliação, contudo, contradiz as previsões dos estudos realizados pela Agência Bloomberg de notícias econômicas que previu, em setembro de 2014, que Salvador seria a segunda cidade do planeta com a maior densidade demográfica, já em 2025. (CAU/BA, 2020)

A capital da Bahia, com base na projeção da Agencia Bloomberg, só ficaria atrás de Hong Kong, na China, “por conta da taxa de crescimento da população de 97,3% nos

⁸ Estimativa IBGE em 1º de julho de 2019

últimos 30 anos, que perfaz a projeção em 5,2 milhões de habitantes”. De acordo com o estudo, quatro outras cidades do Brasil estariam entre as dez com maior densidade demográfica do mundo em 2025: Salvador que seria a segunda, São Paulo, a quarta, Brasília, a sétima e Rio de Janeiro ocupando a nona posição.

Em contraposição, estudos realizados mais recentemente (GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA, 2015; SANTOS PEREIRA, 2017) com base nos censos do IBGE de 1991, 2001 e 2010, discordam da posição da Agencia Bloomberg, e corroboram a posição do representante do IBGE quando apontam para o arrefecimento do crescimento de Salvador em relação aos municípios da Região Metropolitana de Salvador.

De acordo com a Prefeitura Municipal de Salvador (2015) no documento Salvador hoje e suas tendências adota-se uma projeção de população da ordem de 3.383.000 até o ano 2030.

Tabela 3 – Projeções da PMS - População de Salvador – 2020 a 2030

Salvador	2000-2005	2005-2010	2010-2015	2015-2020	2020-2025	2025-2030
Total da população no final do período (em mil)	2.616	2.793	2.959	3.105	3.258	3.383
Crescimento da população ao ano (em mil)	34	35	33	29	29	25
Nº médio de pessoas por domicílio	3,71	3,30	3,08	2,89	2,89	2,50

Fonte: Salvador hoje e suas tendências – PMS- 2015.

Verifica-se, no entanto, que para o Governo do Estado da Bahia, no estudo feito para o Plano de Abastecimento de Água da RMS, as projeções para o crescimento de Salvador são ainda menores:

Tabela 4 – Projeções do Governo do Estado para Salvador – 1991 – 2040

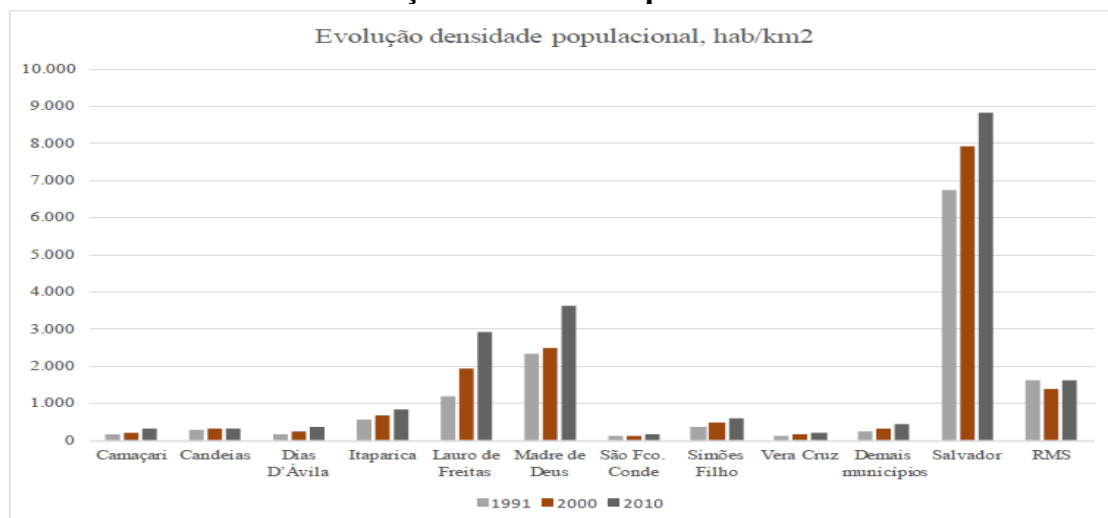
Ano	1991	2000	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040
População (hab.) em mil	2.075	2.443	2.676	2.805	2.893	2.953	2.989	3.001	3.007
Taxa de Crescimento a.a.(%)		1,83	0,91	0,95	0,62	0,42	0,22	0,09	0,04

Fonte: IBGE, Governo do Estado da Bahia e Geohidro, 2015.

Qualquer que seja a perspectiva adotada tem-se que embora em Salvador, os registros ainda não acusem a tendência de redução das densidades populacionais, evidencia-se que o crescimento regional, representado pelos demais municípios da RMS, segue a taxas mais elevadas que os da capital.

E mais, considerando que Salvador tende à manutenção dos seus indicadores de população, área e densidade, isto compõe um cenário tendencial, de que, em futuro breve, a participação desequilibrada, à maior, de Salvador, deverá influenciar menos no rateio da densidade metropolitana, sendo os acréscimos populacionais absorvidos pelo efetivo crescimento no espaço dos demais municípios da região. (SANTOS PEREIRA, 2017)

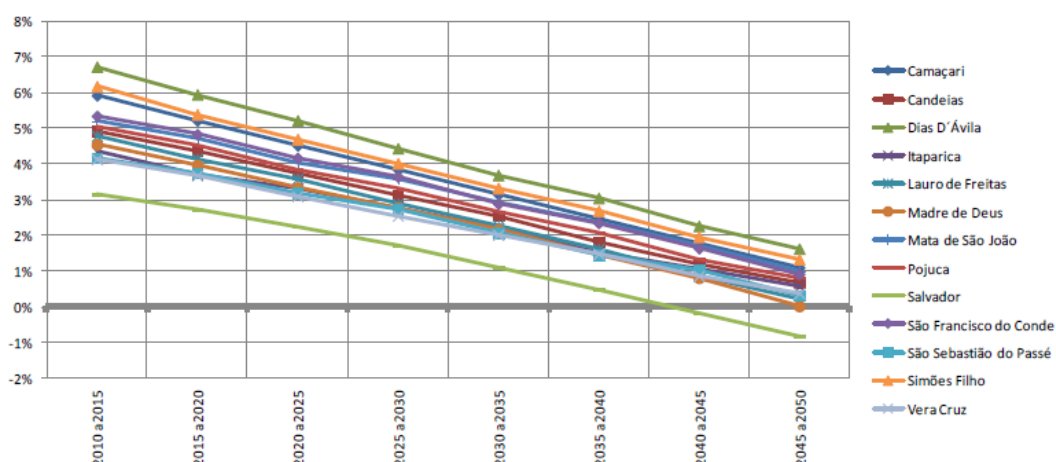
Gráfico 2 - Evolução Densidade Populacional Hab./Km2



Fonte: SANTOS PEREIRA (2017) com base em IBGE.

Com base nas tabelas e quadros anteriores de tendência de crescimento, é de fato pouco provável que a população de Salvador ultrapasse em 2050 os 3,5 milhões de habitantes ainda que se considere a expansão vertical. Até o final do século XXI Salvador deverá apresentar crescimento estável ou negativo.

Gráfico 3 – Evolução das taxas de crescimento populacional por município na RMS



Fonte: Prefeitura Municipal de Salvador, 2015.

Ressalta-se que a partir dos anos 2000, as cidades de médio porte do Estado da Bahia vêm atendendo parte das demandas das populações, em especial nos municípios no entorno da Capital. Em contraposição, o Estado da Bahia segue sendo o estado com maior população rural do país, em termos absolutos, o que ainda atrai a população rural para a capital, mas, provavelmente, esta população migrante encontra agora uma rede de cidades médias e de cidades do entorno da capital com maior oferta de trabalho e renda e não deverá seguir pressionando Salvador, que assim poderá implantar políticas de equidade e sustentabilidade para o maior bem estar para a sua população.

Verifica-se ainda que a Região Metropolitana de Salvador, dentre as concentrações urbanas acima de 2.500.000 habitantes do Brasil, é a que apresenta o menor número de municípios, quatro na mancha urbanizada contígua, e aquela que apresenta o menor percentual de mancha urbanizada contígua- 40%- explicitando a urbanização dispersa da Região Metropolitana de Salvador e a capacidade de absorver o crescimento populacional de forma mais equilibrada de acordo com o IBGE no trabalho sobre os Arranjos populacionais e concentrações urbanas no Brasil.(IBGE,2015)

Tabela 5 – População e contiguidade nas concentrações urbanas acima de 2.500.000 habitantes – Brasil- 2010.

Concentrações Urbanas	População			Municípios		
	Total	Urbana		Total	Com mancha urbanizada contígua	
		Total	Percentual		Total	Percentual
São Paulo - SP	11.629.394	19.243.982	98,0	37	31	83,8
Rio de Janeiro-RJ	11.946.398	11.868.969	99,4	21	18	85,7
Belo Horizonte-MG	4.744.706	4.653.182	98,1	23	16	69,6
Recife-PE	3.741.904	3.612.985	96,6	15	10	66,7
Porto Alegre-RS	3.701.482	3.550.747	95,9	29	19	65,5
Salvador-BA	3.482.615	3.423.641	98,3	10	4	40,0
Brasília-DF	3.360.552	3.222.184	95,9	9	5	55,6
Fortaleza-CE	3.327.021	3.192.230	95,9	8	6	75,0
Curitiba-PR	3.054.076	2.843.616	93,1	18	14	77,8

Fonte: IBGE, Censo 2010

2 A PANDEMIA E A CIDADE

Através da Lei nº 9.278 de 2017, a Prefeitura Municipal de Salvador dispôs sobre a delimitação e denominação dos bairros do Município de Salvador, definindo um total de 163 bairros⁹ e as condições necessárias para que novos bairros sejam criados.

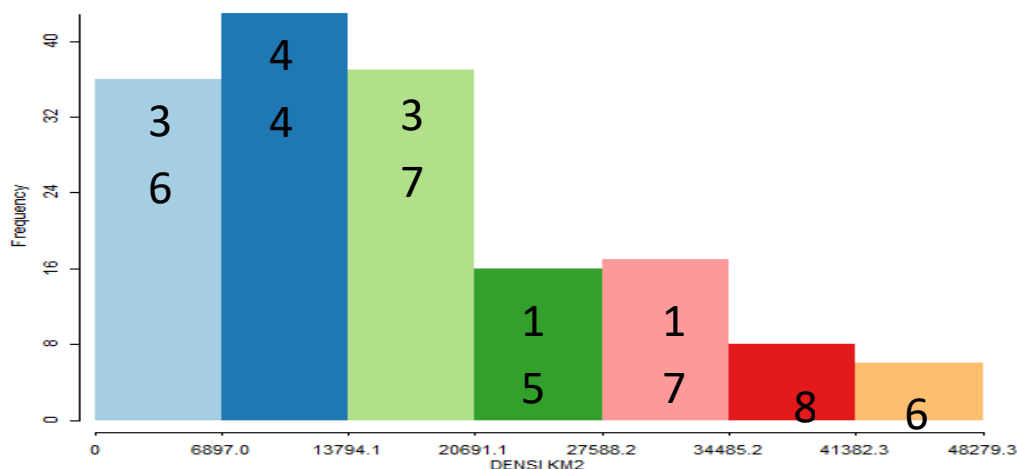
A análise do Mapa 1 de Densidades Populacionais de Salvador e a análise dos dados gráficos e tabulares selecionados para todos os 163 bairros de Salvador, permite verificar que são muito díspares as densidades habitacionais na cidade. Dois dos bairros incluídos na legislação da Prefeitura Municipal não apresentam população, quais sejam o do Aeroporto e do Centro Administrativo da Bahia que desta forma apresentam densidade igual a zero. Trinta e seis bairros apresentam densidades baixas, consideradas pelo IBGE como rurais, abaixo de 5.000 habitantes por quilômetro quadrado.

O valor máximo da densidade em Salvador é de 48.279,33 habitantes por quilometro quadrado correspondente ao bairro do Pero Vaz, situado nas proximidades do bairro da Liberdade e do Porto de Salvador, lindeiro à Avenida Portuária. Cabe destacar que a densidade do bairro do Pero Vaz é ainda maior do que a da comunidade da Rocinha no Rio de Janeiro que tem 48.258 habitantes por quilometro quadrado, além de ser considerada a maior favela do país e apresentar alto percentual de verticalização, No bairro do Pero Vaz a densidade é obtida à custa da subsunção dos espaços verdes, das áreas abertas, das áreas de circulação e do sistema viário. Mas o bairro do Pero Vaz

⁹ A metodologia para a delimitação dos bairros foi a utilizada no trabalho O Caminho das Águas de Salvador: Bacias Hidrográficas, Bairros e Fontes / Elisabete Santos, José Antonio Gomes de Pinho, Luiz Roberto Santos Moraes, Tânia Fischer, organizadores. – Salvador: CIAGS/UFBA; SEMA, 2010.

não é o único. Seis outros bairros em Salvador apresentam densidade altíssima entre 48.279,30 e 41.382,30 habitantes por quilômetro quadrado.

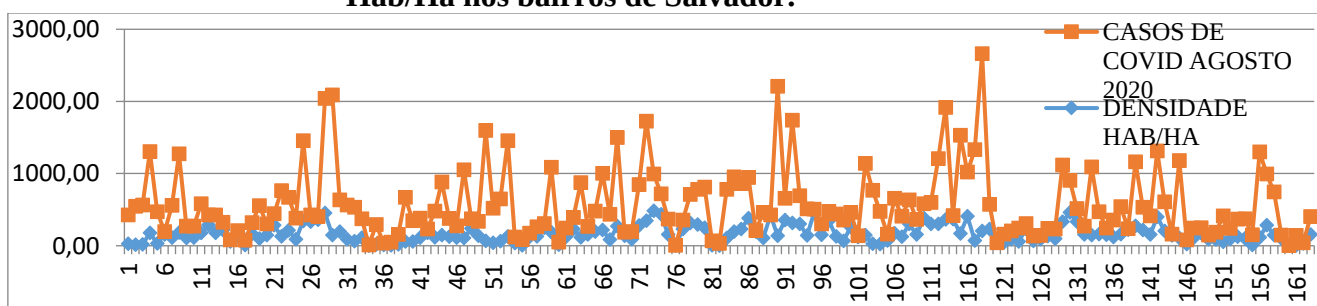
Gráfico 4- Histograma de frequência da densidade demográfica dos bairros de Salvador



Fonte: COM BASE EM DADOS IBGE, GEOCOMBATE COVID-19
SALVADOR, Elaboração própria, 2020

As mais altas densidades populacionais são verificadas, sobretudo, nos bairros mais carentes, de mais baixo IDHM e nas Zonas Especiais de Interesse Social. Verifica-se que são mais de 40 os bairros com densidades acima de 20 mil habitantes por quilômetro quadrado ou 200 habitantes por hectare considerados de alta densidade. Analisando a correlação entre a densidade demográfica em bairros de Salvador e o número de casos de COVID-19 no mês de agosto de 2020 verificou-se que é de 0,23, ou seja, existe uma correlação em torno de 23%, que não é considerada forte, o que indica a prevalência de outros fatores.

Gráfico 5 – Correlação entre os casos de COVID-19 e a densidade demográfica Hab/Ha nos bairros de Salvador.



É necessário que se verifique para cada bairro o padrão de ocupação e o fluxo de passagem para que se tenha o indicador mais preciso sobre como a densidade afetou ou não o espalhamento da COVID-19.

Cabe destacar também a análise feita para os bairros que não apresentaram nenhum caso de COVID-19 quais sejam: Aeroporto, Centro Administrativo da Bahia, Ilha de Bom Jesus dos Passos, Jaguaribe I, Mangueira e Porto Seco Pirajá.

Verifica-se que dos seis, três tem função primordial diferente da residencial, assim o Aeroporto, o Centro Administrativo da Bahia e o Porto Seco Pirajá se

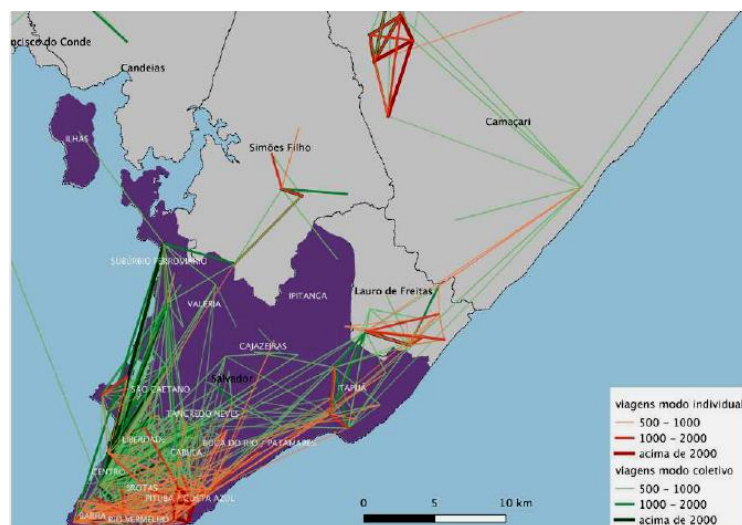
justificam por provavelmente não terem casos notificados na localidade. A ilha de Bom Jesus dos Passos é relativamente isolada do continente e com baixíssima densidade. Como justificar, todavia Jaguaribe I e Mangueira? Provavelmente trata-se de subnotificação ou notificação feita em outro local já que Mangueira fazia parte do bairro de Massaranduba e Jaguaribe I fazia parte de Fazenda Grande.

Dentre os bairros de Salvador se destacam em relação à densidade demográfica os cinquenta primeiros do ranking que englobam do bairro do Pero Vaz, na área central de Salvador, à área de Mangueira e Uruguai no Subúrbio Ferroviário, bem como a Chapada do Rio Vermelho, na costa atlântica, e o bairro da Graça, bastante verticalizado na área mais cara do tecido urbano de Salvador, todos eles com densidades superiores a 20.000 habitantes por quilômetro quadrado.

Esta densidade demográfica é obtida de formas totalmente diferentes configurando padrões de ocupação diferenciados. Enquanto nas zonas especiais de interesse social e nos bairros populares a densidade demográfica foi obtida à custa de subsunção das áreas de circulação, das áreas públicas, e das áreas verdes, nos bairros cujo metro quadrado é mais caro e mais valorizado, a densidade foi obtida pela concentração das áreas construídas e da verticalização.

A análise dos fluxos de transporte de Salvador mostra o seguinte quadro:

Figura 1 – Fluxos de transporte em Salvador



Fonte: CARVALHO, I.; PEREIRA, G. C.; SILVA, S., 2016.

Verifica-se que a localização da área de Pernambués, o bairro com a maior concentração de casos da COVID – 19 em Salvador, é central em relação aos fluxos de transporte de modo coletivo e também no modo individual. Ao mesmo tempo verifica-se a progressiva verticalização sem nenhum controle. A densidade do Bairro de Pernambués é de 20.479,342 habitantes por quilômetro quadrado, considerada alta mas não a mais alta.



Tabela 6- Os 10 bairros com maior número de casos de COVID-19 em 16/08/2020.

Bairro	Densidade Hab/Km ²	23/mar	16/abr	15/mai	16/jun	15/jul	16/ago
Pernambués	20.479,34	1	0	32	493	1.264	2.458
Brotas	13.924,66	8	9	64	636	1.406	2.067
Pituba	14.717,77	6	4	88	644	1.381	1.943
Santa Cruz	45.063,22	0	0	8	223	624	1.589
Fazenda Grande do Retiro	36.284,31	0	0	25	440	1.017	1.551
Itapuã	6.777,90	0	0	28	396	985	1.527
Beiru/Tancredo Neves	31.468,69	0	0	22	313	748	1.424
Liberdade	34.478,72	0	3	40	415	869	1.382
Federação	16.907,84	0	6	40	309	827	1.359
São Cristóvão	12.731,99	0	0	18	224	586	1.329

Fonte: Secretaria de Saúde do Município, GEOCOMBATE- UFBA, elaboração própria

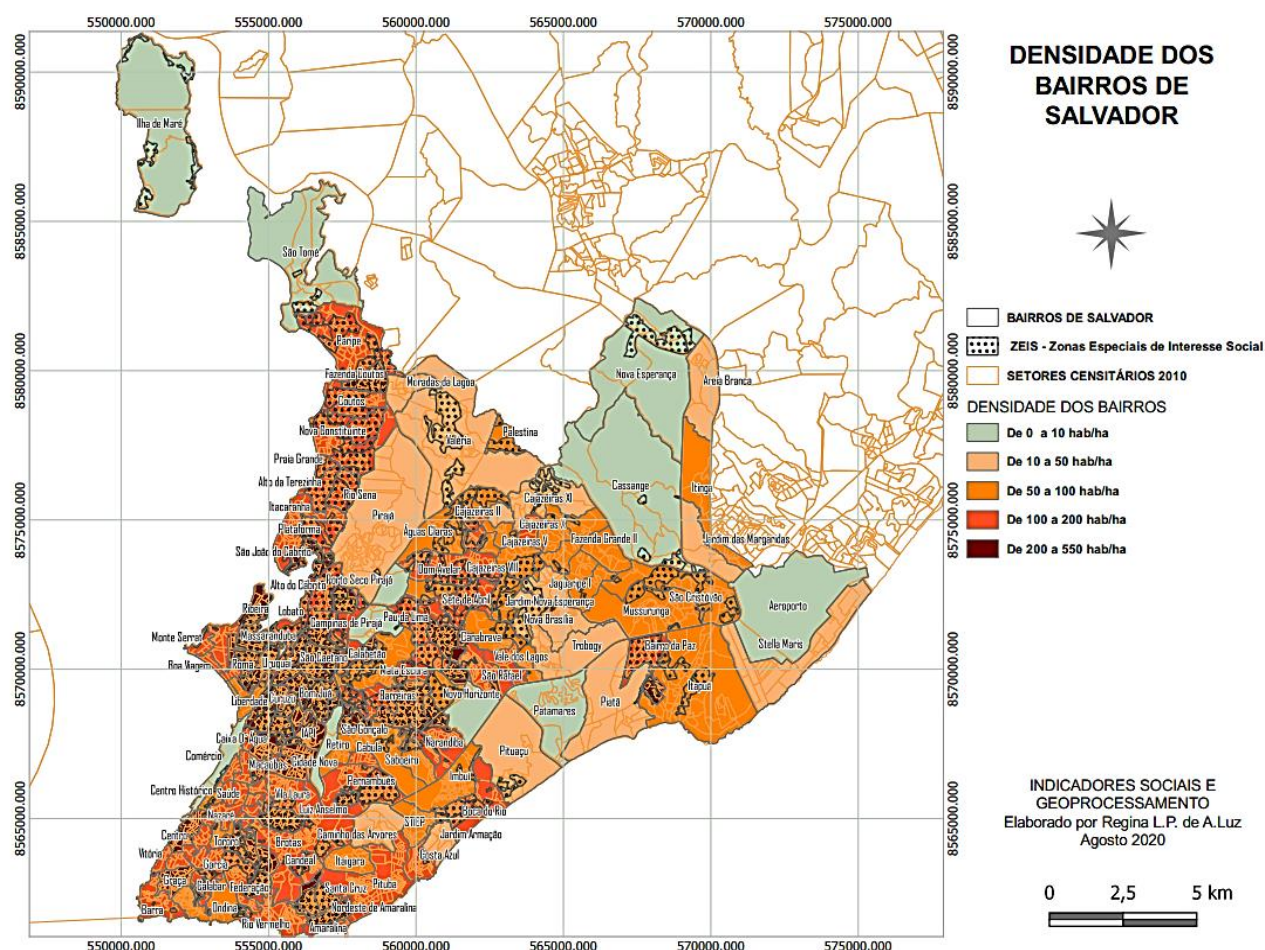
Com relação a incidência¹⁰ da COVID-19 na cidade de Salvador em agosto de 2020 era de 2.598,00 por 100.000 habitantes (SMS), verificando-se no entanto grande variabilidade entre os bairros conforme dados abaixo, todos acima da incidência média de Salvador, com destaque para o bairro do Retiro.

Tabela 7 - Incidência da COVID-19 por 100.000 habitantes nos dez bairros com maior número de casos em 16/08/2020

Bairro	Incidência COVID-19 por 100.000 hab
Pernambués	3.782,527738
Brotas	2.946,207132
Pituba	2.981,890731
Santa Cruz	5.867,149134
Fazenda Grande do Retiro	2.882,578151
Itapuã	2.280,431893
Beiru/Tancredo Neves	2.824,500159
Liberdade	3.306,061911
Federação	3.737,418184
São Cristóvão	2.465,402738

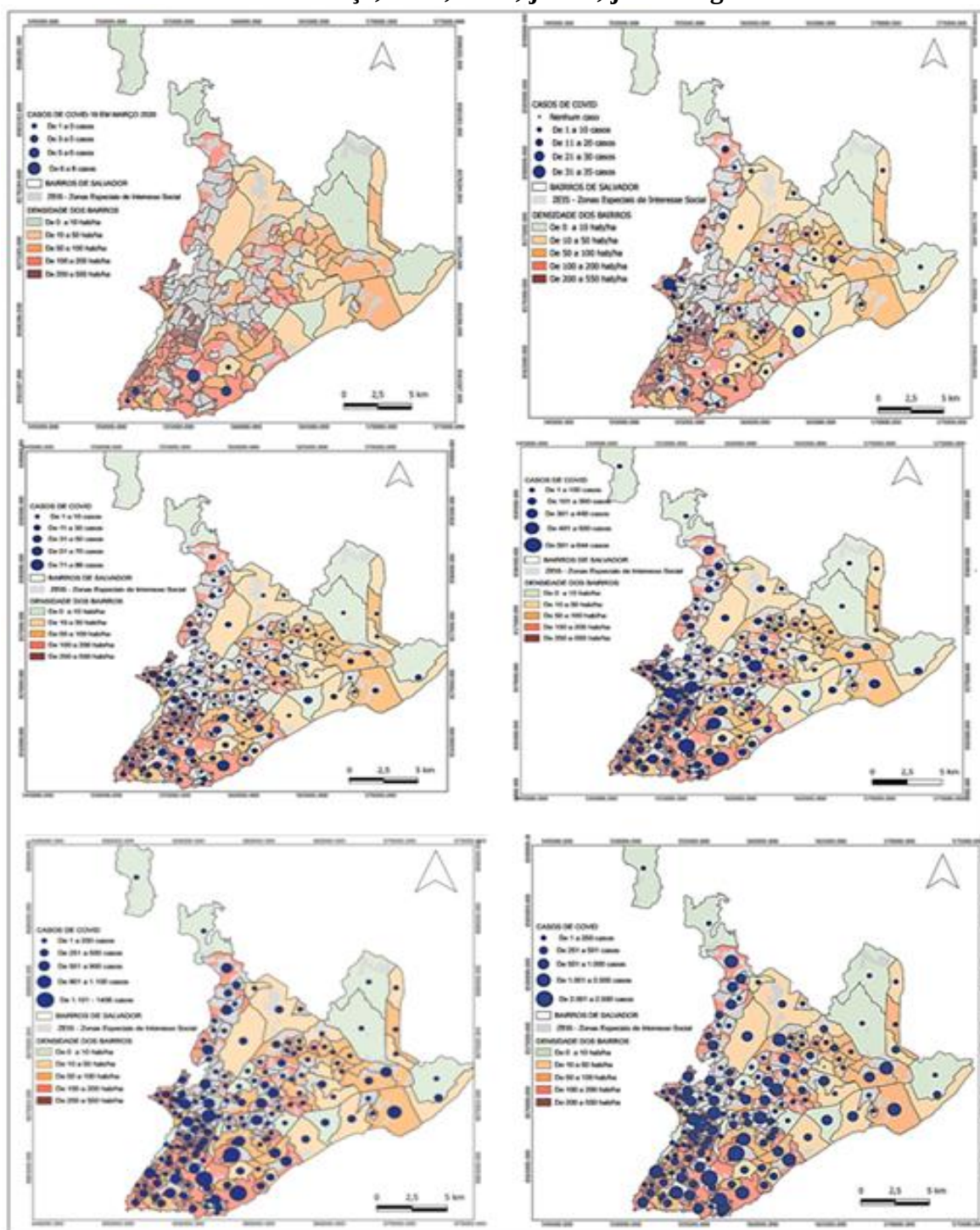
¹⁰ A incidência da COVID-19 foi calculada como o número de casos acumulados até 16 de agosto de 2020 dividido pela população em risco vezes 1.000 ou 100.000 habitantes.

Mapa 1 – Densidade dos Bairros de Salvador



Apresenta-se a seguir uma sequência de mapas onde se correlaciona a densidade demográfica dos bairros de Salvador com a expansão do contágio em datas selecionadas nos meses de março, abril, maio, junho, julho e agosto. Verifica-se que o início da pandemia em março concentrava casos nos bairros mais centrais e mais valorizados da cidade de Salvador por se tratar de casos importados trazidos de viagens ao exterior ou a São Paulo, local inicial da manifestação da doença no Brasil. Ao longo do tempo com a contaminação comunitária os casos vão se expandindo para todos os bairros concentrando-se em áreas de densidade elevada e de fluxo de passagem ou de aglomeração elevado. Verifica-se que não existe uma relação direta entre as densidades e a velocidade de contágio pelo vírus, mas que se pode inferir uma participação significativa da densidade na forma e na facilidade do contágio tendo em vista a concentração dos casos na área de maior concentração de grandes densidades.

Figura 2- Sequência de Mapas de Salvador com a expansão dos casos de COVID-19 em março, abril, maio, junho, julho e agosto 2020



A COVID-19, doença causada pelo novo corona vírus (*severe acute respiratory syndrome coronavirus 2* (SARS-CoV-2), foi inicialmente identificada em dezembro de 2019 na cidade de Wuhan, na China, e se espalhou rapidamente por todo o mundo.

A Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou, em 30 de janeiro de 2020, que o surto da doença causada pelo novo coronavírus (COVID-19) se constituiu em uma Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional – o mais alto nível de alerta da Organização, conforme previsto no Regulamento Sanitário Internacional. Em

11 de março de 2020, a COVID-19 foi caracterizada pela OMS como uma pandemia. São 182 países com casos confirmados. Cinco meses após o início da pandemia os dados mundiais referentes a 17 de agosto de 2020 eram: 21.653.638 casos confirmados, 775.073 mortes confirmadas. A taxa de letalidade mundial era de 3,579.

No Brasil, o primeiro caso da COVID-19 foi confirmado no dia 26 de fevereiro de 2020, na cidade de São Paulo, no sudeste do país apresentando em 17 de agosto de 2020 o número de 3.340.197 casos confirmados ocupando a posição de segundo país com mais casos confirmados e segundo país com maior número de mortes com 107.852 no mundo. Embora o ritmo de contágio continue acelerado em muitos estados, várias cidades iniciaram a abertura da economia e o abrandamento das medidas de distanciamento social. A taxa de mortalidade é de 468 mortes por milhão de habitantes, superada pela dos Estados Unidos que alcançou 487 mortes por milhão de habitantes nesta data. (FOLHA DE SÃO PAULO, 2020)

Na Bahia o primeiro caso confirmado de COVID-19 foi em 6 de março, na cidade de Feira de Santana. Tratava-se de um caso importado da Itália. Em 13 de março, foram confirmados os primeiros três casos em Salvador. Também eram casos importados da Europa. Em 29 de março ocorreu a primeira morte confirmada no Estado, em Salvador. A evolução da pandemia até agosto de 2020 já atingiu 413 municípios dos 417 municípios do Estado, com casos confirmados. Atualmente os estudos apontam que a curva de contágio está decrescente, ou seja, abaixo de 1,0.

Na Bahia, em 16 de agosto 2020, eram 210.993 casos confirmados, ocupando o segundo lugar em casos confirmados, atrás apenas de São Paulo com 686.122 casos. A Bahia apresentava 4.271 mortes, ocupando o sexto lugar, atrás de São Paulo, Rio de Janeiro, Ceará, Pernambuco, Pará. A letalidade era de 2,02 por 100 casos registrados. Em Salvador, em 17 de agosto de 2020, eram 67.944 casos confirmados e 2.153 mortes.

Em Salvador são 17 os bairros com mais de 1.000 casos confirmados. Os bairros que estão com medidas restritivas por conta da maior escalada no número de casos confirmados são Pernambués, Brotas, Pituba, Nordeste de Amaralina, Pirajá, Mata Escura, Santa Cruz, Saramandaia, São Cristovão.

Tabela 8 - Bairros com medidas restritivas pela escalada de casos confirmados de COVID-19 em 17.08.2020 pela densidade por quilômetro quadrado e IDHM

Bairros	Densidade Hab/Km2	IDHM 2010
Pernambués	20.479,34	0,8045
Brotas	13.924,66	0,816
Pituba	14.717,77	0,951
Nordeste de Amaralina	34.054,77	0,88
Pirajá	2.799,62	0,734
Mata Escura	11.651,42	0,826
Santa Cruz	45.063,23	0,959
Saramandaia	34.397,32	0,611
São Cristovão	12.732,00	0,723

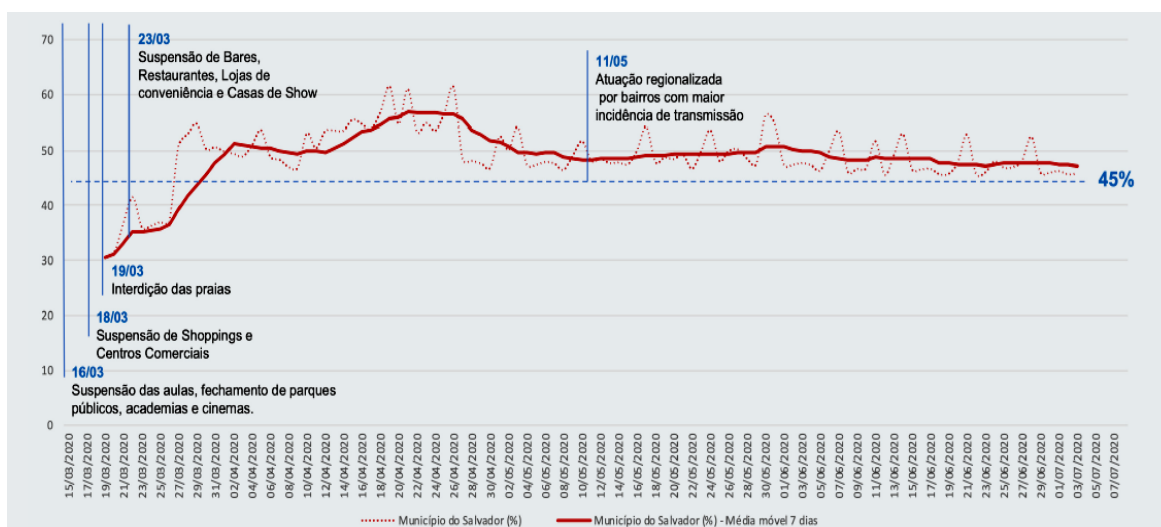
Fonte: Prefeitura Municipal de Salvador, IBGE.

Estes bairros estão com medidas restritivas entre 14 de agosto e 21 de agosto, podendo ser estendidas enquanto persistirem o agravamento de casos.

O Governo do Estado da Bahia adotou as medidas necessárias para o enfrentamento da pandemia. A Prefeitura Municipal de Salvador por sua vez também adotou as medidas necessárias. A partir de julho foram iniciadas as medidas de retomada das atividades, que continuará sendo de forma gradual, seguindo diretrizes e obedecendo a critérios técnicos e científicos, pautados por indicadores epidemiológicos, bem como a observação iniciadas a das recomendações da Organização Mundial da Saúde (OMS) e o diálogo com os diversos setores contemplados.

Na figura a seguir verifica-se o percentual de *smartphones* que permaneceram em casa como indicativo do isolamento social e a seguir vê-se o isolamento social obtido em março e abril em Salvador.

Gráfico 4- Percentual Diário de Smartphones Que Permaneceram Em Suas Residências- Salvador entre março e junho 2020.



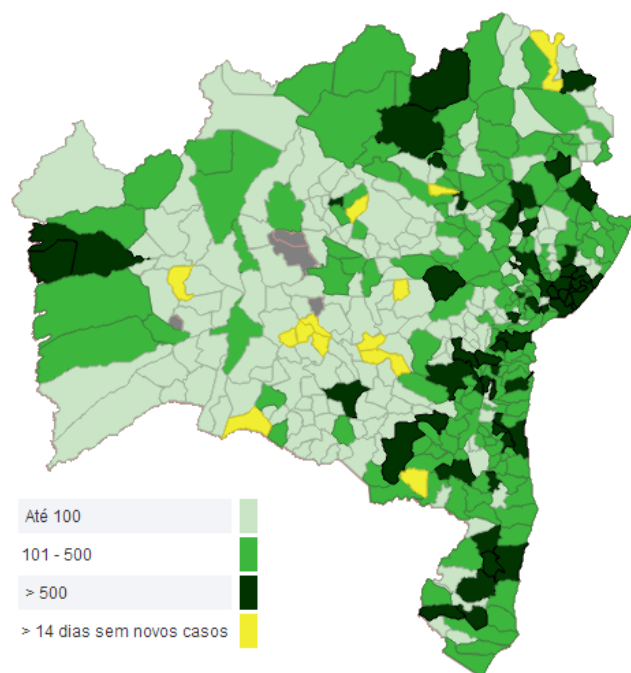
Fonte: #fiquebememcasa (Consórcio Claro, Oi, Tim e Vivo) - 03..07.2020

Na Europa, após um período de arrefecimento do número de casos e arrefecimento do número de mortes, no final do primeiro semestre de 2020, está se verificando nas férias de verão, em agosto, o aumento do número de casos em alguns países, e assim algumas medidas estão sendo adotadas mais uma vez, tais como os reconfinamentos localizados, as quarentenas obrigatórias, o uso de máscara em qualquer espaço público, testes e formulários de contato. As medidas variam de país para país, mas o objetivo é o mesmo: impedir a transmissão do vírus.

Tabela 9 – Municípios do Estado da Bahia com maior incidência de casos COVID -19

Município	Casos	%	Casos ativos	Aguardando validação do município	Dias após últ. caso confirm	% Cresc. últimas 24h	% Cresc. últimos 5 dias
Salvador	72.284	31,50%	1.446	95	0	0,13%	3,21%
Feira De Santana	10.281	4,48%	67	274	0	0,11%	1,79%
Itabuna	8.392	3,66%	322	742	0	0,12%	5,14%
Lauro De Freitas	5.501	2,40%	150	71	0	0,27%	2,61%
Camaçari	5.169	2,25%	94	40	0	0,10%	3,07%

Fonte: SESAB,2020

Mapa 2 – Casos Confirmados no Estado da Bahia

Fonte: SESAB-2020

3 DENSIDADE URBANA - REFERENCIAL TEÓRICO

A densidade urbana é indiscutivelmente contemporânea, já que pesquisadores, urbanistas, planejadores urbanos, políticos e movimentos sociais discutem sobre o tamanho, a forma, e o padrão de crescimento que as cidades, e suas divisões - bairros, distritos, loteamentos, condomínios - devem assumir no século XXI. (ACIOLY, DAVIDSON, 1998)

Por definição a densidade demográfica é o número médio de habitantes por quilômetro quadrado (hab./km²), ou seja, o número de pessoas em relação a uma unidade de área. As áreas densamente povoadas resultam em impactos sociais, ambientais e econômicos, especialmente com maiores riscos de degradação ambiental, criminalidade, sobrecarga da infraestrutura viária e maior risco de contaminação e exposição a pandemias do tipo COVID-19.

No Brasil, verifica-se que, discorrendo sobre a densidade ideal, Rodrigues (1986) pontua que o nível de densidade urbana deve ser mantido acima de 100 habitantes por hectare, correspondente a 10.000 habitantes por quilômetro quadrado, enquanto Mascaro (1986) advoga que deve ser mantida a densidade urbana entre 379 e 455 habitantes por hectare, ou seja, entre 37.900 habitantes por quilômetro quadrado e 45.500 habitantes por quilômetro quadrado. Rodrigues afirma, por sua vez, que uma densidade menor que do que cem habitantes por hectare inviabilizaria a oferta de serviços e infraestrutura tornando-os onerosos, e em certos casos inviáveis, ao tempo em que uma densidade superior a 1,5 mil habitantes por hectare, ou 150.000 habitantes por quilômetro quadrado, gera problemas sociais, econômicos e ambientais. (RODRIGUES, 1986)

Além de uma cidade compacta, a grande maioria dos estudos atuais defende o conceito de cidade mista, onde as diversas atividades da vida cotidiana são desenvolvidas em espaços reduzidos e compartilhados, o denominado urbanismo de



quinze minutos que é o tempo necessário para o deslocamento casa- trabalho, casa-lazer preferencialmente a pé ou de bicicleta.

O IBGE (2017) adotou como critério fundamental a densidade demográfica como parte da metodologia adotada para a definição de uma tipologia rural-urbano, para o recorte territorial municipal no Brasil, alinhada com tipologias bem aceitas internacionalmente como a da OCDE e União Europeia, já que praticamente em todos os municípios brasileiros se encontram uma variedade de situações que vão desde os espaços eminentemente rurais às grandes densidades urbanas.

Verifica-se concomitantemente que desde o século XX, as grandes cidades do mundo vêm expandindo suas áreas de influência sem que a população urbana cresça na mesma proporção, em um fenômeno que recebe denominações diversas- espraiamento urbano, *sprawl*, suburbanização, urbanização dispersa, *mallerização*. Esta tendência é contraposta com a tendência de verticalização e densificação experimentada em cidades da Ásia, valendo-se do refinamento das tecnologias dos ascensores e de materiais de construção em geral.

Nos Estados Unidos as cidades típicas se espraiam em subúrbios e em *malls* distantes dos centros tradicionais, tendo como exemplo Los Angeles na Califórnia que em 10 anos teve sua área ampliada em 300% enquanto no mesmo período a população crescia 45%. (MANCINI, 2008) Esta tendência é verificada em diversas cidades americanas, mas também se manifesta em outras regiões do mundo como a Europa- onde as cidades foram historicamente associadas ao desenho urbano fechado entre muradas, e, portanto compacto, alcançando a América Latina, o Brasil e a Região Metropolitana de Salvador. (SANTOS PEREIRA, 2017; OJIMA, 2008, REIS FILHO, 2006)

Cabe destacar aqui que, enquanto Salvador é exemplo de cidade compacta e de alta densidade, a Região Metropolitana de Salvador, que se transforma ao seu redor, ainda macrocéfala, tende a ter uma urbanização dispersa espraiada em direção ao eixo norte e aos centros industriais com distribuição mais igualitária da população entre os municípios componentes. (SANTOS PEREIRA, 2017)

A densidade urbana segundo Mike Jenks e Nicola Dempsey (2005) tem um componente de contemporaneidade na medida em que apóia e reforça a sustentabilidade, dando oportunidade para o aumento da economia de energia, redução da necessidade de viagem ou mobilidade por meios sustentáveis. Neste sentido, a pandemia está apresentando de forma rápida as novas formas de pensar sobre a cidade, com maior sustentabilidade.

No contexto da pandemia estão emergindo as estratégias e as considerações das políticas sociais, econômicas e culturais que fundamentam o processo pelo qual a sustentabilidade urbana poderia ser alcançada.

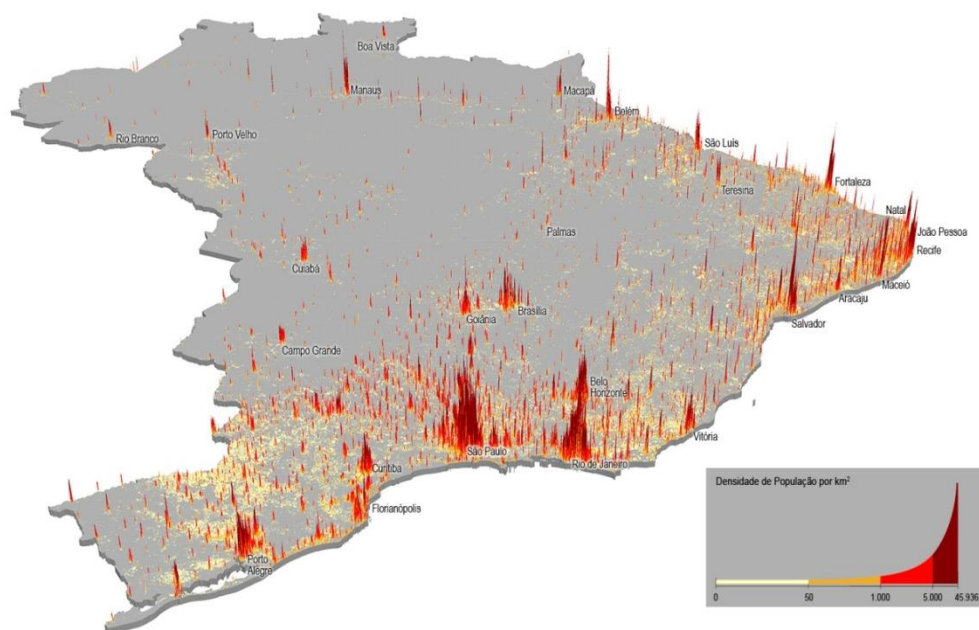
Em seu trabalho sobre o espaço, a densidade e a forma urbana, Berghauser Pont e Haut (2009) fazem uma revisão das medidas de densidade tradicionalmente usadas e mostram que nenhuma delas, por si só, é capaz de representá-la adequadamente. Ressaltam que, ao longo da história das cidades, o conceito de densidade se modificou em cada período. No capitalismo mercantil, as densidades eram um mero efeito do desenvolvimento das cidades, sem regulação pelo Estado. No período do capitalismo liberal, quando o conceito de densidade passou a ser introduzido nas análises sobre as cidades, este foi usado para comparar e diagnosticar o crescimento tendo pouca relevância para os planos de renovação, expansão ou desenvolvimento. Sob uma gestão forte dos Estados, o emprego deste parâmetro evoluiu de uma regulação indireta, com definições de altura das edificações e larguras de ruas, para a prescrição de densidades idealizadas como nos movimentos das Garden Cities e dos funcionalistas,

quando foi usado sistematicamente e também utopicamente. No neoliberalismo, das cidades dos negócios e do Estado empresarial, as densidades são identificadas como ferramentas tecnocráticas devendo ser deixadas ao livre sabor do mercado. No entanto, face aos problemas inerentes à dispersão, à falta de sustentabilidade, a mobilidade e aos aspectos econômicos, direciona-se o foco para um nível mínimo de densidade. A compreensão e o entendimento das consequências de uma maior ou menor regulação do parâmetro densidade como fator qualitativo e quantitativo relacionou-o não somente aos propósitos estatísticos, sobressaindo a compreensão de que refletia muito precariamente as propriedades espaciais da área urbana (HAUP e PONT, 2009).

Nos últimos anos, e também nos últimos meses, a população (aquela que pôde! não todos) tem justamente procurado ir para lugares com baixa densidade urbana, fugindo das regiões centrais e este fenômeno já começa a ser bem explorado pelo mercado imobiliário.

A densidade residencial é amplamente impulsionada por restrições topográficas, localização de transporte público e outras infraestruturas, mas também pelas tradições herdadas da cultura urbana e da história de cada cidade e seu desenvolvimento. A densidade difere amplamente, desde as altas densidades de Hong Kong, Mumbai e áreas centrais de Istambul e Xangai para o padrão de densidade muito menor de Londres. São Paulo, a maior metrópole brasileira, é multicêntrico, e similar em sua densidade geral padrão para a Cidade do México, mas o horizonte de São Paulo é dominado por prédios de apartamentos altos, enquanto o da Cidade do México é consistentemente de baixa altura, demonstrando que a alta densidade pode ser alcançada com diferentes tipos de formas construídas. (LSE CITIES AT THE LONDON SCHOOL OF ECONOMICS, 2011)

Figura 2 – Representação Gráfica da distribuição da densidade demográfica do Brasil.



Fonte: Mapa Interativo –IBGE.

A densidade urbana está nos bairros e nos centros das cidades como compressores das interações sociais. Para investigar o papel da densidade, é necessário distinguir a densidade populacional e a densidade construída. A primeira é a relação

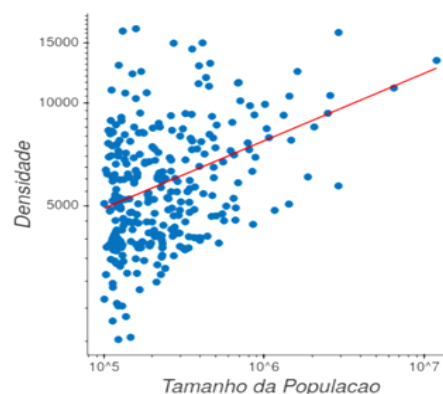
entre população e a área de território- o número de pessoas por hectare ou por quilometro quadrado- a segunda é a relação entre área construída na forma de casas e edifícios e a área de território. Esses dois tipos de densidades geralmente têm correlações altas, na média, mas é importante a correlação entre as duas e também entre as áreas livres – circulação ou parques. (NETTO *et al.*,2020)

É do senso comum a relação entre o tamanho das cidades e a densidade populacional urbana. Cidades maiores tenderiam a ter mais densidade populacional, uma expressão da atratividade e das forças centrípetas que levam à formação da cidade. Mas viu-se acima que a densidade pode não se comportar de forma linear em relação ao tamanho da população. Duas cidades com a mesma população podem ter densidades muito díspares. Em pesquisa realizada por NETTO *et al.* (2020) foram verificados muitos casos para corroborar este princípio, ou não, e para identificar o papel do tamanho e o papel das densidades populacionais na pandemia. A análise usou a área urbanizada real como base territorial para calcular a densidade populacional urbana. Foi utilizado o banco de dados específico para áreas urbanizadas desenvolvido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2015. O polígono das áreas urbanizadas foi extraído a partir de imagens de satélite. Também foi usada a contagem de população feita pelo IBGE para essas cidades em 2010 e projetada para 2015. Calculou-se a densidade populacional urbana dividindo a população pela área urbanizada obtendo-se as densidades populacionais urbanas reais nos municípios brasileiros com mais de 100.000 habitantes. (NETTO *et al.*,2020)

Os resultados mostraram que a associação entre tamanho e densidade populacional nessas cidades é menos profunda do que o senso comum sugere: a correlação de Pearson entre tamanho da população e densidade urbana é entre fraca e moderada. Muitas cidades com população da mesma ordem de grandeza apresentaram grande variação de densidades. (NETTO *et al.*,2020)

No gráfico a seguir verifica-se a correlação estatística entre a densidade populacional urbana e o tamanho da população. Se esta correlação fosse perfeita, os pontos que representam as cidades estariam alinhados na reta em vermelho.

Gráfico 6- Confronto entre densidade populacional (eixo Y) e tamanho da população urbana (eixo X) para municípios com mais de 100.000 habitantes no Brasil.

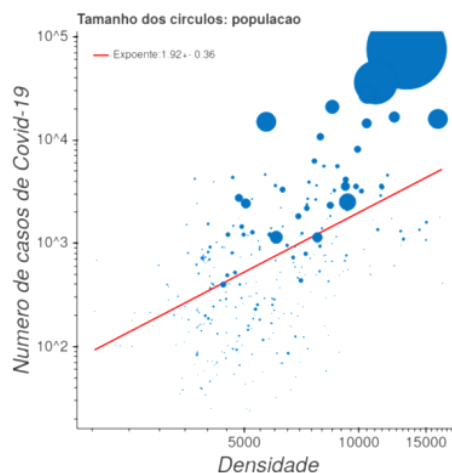


Fonte: NETTO *et al.*,2020, IBGE.

Os autores concluíram que a densidade precisaria ser examinada como variável independente no que se refere á pandemia. O passo seguinte foi relacionar o número de

casos confirmados de Covid-19 ao tamanho e à densidade populacional nas 291 cidades brasileiras examinadas. As cidades mais densas e mais populosas tendiam a estar acima da reta que melhor se ajusta aos dados nos dois gráficos, tendendo a apresentar maior número de casos. (NETTO *et al.*,2020)

Gráfico 7- Casos confirmados de Covid-19 em relação à variação de tamanho da população e densidade, respectivamente, para municípios com mais de 100.000 habitantes no Brasil.



Observação: Os tamanhos dos círculos indicam diferenças de densidade (habitantes/km², à esquerda) e tamanho da população (direita). A tendência de correlação entre as variáveis é evidenciada pela reta em vermelho.

Fonte: NETTO *et al.*,2020, IBGE, Ministério da Saúde

Os autores Netto *et al.* (2020) explicitam que uma análise estatística mais profunda, usando regressões múltiplas, apontou que o tamanho e a densidade populacionais urbanas têm impactos muito similares sobre o número de casos da Covid-19. As estimativas indicaram que um aumento de 10% na densidade e de 10% na população leva a um aumento médio de 19,2% no número de casos confirmados de Covid-19. Tanto o tamanho como a densidade geram conectividade em redes sociais presenciais, intensificando o contato no espaço e no tempo. É exatamente a conectividade social que precisa ser contida no momento de epidemias e pandemias, por meio do distanciamento físico entre as pessoas, dentre outras medidas gerais. (NETTO *et al.*,2020)

Cabe destacar que muitas das análises realizadas atualmente sobre os fenômenos urbanos adotam índices compostos de variáveis tais como o Índice de Vulnerabilidade Social (IVS), construído a partir de indicadores do Atlas do Desenvolvimento Humano (ADH) no Brasil pelo IPEA que procura dar destaque a diferentes situações indicativas de exclusão e vulnerabilidade social no território brasileiro, numa perspectiva que vai além da identificação da pobreza entendida apenas como insuficiência de recursos monetários. O IVS é um índice que varia entre 0 e 1.

4 AS CIDADES APÓS A COVID -19

Pode parecer ser um mero exercício de futurologia pensar sobre os efeitos da pandemia mais severa dos últimos 100 anos, sobre o espaço das cidades e das residências após a sua erradicação. Erradicação é de fato uma palavra muito forte já que não se sabe como atuará a vacina sobre o corpo humano. Sob o impacto de mais de



770.000 mortes o mundo se volta para as consequências na vida da humanidade após a pandemia reinventando o futuro.

O físico teórico e ecologista de Berkeley, Fritjof Capra, austríaco e ambientalista, interpreta a pandemia da Covid-19 como uma resposta biológica da Terra diante de emergências sociais e ecológicas amplamente negligenciadas. Segundo Capra, as mudanças de paradigma necessárias a respostas a essas emergências já são possíveis, tanto do ponto de vista do conhecimento quanto do desenvolvimento tecnológico. (FOLHA DE SÃO PAULO, 2020)

O trabalho desenvolvido por Capra ampliou as pesquisas do ganhador do prêmio Nobel Ilya Prigogine e integra os resultados no esboço de uma teoria coerente dos sistemas vivos. Para ele, estão equivocadas as atuais métricas do desenvolvimento baseadas no crescimento do PIB (Produto Interno Bruto) a partir de uma cultura de excessos, que implica em perdas sociais e econômicas.

De acordo com Capra (FOLHA DE SÃO PAULO, 2020) a crença em um progresso contínuo e, em particular, a obsessão dos economistas e políticos com a ilusão de um crescimento ilimitado em um planeta finito constituem o dilema fundamental que permeia nossos problemas globais. Isso equivale ao choque entre o pensamento linear e os padrões não lineares da nossa biosfera, a interdependência dos sistemas ecológicos e os ciclos que constituem a teia da vida.

Entrevistas realizadas em agosto de 2020, pelo jornal Folha de São Paulo, com Janette Sadik-Khan, ex-secretária de Transportes de Nova York, na gestão de Michael Bloomberg e com a socióloga holandesa Saskia Sassen, professora da Universidade Columbia evidenciam as seguintes tendências, ainda que temporárias: i) fuga temporária dos grandes centros urbanos em busca de endereços rurais ou suburbanos, maiores e mais próximos da natureza; ii) disparada na venda de bicicletas em vários países do mundo; iii) fechamento de lojas e escritórios na esteira da imposição do teletrabalho em função da digitalização do comércio.

O trabalhador médio das grandes cidades é aquele que, na pandemia, não pode transpor sua atividade para o teletrabalho. Além de ser mal pago, de ter de trabalhar muito duro e de não contar com o reconhecimento de boa parte da sociedade, ele sofre com condições de deslocamento da ordem de horas por dia. A vida em megalópoles se tornou um fardo para a maior parte das pessoas, e abandoná-las já era uma tendência para uma pequena parcela de seus habitantes, mesmo antes da pandemia. (FOLHA DE SÃO PAULO, 2020)

A pandemia acabou com a fantasia que as elites venderam de que a vida nas cidades é o que existe de melhor. É um completo *nonsense* dizer que todos precisam viver em grandes cidades para se fazer parte da comunidade global. Cedo ou tarde, tem-se de reconhecer que se precisa não de uma São Paulo ou uma Nova York, mas de múltiplas cidades médias, onde grandes firmas terão de se instalar. Elas são o bom futuro da humanidade. (FOLHA DE SÃO PAULO, 2020)

Como cada vez mais as pessoas vivem sós, como na Escandinávia e nos bairros ricos de Bogotá, elas necessitam mais do que nunca do contato com mais pessoas que a experiência urbana proporciona. Este contato, no entanto, pode e vai ser cada vez mais virtual. Se a aglomeração parece arriscada no curto prazo por conta do novo vírus, a desaglomeração pode ser pior, mas para o meio ambiente, como aponta Philip Yang, fundador do Urbem (Instituto de Urbanismo e Estudos para a Metrópole). (FOLHA DE SÃO PAULO, 2020)

Novos bairros mais sustentáveis, cidades médias sustentáveis atendem a uma cobrança crescente no mercado para medidas mais severas de proteção ao meio ambiente.



5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Demonstrou-se uma correlação entre a densidade demográfica de bairros de Salvador e os casos de COVID-19 da ordem de 23%. Embora esta correlação não seja considerada forte, e sozinha não seja diretamente vinculada ao espalhamento do contágio da COVID – 19, a densidade urbana se constitui em um dos principais diferenciais do gradiente do espaço social da cidade e do seu ambiente. Do centro aos subúrbios e às áreas de fronteira da urbanização, a densidade constitui-se em principal indicador da lógica econômica que produz e reproduz capital.

A aglomeração de pessoas continua sendo frequente nas cidades. Os locais de aglomeração, especialmente em mercados, portas dos bancos, estão relacionados aos pontos de distribuição dos recursos do auxílio emergencial governamental e de provisões. Em muitos bairros a aglomeração se dá pela densidade habitacional que obriga a permanência de um sem número de pessoas na rua.

Viu-se que a densidade demográfica é um indicador que demanda um amplo trabalho de investigação correlacionando com os impactos climáticos, ambientais e de outras pandemias que poderão se apresentar no futuro da humanidade.

Este artigo é um exercício inicial com vistas a fundamentar a realização de um levantamento e análise mais amplos para avaliar a densidade enquanto indicador das transformações urbanas em áreas de transformação urbana a partir de investimentos.

REFERÊNCIAS

ACIOLY, Cláudio e DAVIDSON, Forbes. **Densidade Urbana e Gestão Urbana**. Rio de Janeiro: Mauad Editora, Brasil, 1998.

HAUPT, P. A.; BERGHAUSER PONT, M.Y. *Space, Density and Urban Form*. 2009. ISBN 9789052693750, Disponível em < uuid:0e8cdd4d-80d0-4c4c-97dc-dbb9e5eee7c2> Acesso em: 30/06/2020

DEMOGRAPHIA, **World Urban Areas (Built-Up Urban Areas or Urban Agglomerations)** .16th Annual Edition: April 2020

GEOCOMBATE COVID-19 BA. **Nota Técnica 01- Risco dos bairros de Salvador ação espalhamento do COVID-19 decorrente da circulação de pessoas e condições socioeconômicas**, Coordenação UFBA, 2020.

GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA, GEOHIDRO. **Plano de Abastecimento de Água Da Região Metropolitana de Salvador, Santo Amaro e Saubara**. Volume 01 - Estudo Populacional e Demanda, 2015.

IBGE. **Arranjos populacionais e concentrações urbanas no Brasil** / IBGE, Coordenação de Geografia. 2.ed. Rio de Janeiro: IBGE, 2016. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv99700.pdf>>. Acesso em: 22 abr. 2020.

IPEA. **Atlas da vulnerabilidade social nos municípios brasileiros** / editores: Marco Aurélio Costa, Bárbara Oliveira Marguti. – Brasília : IPEA, 2015. ISBN: 978-85-7811-255-4



JENKS, Mike; DEMPSEY, Nicola. **Future forms and design for sustainable cities**. Amsterdam; Boston: Architectural Press, 2005.

LSE CITIES AT THE LONDON SCHOOL OF ECONOMICS, THE ALFRED HERRHAUSEN SOCIETY CITIES, **Health And Well-Being, Hong Kong Urban Age Conference**, 16-17 November 2011, In Partnership With The University Of Hong Kong.

MANCINI, Gisele Arrobas. **Avaliação dos custos da urbanização dispersa no Distrito Federal**. 2008. 164 f. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília, 2008. Disponível em: <<http://goo.gl/9yFDB2>>

MASCARO, J. **A forma urbana e seus custos**. In: TURKIENICZ, B.; MALTA, M. *Desenho Urbano: Anais do II SEDUR*. São Paulo: Editora Pini, 1986

NETTO, Vinícius M.; RIBEIRO, Fabiano L.; CARVALHO, Camila L. S.; CABRAL, Victor; NETO, Camilo. **As cidades na pandemia: o papel do tamanho e da densidade urbana. O tamanho e a densidade populacional urbana têm papéis ativos para acelerar a transmissão do novo vírus?** Site caosplanejado. <https://caosplanejado.com/> acesso 16/06/2020.

OJIMA, Ricardo. **Novos contornos do crescimento urbano brasileiro? O conceito de urban sprawl e os desafios para o planejamento regional e ambiental**. GEOgraphia (UFF), v. 10, n. 15, 2008.

REIS FILHO, Nestor Goulart. **Notas Sobre a Urbanização Dispersa e Novas Formas de Tecido Urbano**. São Paulo: Via das Artes, 2006.

RODRIGUES, Ferdinando de Moura. **Desenho urbano: cabeça, campo e prancheta**. São Paulo: Projeto, 1986.

SANTOS PEREIRA, Maria da Graça Borja Gondim. **Salvador Pós-Metrópole: Urbanização Dispersa, Sustentabilidade e Densidade** - Tese de Doutorado-FAUFBa- 2017.

SANTOS, Milton. **O papel metropolitano da cidade do Salvador**. Revista Brasileira dos Municípios, jul./dez. 1956, nº 35/36, p. 185-190.

SILVA, Sylvio Bandeira de Mello e; Barbara-Christine Nentwig SILVA; Maina Pirajá SILVA. **A Região Metropolitana de Salvador na rede urbana brasileira e sua configuração interna**. Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. [En línea]. Barcelona: Universidad de Barcelona, 10 de junio de 2014, vol. XVIII, nº 479. <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-479.htm>>. ISSN: 1138-9788.

SOUZA, Joilson, Salvador é uma das cidades com maior densidade populacional do planeta, CAU/BA. <https://cauba.gov.br/salvador-e-uma-das-cidades-com-maior-densidade-populacional-do-planeta/acesso> 16/08/2020.

Sites



CAU/BA, Densidade de Salvador – <http://www.cauba.gov.br/salvador-e-uma-das-cidades-com-maior-densidade-populacional-do-planeta/> acesso 12.08.2020

Jornal Folha de São Paulo- [https://www.folha.uol.com.br/Acesso:](https://www.folha.uol.com.br/Acesso:09/08;16/08;17/08.2020)
09/08;16/08;17/08.2020



Uma análise dos aglomerados subnormais em tempos da pandemia da COVID-19 no município de Salvador, Bahia.

An analysis of subnormal clusters at the time of the COVID-19 pandemic in the city of Salvador, Bahia

Firmino Nascimento Filho

Arquiteto e Urbanista, Universidade Salvador, Brasil.

E-mail: firminofilho0@gmail.com

Ludmila Gavazza de Andrade

Especialista em Planejamento Urbano e Gestão de Cidades, Universidade Salvador, Brasil.

Arquiteta e urbanista da Fundação Mario Leal Ferreira, Brasil.

E-mail: lsgavazza@gmail.com

Suzana Gomes Cruz

Especialista em Gestão da Qualidade e Certificações, Universidade Jorge Amado.

Consultora e Auditora da Infocus Consultoria, Brasil.

E-mail: suzanagcruz14@gmail.com

Ana Licks Almeida Silva

Doutora em Saúde Coletiva, Universidade Federal da Bahia, Brasil.

Professora titular do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional e Urbano,

Universidade Salvador, Brasil.

E-mail: ana.almeida@unifacs.br

Resumo

Esse artigo tem como objetivo analisar o panorama da pandemia do novo coronavírus no contexto dos aglomerados subnormais e das medidas restritivas adotadas para conter a disseminação da Covid-19 no município de Salvador de março a início de agosto de 2020, visto que durante a elaboração deste artigo o coronavírus ainda não havia sido contido na cidade, o que tornava os dados relacionados à pandemia extremamente dinâmicos. A metodologia adotada foi do tipo exploratória buscando o máximo de informações divulgadas sobre o tema. Os procedimentos utilizados para a coleta de dados foram a pesquisas bibliográfica e documental, sendo que foi feito um esforço para obter informações oficiais oriundas dos Ministérios da Saúde, Secretaria de Saúde do Estado da Bahia (SESAB) e Prefeitura Municipal de Salvador (PMS). A partir da análise realizada, observa-se que uma parcela da população se encontra num cenário de precariedade habitacional, com carência de acesso aos serviços públicos essenciais de infraestrutura, abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, coleta de lixo, tendo impacto direto na vida das pessoas e gerando complicações principalmente nos setores de saúde, economia e educação, sendo que ainda não é possível avaliar tais efeitos nessas esferas pois, enquanto não houver vacina, haverá o risco de nova contaminação no momento de flexibilização das ações coibitivas.

Palavras-chave: Covid 19. Novo Coronavírus. Habitação. Isolamento social. Desigualdade Social.

Abstract

This article aims to analyze the panorama of the new coronavirus pandemic in the context of subnormal clusters and the restrictive measures adopted to contain the spread of Covid-19 in the city of Salvador from March to early August 2020, since during the preparation of this coronavirus had not yet been contained in the city, making data related to the pandemic extremely dynamic. The adopted methodology was of the exploratory type looking for the maximum of information divulged on the subject. The procedures used for data collection were



bibliographic and documentary research, and an effort was made to obtain official information from the Ministries of Health, Bahia State Health Secretariat (SESAB) and Salvador City Hall (PMS). From the analysis carried out, it is observed that a portion of the population is in a scenario of precarious housing, with a lack of access to essential public services of infrastructure, drinking water supply, sanitation, garbage collection, having a direct impact on life of people and generating complications mainly in the health, economy and education sectors, and it is not yet possible to assess such effects in these spheres because, as long as there is no vaccine, there will be a risk of new contamination at the moment of easing the restraining actions.

Keywords: Covid-19. New Coronavírus. Housing. Social isolation. Social inequality.

1 INTRODUÇÃO

O ano de 2020 será sempre lembrado como o momento que o mundo precisou parar e se unir para vencer a pandemia do novo coronavírus. Em 10 de dezembro de 2019 foi registrado o primeiro caso, um paciente infectado na China. Esse registro desencadeou uma série de outros e avançou, em poucas semanas, para além das fronteiras do país, disseminando o novo coronavírus para outros países e continentes.

A globalização, a facilidade de contágio e a desinformação sobre o novo vírus contribuíram para o grande número de infectados e de óbitos. As pesquisas descobriram que a transmissão é feita pela proximidade a uma pessoa infectada, por meio do aperto de mão; gotas de saliva; espirro; tosse; catarro e objetos ou superfícies contaminadas, tais como aparelho celular, móveis, talheres, maçanetas, dentre outros. Entre as principais medidas de proteção individual destacam-se a higienização das mãos com água e sabão ou álcool 70 e cobrir a boca com o antebraço quando tossir ou espirrar.

A doença provocada pelo novo coronavírus foi denominada de Covid-19, cuja sigla significa *Corona Virus Disease* (Doença do Coronavírus). Ao final do mês de janeiro de 2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS) afirmou que, o surto provocado pelo novo coronavírus constitui uma Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional – e definiu com o mais alto nível de alerta da Organização em março de 2020, ao enquadrar a Covid-19 como uma pandemia. (OPAS BRASIL, 2020)

Em menos de 2 meses do primeiro caso na China, o Brasil registrou o primeiro paciente infectado no dia 26 de fevereiro de 2020 na cidade de São Paulo e, após 5 meses o número de casos registrados em todo o país chegou a 3,2 milhões de habitantes e mais de 100 mil óbitos e ainda não há sinais de quando a situação será normalizada, pois enquanto não houver vacina para o novo coronavírus, as possibilidades de infecção e novos surtos ainda permanecerão em todo o mundo. (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2020a; MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2020b).

Além das medidas de proteção individuais, insuficientes para combater a disseminação rápida, foram definidas, mundialmente, medidas restritivas de isolamento social com o objetivo de reduzir os números de novos casos de infecção e de ocupação de leitos hospitalares e, consequentemente evitar um colapso no sistema de saúde.

As crises, de modo geral, tendem a exacerbar as desigualdades que existem nos países e, no Brasil, expôs ainda mais, as mazelas e fragilidades do Sistema Único de Saúde nas diversas regiões. Além disso, as condições de moradia e infraestrutura nas áreas mais pobres e carentes dificultam até mesmo a adoção das medidas mais simples de proteção individual contra o vírus, tais como lavar as mãos frequentemente.

Recentemente, entre abril de 2015 e novembro de 2016, foi registrado o maior surto de Zika da história, que, posteriormente, disseminou-se para outros países da América do Sul, América Central e Caribe (SERRAPILHEIRA, 2020), evidenciando carências básicas na rede de atendimento do SUS e a precariedade da cobertura de



saneamento básico, inclusive nas áreas urbanas. Em decorrência desse cenário, aliada a uma política nacional frouxa e incipiente no combate a pandemia, em final de julho de 2020, o Brasil ocupava o lugar de segundo país com maior número de casos de Covid-19 a cada milhão de pessoas.

Embora o isolamento social domiciliar seja uma medida crucial no controle a pandemia, evitando o contato entre estranhos, “...estima-se que existiam, em 2015, 101.854 pessoas em situação de rua no Brasil” (IPEA, 2015) impossibilitando um controle mais eficaz através dessa medida. Outro dado que representa a dificuldade da população brasileira em cumprir o isolamento social são os altos índices de déficit habitacional.

Segundo a Fundação João Pinheiro o déficit habitacional¹¹ brasileiro é de 6.490 milhões de unidades, sendo 30% localizado na região Nordeste, sendo a Bahia o estado com déficit habitacional absoluto de 520 mil unidades. A situação é mais agravante ao analisar os dados de inadequação domiciliar¹² - um total de 15 milhões de unidades urbanas, dos quais, mais de 1 milhão de domicílios urbanos inadequados estão na Bahia. Nesse contexto, Salvador possui déficit habitacional absoluto de 106.415 mil unidades e inadequação domiciliar em 119.986 mil unidades (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2013; IBGE, 2010 APUD CONDER 2016).

A necessidade de isolamento social amplia as funções da casa, que agora também se torna o lugar de lazer, trabalho e proteção. Diante disso, o direito à moradia em condições mínimas de habitabilidade, ainda não garantido a uma parcela da população de Salvador, apresenta um retrato da grande desigualdade socioespacial existente na cidade. As condições de habitabilidade tratam do cumprimento mínimo para que uma habitação possa atender às necessidades do ser humano no que tange lugar, privacidade, acessibilidade, posse, iluminação, fornecimento de água, esgoto e coleta de lixo, além de proximidade ao local de trabalho (FERNANDES, 2003, p.48).

Arelado a isso, as áreas carentes de condições adequadas de habitabilidade convergem com as informações territoriais dos aglomerados subnormais, definida pelo IBGE com base no censo de 2010. Esses aglomerados são constituídos de no mínimo 51 unidades habitacionais carentes dispostas de forma desordenada e/ou densa, e apresentam deficiência no atendimento por serviços públicos essenciais e na regularidade fundiária. Nesse quadro, os dados de precariedade das condições de moradia da Região Metropolitana de Salvador (RMS) possui total de 290.488 domicílios particulares ocupados em aglomerados subnormais, sendo cerca de 95% desses domicílios localizados no município de Salvador o que representa cerca de 32% do total de 866.956 domicílios existentes (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2013; IBGE, 2010 APUD CONDER 2016).

Diante do cenário descrito, objetiva-se nesse artigo analisar o panorama da pandemia do novo coronavírus na cidade de Salvador no contexto dos aglomerados subnormais e das medidas restritivas adotadas para conter a disseminação da Covid-19, de março a agosto de 2020.

Os Determinantes Sociais em Saúde (DSS) estabelecem as relações entre pobreza e vulnerabilidade social e ambiental, indicando que as condições de habitabilidade influenciam diretamente na contenção da pandemia. Dessa forma, é importante conhecer como se estabelecem essas relações.

¹¹ O cálculo do déficit habitacional absoluto, com base no censo de 2010, utiliza os componentes de: coabitação familiar, domicílios precários, ônus excessivo com aluguel, adensamento excessivo de domicílios alugados.

¹² O cálculo da inadequação domiciliar, com base no censo de 2010, utiliza os componentes de: carência de infraestrutura urbana, ausência de banheiro exclusivo e adensamento excessivo de domicílios próprios.



O período adotado na pesquisa foi de março (início da pandemia) à primeira semana de agosto de 2020. Os procedimentos utilizados para a coleta de dados foram as pesquisas bibliográfica e documental, sendo que foi feito um esforço para obter somente informações oficiais oriundas de órgãos governamentais, tais como Ministério da Saúde, Secretaria de Saúde do Estado da Bahia (SESAB) e Prefeitura Municipal de Salvador (PMS).

De forma a analisar a abrangência da pandemia na cidade de Salvador, o presente estudo tomou como parâmetro a análise por bairro, de forma a identificar os bairros com maiores índices de contaminados e de óbitos confrontando com dados do Censo 2010 referentes aos dados dos aglomerados subnormais.

A análise proposta neste artigo amplia a possibilidade de estudos e pesquisas relacionadas a uma parcela da população que sobrevive em situação de extrema vulnerabilidade social. Além disso, pode contribuir na formulação de diretrizes mais assertivas para políticas públicas voltadas a urbanização das áreas mais carentes e melhorias das condições de habitabilidade nos aglomerados subnormais.

O artigo foi estruturado da seguinte forma: inicialmente é apresentado o contexto da pandemia na cidade de Salvador, abordando as medidas restritivas adotadas e um panorama dos números da doença no período do estudo. Na sequência são descritas as condições dos aglomerados subnormais da cidade, de forma a entender o cenário que esta parcela da população reside, possibilitando a análise realizada no item subsequente.

2 COVID 19: CONTEXTO E A DISSEMINAÇÃO NA CIDADE DE SALVADOR-BA

Os coronavírus fazem parte de uma imensa família de vírus muito frequente em diversos animais, a exemplo de gatos e morcegos. Não é habitual que os coronavírus infectem pessoas. Entretanto, em dezembro de 2019, foi identificado um novo coronavírus, o SARS-CoV-2 em Wuhan na China, responsável pela doença Covid-19, que se propagou entre as pessoas, rapidamente se disseminou, transformando-se em uma pandemia. (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2020c)

Em resposta ao novo coronavírus, muitos países europeus implementaram intervenções não farmacêuticas sem precedentes, incluindo isolamento de casos, fechamento de escolas e universidades, proibição de reuniões em massa, eventos públicos e qualquer tipo de aglomeração e, com o avançar do número de casos, a adoção do distanciamento social em larga escala, incluindo bloqueios locais e nacionais, conhecidos como *lockdown* (IMPERIAL COLLEGE, 2020, tradução nossa).

Na China, a introdução de restrições na mobilidade da população e outras medidas, incluindo isolamento de casos e quarentena, resultaram na queda do número de novos casos. Medidas de controle como distanciamento social, testes intensivos e rastreamento de contato em outros países como Cingapura e Coreia do Sul reduziram com sucesso a incidência de casos. (IMPERIAL COLLEGE, 2020, tradução nossa). Entretanto, enquanto não houver vacina, haverá ainda o risco de novas ondas de contaminação quando as medidas de controle forem relaxadas.

No Brasil, aos primeiros registros de Covid-19, diversos governadores e prefeitos iniciaram ações para deter o avanço da doença e, conseqüentemente o colapso do sistema de saúde. As medidas mitigadoras de proteção social foram baseadas na premissa de que os protocolos de higiene relacionados à lavagem das mãos com água e sabão e o uso de álcool 70 não são suficientes como barreira do novo coronavírus. Desta forma foram implementadas também, similar aos outros países, ações de isolamento social, associado ao fortalecimento da rede de saúde e ações de amparo social para a população carente. No

Quadro 1 são apresentadas algumas das medidas de proteção social adotadas, seus conceitos e suas ações no combate à pandemia do Covid-19.

Após 11 dias do primeiro caso registrado do novo coronavírus no Brasil, foi confirmado o primeiro infectado na Bahia, no município de Feira de Santana (SECRETARIA ESTADUAL DA SAÚDE DA BAHIA, 2020a). Dentre os dez municípios da Bahia com maior número de casos confirmados, Salvador destaca-se com o maior número de infectados, entretanto em relação a quantidade de habitantes, a cidade ocupa o quinto lugar, conforme boletim de 08 de agosto de 2020, divulgado pela Secretaria de Saúde da Bahia (Tabela 1).

Quadro 1 – Medidas de proteção social e individual

Medidas de proteção	Conceito	Ação para o Covid -19
Quarentena	Período em que o indivíduo que entrou em contato com alguém apresentando sintomas da doença precisa se resguardar para entender se foi ou não contaminado – podendo ou não vir a desenvolver a clínica da doença em si.	Para a COVID-19, este tempo foi calculado em 14 dias, considerado suficiente para que o período de incubação seja vencido e tenhamos algum desfecho.
Distanciamento social	Comportamento de se afastar fisicamente de outras pessoas no decorrer dos seus afazeres diários, a fim de se manter uma margem de segurança contra a transmissão mais acentuada de uma patologia.	A COVID-19, por ser transmitida majoritariamente por gotículas de saliva carregadas com as partículas virais, permite que esta distância seja de 2 metros (6pés nos documentos internacionais).
Lockdown	uma situação em que as pessoas não podem entrar ou sair de um edifício ou área livremente devido a uma emergência	Ações realizadas em toda a cidade ou setorizadas por bairro, com o objetivo de reduzir o número de pessoas circulando nas ruas. Pode incluir o fechamento de comércio formal e informal (exceto serviços essenciais), interdição de ruas e outros.
Máscaras de uso individual obrigatórias na rua	Máscara nas medidas corretas cobrindo totalmente a boca e nariz e que esteja bem ajustada ao rosto, sem deixar espaços nas laterais.	A utilização de máscaras caseiras impede a disseminação de gotículas expelidas do nariz ou da boca do usuário no ambiente, garantindo uma barreira física que vem auxiliando na mudança de comportamento da população e diminuição de casos.

Fonte: Adaptado ARAÚJO (2020); CAMBRIDGE DICTIONARY (2020);
 MINISTÉRIO DA SAÚDE (2020d)

Tabela 1 - Municípios com mais casos confirmados. Bahia, 2020 – Covid-19 em 08/08/2020

	Município	População estimada (2019)	Número de casos confirmados da Covid-19	% de casos confirmados/habitantes
1	Itabuna	213.223	6.489	3,04%
2	Jequié	155.966	3.884	2,49%
3	Lauro de Freitas	198.440	4.771	2,40%
4	Ilhéus	162.327	3.531	2,18%
5	Salvador	2.872.347	62.201	2,17%
6	Alagoinhas	151.596	2.488	1,64%
7	Juazeiro	216.707	3.400	1,57%
8	Teixeira de Freitas	160.487	2.350	1,46%
9	Feira de Santana	614.872	8.979	1,46%
10	Vitória da Conquista	338.480	3.083	0,91%

Fonte: Adaptado IBGE (2020a); SECRETARIA DE SAÚDE DA BAHIA (2020b)

Em Salvador as medidas restritivas de proteção social para conter a pandemia da Covid-19 têm sido implementadas, por meio de decretos municipais iniciados em 14/03/2020, um dia após a confirmação do primeiro caso de Covid-19. Os principais decretos e as principais medidas implementadas estão descritos no Quadro 2.

Análogo às outras cidades em todo o mundo, em função do aumento de número de casos em Salvador, as medidas de *lockdown* também foram implementadas, sendo iniciadas em 30/04/2020. Para a definição dos bairros a serem submetidos às medidas de bloqueio foram adotados alguns critérios, tais como o número de casos registrados no bairro e o fluxo intenso de pessoas na rua. O período definido para cada bairro foi de 7 dias, podendo ter o prazo estendido ou retomado em função do acompanhamento dos dados.

As ações realizadas nos bairros durante o *lockdown* incluem a distribuição de máscaras, proibição de atividades comerciais formais e informais, exceto serviços essenciais, medição de temperatura, aplicação de testes rápidos, dentre outras, com o propósito de manter as pessoas em suas residências, exceto nas situações específicas.

Quadro 2 – Principais Decretos Municipais e as medidas restritivas

Principais Decretos Municipais	Medidas restritivas
Nº 32.248 de 14/03/2020	Medidas de prevenção ao coronavírus nos órgãos municipais; Licenciamento de eventos aprovados somente após avaliação do Gabinete da Prefeitura, suspensão de eventos públicos com 500 ou mais pessoas; informação compulsória dos casos por todos os laboratórios, dentre outras
Nº 32.256 de 16/03/2020	Fechamento dos parques públicos municipais; suspensão do funcionamento de academias de ginástica, cinemas, teatro e demais casas de espetáculo e parques infantis privados; suspensão das atividades escolares públicas e privadas, dentre outras
Nº 32.268 de 18/03/2020	Decretação da Situação de Emergência no Município de Salvador; possibilidade de requisição de bens e serviços privados com justa indenização; dispensa de licitação para aquisição de bens e serviços destinados ao comete à emergência; redução do expediente da Prefeitura que não estejam no enfrentamento direto à emergência; Suspensão do funcionamento dos shopping centers, centros comerciais e correlatos; realização de campanhas publicitárias de orientação e precaução do contágio do coronavírus, dentre outras
Nº 32.272 de 19/03/2020	Suspensão das atividades de clubes sociais, recreativos e esportivos; interdição das praias do Porto da barra, Farol da Barra, Piatã, Itapuã, Rio Vermelho e Ribeira; proibição do comércio nas praias da cidade; redução de 30% da frota de ônibus da cidade, fora dos horários de pico; dentre outros
Nº 32.280 de 23/03/2020	Suspensão do funcionamento dos seguintes estabelecimentos: casas de shows e espetáculos; boates, danceterias e salões de dança; casas de festas e eventos; clínicas de estética e salões de beleza; bares, restaurantes e lanchonetes; lojas de conveniência situadas em postos de combustíveis; fechamento de academias em prédios e condomínios; suspensão da concessão de alvarás e obras de Reparos Gerais, reparos Simples, Ampliação e Reforma para imóveis já habitados, com exceção de obras de caráter emergencial, dentre outras.
Nº 32.337 de 11/04/2020	Determinação do uso obrigatório de máscaras caseiras artesanais, de acordo com as orientações do Ministério da Saúde para funcionários de diversos segmentos.
Nº 32.337 de 20/04/2020	Determinação do uso obrigatório de máscaras de proteção respiratória para condutores e passageiros de veículos, à exceção quando o veículo estiver ocupado somente pelo condutor.
Nº 32.427 de 30/04/2020	Medidas Regionalizadas Brotas e Cosme de Farias - 20-05-2020 (início

das medidas de lockdown nos bairros)

Fonte: Adaptado PREFEITURA MUNICIPAL DE SALVADOR (2020)

Os 163 bairros da cidade de Salvador são agrupados em Prefeituras Bairro, instituídas pela Lei Nº 8.376/ 2012 e divide o território em: I - Centro/ Brotas; II - Subúrbio/ Ilhas; III - Cajazeiras; IV - Itapuã/ Ipitanga; V - Cidade Baixa/ Lobato; VI - Barra/ Pituba; VII – Liberdade/ São Caetano; VIII - Cabula/ Tancredo Neves; IX – Pau da Lima e X – Valéria (SALVADOR, 2017). A Tabela 2 traz um painel da situação da pandemia do novo coronavírus com as variáveis relacionadas ao número de casos confirmados, número de óbitos e os índices de casos confirmados e de letalidade, de forma que é possível verificar a abrangência da contaminação em Salvador em apenas 5 meses, desde o registro do primeiro caso até a primeira semana de agosto. Na tabela foram destacados os maiores resultados relacionados a cada variável.

Tabela 2 – Panorama da pandemia do novo coronavírus em Salvador por Prefeitura-bairro

Prefeitura-Bairro	População (Censo 2010)	Número de casos confirmados	Índice de Casos confirmados ¹³	Óbitos	Índice de letalidade do vírus ¹⁴
I- Centro / Brotas	287.088	7.898	2,75%	280	3,55%
II- Subúrbio/Ilhas	283.415	5.128	1,81%	264	5,15%
III- Cajazeiras	198.005	3.320	1,68%	187	5,63%
IV- Itapuã/Ipitanga	340.450	7.580	2,23%	258	3,40%
V- Cidade Baixa	180.432	3.890	2,16%	272	6,99%
VI- Barra/Pituba	361.616	10.638	2,94%	376	3,53%
VII- Liberdade/São Caetano	384.095	7.633	1,99%	440	5,76%
VIII- Cabula/Tancredo Neves	374.013	8.982	2,4%	316	3,52%
IX- Pau da Lima	184.795	3.841	1,42%	170	4,33%
X- Valéria	81.747	1.161	2,08%	67	5,77%
Média	267.566	6.007	2,15%	263	5,12%
Total	2.675.656	60.071		2.630	

Fonte: Adaptado SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE SALVADOR (2020a); SECRETARIA DE SAÚDE DE SALVADOR (2020c); IBGE (2020a)

Para analisar a aplicabilidade das medidas de proteção social adotadas para conter o avanço da pandemia da Covid-19 em uma região, é imprescindível analisar os cenários em que a população reside, no caso deste estudo a análise abordará os aglomerados subnormais, para isso, na sequência são apresentados conceitos e principais características destes.

3 AGLOMERADOS SUBNORMAIS: CONCEITOS E DADOS DE SALVADOR

Com base no princípio de que os indivíduos buscam mecanismos para sua sobrevivência, a desigualdade social influencia na vida das pessoas e, consequentemente, em suas moradias. Desde a primeira vez em que se ouviu falar em urbanismo, através de Ildefonso Cerdá, com a Teoria Geral da Urbanização, que utilizava o termo urbe para a identificação de aglomerados urbanos e o termo urbanização como a forma de atuar sobre esses aglomerados, assiste-se ao crescimento desordenado dos grandes centros urbanos,

¹³ Índice de casos confirmados é calculado com o número de casos confirmados em relação à população residente em cada prefeitura bairro e multiplicado por 100 para ter o resultado em percentual

¹⁴ Índice de letalidade é calculado com o número de óbitos em relação ao número de casos confirmados em cada prefeitura bairro e multiplicado por 100 para ter o resultado em percentual



principalmente a partir da revolução industrial, quando surgiu o termo urbanismo moderno, utilizado para atender às demandas do capitalismo em crescimento no mundo, com a intenção de expandir os centros das cidades e estimular o comércio.

No entanto, observa-se que, no decorrer da história, em busca de melhores condições de vida, a população, principalmente da zona rural, migra para a zona urbana, e se concentra nos arredores destes centros, à procura de trabalho. Essa classe de trabalhadores, denominada de proletariado, termo utilizado na Roma Antiga para definir a população pertencente à classe mais baixa e que não possuíam bens, utilizava sua força de trabalho como mercadoria. Partindo dessa premissa, apresenta-se o questionamento de Piketty a respeito da desigualdade entre classes sociais: “porque os indivíduos que herdam um capital deveriam dispor de rendas vetadas aos que herdaram apenas a própria força de trabalho?” (PIKETTY, 2015, p.33).

A desigualdade se reflete nas tentativas históricas de organização do espaço, como verificado na intervenção em Paris nos anos 1864, citado por Benjamin (2009), onde Haussmann demonstra seu ódio pela população excluída da cidade, com aumento de aluguéis que potencializa a expulsão dessa comunidade menos abastada para o subúrbio, fazendo os bairros perderem a sua fisionomia própria. Essa fúria contra a população de baixa renda, limitando-a à região periférica da cidade, gerando consequências no que tange questões sociais, econômicas e de segurança para a própria população e para o ambiente urbano. Segundo Burgess (2017) essas transformações na vida da população, demonstradas por meio de problemas sociais como a violência e o descontentamento social, que se refletem no crescimento desordenado e espraiamento das cidades. Retrato similar é possível ser observado na cidade de Salvador.

Segundo Santos (2008), na metade do século XVII, a população urbana de Salvador era de aproximadamente 10 mil habitantes e no fim deste século chegou a 20 mil. Em meado do século XVIII já era de 40 mil habitantes. Em 1872, a cidade atinge a população de 129.109, superando os 200.000 habitantes em 1900. Na década de 1940, estando à cidade com população urbana de 290 mil habitantes, registra-se uma grande mudança no perfil populacional, associado à decadência do primeiro ciclo industrial e a estagnação das atividades econômicas no Recôncavo, iniciando o crescimento das migrações da população rural para a capital. Em 1950, a população urbana passa para 417 mil habitantes (representando cerca de 44% de crescimento sobre ano de 1940) e, mantendo elevados índices de crescimento, em 1970 com a população atingindo mais de 1 milhão habitantes e no ano de 2000 cerca de 2 milhões de habitantes (SANTOS, 2008; DE SOUSA et al, 2020).

Caracterizada por esse processo de urbanização intenso e desordenado com ocupações habitacionais extremamente contrastantes do ponto de vista de acesso ao direito à cidade e a moradia digna, a construção histórica de aglomerados subnormais em Salvador está relacionada ao seu processo de crescimento populacional e ao problema da falta de alternativa habitacional para população de baixa renda (GORDILHO, 2011).

Burgess também analisa a consequência dessa expansão urbana desordenada, que repercute em problemas sociais: “[...] agregados populacionais são fenômenos de grande importância geográfica e social, que produzem novos problemas na organização da vida e do bem-estar dos seus habitantes e nas suas variadas atividades” (BURGESS, 2017, p.63). O autor descreve bem essa disparidade quando expõe a imagem de degeneração da região: “Na zona de deterioração que circunda a seção central de negócios, encontram-se sempre as chamadas “favelas” e “terras ruins”, com suas regiões submersas em pobreza, degradação e doenças e seus respectivos submundos do crime e do vício” (BURGESS, 2017, p.66).

Embora as favelas sejam consideradas lugares deteriorados de acordo com Burgess (2017), é também, segundo ele, um local de reestruturação e regeneração, em geral, onde se evidencia o surgimento de artistas e pessoas com visão otimista do mundo. Esse conjunto de contrastes percebidos na cidade e o processo de desenvolvimento e crescimento das metrópoles compreende processos contraditórios e complementares de aglomeração e dispersão dos fenômenos urbanos (BURGESS, 2017). Da mesma forma, Santos (2008), demonstra os fenômenos urbanos e a transformação da cidade, com a visão de uma série de desajustes e deficiência do sistema de distribuição de bens e serviços, que vão desde aspectos sub-humanos das favelas até as necessidades alimentares.

Nesse contexto, desde o início do século XX, a habitação tem sido um problema crônico nas grandes cidades brasileiras. A situação de precariedade das condições de moradia é apresentada na configuração urbana, através do contraste das diferentes áreas demarcadas por padrões habitacionais específicos que estão diretamente relacionados às classes sociais (GORDILHO, 2008). Em Salvador, essa deficiência pode ser expressa através do déficit habitacional de 226.401 unidades, composto de 53% em déficit absoluto e 47% de inadequação domiciliar.

No que tange aos componentes de déficit habitacional absoluto, conforme Tabela 3, 34,98% são relativos à carência de infraestrutura. Desses 79.200 domicílios, 70.151 são carentes de pelo menos um item de infraestrutura básica, sendo a quantidade de domicílios permanentes por serviços de infraestrutura inadequado de: 7.370 sem abastecimento de água; 48.590 sem esgotamento sanitário; 7.661 sem iluminação elétrica; e 26.039 sem coleta de lixo. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2013).

Tabela 3 – Composição do déficit habitacional de Salvador em 2010.

<i>Tipo de déficit</i>	<i>Componente</i>	<i>Total</i>	<i>% de déficit por componente</i>
<i>Déficit habitacional absoluto</i>	<i>Carência de infraestrutura</i>	<i>79.200</i>	<i>34,98%</i>
	<i>Ausência de banheiro</i>	<i>8.410</i>	<i>3,72%</i>
	<i>Adensamento excessivo</i>	<i>32.376</i>	<i>14,30%</i>
	<i>Domicílios precários</i>	<i>6.505</i>	<i>2,87%</i>
	<i>Coabitação familiar</i>	<i>52.812</i>	<i>23,33%</i>
<i>Inadequação domiciliar</i>	<i>Ônus excessivo com aluguel</i>	<i>41.663</i>	<i>18,40%</i>
	<i>Adensamento excessivo de domicílios próprios</i>	<i>5.435</i>	<i>2,40%</i>
<i>Total</i>		<i>226.401</i>	<i>100%</i>

Fonte: Adaptado MINISTÉRIO DAS CIDADES (2013)

Os dados de déficit habitacional expressam o quadro de dificuldade no enfrentamento às medidas de redução da disseminação de coronavírus, destacando os 8.410 domicílios com ausência de banheiro e 32.376 domicílios com adensamento excessivo que dialogam diretamente como a necessidade de higiene e isolamento social. O mapeamento dos aglomerados subnormais ratifica um diagnóstico de áreas onde famílias residem em situação de precariedade. O IBGE define aglomerados subnormais sendo:

[...] um conjunto constituído de, no mínimo, 51 unidades habitacionais (barracos, casas, etc.) carentes, em sua maioria de serviços públicos essenciais, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) e estando dispostas, em geral, de forma desordenada e/ou densa. A identificação dos aglomerados subnormais é feita com base nos seguintes critérios:

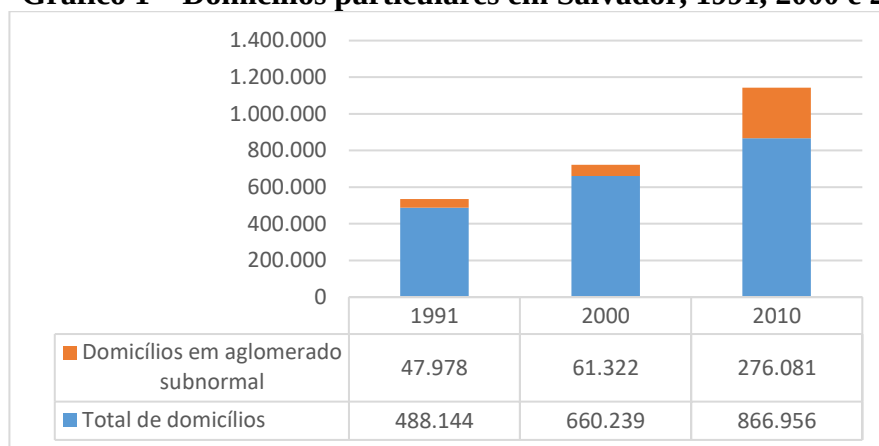


- a) Ocupação ilegal da terra, ou seja, construção em terrenos de propriedade alheia (pública ou particular) no momento atual ou em período recente (obtenção do título de propriedade do terreno há dez anos ou menos); e
- b) Possuir pelo menos uma das seguintes características:
 - urbanização fora dos padrões vigentes - refletido por vias de circulação estreitas e de alinhamento irregular, lotes de tamanhos e formas desiguais e construções não regularizadas por órgãos públicos; ou
 - precariedade de serviços públicos essenciais, tais quais energia elétrica, coleta de lixo e redes de água e esgoto (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2010, p.18).

Em Salvador, para além do conceito determinado pelo IBGE, as áreas dos aglomerados subnormais podem ser caracterizadas como: predominantemente residenciais; habitadas por famílias de baixa renda¹⁵; originadas de um processo de ocupação informal; e apresentando quadro crítico do ponto de vista das regularidades urbanística, ambiental, fundiária e da qualidade das moradias (GORDILHO, 2008).

Essas áreas, conforme aponta o Gráfico 1, apresentam situação de constante crescimento com registro em 1991 de 47.978 domicílios em aglomerados subnormais, o que representava cerca de 10 % dos 488.144 domicílios existentes, passando em 2010 para 31,84% dos domicílios existentes localizados em aglomerados subnormais (IBGE, 2010 APUD CONDER 2016).

Gráfico 1 – Domicílios particulares em Salvador, 1991, 2000 e 2010.



Fonte: Adaptado IBGE (2010) APUD CONDER (2016).

Conforme IBGE (2010), Salvador possui uma população de 2.675.656 habitantes e 866.956 domicílios, dos quais 276.081 domicílios estão localizados em aglomerados subnormais. A Tabela 4 mostra que essas áreas estão distribuídas por todo município, apresentando menor percentual de 4,33% do total de domicílios em aglomerados na Prefeitura-bairro X- Valéria, em oposição Prefeituras-bairro IX- Pau da Lima com o maior índice de 19,02%.

¹⁵ Segundo a PEHIS, População de Baixa Renda é a população urbana ou rural sem renda ou com renda familiar mensal equivalente a até 03 (três) salários mínimos vigentes.

Tabela 4 – Domicílios em aglomerados subnormais por Prefeitura-bairros.

<i>Prefeitura-bairro</i>	<i>População (2010)</i>	<i>Total de Domicílios</i>	<i>Domicílios em aglomerado subnormal</i>	<i>% do total de Domicílio em aglomerado subnormal</i>	<i>Domicílio em aglomerado subnormal / Total de domicílios</i>
<i>I- Centro / Brotas</i>	287.088	96.851	27.825	10,08%	28,73%
<i>II- Subúrbio/Ilhas</i>	283.415	86.809	34.792	12,60%	40,08%
<i>III- Cajazeiras</i>	198.005	62.225	17.945	6,50%	28,84%
<i>IV- Itapuã/Ipitanga</i>	340.450	108.864	28.574	10,35%	26,25%
<i>V- Cidade Baixa</i>	184.795	60.802	25.686	9,30%	42,25%
<i>VI- Barra/Pituba</i>	180.432	56.289	15.535	5,63%	27,60%
<i>VII- Liberdade/São Caetano</i>	361.616	124.892	29.812	10,80%	23,87%
<i>VIII- Cabula/Tancredo Neves</i>	384.095	121.614	31.429	11,38%	25,84%
<i>IX- Pau da Lima</i>	374.013	123.425	52.518	19,02%	42,55%
<i>X- Valéria</i>	81.747	25.185	11.965	4,33%	47,51%
<i>Total</i>	2.675.656	866.956	276.081	100%	31,84%

Fonte: IBGE, 2010 APUD CONDER 2016.

Analisando a situação em cada Prefeitura-bairro, a respeito da proporção entre o total domicílios em aglomerados subnormais e a quantidade de domicílios existentes, destacam-se as Prefeitura-bairros: II- Cajazeiras; V- Cidade Baixa; IX- Pau da Lima e; X- Valéria que possuem mais de 40% de seus domicílios mapeados em aglomerado subnormal. Essas áreas totalizam 124.961 domicílios, que corresponde a 14% do total de domicílios de Salvador.

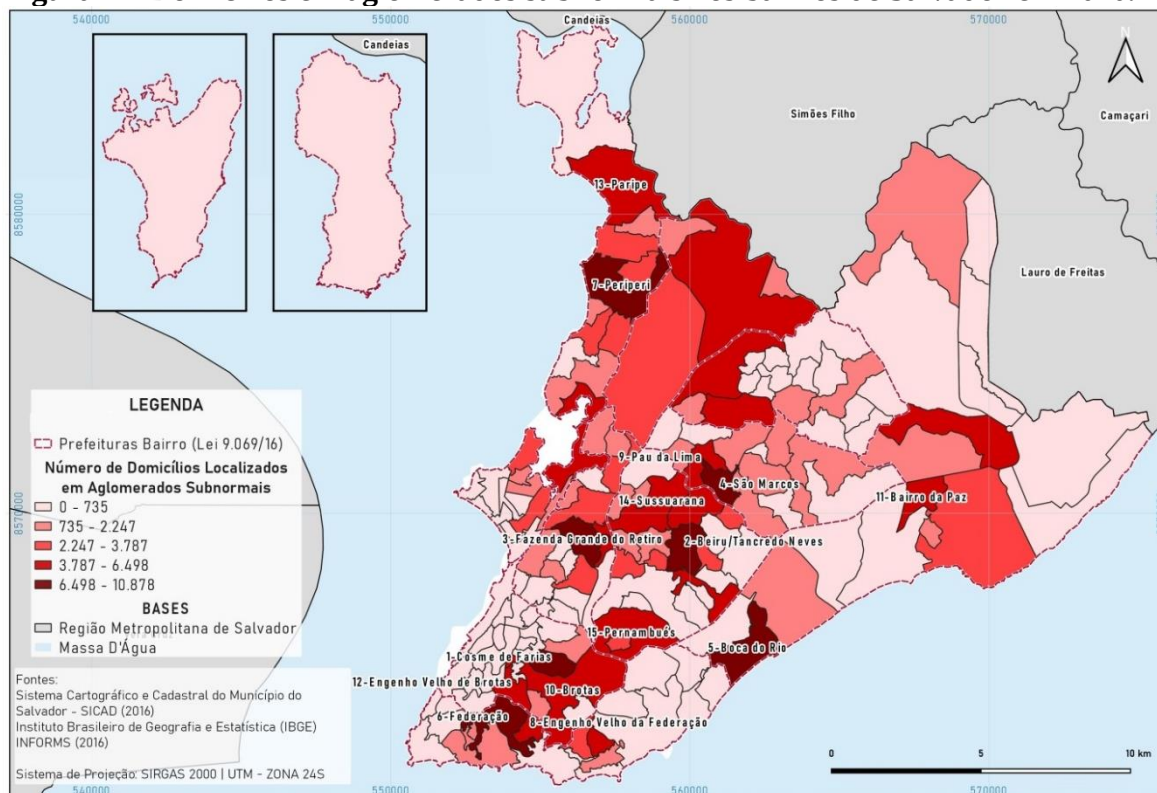
No que tange a situação dos bairros da cidade, na Tabela 5, estão os dez bairros com maiores percentuais de domicílios localizados em aglomerados subnormal representam 29% do total. Desses, os bairros de Cosme de Farias e São Marcos possuem cerca 90% de seus domicílios em situação de precariedade em aglomerados subnormais. Na Figura 1 tem-se a representação gráfica das áreas com maior quantidade de aglomerados subnormais em Salvador.

Tabela 5 – Bairros com maiores percentuais de domicílios em aglomerados subnormais em 2010.

<i>Bairro</i>	<i>População (2010)</i>	<i>Total de Domicílios</i>	<i>Domicílios em aglomerado subnormal</i>	<i>% do total de Domicílio em aglomerado subnormal</i>	<i>% Domicílio em aglomerado subnormal</i>
<i>1 Cosme de Farias</i>	38.341	12.073	10.878	3,94%	90,10%
<i>2 Beiru/Tancredo Neves</i>	50.416	16.418	10.184	3,69%	62,03%
<i>3 Fazenda Grande do Retiro</i>	53.806	17.072	8.326	3,02%	48,77%
<i>4 São Marcos</i>	28.591	8.879	7.995	2,90%	90,04%
<i>5 Boca do Rio</i>	48.032	15.728	7.745	2,81%	49,24%
<i>6 Federação</i>	36.362	12.568	7.497	2,72%	59,65%
<i>7 Periperi</i>	47.179	14.425	7.472	2,71%	51,80%
<i>8 Engenho Velho da Federação</i>	24.555	7.705	6.498	2,35%	84,33%
<i>9 Pau da Lima</i>	24.693	8.033	6.275	2,27%	78,12%
<i>10 Brotas</i>	70.158	23.564	6.106	2,21%	25,91%
<i>Total</i>	422.133	136.4656	78.976	29%	-

Fonte: IBGE (2010) APUD CONDER (2016).

Figura 1 – Domicílios em aglomerados subnormais nos bairros de Salvador em 2010.



Fonte: Adaptado; IBGE (2010) APUD CONDER (2016)

Vale destacar que dados preliminares referentes ao planejamento para o Censo demográfico de 2020, que teve sua aplicação suspensa por conta da pandemia da COVID-19, estimam para Salvador uma população de 2.872.347 habitantes, com total de 897.098 domicílios e crescimento da quantidade domicílios em aglomerados subnormais para 375.291 domicílios localizados em aglomerados subnormais, representando um percentual de 41,83% dos domicílios ocupados. (IBGE, 2020b)

4 ANÁLISE DO PANORAMA DA PANDEMIA DA COVID-19 NOS BAIRROS DE SALVADOR E NOS AGLOMERADOS SUBNORMAIS

Para realizar a análise do panorama da pandemia da covid-19 em Salvador, inicialmente foi realizado o levantamento dos dados divulgados pelos órgãos oficiais do estado da Bahia e do município de Salvador. Na sequência, foram identificados os 15 bairros com maiores resultados em cada uma das variáveis estudadas. Por fim, foram destacados os 15 bairros com maior índice de aglomerados subnormais da cidade e a situação da covid-19 nestes locais, de forma a complementar a análise e verificar a vulnerabilidade em relação ao novo coronavírus.

Em virtude dos tipos de medidas de proteção social definidas na cidade, a exemplo das orientações de higienização constante das mãos; os bloqueios setorializados em alguns bairros, os *lockdowns* e as orientações para que as pessoas permanecessem em suas residências, com a Campanha #Fique em Casa, foram definidas as variáveis de análise, descritas no Quadro 03.

Quadro 3 – Variáveis de Análise da Pesquisa

Variável	Significado
População	Representa o número de habitantes
Número de casos confirmados	Quantidade de casos confirmados de pessoas infectadas com o coronavírus
Índice de casos confirmados em relação à população	Quantidade casos confirmados em relação função à população e multiplicado por 100 para obter o dado em %
Óbitos	Quantidade de óbitos causados pelo coronavírus
Índice de letalidade do vírus	Número de óbitos relação função do número de casos confirmados e multiplicado por 100 para obter o dado em %
Dias de <i>lockdown</i>	Quantidade de dias que os bairros de cada Prefeitura Bairro tiveram a aplicação das medidas de lockdown
Índice de Domicílios em aglomerados subnormais	Número de domicílios em aglomerados subnormais por bairro em relação ao total de domicílios em aglomerados subnormais em Salvador e multiplicado por 100 para obter o dado em %.

Fonte: Autoria própria (2020)

Na Tabela 6 são apresentadas as primeiras variáveis estudadas: População, Número de casos confirmados e Índice de Casos Confirmados, pois as duas primeiras entram no cálculo da terceira. Os 15 bairros de Salvador com maiores resultados de Óbitos e Índice de letalidade provocados pela Covid-19 e os bairros com mais dias de medidas restritivas de lockdown são detalhados na Tabela 7.

Tabela 6 – Os 15 bairros de Salvador com maiores resultados de População, Número de casos confirmados da Covid-19 e Índice de Casos confirmados da Covid-19

População		Número de casos confirmados		Índice de casos confirmados	
Brotas	70.158	Pernambués	2.172	Retiro	23,28%
Itapuã	66.961	Brotas	1.909	Jardim Armação	13,52%
Pituba	65.160	Pituba	1.796	Patamares	7,99%
Pernambués	64.983	Fazenda Grande do Retiro	1.413	Amaralina	6,45%
Paripe	55.039	Itapuã	1.393	Centro	6,24%
São Cristóvão	53.906	Santa Cruz	1.326	Jardim das Margaridas	5,53%
Fazenda Grande do Retiro	53.806	Beiru/Tancredo Neves	1.298	Boa Viagem	5,51%
São Caetano	51.159	Liberdade	1.260	Cajazeiras II	4,93%
Beiru/Tancredo Neves	50.416	Federação	1.219	Santa Cruz	4,90%
Boca do Rio	48.032	São Cristóvão	1.180	Cabula	4,81%
Periperi	47.179	Cabula	1.147	Baixa de Quintas	4,59%
Liberdade	41.802	São Marcos	1.110	Piatã	4,46%
Cosme de Farias	38.341	Paripe	1.070	Comércio	4,31%
Águas Claras	37.029	Boca do Rio	1.008	Itaigara	4,09%
Federação	36.362	Centro	980	Nordeste de Amaralina	4,07%
Média	52.022	Média	1.352	Média	6,98%
Total	780.333	Total	20.281	Total	2,60

Fonte: Adaptado SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE SALVADOR (2020a); SECRETARIA DE SAÚDE DE SALVADOR (2020c); IBGE (2010) APUD CONDER (2016)



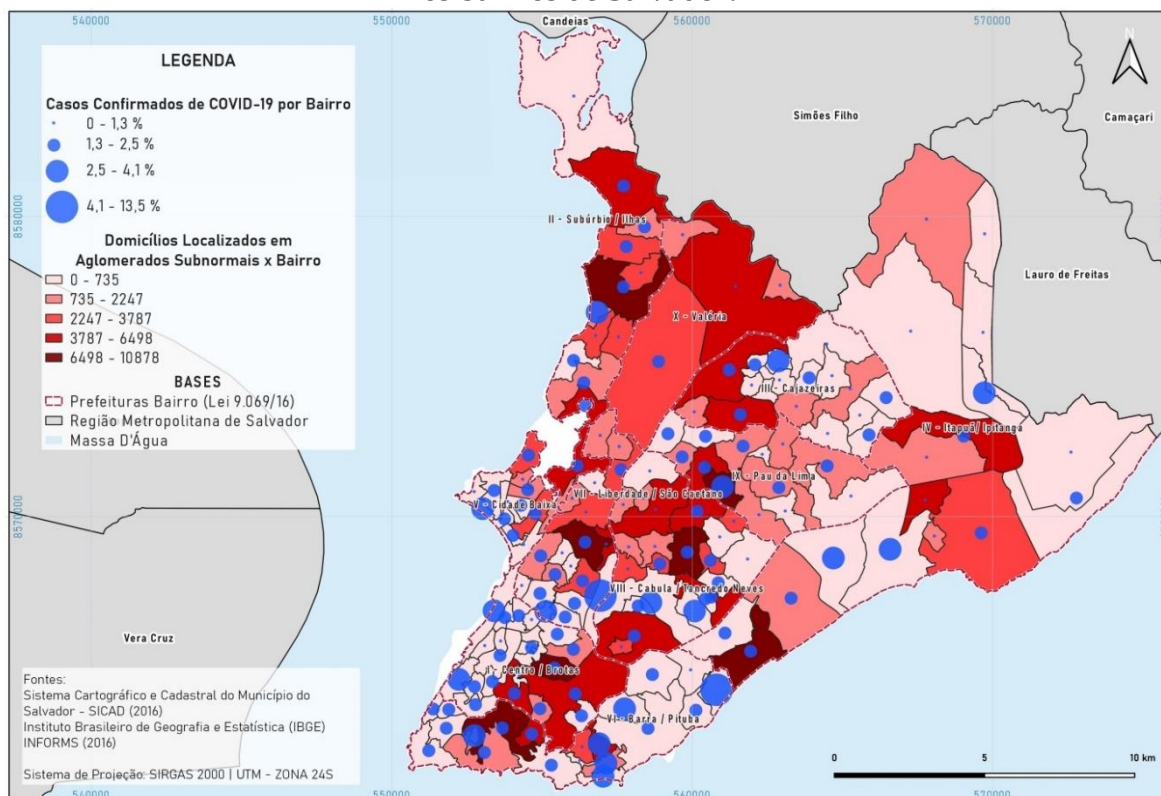
Tabela 7 – Os 15 bairros de Salvador com maiores resultados de Óbitos e Índice de letalidade provocados pela Covid-19 e os bairros com mais dias de medidas restritivas de lockdown

Óbitos		Índice de letalidade		Número de dias de lockdown	
Liberdade	68	Cajazeiras II	42,857%	Beiru/Tancredo Neves	42
Paripe	65	Cajazeiras V	42,857%	Pernambués	35
Plataforma	65	Cajazeiras VI	15,625%	Nazaré (Av Joana Angélica)	32
São Caetano	65	Santo Agostinho	10,000%	Paripe	28
Pernambués	63	Bairro da Paz	10,000%	Nordeste de Amaralina	28
Fazenda Grande do Retiro	60	Fazenda Grande I	9,402%	Santa Cruz	28
Itapuã	57	Monte Serrat	9,346%	Fazenda Grande do Retiro	28
Federação	57	São João do Cabrito	9,091%	Liberdade	28
Cosme de Farias	55	Capelinha	9,091%	Brotas	26
Pituba	52	Vila Ruy Barbosa/Jardim Cruzeiro	8,802%	Plataforma	25
Uruguai	51	Massaranduba	8,381%	Boca do Rio	23
Brotas	50	Plataforma	7,96%	Periperi, Cabula	21
Periperi	49	São Caetano	7,82%	Itapuã, Lobato	21
Beiru/Tancredo Neves	49	Pero Vaz	7,709%	São Cristóvão, Pituba	21
Lobato	45	Bonfim	7,645%	São Marcos, Saramandaia	21

Fonte: Adaptado SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE SALVADOR (2020a); SECRETARIA DE SAÚDE DE SALVADOR (2020c); IBGE (2010) APUD CONDER (2016)

Nas Tabelas 6 e 7 é possível fazer as seguintes análises: dentre os 15 bairros mais populosos de Salvador, estão os 10 com maior número de casos confirmados e os 12 com maior número de óbitos. Entretanto, é de se esperar que os bairros mais populosos não estejam dentre os 15 que possuem os maiores índices de casos confirmados, visto que o cálculo deste indicador tem como divisor a população.

Figura 2 – Aglomerados subnormais X Índice de casos confirmados de Covid-19 nos bairros de Salvador.

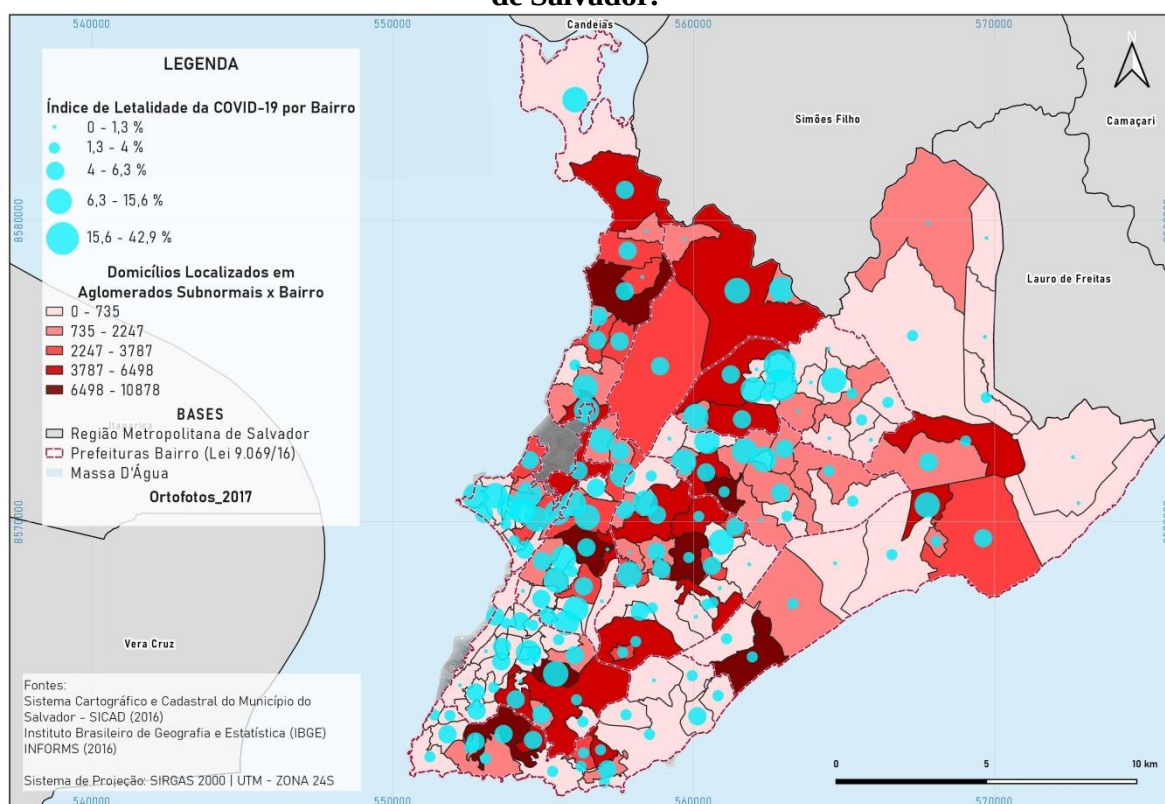


Fonte: Adaptado SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE SALVADOR (2020a); SECRETARIA DE SAÚDE DE SALVADOR (2020c); IBGE (2010) APUD CONDER (2016)

Dos 15 bairros com maior número de dias de *lockdown*, 11 estão entre os 15 com maior número de casos confirmados. O índice de letalidade não foi considerado como critério para definição dos bairros com medidas de *lockdown*, visto que apenas o bairro de Plataforma está dentre os 15 selecionados nas duas variáveis. Uruguai e Plataforma não estão entre os 15 bairros com maior número de casos confirmados, entretanto possuem o maior número de óbitos. O bairro de Nazaré é o terceiro em número de dias de *lockdown*, entretanto não está presente dentre os 15 de nenhuma outra variável, visto que neste caso foi escolhido pela Prefeitura por ser um bairro com muita circulação de pessoas e possuir um grande comércio informal.

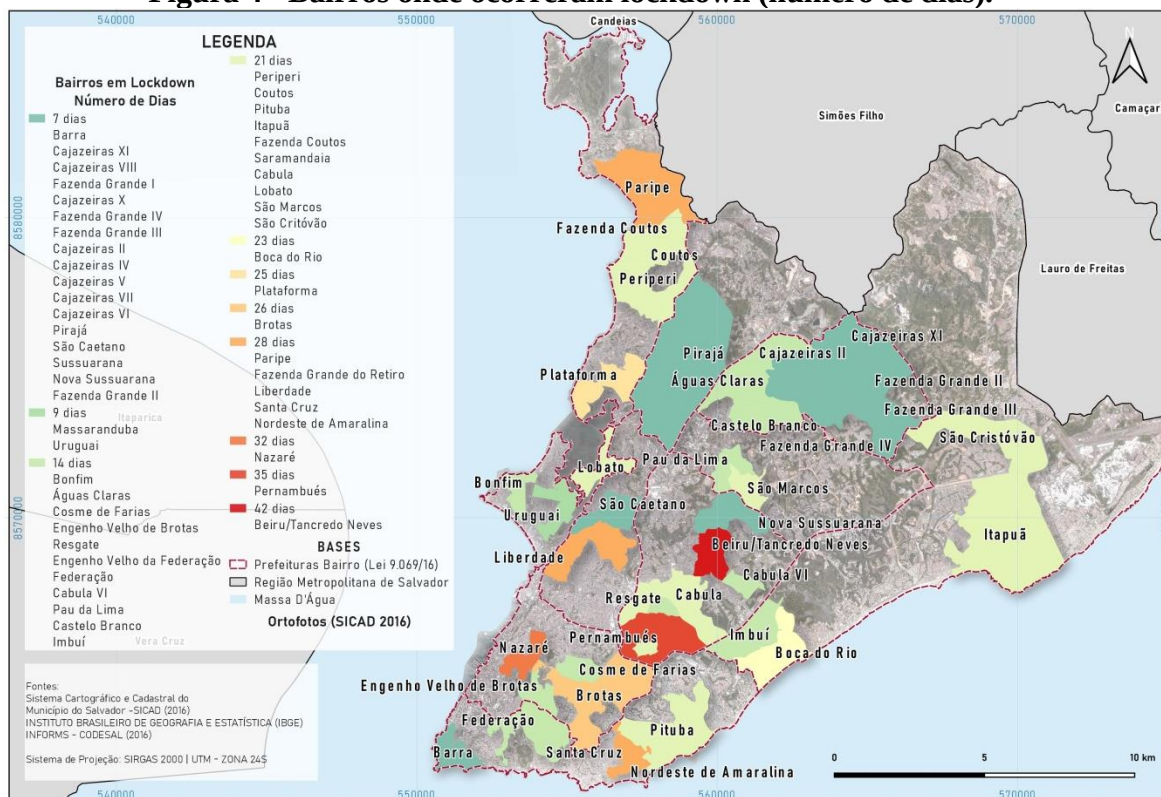


Figura 3 - Aglomerados subnormais X Índice de letalidade da Covid-19 nos bairros de Salvador.



Fonte: Adaptado SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE SALVADOR (2020a); SECRETARIA DE SAÚDE DE SALVADOR (2020c); IBGE (2010) APUD CONDER (2016)

Figura 4 - Bairros onde ocorreram lockdown (número de dias).



Fonte: Adaptado SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE SALVADOR (2020a); SECRETARIA DE SAÚDE DE SALVADOR (2020c); IBGE (2010) APUD CONDER (2016)

Após analisar o panorama da pandemia da Covid-19, na Tabela 7 é apresentado o painel dos números da pandemia nos 15 bairros com maiores índices de aglomerados subnormais em Salvador.

Tabela 8- Dados da Covid-19 nos 15 bairros com maiores índices de aglomerados subnormais em Salvador

Bairros com maior índices de aglomerados subnormais	População	Número de casos confirmados	Índice de Casos confirmados	Óbitos	Índice de letalidade do vírus	Quant. de dias com lockdown
Cosme de Farias	3,94%	854	2,23%	55	6,44%	14
Beiru/Tancredo Neves	3,69%	1.298	2,57%	49	3,78%	42
Fazenda Grande do Retiro	3,02%	1.413	2,63%	60	4,25%	28
São Marcos	2,90%	1.110	3,88%	40	3,60%	21
Boca do Rio	2,81%	1.008	2,10%	40	3,97%	23
Federação	2,72%	1.219	3,35%	57	4,68%	14
Periperi	2,71%	890	1,89%	49	5,51%	21
Engenho Velho da Federação	2,35%	576	2,35%	26	4,51%	14
Pau da Lima	2,27%	698	2,83%	37	5,30%	14
Brotas	2,21%	1.909	2,72%	50	2,62%	26
Bairro da Paz	2,20%	180	0,93%	18	10,00%	
Engenho Velho de Brotas	2,14%	797	3,10%	35	4,39%	14
Paripe	2,08%	1.070	1,94%	65	6,07%	28
Sussuarana	2,00%	821	2,85%	32	3,90%	7
Pernambués	1,96%	2.172	3,34%	63	2,90%	35
Média	2,60%	1.067,67	2,58%	45,07	4,79%	21,50
Total	38,99%	16.015	38,71%	676	4,22%	

Fonte: Adaptado SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE SALVADOR (2020a); SECRETARIA DE SAÚDE DE SALVADOR (2020c); IBGE (2010) APUD CONDER (2016)

Comparando as Tabelas 6 e 7 com a Tabela 8 temos que 8 dos 15 bairros com maior número de casos confirmados e de óbitos fazem parte dos 15 bairros com maior percentual de aglomerados subnormais em Salvador. Pernambués desponta como o bairro com maior número de casos confirmados em toda a cidade.

Na Tabela 9 é realizada uma comparação entre os dados da Covid-19 em Salvador e os dados dos 15 bairros com maiores índices de aglomerados subnormais na cidade e que representam 38,99% dos aglomerados subnormais em toda a cidade de Salvador, desta forma verifica-se que o índice de casos confirmados destes bairros é maior do que a média de Salvador e o índice de letalidade é bem próximo e o número de casos confirmados nestes 15 bairros equivale a 27% do total de casos confirmados na cidade.

Tabela 8 – Comparativo entre os dados da Covid-19 em Salvador e nos 15 bairros com maior índice de aglomerados subnormais

	Número de casos confirmados	Índice de Casos confirmados	Óbitos	Índice de letalidade do vírus
Salvador	60.071	2,25	2.630	4,38%
15 Bairros com Maiores Índices	16.015 (27%)	2,58	676 (26%)	4,22%



de Aglomerados
Subnormais
(9,2% do total de
bairros)

Fonte: Adaptado SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE SALVADOR (2020a);
SECRETARIA DE SAÚDE DE SALVADOR (2020c); IBGE (2010) APUD CONDER
(2016)

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em uma cidade com tantas desigualdades sociais, é difícil imaginar que toda a população esteja passando pela mesma crise que a pandemia da COVID-19 trouxe neste ano de 2020. A Campanha #Fique em Casa traz para muitos, o contexto do conforto do lar, a segurança, a possibilidade do teletrabalho e de vivenciar as relações familiares com mais frequência e estreitar os laços. Entretanto, para uma parcela da população o cenário é bem diferente, por meio da análise realizada nesta pesquisa dos aglomerados subnormais em Salvador, identifica-se que cerca de 30% de domicílios do município apresentam condições precárias de moradia, com carência no acesso aos serviços públicos essenciais, vivendo sem requisitos mínimos de habitabilidade.

Conforme apresentado na Tabela 8, num universo de 163 bairros, verifica-se que, os 15 Bairros com Maiores Índices de Aglomerados Subnormais, os quais representam 9,2% do total de bairros de Salvador, possuem um índice de casos confirmados por habitante igual a 2,58%, o qual é maior do que o índice da cidade de Salvador e ambos possuem índice de letalidade bem próximos.

O tema não se encerra nesta pesquisa, visto que ainda há muitos dados a serem analisados, além do fato da pandemia ainda está em andamento quando este artigo foi concluído. Existem outras variáveis que requerem análise, por exemplo a questão econômica, visto que muitas pessoas de baixa renda trabalham no comércio informal e precisam estar nas ruas para vender seus produtos, o que requer que seus clientes também estejam nas ruas, o que foi impactado com as medidas de movimentação restritas. Ainda não é possível avaliar os efeitos na economia, no sistema de saúde e na vida das pessoas, pois, como já mencionado, enquanto não houver vacina, haverá ainda o risco de o vírus se espalhar novamente quando as medidas de controle forem relaxadas.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Luana. **COVID-19 e o Isolamento Social**: Nada Será como Antes. Disponível em: <https://ciis.fmrp.usp.br/covid19/covid-19-e-o-isolamento-social-nada-sera-como-antes/>. Acesso em: 15 ago. 2020.

BENJAMIN, Walter. **Paris, capital do século XIX**. In: Passagens. Trad. Irene Aron e Cleonice Paes Barreto Mourão. Belo Horizonte: Editora. UFMG; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2009.

BURGESS, Ernest W. O crescimento da cidade: Uma introdução a um projeto de pesquisa. Tradução de Raoni Borges Barbosa. Sociabilidades Urbanas – **Revista de Antropologia e Sociologia**, v.1, n.2, julho de 2017, p.61-70.



CAMBRIDGE DICTIONARY. Lockdown. Disponível em:
<https://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles/lockdown>. Acesso em: 18 ago.
2020.

CONDER - COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO DO ESTADO DA BAHIA. **Sistema de Informações Geográficas Urbanas do Estado da Bahia**. Painel de informações: dados socioeconômicos do município de Salvador por bairros e prefeituras-bairro. 5. ed. Salvador: CONDER/ INFORMS, 2016.

DE SOUSA, A. L. S; ANDRADE, Ludmila Gavazza de; MELLO, Márcia Maria Couto; SILVA, Ana Licks Almeida. **Habitação Social em Salvador**: uma análise entre os anos de 2009 a 2019. **Conj. & Planej.**, Salvador, n.198, p.75-89, jan. /jun. 2020.

FERNANDES, Marlene. **Agenda Habitat para Municípios**. Rio de Janeiro: IBAM, 2003.

GORDILHO, Ângela Souza. **Limites do habitar**: segregação e exclusão na configuração urbana contemporânea de Salvador e perspectivas no final do século XX. 2º Edição. Salvador: EDUFBA, 2008.

GORDILHO, Ângela Souza. **Os desafios do Habitar na Metrópole Atual**. Privatização seletiva e exclusividade na expansão urbana de Salvador. *In*: GAMA, H.; NASCIMENTO, J. **Urbanização de Salvador em três tempos**: colônia, império e república: textos críticos da história urbana. Salvador: IGHB, 2011. p. 369-404.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICAS. **População**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ba/salvador/panorama>. Acesso em: 19 ago. 2020a.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICAS. **Mapeamento dos Aglomerados Subnormais**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/tipologias-do-territorio/15788-aglomerados-subnormais.html?=&t=downloads>. Acesso em 15 ago. 2020b

IMPERIAL COLLEGE. **Report 13: Estimating the number of infections and the impact of non-pharmaceutical interventions on COVID-19 in 11 European countries**. Disponível em: <https://www.imperial.ac.uk/mrc-global-infectious-disease-analysis/covid-19/covid-19-reports/>. Acesso em 18 ago. 2020

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Nota Técnica nº 25** - Covid-19 e medidas de distanciamento social no Brasil: análise comparativa dos planos estaduais de flexibilização. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=36327. Acesso em: 15 ago. 2020

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Secretaria Nacional de Habitação; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional municipal no Brasil 2010**. Belo Horizonte: FJP, 2013. Disponível em:



https://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/deficit_habitacional_municipal_2010.pdf. Acesso em: 20 dez. 2019.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Secretaria Nacional de Habitação. Guia para mapeamento e caracterização de Assentamentos Precários. Brasília: 2010.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). CENSO DEMOGRÁFICO 2010: Aglomerados subnormais - informações territoriais. Censo demogr., Rio de Janeiro, p.1-251, 2010. Disponível em: http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/552/cd_2010_agmn_if.pdf. Acesso em: 10 de jun. 2020.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Brasil confirma primeiro caso da doença**. Disponível em: <https://www.saude.gov.br/noticias/agencia-saude/46435-brasil-confirma-primeiro-caso-de-novo-coronavirus>. Acesso em: 15 ago 2020a

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **COVID-19 no Brasil**. Disponível em: https://susanalitico.saude.gov.br/extensions/covid-19_html/covid-19_html.html. Acesso em: 15 ago 2020b

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Sobre a doença**. Disponível em: <https://coronavirus.saude.gov.br/sobre-a-doenca#como-se-proteger>. Acesso em: 15 ago 2020c

MINISTÉRIO DA SAÚDE. Nota Informativa nº 3/2020-CGGAP/DESF/SAPS/MAS. Disponível em: <https://www.saude.gov.br/noticias/agencia-saude/46645-mascaras-caseiras-podem-ajudar-na-prevencao-contr-o-coronavirus>. Acesso em 18 ago. 2020d.

OPAS BRASIL – ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DE SAÚDE. **Folha informativa** – COVID-19 (doença causada pelo novo coronavírus). Disponível em: https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=6101:covid19&Itemid=875. Acesso em: 15 ago 2020

PIKETTY, Thomas. **A economia da desigualdade**. Tradução de André Teles. 3 ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2015.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SALVADOR. **Todos os Decretos**. Disponível em: <http://www.informe.salvador.ba.gov.br/coronavirus/lista-decretos>. Acesso em: 18 ago. 2020

SALVADOR. **Lei Nº 9278/2017** Dispõe sobre a delimitação e denominação dos bairros do Município de Salvador, Capital do Estado da Bahia, na forma que indica, e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/ba/s/salvador/lei-ordinaria/2017/927/9278/lei-ordinaria-n-9278-2017-dispoe-sobre-a-delimitacao-e-denominacao-dos-bairros-do-municipio-de-salvador-capital-do-estado-da-bahia-na-forma-que-indica-e-da-outras-providencias>. Acesso em 20 ago. 2020

SALVADOR. Prefeitura. Secretaria Municipal da Habitação. **Plano Municipal de Habitação de Salvador: 2008-2025**. Salvador: SEHAB, 2008.



SANTOS, Milton. O Centro da Cidade do Salvador: **Estudo de Geografia Urbana 1**. Milton Santos. - 2. ed. - São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo; Salvador: Edufba, 2008.

SECRETARIA DE SAÚDE DA BAHIA.
<http://www.saude.ba.gov.br/2020/03/06/bahia-confirma-primeiro-caso-importado-do-novo-coronavirus-covid-19/>. Acesso em: 10 ago 2020^a

SECRETARIA DE SAÚDE DA BAHIA. **Boletim Epidemiológico – Covid-19** n° 137, 08 ago. 2020. Disponível em: www.saude.ba.gov.br/wp-content/uploads/2020/08/BOLETIM_ELETRONICO_BAHIAN_137__08082020.pdf. Acesso em 15 ago. 2020^b

SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE. **Indicadores Covid-19**. Disponível em: <http://www.saude.salvador.ba.gov.br/covid/indicadorescovid/>. Acesso em: 09 ago. 2020^a

SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE. **Boletim Epidemiológico 17**, 01 ago. 2020. Disponível em: <http://www.saude.salvador.ba.gov.br/covid/boletins/>. Acesso em: 16 ago. 2020^b

SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE. Óbitos a partir de 2000. Disponível em: <http://www.tabnet.saude.salvador.ba.gov.br/deftohtm.exe?sivitais/sim/obito.def>. Acesso em 20 ago. 2020^c.

SERRAPILHEIRA. **Epidemias no Brasil: semelhanças entre Zika e Covid-19**. 12 jun 2020 Disponível em: <https://serrapilheira.org/epidemias-no-brasil-semelhancas-entre-zika-e-covid-19/>. Acesso em 15 ago. 2020



EIXO 02 – TURISMO E DESENVOLVIMENTO



Avaliação da gestão de unidades de conservação: uma análise dos ciclos RAPPAM dos parques nacionais da Amazônia

Evaluation of the conservation units management: an analysis of the RAPPAM cycles of Amazon national parks

Antonio Gabriel Lessa Soares

Mestrando Bolsista pela agência financiadora CAPES do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional e Urbano-PPDRU/UNIFACS
E-mail: Gabriel.lessasoares@outlook.com

Carolina de Andrade Spinola

Doutora em Geografia pela Universidade de Barcelona
E-mail: carolina.spinola@unifacs.br

Renato Barbosa Reis

Doutor em Biotecnologia em Saúde e Medicina Investigativa (FIOCRUZ)
E-mail: georeis@gmail.com

Resumo

As unidades de conservação brasileiras, notadamente as localizadas na região Norte, enfrentam uma série de ameaças externas. Estas sofrem com restrições financeiras e administrativas que limitam a efetividade de seu manejo. O objetivo do trabalho é analisar os resultados da aplicação do método de avaliação de gestão RAPPAM nos parques nacionais da região, nos ciclos de 2005-2006, 2010 e 2015. Recorreu-se aos relatórios elaborados pela WWF e ICMBIO, cujos dados foram submetidos a uma análise quantitativa. Concluiu que a despeito da grande importância biológica e socioeconômica os problemas com os insumos necessários e os processos de gestão comprometem o nível de atingimento de seus objetivos.

Palavras-chave: Avaliação do manejo. Ferramenta de gestão. Áreas protegidas.

Abstract

Brazilian conservation units, notably those located in the North, face a series of external threats. These suffer from financial and administrative restrictions that limit the effectiveness of their management. The objective of the work is to analyze the results of the application of the RAPPAM management assessment method in the national parks of the region, in the 2005-2006, 2010 and 2015 cycles. We used the reports prepared by WWF and ICMBIO, whose data were submitted to quantitative analysis. He concluded that, despite the great biological and socioeconomic importance, problems with the necessary inputs and management processes compromise the level of achievement of its objectives.

Keywords: Management assessment. Management tool. Protected areas

1 INTRODUÇÃO

A partir da segunda metade do século XX o mundo tem presenciado o aumento na quantidade e cobertura territorial das unidades de conservação. Para Dudley et al. (2010), isso se deveu a um conjunto de fatores envolvendo a tomada de consciência da



sociedade e dos governos sobre a relevância dos serviços ecossistêmicos desempenhados por esses espaços, notadamente como instrumentos para a mitigação e adaptação às mudanças climáticas, bem como quanto à sua importância socioeconômica para comunidades que dependem delas para o seu sustento.

Todavia, o estabelecimento de espaços protegidos, por si só, não se constitui em uma garantia de que esse papel esteja sendo cumprido. Em muitos países, a despeito do esforço empreendido pelas equipes responsáveis por sua administração, a inexistência dos recursos e estruturas necessárias para o efetivo manejo das unidades tem levado a uma preocupação crescente, por parte da comunidade internacional envolvida com a conservação, com a evolução da capacidade de gestão destes espaços (LEVERINGTON et al, 2010).

Diversos estudos sobre o tema, e dentre eles cabe destacar os da *World Wide Fund for Nature* WWF (1999, 2012, 2019), apontam para o risco ambiental que correm as Unidades de Conservação no Brasil, incluindo aquelas classificadas como de Proteção Integral¹⁶, como os Parques Nacionais (Parnas), que serão o objeto deste artigo.

Em sendo o Brasil o país de maior megadiversidade do planeta¹⁷, reunindo aproximadamente 12% de toda a sua vida natural (IUCN, 2013), essa questão ganha maior importância. Neste aspecto, a falta de recursos humanos, financeiros e informacionais por parte do órgão responsável pela administração do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), aparecem, na bibliografia referenciada, como os principais motivos para o baixo nível de implantação destas unidades, o que as fazem ser conhecidas como “parques de papel”.

A preocupação com a mensuração da real contribuição destas unidades para a conservação levou a que, desde a realização do III Congresso Mundial de Parques, em 1982, em Bali/Indonésia, muitas metodologias de avaliação da efetividade¹⁸ de gestão de espaços protegidos tenham sido propostas (SATERSON et al., 2004; PEIXOTO, 2013) para subsidiar as administrações de espaços protegidos com a divulgação de práticas bem sucedidas que tenham obtido sucesso frente às mudanças biofísicas do planeta (SHADIE;EPPS, 2008).

No Brasil, as principais metodologias utilizadas são a Ferramenta de Avaliação de Unidades de Conservação - FAUC, a Efetividade de Manejo de Áreas Protegidas - EMAP, desenvolvido por pesquisadores brasileiros e costarriquenhos e o *Rapid Assessment and Prioritization of Protected Area Management*¹⁹ – RAPPAM, que é a mais largamente aplicada nas UCs Federais e que será utilizada neste estudo (PEIXOTO, 2013).

Desenvolvido pelo *World Wide Fund for Nature* (WWF) e aplicado em 53 países, o método RAPPAM, é baseado no ciclo do gerenciamento e identifica os pontos fortes e fracos do manejo da Unidade analisando seis elementos básicos de avaliação: o contexto, o planejamento, os insumos, os processos, os produtos e os resultados (LINS et al., 2018).

¹⁶As unidades de conservação brasileiras estão distribuídas em dois grupos: Uso Sustentável e Proteção Integral. As primeiras permitem o manejo sustentável de seus recursos enquanto as segundas (grupo ao qual pertencem os parques nacionais) são mais restritivas, permitindo em seus limites apenas a pesquisa científica o ecoturismo..

¹⁷ Megadiversidade é um termo utilizado para denominar territórios com alto grau de diversidade biológica.

¹⁸ Para a área de Gestão, trata-se de um conceito que se refere à capacidade de atingimento dos objetivos mediante a maximização da utilização dos recursos disponíveis.

¹⁹ Avaliação rápida e priorização da gestão de áreas protegidas



No Brasil foi primeiro aplicado, em 2004, nas unidades de conservação do estado de São Paulo, através de uma parceria entre o WWF e a Secretaria de Meio Ambiente, por meio do Instituto Florestal (WWF, 2006). Na mesma época, começou a ser adotado pelo Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis -IBAMA²⁰, quando da elaboração do primeiro “Plano de Efetividade de Gestão das Unidades de Conservação Federais do Brasil”, entre os anos de 2005 e 2006. Esta mesma avaliação foi posteriormente repetida em dois ciclos, nos anos de 2010 e de 2015, neste último caso apenas para as UCs federais localizadas na Amazônia.

O presente artigo pretende realizar uma análise dos resultados destes três ciclos de avaliação, especificamente no que se refere aos parques nacionais e verificar se os objetivos de manejo das unidades estão sendo alcançados. Tendo em vista o ciclo RAPPAM de 2015 ter considerado apenas os parques nacionais da Amazônia, no presente estudo serão levados em consideração as UC's da Amazônia que estiverem presentes nos 3 ciclos.

O artigo está organizado além desta introdução, resultados e discussão e conclusão, em mais duas seções: primeira, traz uma breve apresentação sobre o método RAPPAM e como ele age sobre a efetividade de gestão e o grau de implantação das áreas protegidas e a segunda, um panorama sobre os Parques Nacionais na Amazônia que são objeto desse estudo.

2 OS PARQUES NACIONAIS AVALIADOS NO CENÁRIO DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO FEDERAIS DA AMAZÔNIA

A Amazônia, neste artigo entendida como Amazônia legal brasileira, abriga 60% da maior floresta tropical úmida do planeta, contendo um décimo das espécies de fauna e flora conhecidas e o maior sistema fluvial. Além de desempenhar um fundamental papel na determinação do regime de chuvas da região centro-sul do continente é em seu território que se encontra 70% da área de floresta e é gerada cerca de 70% da energia hidrelétrica do país (WWF, 2017).

As áreas protegidas equivalem a cerca de metade da Amazônia brasileira: são mais de 200 milhões de hectares de Unidades de Conservação e de Terras Indígenas que cobrem 54% do bioma.

A lei 9.985/00 instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), dividindo-as em duas categorias: as unidades de uso sustentável e as de proteção integral. As unidades de uso sustentável têm o principal objetivo de compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais. Já a categoria de proteção integral tem a função de preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, com exceção dos casos previstos na lei do SNUC.

Os Parques Nacionais, objeto deste artigo, se inserem nesta segunda categoria, tendo como finalidade a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico (BRASIL, 2000).

Ainda segundo o previsto no SNUC, para assegurar o cumprimento dos objetivos da conservação de maneira efetiva, a administração dos PARNAS deve ser

²⁰ Na época o IBAMA era responsável pela gestão das unidades de conservação brasileiras, atribuição que passou para o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio, com a sua criação, em 2007.



norteada por um plano de manejo²¹ e assessorada por um Conselho Consultivo²², que é o principal elo entre a gestão da unidade e a sociedade.

De acordo com Instituto Chico Mendes - ICMBio (2017 apud SPINOLA et.al. 2019; MMA 2020) o Brasil atualmente possui 74 Parques Nacionais, que se estendem por uma área de 268.078,05km² (SPINOLA et al. 2019; MMA 2020) e que atraíram 12,4 milhões de visitantes em 2018. Dados do mesmo órgão atestam que o número de visitantes no conjunto das unidades de conservação federais brasileiras cresceu 327%, entre 2006 e 2018, passando de cerca de 2,9 milhões para 12,4 milhões, no período. Nesse contexto, os parques nacionais, por conta dos objetivos mencionados, se constituem nas unidades mais visitadas, fato que, aliado aos demais conflitos socioambientais existentes, reforça a necessidade de um sistema de gestão efetivo que garanta a proteção de sua biodiversidade. Todavia, cerca de 40,54 % dos 74 parques nacionais ainda não possuíam o Plano de Manejo concluído em 2020, esse número é uma evolução dos 43% encontrados pelos autores em 2013 e dos 58% encontrados em 2006.

De acordo com o MMA (2020) a região amazônica²³ reúne 352 unidades de conservação, sendo a sua maioria (73,1%) de Uso Sustentável e mantidas pelo Governo Federal (52,55%). Essas unidades, em conjunto, representam apenas 14,46% do total de áreas protegidas pelo SNUC embora, do ponto de vista da sua cobertura territorial, representem 14,15% da extensão continental do país, conforme a tabela 1 seguinte.

Tabela 1: Número de UCs da Amazônia por Categoria e Instância Administrativa

CATEGORIA	INSTÂNCIA	QTDE	(%) TOTAL DE	(%) ÁREA
	ADMINISTRATIVA		UCs	CONTINENTAL
Proteção Integral	Total	95	3,95	5,04
	Federal	42	1,72	3,67
	Estadual	40	1,64	1,37
	Municipal	13	0,59	0,00
Uso Sustentável	Total	257	10,51	9,11
	Federal	143	5,85	3,83
	Estadual	103	4,21	4,72
	Municipal	11	0,45	0,56
Total		352	14,46	14,15

Fonte: Elaboração própria com base no Cadastro Nacional de Unidades de Conservação-CNUC, 2020

Dentre as unidades de proteção integral, 22 (52%) correspondem aos parques nacionais, que são o objeto de estudo deste artigo.

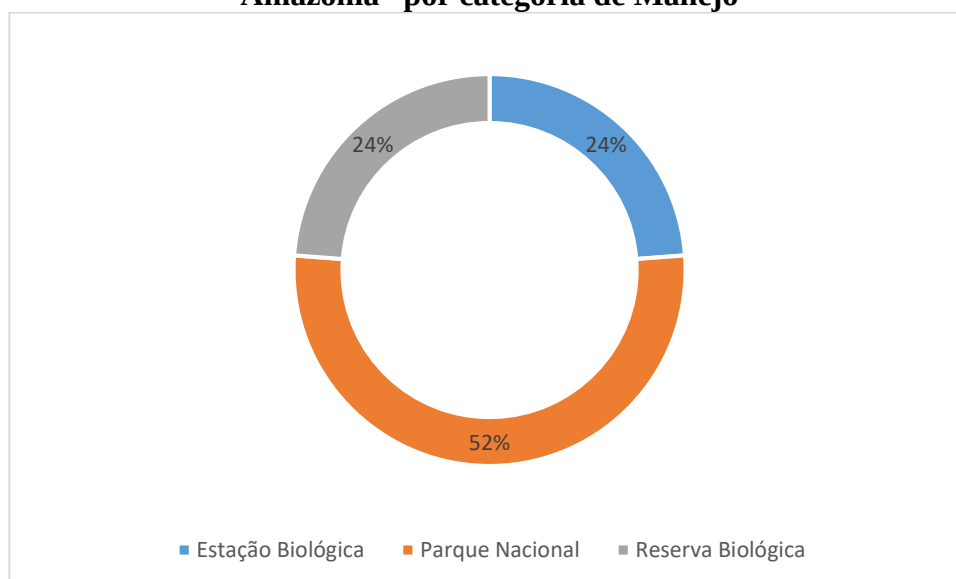
²¹ O plano de manejo da unidade define quais as restrições a visita pública do local e as normas estabelecidas pelo órgão responsável e por sua administração. Para realização de pesquisas científicas, deve ser obtida uma autorização prévia do órgão responsável pela administração da unidade estando sujeitas a restrições e condições estabelecidas, bem como aquelas previstas em regulamento (BRASIL, 2000).

²² Principal elo entre a administração da unidade e sociedade civil organizada e é de responsabilidade do conselho a elaboração, o acompanhamento e a revisão do plano. É de responsabilidade do conselho a elaboração, o acompanhamento e a revisão do plano de manejo da unidade²².

²³ Aqui definida como Amazônia Legal, incluindo os estados de Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins e parte do estado do Maranhão.



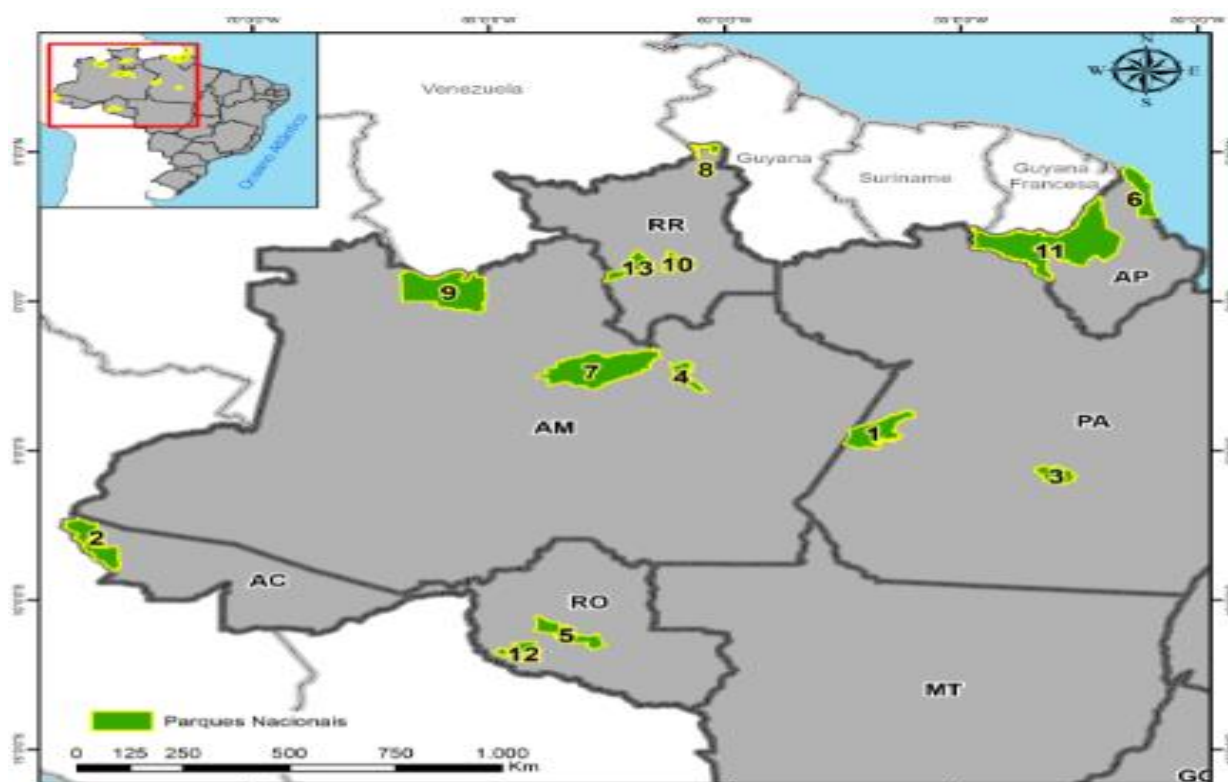
Figura 1 – Distribuição das Unidades de Conservação de Proteção Integral da Amazônia por categoria de Manejo



Fonte: Elaboração própria com base no CNUC, 2020.

Do quantitativo total de parques nacionais da região, o estudo que deu origem a este artigo analisou 19 unidades nos estados do Acre, Amazonas, Amapá, Maranhão, Pará, Rondônia e Roraima²⁴. Destes, 13 também compuseram a amostra avaliada nas edições anteriores, de 2005/2006 e de 2010 (Figura 1),

Figura 2 – Localização e principais informações sobre os Parnas estudados



Nº	Nome	Ano de Criação	Área Hectare	UF
6	PARQUE NACIONAL DO CABO ORANGE	1980	657.327,77	AP
7	PARQUE NACIONAL DO JAÚ	1980	2.367.357,47	AM/RR
8	PARQUE NACIONAL DO MONTE RORAIMA	1989	116.749,24	RR
9	PARQUE NACIONAL DO PICO DA NEBLINA	1979	2.252.638,59	AM
10	PARQUE NACIONAL DO VIRUÁ	1998	214.950,52	RR
11	PARQUE NACIONAL MONTANHAS DO TUMUCUMAQUE	2002	3.865.172,48	AP
12	PARQUE NACIONAL SERRA DA CUTIA	2001	283.503,50	RO
13	PARQUE NACIONAL SERRA DA MOCIDADE	1998	359.943,61	AM/RR

²⁴ Trata-se do relatório “Avaliação da Gestão das Unidades de Conservação: Métodos RAPPAM (2015) e SAMGE (2016)”, elaborado pelo WWF e pelo ICMBio, em 2017, considerando, no total, 110 unidades de conservação federais, 39 de proteção integral e 71 de uso sustentável, além de unidades estaduais.

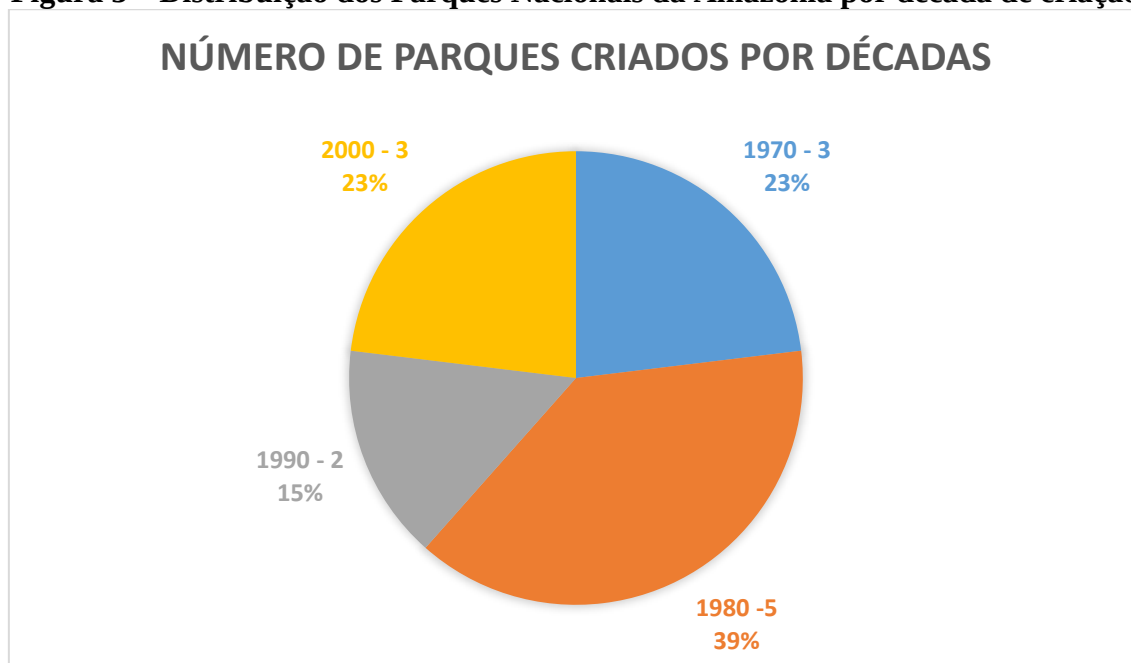
Fonte: Elaboração própria com base no CNUC, 2020

Trata-se de unidades com grande extensão, comparativamente com a média das unidades de mesma categoria de manejo no país²⁵, com 46% delas tendo uma área superior a 500 mil hectares, sendo que destas, 30,8% possuindo mais de 1 milhão de hectares. Nenhum parque conta com menos de 100 mil hectares, destacando-se o Parna Montanhas do Tumucumaque, Jaú, Serra da Neblina e Amazônia como os mais extensos, sendo o primeiro, o maior do Brasil, com 3,8 milhões de hectares.

Outra característica territorial interessante é que quase a metade (6) das unidades se situa em zona de fronteira com outros países da América do Sul, a exemplo de Guiana Francesa (Cabo Orange e Montanhas do Tumucumaque), Suriname (Montanhas do Tumucumaque), Guiana (Monte Roraima), Venezuela (Pico da Neblina), Colômbia (Serra do Divisor) e Bolívia (Serra da Cutia). Do ponto de vista da sua distribuição entre os estados da região, três unidades são compartilhadas: Parna da Amazônia (Amazonas e Pará), Parna da Serra da Mocidade (Amazonas e Roraima) e o Parna Montanhas do Tumucumaque (Amapá e Pará). O Amazonas é o estado com mais parques nacionais (5), seguido de Roraima (4). Contudo, o Amapá é o estado com maior proporção de seu território coberto por este tipo de UC, resultando em 29,9 %.

A despeito da quantidade de unidades, a criação de parques nacionais é um processo recente na região, o Parna da Amazônia foi fundado em 1974 e último foi fundado em 2001, conforme a Figura 3.

Figura 3 – Distribuição dos Parques Nacionais da Amazônia por década de criação



Fonte: Elaboração própria com base no CNUC, 2020

No que se refere a algumas das condições mínimas estabelecidas pelo SNUC para a implementação das unidades, o quadro 1 demonstra que a maioria dos parques cumprem com esses requisitos, com apenas 23% deles não possuindo Plano de Manejo aprovado e pouco mais de 30% sem um Conselho Consultivo.

²⁵ Possuem juntos uma área total de 9.393.052,28 ha

Quadro 1 – Parques Nacionais da Amazônia por Localização, Objetivo de Criação e atendimento dos requisitos mínimos de implantação

PARNA	Localização	Objetivo	Plano de Manejo	Conselho Consultivo
PN AMAZÔNIA	Pará	“Preservar vários ecossistemas amazônicos naturais, com a finalidade científica, educativa e recreativa” (UCB,2020).	Sim	Sim
PN DA SERRA DA CUTIA	Rondônia	“Preservar as amostras dos ecossistemas amazônicos bem como propiciar o desenvolvimento da pesquisa científica e programas de educação ambiental e de turismo ecológico” (ICMBIO,2006).	Sim	Sim
PN DA SERRA DO DIVISOR	Acre	Proteção, pesquisa científica, recreação e educação ambiental (ICMBIO,2002)	Sim	Sim
PN DA SERRA DO PARDO	Pará	Preservar ecossistemas naturais, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação ambiental e interpretação ambiental de recreação em contato com a natureza e turismo ecológico”(ICMBIO,2015)	Não	Não
PN DE ANAVILHANAS	Amazonas	“Objetivo de preservar o arquipélago fluvial de Anavilhanas e suas diversas formações florestais, entretanto, permitindo turismo sustentável nas áreas previstas pelo instrumento de gestão da unidade” (UCB,2020; ICMBIO,2018).	Sim	Sim
PN DE PACAÁS NOVOS	Rondônia	Seus objetivos específicos são: proteger as áreas onde são encontradas as espécies raras da família Pardocapaeae, proteger uma amostra do ecossistema de transição entre Amazônia e cerrado e proteger cerca de 2000 nascentes de três sub-bacias de Rondônia e proteger espécies de fauna e flora ameaçadas de extinção (ICMBIO, 2009).	Sim	Não
PN DO CABO ORANGE	Amapá	Seus objetivos são a preservação do mangue ou manguezal e de campos de planície do Amapá. O mangue ou manguezal tem como fator seletivo a vegetação, a salinidade do mar onde as espécies que ocorres estão adaptadas as condições do habitat (WWF,2005; ICMBIO,2010).	Sim	Sim
PN DO JAÚ	Amazonas	“Manter a integridade do Parque Nacional do Jaú como Unidade de Conservação, visando a proteção integral da bacia hidrográfica do rio Jaú (ICMBIO,2002).	Sim	Sim
PN DO MONTE	Roraima	Seus objetivos são a preservação de	Sim	Não



RORAIMA

ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico (IBAMA,1998).

PN DO PICO DA NEBLINA	Amazonas	_____	Não	Sim
PN MONTANHAS DO TUMUCUMAQUE	Amapá	Preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, que possibilitem a realização de pesquisas científicas, o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico, que contribuam com a melhoria da qualidade de vida das populações situadas em suas imediações” (UCB,2020).	Sim	Sim
PN SERRA DA MOCIDADE	Amazonas/ Roraima	“Preservar amostras dos ecossistemas ali existentes e possibilitar o desenvolvimento da pesquisa científica e de programas de educação ambiental” (IBAMA, 1998).	Sim	Sim
PN VIRUÁ	Roraima	“Objetivo principal de proteger o ecossistema de capinarana” (UCB,2020)	Não	Não

Fonte: ICMBIO, 2020

Muitas dessas unidades estão isoladas no espaço, rodeadas por outras categorias de áreas protegidas e distantes das rodovias e núcleos urbanos, contudo isto não significa que não sofram com conflitos das mais diferentes naturezas, como demonstra o quadro 2.

Quadro 2 – Parques Nacionais da Amazônia por natureza dos conflitos enfrentados

PARQUES NACIONAIS	1	2	3	4	5	6	7	8	9
PN AMAZÔNIA									
PN DA SERRA DA CUTIA									
PN DA SERRA DO DIVISOR									
PN DA SERRA DO PARDO									
PN DE ANAVILHANAS									
PN DE PACAÁS NOVOS									
PN DO CABO ORANGE									
PN DO JAÚ									
PN DO MONTE RORAIMA									
PN DO PICO DA NEBLINA									
PN MONTANHAS DO TUMUCUMAQUE									
PN SERRA DA MOCIDADE									
PN VIRUÁ									

1- Conflitos com invasores/posseiros/indígenas; 2 – Extração vegetal; 3- Extrações e explorações de produtos minerais; 4-Caça e pesca; 5- Desmatamento; 6 - Grilagem de terras; 7- Queimadas; 8 – Turismo predatório/ Visitação inadequada; 9 – Agropecuária.



Dentre os conflitos mais comuns, aparecem a invasão das unidades por
ELEMENTO MÓDULOS

posseiros, a extração vegetal e mineral, atividades de caça e pesca e o desmatamento. Problemas como esses devem ser minimizados pela gestão da UC e entram na avaliação de sua efetividade, conforme poderá ser visto na seção seguinte que apresenta o RAPPAM.

3 SOBRE O MÉTODO RAPPAM

Leverington et al. (2008) classifica os métodos existentes para analisar a efetividade de gestão das UC's em quatro grupos básicos, que correspondem a níveis distintos abrangência de análise. No primeiro nível, os estudos se dedicam a avaliar a cobertura das áreas protegidas e a capacidade que a sua distribuição tem em assegurar a proteção da biodiversidade. Em um segundo nível, ele engloba uma série de trabalhos que buscam relacionar a existência de áreas protegidas com a ocorrência, ou não, de determinados impactos ambientais, em uma escala mais abrangente, como o desmatamento, por exemplo. O terceiro nível dedica-se ao objeto de estudo deste artigo, que são as inúmeras abordagens para avaliação do gerenciamento das áreas protegidas e por fim, no quarto nível, estão os estudos dedicados ao monitoramento detalhado das condições de conservação dos elementos naturais e culturais que pretendem ser salvaguardados por esses espaços.

No que se refere às metodologias de terceiro nível, o esforço realizado por países, agências de fomento e organizações não governamentais para desenvolver instrumentos específicos, nas últimas décadas, foi responsável pela criação de mais de nove mil abordagens diferentes, derivadas de 54 metodologias principais (BELOKUROV et al., 2009, LEVERINGTON et al., 2008).

Desenvolvido pelo WWF entre os anos de 1999 e 2002, o método RAPPAM *Rapid Assessment and Priorization of Protected Area Management*, é umas das várias metodologias de avaliação de efetividade de gestão de unidades de conservação, proposta pela WCPA (ERVIN, 2003).

Seu principal objetivo é promover a melhoria de manejo do sistema, possibilitando a comparação entre diversas escalas de unidades de conservação, sendo bastante utilizado na análise integrada de um conjunto de áreas protegidas.

O RAPPAM oferece subsídios para a tomada de decisão e formulação de políticas relacionadas a estes espaços, pois indica os aspectos que devem ser levados em consideração para uma melhor gestão das unidades de conservação ao: a) identificar pontos fortes e fracos do manejo de cada unidade; b) analisar as características e a distribuição das ameaças e pressões; c) indicar as áreas de alta importância ecológica e social e suas vulnerabilidades; d) indicar a urgência e as prioridades de gestão; e d) contribuir para o desenvolvimento e para priorização de intervenções políticas (ICMBIO, 2011). As etapas do questionário do método são apresentadas (Quadro 3).

Contexto	Importância Biológica: Existência de espécies endêmicas, ameaçadas ou sobre-exploradas, bem como de ecossistemas reduzidos significativamente ao longo da unidade. Importância Socioeconômica: Impacto da UC na geração de oportunidades de emprego e renda para a comunidade local e o seu nível de dependência em relação aos recursos da unidade para subsistência, nos seguintes aspectos: a) oportunidade de desenvolvimento local com base no uso sustentável dos recursos naturais existentes e de eventuais significados espirituais e religiosos; b) presença de características cênicas singulares; c) aproveitamento de plantas e animais com importância social, cultural ou econômica d) valor recreativo do espaço; e) serviços e benefícios proporcionados pelo ecossistema à comunidade; f) o valor educacional ou científico; e g) a presença de sítios arqueológicos e patrimônio histórico e cultural. Vulnerabilidade: Aspectos que podem tornar a UC mais susceptível a impactos que afetem a sua integridade: a) capacidade para o monitoramento das atividades ilegais; b) o nível de aplicação dos instrumentos legais; c) estabilidade política da região; d) valor de mercado dos recursos da unidade; e) facilidade de acesso; f) demanda por recursos; g) pressões políticas e econômicas e h) dificuldades para a constituição de um corpo técnico-administrativo para seu manejo.
Planejamento	Objetivos: Avalia a coerência dos objetivos e o seu conhecimento por parte da comunidade e dos funcionários do espaço Amparo Legal: Apoio jurídico para a regularização fundiária das terras destinadas à Unidade e para o gerenciamento de eventuais conflitos Desenho e Planejamento: Avaliação do processo de delimitação dos limites da Unidade bem como de seu zoneamento, usos previstos e eventual conectividade com outras unidades de conservação
Insumos	Recursos Humanos: Avalia a existência de efetivo de recursos humanos suficiente para a gestão da UC, seu nível de capacidade técnica, a oferta de oportunidades de capacitação e desenvolvimento da equipe, se há avaliação do desempenho dos funcionários e as condições de trabalho. Comunicação e Informação: Avalia a estrutura de comunicação entre a unidade e outras instâncias administrativas, a coleta e disponibilização de informações sobre a unidade, a existência de sistemas para armazenamento e processamento destes dados e por fim se a gestão da UC se comunica com as comunidades locais. Infraestrutura: Existência de meios de transporte, equipamentos de trabalho e instalações para as equipes de forma adequada para atingir os objetivos da unidade; a existência de instalações adequadas para os usuários bem como a existência de manutenção. Recursos Financeiros: Histórico de recursos financeiros para atender os objetivos e a previsão de recursos nos últimos e nos próximos 5 anos, eficiência das práticas de administração, coerência da alocação de recursos, perspectivas financeiras da UC e capacidade de captação de recursos externos.
Processos	Planejamento: Existência do plano de manejo, realização de inventários dos recursos naturais, estratégias para análise e enfrentamento de pressões a ameaças, instrumentos de planejamento operacional para o alcance de metas e objetivos e sobre os resultados de pesquisas e do monitoramento. Tomada de decisão e pesquisa: Avalia a nitidez da organização interna da Unidade, transparência nas decisões, parcerias com a comunidade local e outras organizações e nível de participação da comunidade local, a efetividade do fluxo de comunicação entre funcionários e administradores e a existência de um

conselho consultivo implementado e efetivo.

Avaliação e monitoramento: Avalia os a precisão do registro e monitoramento dos impactos legais e ilegais na Unidade, as pesquisas ecológicas e socioeconômicas realizadas são coerentes com as necessidades da UC e se os funcionários tem acesso a esses resultados bem como de outras pesquisas correlatas.

Resultados Avaliação de uma lista das ações prioritárias da UC da sua coerência com a minimização de ameaças de pressões nos últimos dois anos, bem como com o atingimento dos objetivos.

Fonte: ICMBIO,2012.

Sua aplicação pressupõe a um ambiente favorável à avaliação e conhecimento adequado para fomentar dados suficientes e confiáveis, sendo que estes dados dependem da participação e da disposição dos gestores e envolvidos em todas as suas etapas, que compreendem o ciclo de manejo de uma UC, conforme ilustrado (Figura 4).

Figura 4: Avaliação e ciclo de manejo



Fonte: ICMBIO, adaptado de HOCKINGS et al., 2000.

O Ciclo de Manejo foi elaborado seguindo a concepção dos ciclos PDCA²⁶ utilizados na administração e incorpora os seis módulos básicos que são avaliados pelo modelo que, por sua vez, são detalhados em componentes mais específicos, (HO et al.,2017).

Todos esses componentes integram um instrumento de pesquisa estruturado em 19 seções. As duas primeiras seções são descritivas e as 17 seguintes trazem quatro alternativas de resposta cuja forma de pontuação é apresentada (Quadro 4).

²⁶ Plan Do Check Act – Ferramenta de gestão com o objetivo promover a melhoria contínua dos processos por meio de quatro ações: **planejar, fazer, checar e agir**.

Quadro 4 – Pontuação utilizada no questionário RAPPAM

ALTERNATIVA	PONTUAÇÃO
Sim	5
Predominantemente Sim	3
Predominantemente Não	1
Não	0

Fonte: ICMBIO, 2012.

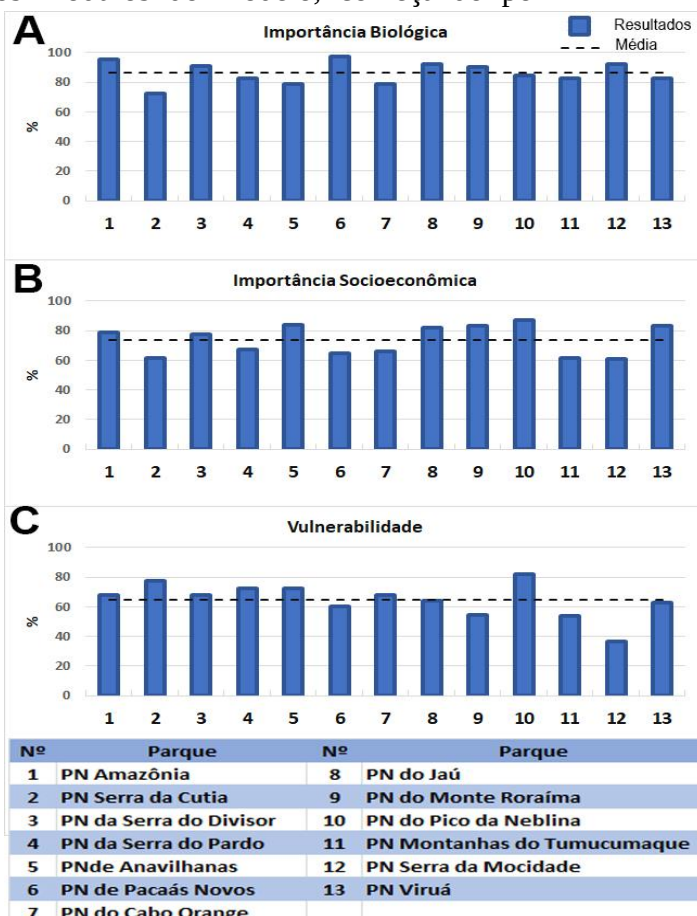
Por fim, para a análise final de cada item, o percentual obtido em cada questão em relação à pontuação máxima possível é disposto em gráficos para facilitar a visualização do desempenho de cada um. De acordo com a metodologia do ICMBIO (2012) considera-se como um desempenho “alto” o resultado acima de 60%, “médio”, de 40 a 60% (incluindo os dois limites) e “baixo”, para resultado abaixo de 40%.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Foram analisados os resultados dos ciclos de aplicação do RAPPAM nos anos de 2005-2006, no ciclo de 2010 e no ciclo 2015 nos Parques Nacionais da Amazônia. As unidades analisadas foram aquelas que estiveram presentes nos 3 ciclos (2005-2006, 2010 e 2015). Os resultados obtidos nos três ciclos foram transformados em uma média para cada parque, com o objetivo de se eliminar eventuais distorções por conta de mudanças ocorridas na equipe de gestão no período compreendido entre as avaliações. Os dados foram organizados em gráficos e serão apresentados na mesma sequência dos módulos do modelo, começando por aqueles que caracterizam a importância da unidade e concluindo com os indicadores relacionados com a efetividade de gestão.

Todos os parques analisados foram avaliados como tendo uma alta importância biológica, com destaque para os parques da Amazônia, Pacaás Novos e de Serra da Mocidade que obtiveram uma avaliação deste item acima dos 80%. Estes resultados obtidos são devido ao grande número de espécies comuns e endêmicas de vegetação e de animais.

Figura 6: média dos módulos do RAPPAM.



Quanto ao impacto socioeconômico, a média das notas foi menor neste item, até mesmo em função do já mencionado estado de isolamento de algumas dessas unidades. Tiveram um desempenho diferenciado os Parnas do Pico da Neblina e Monte Roraima, por conta da sua relação com os povos indígenas e com a FUNAI, Anavilhanas e Viruá por conta do turismo e visitação para observação de animais. Jaú, por conta das suas comunidades tradicionais residentes.

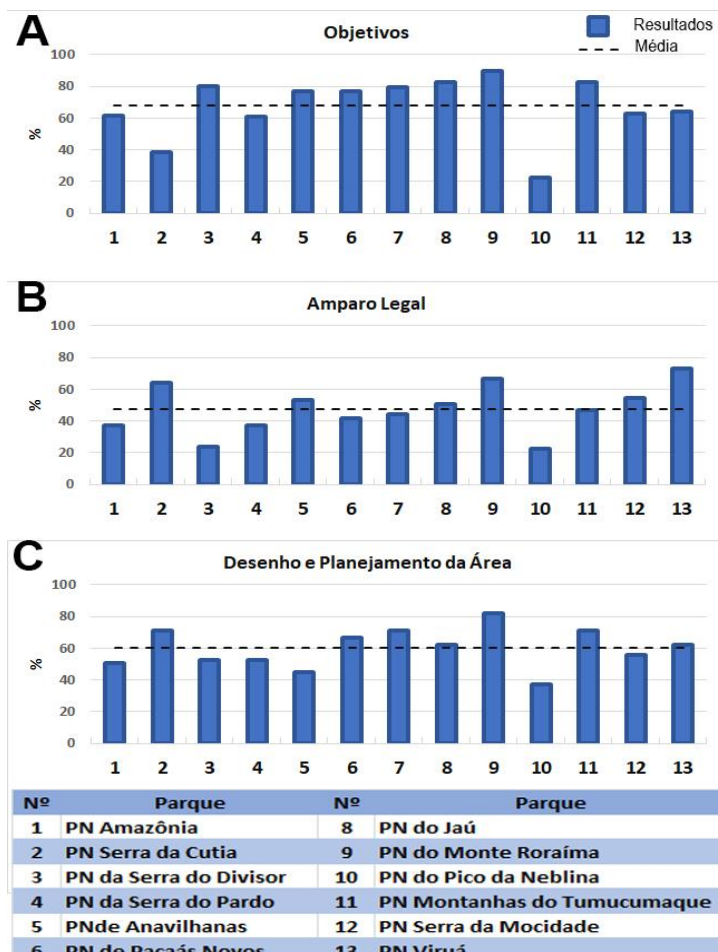
O indicador de vulnerabilidade obedece a uma lógica inversa, sendo tanto pior quanto maior for a sua pontuação. Neste aspecto pode se considerar que o nível de vulnerabilidade apresentado pelos parques da região é alto, uma vez que a média ultrapassa os 60% e se destacaram negativamente os parnas de Serra da Cutia e do Pico da Neblina.

Dos três componentes que integram o módulo de Planejamento aquele que obteve a menor pontuação média foi o amparo legal, com alguns parques tendo ficado abaixo dos 40% neste indicador, revelando ou uma grande deficiência na capacidade de obter a regularização de suas áreas ou de obter assessoria para lidar com os conflitos que envolvem a unidade. Este foi o caso dos parnas de Serra do Divisor, Serra do Pardo e do Pico da Neblina.

No que se refere aos Objetivos, chamam a atenção as avaliações, novamente, dos parnas do Pico da Neblina e da Serra da Cutia, com pontuações muito baixas. O primeiro, que ainda não possui Plano de Manejo, sequer teve o seu objetivo de criação encontrado para compor o quadro 1 deste artigo. Já o objetivo para a criação do parna da Serra da Cutia está vagamente definido como “Preservar as amostras dos ecossistemas amazônicos, bem como propiciar o desenvolvimento da pesquisa científica e programas de educação ambiental e de turismo ecológico” (ICMBIO, 2006, p.).

Por fim, quanto ao Desenho e Planejamento da Área, como não poderia deixar de ser, também o parna do Pico da Neblina registrou a pior avaliação. Todavia, como uma demonstração de que a subjetividade de análise é um fator que pode interferir nos resultados deste método, o parque do Viruá, que igualmente não possui Plano de Manejo, teve uma pontuação média neste indicador.

Figura 7: média dos módulos do RAPPAM.



Fonte: Elaboração própria, com base no RAPPAM,

Passando para o módulo dos Insumos, que são os recursos necessários para o bom funcionamento da gestão das unidades, percebe-se que a pontuação média de todos os componentes foi inferior às dos módulos anteriores, chegando a ficar abaixo dos 40% no quesito Infraestrutura.

A disponibilidade de Recursos Humanos somente é um aspecto preocupante nos parnas de Pacáas Novos, Monte Roraima, Jaú e Viruá.

A maioria dos parques estudados obteve conceitos baixos em Comunicação e Informação, o que pode ser um aspecto preocupante quando se trata de unidades tão extensas e submetidas a uma grande quantidade de conflitos.

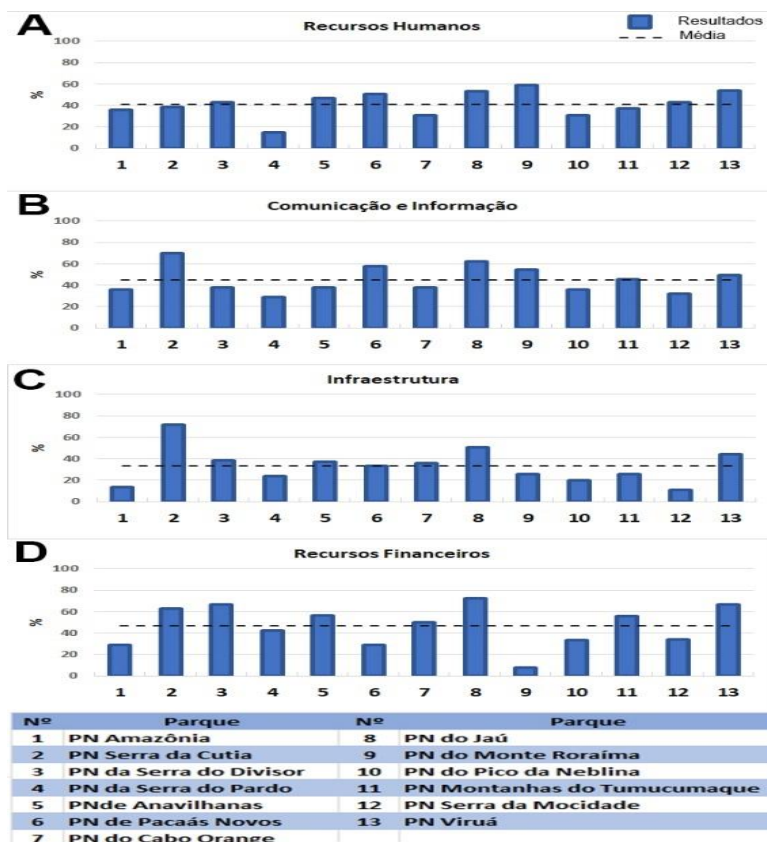
Por Infraestrutura entende-se a disponibilidade de transportes e de equipamentos para a atuação dos funcionários da UC e para a estruturação da visitação. Este foi o componente que registrou menores pontuação dentre todos os avaliados, chamando a atenção para a deficiência de recursos em especial nos parques da Amazônia, Serra da Mocidade, Pico da Neblina e Serra do Pardo.

Quanto aos Recursos Financeiros necessários para a administração da unidade, eles se referem aos orçamentos administrados pelo ICMBIO, uma vez que nenhuma dessas unidades foi concedida para a iniciativa privada. De uma maneira geral, avalia-se a suficiência desses recursos como regular, à exceção dos parnas de Monte Roraima, Amazônia e Pacáas Novos, que tiveram esse componente avaliado de maneira mais crítica.

No módulo de Processos, o único componente que obteve uma avaliação média satisfatória foi o de Tomada de Decisões que, também, por sua vez, é o mais subjetivo dentre os quatro que o compõem. Por Tomada de Decisões entende-se a capacidade da equipe gestora da UC de conduzir processos participativos de tomada de decisões que favoreçam a comunicação entre os funcionários. Neste indicador, apenas os parques de Serra do Pardo e do Pico da Neblina estiveram no limiar inferior das avaliações obtidas pelas demais unidades

Já o componente Planejamento e Gestão refere-se a fatores mais concretos como a existência de documentos básicos como inventários de fauna e flora, planos de manejo ou planos de trabalho que orientam a atuação da administração da UC. Neste aspecto, como era de se esperar, os parques do Pico da Neblina e de Serra do Pardo, que não possuíam Plano de Manejo até a finalização deste artigo, obtiveram uma pontuação baixa neste indicador. O mesmo aconteceu, ainda, com os parnas da Amazônia, Monte

Figura 8: média dos módulos do RAPPAM.



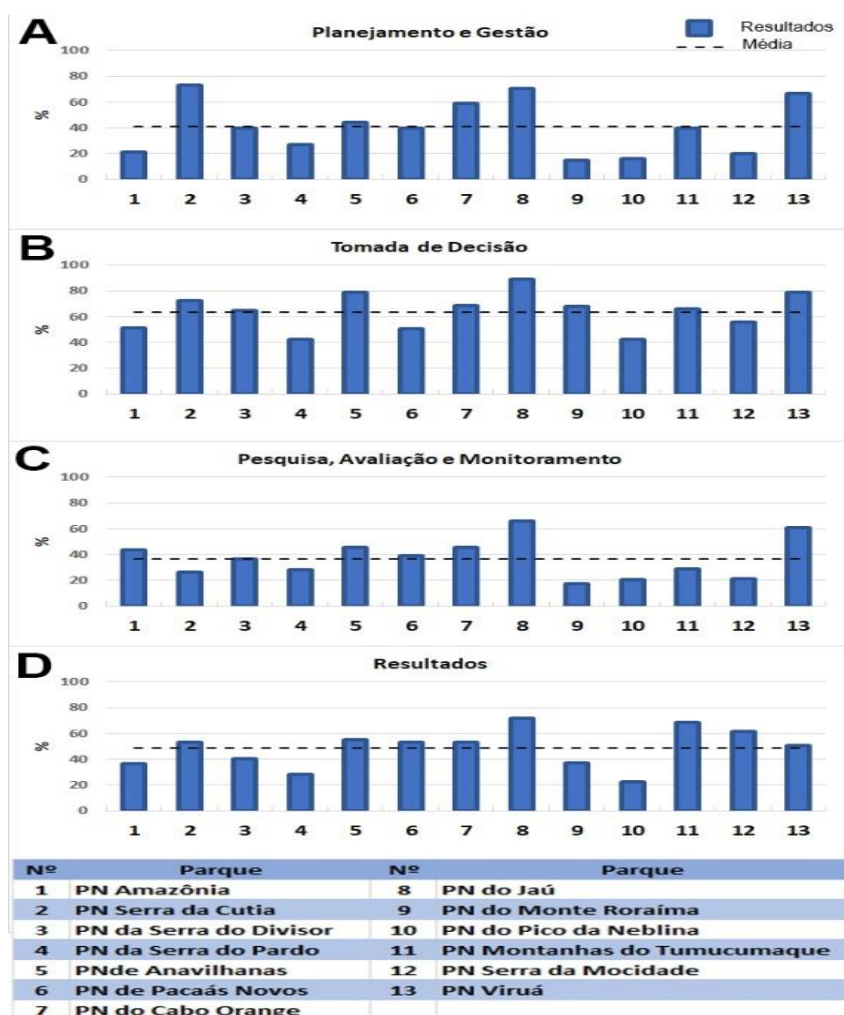
Fonte: Elaboração própria, com base no RAPPAM, 2020.

Roraima e da Serra da Mocidade. O Parque do Viruá, mesmo não tendo Plano de Manejo, obteve avaliação acima da média neste componente.

A pontuação média do componente Pesquisa, Avaliação e Monitoramento também se situou em torno dos 40%, refletindo os resultados dos componentes anteriores, havendo um certo espelhamento em relação ao comportamento do item Planejamento e Gestão.

Por fim, como último componente avaliado pelo modelo, os Resultados do manejo das unidades têm um significado especial pois expressam de que forma as condições até então avaliadas comprometem a capacidade de se atingir os objetivos formulados para a sua conservação. E então, observando a figura D do quadro ao lado, torna-se perceptível que os parques analisados, no geral, ainda precisam de grandes avanços.

Figura 9: média dos módulos do RAPPAM.

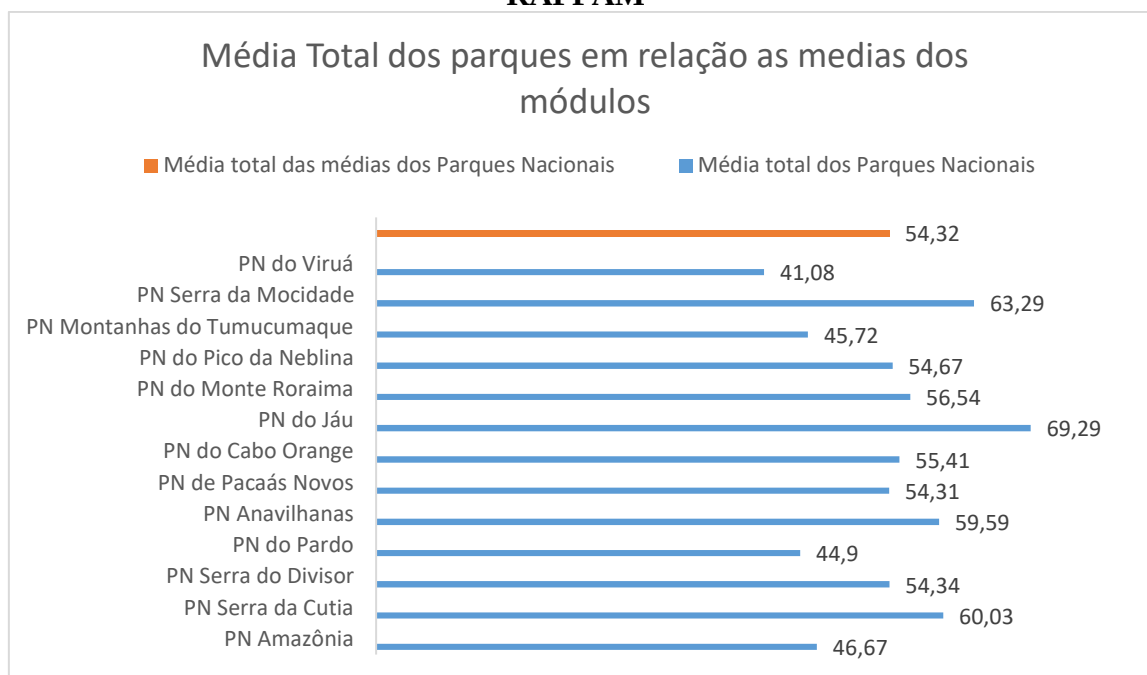


Fonte: Elaboração própria, com base no

Considerando todas as médias das unidades em relação as médias obtidas nos módulos do questionário do método RAPPAM, a unidade que obteve a maior média foi

o PN do Jaú apresentando 69,29. A média total entre os parques foi de 54,32 como apresenta a figura 10.

Figura 10 – Média total dos parques amazônicos sobre os módulos do método RAPPAM



Fonte: Elaboração própria com base nos relatórios do RAPPAM, 2020.

4 CONCLUSÃO

Considerando que ocorreram variações nas avaliações realizadas nos diferentes ciclos, acredita-se que elas possivelmente ocorreram por conta de eventuais mudanças nas equipes administrativas das unidades, deve ser considerado também a existência de alguma subjetividade nas pontuações atribuídas a cada componente do modelo.

Acredita-se que o resultado encontrado, uma vez que compreendeu a média dos desempenhos obtidos por cada parque, quando considerado em seu conjunto, expresse um quadro próxima da realidade para as UCs da região.

Observou-se que se trata de parques com grande importância biológica e socioeconômica, mas que enfrentam muitos conflitos, tornando-se vulneráveis a impactos que comprometem os seus resultados. De maneira geral, os parques possuem um bom nível de implantação de plano de manejo e de conselho consultivo, embora se ressentam da falta de condições que lhes permitam ter um alto nível de efetividade de gestão.

Assim, os componentes mais deficientes entre os conjuntos de parques, são os Insumos e Processo, mais especificamente no que se refere à disponibilidade de infraestrutura e à realização de Pesquisa, Avaliação e Monitoramento. Este fato implica, em baixos níveis de alcance dos objetivos das unidades. Conclusão essa, preocupante quando se trata de áreas protegidas que desempenham papel tão crucial na conservação do bioma amazônico.



REFERÊNCIAS

XIII SIMPÓSIO BRASILEIRO DE SENSORIAMENTO REMOTO, 23., 2007, Florianópolis. **Anais XIII Simpósio Brasileiro de Sensoriamento Remoto**. Florianópolis: Inpe, 2007. 4 p.

BARRETTO FILHO, Henyo Trindade. **Da nação ao planeta através da natureza: uma abordagem antropológica das unidades de conservação de proteção integral na Amazônia brasileira**. 2001. 589 f. Tese (Doutorado) - Curso de Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Usp, São Paulo, 2001.

BARROS, Lígia Paes de. **A história do Parque Nacional Serra do Pardo**. 2010. Disponível em: https://www.wwf.org.br/natureza_brasileira/areas_prioritarias/amazonia1/nossas_solucoes_na_amazonia/exp/2010___expedicao_cientifica_terra_do_meio/?27226/A-historia-do-Parque-Nacional-Serra-do-Pardo. Acesso em: 20 maio 2020.

BRASIL. **Parque Nacional Montanhas do Tumucumaque – Tão Diverso Quanto Grande**. Ano. Disponível em: <http://arpa.mma.gov.br/parque-nacional-montanhas-do-tumucumaque-tao-diverso-quanto-grande/>. Acesso em: 20 maio 2020.

BRASIL. **UNIDADE DE CONSERVAÇÃO: Parque Nacional do Monte Roraima**. Ano Disponível em: <http://sistemas.mma.gov.br/cnuc/index.php?ido=relatorioparametrizado.exibeRelatorio&relatorioPadrao=true&idUc=174>. Acesso em: 20 maio 2020.

BRASIL. ICMBIO. **ROTEIRO METODOLÓGICO PARA MANEJO DE IMPACTOS DA VISITAÇÃO**. Brasília: Icmbio, 2011. 88 p.

Anais do I Congresso Brasileiro de Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território, 2014. Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Letra1, 2014. 9 p.

DANTAS, Jorge Eduardo. **O Parque Nacional do Jaú se consolidou como um lugar privilegiado para a realização de pesquisas”, diz cientista**. 2016. Disponível em: <https://www.wwf.org.br/?54742>. Acesso em: 20 maio 2020.

Empresa Brasileira de Comunicação. **Descubra o arquipélago de Anavilhanas**. Ano. Disponível em: <https://tvbrasil.ebc.com.br/expedicoes/conteudo/descubra-o-arquipelago-de-anavilhanas>. Acesso em: 03 mar. 201

ERVIN, J. **Metodologia para Avaliação Rápida e a Priorização do Manejo de Unidades de Conservação (RAPPAM)**. São Paulo, SP, WWF-Brasil. 2003. (Tradução WWF-Brasil.).

GURGEL G. (Brasília). **Parque Nacional da Serra do Divisor (AC) será sinalizado para visita turística**. Ano. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/%C3%BAltimas-not%C3%ADcias/12449-parque-nacional-da-serra-do-divisor,-no-acre,-ser%C3%A1-sinalizado-para-visita%C3%A7%C3%A3o-tur%C3%ADstica.html>. Acesso em: 27 fev. 2020.



HO, Tatiane Lima; TETTO, Alexandre França. Comparação de métodos de análise da efetividade de gestão no Parque Estadual de Vila Velha, Paraná, Brasil. **Revista Espacios**, Caracas, v. 37, p.5-15, abr. 2017.

IBAMA. **Plano de manejo da estação ecológica de anavilhanas**. Brasília: Ibama, 1999. 154p.

IBAMA. **Plano de Manejo do Parque Nacional do Jaú**. Manaus: Ibama, 1998. 258 p.

IBAMA. **Plano de Manejo Parque Nacional do Monte Roraima**. Brasília: Ibama, 2000. 164p.

ICMBIO . **Avaliação comparada das aplicações do método Rappam nas unidades de conservação federais, nos ciclos 2005-06 e 2010**. WWF-Brasil. Brasília: ICMBio, 2011. 134p.

ICMBIO. **AVALIAÇÃO DA GESTÃO DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO: MÉTODOS RAPPAM (2015) E SAMGE (2016)**. Brasília: Wwf-brasil, 2017. 128 p.

ICMBIO. **PARQUE NACIONAL DE ANAVILHANAS E PARQUE NACIONAL DO JAÚ**. Brasília: Icmbio, 2018. 423 p.

ICMBIO. **Parque Nacional do Jaú**. Ano. Disponível em: <https://www.icmbio.gov.br/portal/visitacao1/unidades-abertas-a-visitacao/189-parque-nacional-do-jau>. Acesso em: 20 maio 2020.

ICMBIO. **Parque Nacional da Serra da Mocidade celebra 13 anos**. Ano. Disponível em: <https://www.icmbio.gov.br/portal/ultimas-noticias/20-geral/824-parque-nacional-da-serra-da-mocidade-celebra-13-anos-de-existencia>. Acesso em: 21 maio 2020.

ICMBIO. **Parque Nacional do Viruá**. Ano. Disponível em: <https://www.icmbio.gov.br/portal/visitacao1/unidades-abertas-a-visitacao/9591-parque-nacional-do-virua>. Acesso em: 21 maio 2020

ICMBIO. **Plano de Manejo Parque Nacional do Cabo Orange**. Brasília: Icmbio, 2010. 38 p.

ICMBIO. **Plano de Manejo Parque Nacional Montanhas do Tumucumaque**. Macapá: Icmbio, 2009. 269 p.

ICMBIO. **Plano de Manejo Parque Nacional Serra da Cutia**. Brasília: Icmbio, 2006. 122 p.

ICMBIO. **Plano de manejo Parque Nacional Serra do Divisor**. Brasília: Icmbio, 2002.

ICMBIO. **Plano de manejo Parque Nacional Serra da Mocidade**. Brasília: Icmbio, 2018. 114 p.



ICMBIO. **Plano de manejo Parque Nacional Serra do Pardo**. Brasília: Icmbio, 2015. 204 p.

ICMBIO. **Plano de manejo Parque Nacional do Viruá**. Boa Vista: Icmbio, 2014. 231 p.

ICMBIO. **REVISÃO DO PLANO DE MANEJO DO PARQUE NACIONAL DE PACAÁ NOVOS**. Brasília: Icmbio, 2009. 209 p.

JERONIMO, C.; SANTOS, Estevão A. L.. UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DA NATUREZA: DIAGNÓSTICO DO PROGRAMA ESTADUAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO-PEUC NO RIO GRANDE DO NORTE-BRASIL. **Revista Monografias Ambientais**, [s.l.], v. 11, n. 11, p.2435-2445, 7 abr. 2013. Universidad Federal de Santa Maria. <http://dx.doi.org/10.5902/223613087680>.

LAMEIRA Alessandra. **Parque Nacional Montanhas do Tumucumaque comemora 10 anos de criação**. Disponível em: <https://www.wwf.org.br/?uNewsID=32162>. Acesso em: 20 maio 2020.

LACEY, L. A.. SIMULÍDEOS ANTROPOFÍLICOS NO PARQUE NACIONAL DA AMAZONIA (TAPAJÓS), BRASIL, COM REFERENCIA AOS EFEITOS NO HOMEM'. **O Bulletin Of the Pan American Health Organization**, Manaus, v. 15, n. 1, p. 326-338, jan. 1981.

LEVERINGTON, F.; Costa, K. L.; Courrau, J.; Pavese, H.; Nolte, C.; Marr, M.; Coad, L.; Burgess, N.; Bomhard, B.; Hockings, M. **Management effectiveness evaluation in protected areas – a global study**. Second edition. The University of Queensland, Brisbane, Australia. 2010. 87p.

LINS, E. et al. A UTILIZAÇÃO DO MÉTODO ADAPTADO DE AVALIAÇÃO RÁPIDA E PRIORIZAÇÃO DO MANEJO (RAPPAM) EM UMA UNIDADE DE CONSERVAÇÃO. In: IX CONGRESSO BRASILEIRO DE GESTÃO AMBIENTAL, 9., 2018, São Bernardo do Campo. **Anais... - IX Congresso Brasileiro de Gestão Ambiental São Bernardo do Campo/SP – 26 a 29/11/2018**. São Bernardo do Campo: Ibeas – Instituto Brasileiro de Estudos Ambientais, 2018. p. 1 - 7.

MADEIRO C. **Serra do Divisor: por que parque com biodiversidade única corre risco no AC**. Ano. Disponível em: <https://www.uol.com.br/ecoa/ultimas-noticias/2020/02/24/serra-do-divisor-por-que-parque-com-biodiversidade-unica-corre-risco-no-ac.htm>. Acesso em: 24 fev. 2020.

MITTERMEIER, R.. Uma breve história da conservação da biodiversidade no Brasil. **Megadiversidade**, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, p. 14-21, jul. 2005

MMA. **ICMBio impede ação de madeireiros em Roraima**. Disponível em: <http://arpa.mma.gov.br/tag/parque-nacional-do-viruá/>. Acesso em: 21 maio 2020.

MMA, Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal - IBDF. **Plano de Manejo Parque Nacional da Amazônia (Tapajós)**. Brasília, 1979. 168 p.



MMA. **Unidades de conservação em Roraima realizam expedição científica.** Disponível em: <http://arpa.mma.gov.br/tag/parque-nacional-serra-da-mocidade/>. Acesso em: 21 maio 2020.

OLIVEIRA N. **Pico da Neblina pode voltar a receber turistas.** Ano. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/%C3%BAltimas-not%C3%ADcias/11378-pico-da-neblina-pode-voltar-a-receber-turistas.html>. Acesso em: 20 maio 2020.

PEREIRA JUNIOR, M. **ANÁLISE DE VIABILIDADE DE DIFERENTES MÉTODOS DE AVALIAÇÃO DE IMPACTOS DE VISITAÇÃO EM ÁREAS DE PRESERVAÇÃO: ESTUDO DE CASO EM BALNEÁRIO MUNICIPAL DE SANTA HELENA.** 2016. 20 f. TCC (Graduação) - Curso de Ciências Biológicas, Curso de Ciências Biológicas, Universidade Federal do Paraná, Setor Palotina, Palotina, 2016

REIS, N. Notas preliminares sobre os morcegos do Parque Nacional da Amazônia (Médio Tapajós). **Acta Amazonica**, Manaus, v. 3, n. 9, p. 507-515, jan. 1979.

RODRIGUES I. Acre). **PL quer tirar proteção integral da Serra do Divisor e reduzir quase 8 mil hectares de Resex no Acre.** Ano. Disponível em: <https://g1.globo.com/ac/acre/noticia/2020/01/27/pl-quer-tirar-protecao-integral-da-serra-do-divisor-e-reduzir-quase-8-mil-hectares-de-resex-no-acre.ghtml>. Acesso em: 27 jan. 2020.

SILVA JUNIOR, J. O método RAPPAM como referencial de manejo em unidades de conservação federais de uso sustentável no Brasil. **INGEPRO - Inovação, Gestão e Produção.** v - 3, n. 2, fev. 2011.

UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NO BRASIL. **Parque Nacional de Anavilhanas.** Disponível em: <https://uc.socioambiental.org/pt-br/arp/601#gestao>. Acesso em: 18 maio 2020.

UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NO BRASIL **Parque Nacional do Jáu.** Disponível em: <https://uc.socioambiental.org/pt-br/arp/593>. Acesso em: 20 maio 2020.

UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NO BRASIL **Parque Nacional do Pico da Neblina.** Disponível em: <https://uc.socioambiental.org/pt-br/arp/597>. Acesso em: 20 maio 2020.

UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NO BRASIL. **Plano de manejo Parque Nacional Serra do Monte Roraima.** Disponível em: <https://uc.socioambiental.org/pt-br/arp/594>. Acesso em: 20 maio 2020.

UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NO BRASIL. **Parque Nacional Serra da Cutia.** Disponível em: <https://uc.socioambiental.org/arp/1396>. Acesso em: 17 maio 2020.

UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NO BRASIL. **Parque Nacional Serra da Mocidade.** Disponível em: <https://uc.socioambiental.org/arp/1334>. Acesso em: 21 maio 2020.



UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NO BRASIL **Parque Nacional da Serra do Pardo**. Disponível em: <https://uc.socioambiental.org/pt-br/arp/4265>. Acesso em: 18 maio 2020.

UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NO BRASIL **Parque Nacional Montanhas do Tumucumaque**. Disponível em: <https://uc.socioambiental.org/arp/3226>. Acesso em: 20 maio 2020

UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NO BRASIL **Parque Nacional Montanhas do Viruá**. Disponível em: <https://uc.socioambiental.org/pt-br/arp/1333>. Acesso em: 20 maio 2020

WWF. **Parque Nacional do Cabo Orange**. 2005. Disponível em: https://www.wwf.org.br/natureza_brasileira/areas_prioritarias/amazonia1/nossas_solucoes_na_amazonia/exp/exp_orange/parna_orange/. Acesso em: 19 maio 2020.

WWF. **Implementação da Avaliação Rápida e Priorização do Manejo de Unidades de Conservação do Instituto Florestal e da Fundação Florestal de São Paulo**, Brasília, 2006.



Chapada Diamantina: um destino muito além do ecoturismo

Chapada Diamantina: a destination far beyond ecotourism

Iolanda Soares de Barros

Doutoranda em Desenvolvimento Regional e Urbano pela Universidade Salvador – UNIFACS, Brasil.

Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES, Brasil.

Email: pesquisa.dinamicasurbanas@gmail.com

Resumo

O turismo se configura como tema amplo e heterogêneo, sempre permissivo de diversas abordagens, tornando-se, portanto, um tema que suscita muitas discussões, nesse contexto, insere-se o tema das classificações dos segmentos do turismo, onde a predominância de algum segmento em um destino para ocultar sua propensão para atividades configuradas dentro de outro segmento. Nesse sentido, o objetivo deste artigo investigar a atividades ofertadas na Chapada Diamantina que vão além do segmento de ecoturismo predominante na região. Tratando-se de uma pesquisa exploratória, a investigação foi pautada em uma metodologia com pesquisa bibliográfica e documental, e encontrou uma significativa presença de eventos e roteiros que por sua configuração poderiam ser relacionados como Turismo Místico-Esotérico ou como Turismo de Bem-estar, ou a outros nichos ou subprodutos do turismo. Evidenciando, portanto, que ainda que a imagem da região esteja atrelada ao ecoturismo o destino é um potencial cenário de atividades de outros segmentos.

Palavras-chave: Chapada Diamantina. Segmentação do mercado turístico. Ecoturismo. Turismo Místico-Esotérico.

Abstract

Tourism is configured as a broad and heterogeneous theme, always permissive of different approaches, becoming, therefore, a theme that raises many discussions, in this context, the theme of classifications of tourism segments is inserted, where the predominance of some segment on a destination to hide its propensity for activities configured within another segment. In this sense, the objective of this article is to investigate the activities offered in Chapada Diamantina that go beyond the predominant ecotourism segment in the region. In the case of an exploratory research, the investigation was based on a methodology with bibliographic and documentary research, and found a significant presence of events and itineraries that, due to their configuration, could be related as Esoteric Mystical Tourism or as Wellness Tourism, or other niches or by-products of tourism. Therefore, showing that even though the region's image is linked to ecotourism, the destination is a potential scenario for activities in other segments.

Keywords: Chapada Diamantina. Segmentation of the tourist market. Ecotourism. Mystic and Esoteric Tourism.



1 INTRODUÇÃO

Em se tratando de um país tropical intercontinental e rico em biodiversidade, a propensão vocacional do Brasil para o ecoturismo é reconhecida mundialmente. Nesse contexto o documento *The Travel & Tourism Competitiveness Report* (TTCR, 2019), referente ao ano de 2018, destaca o território brasileiro em segundo lugar em potencial de recursos naturais em uma lista de 140 países. Contudo, sua classificação no *ranking* geral é 32ª posição, justificado pela falta de infraestrutura para o setor de turismo, evidenciando, portanto, a necessidade de investimento em outros aspectos que complementem o potencial de seus atrativos e recursos (WEF, 2019).

O clima, a riqueza da fauna e flora, a diversidade de lugares, entre outros fatores favorece para que o Brasil seja um atraente destino para os tipos de turismo que utiliza os recursos naturais como matéria-prima. Além do turismo de sol e praia, que sempre desponta como o de maior demanda, o ecoturismo também vem crescendo, conforme demonstra os dados que o destaca como o segmento que, proporcionalmente, mais cresce no mundo. Esse crescimento ocorre a uma taxa de 20% ao ano, frente aos cerca de 7,5% apresentados pelo turismo convencional, se posicionando como a modalidade preferida por parte de 10% dos turistas de todo o planeta (UNWTO, 2018).

A definição de ecoturismo atribuída pelo Ministério do Turismo (MTur) foi influenciado pelas discussões da Conferência ECO 92, publicadas em 1994, em uma parceria entre o Ministério da Ciência e Tecnologia (MCTIC), o Ministério do Meio Ambiente (MMA), o Instituto Brasileiro de Turismo (EMBRATUR) e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA). De acordo com esse documento, o segmento é definido da seguinte forma: é um segmento da atividade turística que utiliza, de forma sustentável, o patrimônio natural e cultural, incentiva sua conservação e busca a formação de uma consciência ambientalista através da interpretação do ambiente, promovendo o bem-estar das populações (BRASIL, 2010, p.16).

A caracterização das atividades relativas ao segmento são: observação de fauna; observação de flora, observação de formas geológicas, visitas a cavernas, observação astronômica, mergulho livre, caminhadas; trilhas interpretativas, safáris fotográficos, visitas a comunidades anfitriãs, visita a sítios arqueológicos, acampamentos realizados em áreas naturais (públicas ou privadas), visita de instituições de ensino a ambientes naturais, caminhadas em propriedades rurais para observação da vida cotidiana, atividades esportivas em ambientes naturais (BRASIL, 2010). Ainda que o MTur assinale essas atividades dentro do segmento de ecoturismo, visando a inhomogeneidade do turismo, o órgão observa:

Existe uma diversificada e significativa gama de outras atividades que, embora possam caracterizar outros tipos de turismo, podem também ser ofertadas em produtos e roteiros desse segmento: atividades de aventura, de pesca, náuticas, esportivas, culturais e várias outras, desde que cumpram as premissas, comportamentos e atitudes estabelecidas para o Ecoturismo (BRASIL, 2010, p.24)

Sendo a heterogeneidade uma das principais características do mercado turístico, a busca por produtos que agradem a grupos de indivíduos que desejam obter cada vez mais experiências diferenciadas, tem sido um desafio para o *trade* turístico. Nesse caso, essa demanda por diferenciação de produtos e serviços turísticos afunila os caminhos



dos produtos existentes, o que, por consequência, obriga esses profissionais de turismo a se desdobrarem na objetivação dos seus serviços.

Nesse sentido, surgem cada vez mais propostas de produtos turísticos diferenciados, o que muitas vezes, leva a mescla das atividades caracterizadas e pertencentes a distintos segmentos. Desse modo, o MTur adverte: “as características dos segmentos da oferta é que determinam a imagem do roteiro, entretanto isso não significa que o produto só pode apresentar e oferecer atividades relacionadas a apenas um segmento, de oferta ou de demanda” (BRASIL, 2006, p.03).

Nessa perspectiva, verifica-se que a própria dinamicidade da atividade turística exige de seus organizadores estratégias que estejam concatenadas com uma série de mudanças próprias da sociedade contemporânea. Para fins de comercialização um produto específico que pertença a um segmento específico é um desafio que se dá muitas vezes pelo próprio contexto espacial do destino em que se oferta esses produtos.

Nesse sentido, em função da própria conformação geológica e do conglomerado de recursos naturais, praticamente toda a extensão da Chapada Diamantina detém recursos potenciais a serem atrativos turísticos. A riqueza da fauna e da flora, fazem de cachoeiras, grutas, morros, cavernas, rios, pássaros, entre outros; um extenso campo de exploração sustentável de suas belezas, tão extenso que até os dias atuais não existe um número oficial da quantidade desses recursos.

Tendo em vista tal contexto, neste trabalho, apresenta-se uma investigação acerca das atividades ofertadas na Chapada Diamantina que como próprio título revela vão além do segmento do ecoturismo. Para o cumprimento de tal objetivo, dividiu-se esse estudo em 3 seções, além desta introdução e das considerações finais. Na primeira seção buscou-se uma aproximação teórica das questões relativas a segmentação de mercado turístico, na segunda seção abordamos brevemente a região da Chapada e o ecoturismo e na terceira seção apresentamos os resultados encontrados.

No que concerne aos procedimentos metodológicos, esse estudo é sobretudo uma pesquisa básica-estratégica, com objetivo descritivo-exploratório, o qual para Gil (2002), objetiva proporcionar uma aproximação do tema, em vista a torná-lo mais explícito a construir hipóteses, sendo ancorada por pesquisa bibliográfica e documental, o método adotado para realização desse estudo recorreu ainda a diversas pesquisas em websites e redes sociais, para a obtenção das informações necessárias do objeto e seu objetivo.

Dito isso, como o próprio título revela, a pesquisa, objetivou verificar quais atividades turísticas ofertadas na Chapada Diamantina que não se enquadram no segmento de ecoturismo predominante na região, limitando-se a práticas relacionadas ao Turismo Místico Esotérico e ao Turismo de Bem-estar.

2 SEGMENTAÇÃO DO MERCADO TURÍSTICO

Abordar a segmentação do mercado turístico, requer do pesquisador um estudo alicerçado em estudos teóricos que possibilitem uma discussão aberta dos conceitos definidos tanto por autores acadêmicos quanto por instituições que se dedicam a esse setor da economia.

Nesse sentido, um dos primeiros questionamentos deve versar sobre a origem e influências que possam ter incidido sobre o tema da segmentação. Desse modo, afere-se que as primeiras contribuições para o estudo do turismo, sofrem a influência de autores com uma abordagem sistêmica, que foi originada nos estudos do biólogo alemão/austriaco Ludwig Von Bertalanffy que desenvolveu a Teoria Geral dos Sistemas (LOHMAN & PANOSSO NETTO, 2008). Para maior entendimento, tomemos o



conceito da Teoria Geral dos Sistemas definida por Araújo & Gouveia, (2016) que afirmam:

“A teoria geral dos sistemas é a relação de cada elemento com os outros próximos, concentrando-se nas interações entre os elementos. Dessa forma, enquanto que a ciência tradicional pautada na abordagem clássica focalizava o funcionamento isolado dos diversos sistemas que formam o sistema em estudo, a abordagem sistêmica aborda a interação desses sistemas menores entre eles e com o funcionamento do sistema em estudo como um todo” (ARAÚJO & GOUVEIA, 2016, p. 3).

Baseados nos estudos de Vasconcelos (2002), Lohman e Panosso Netto (2008) argumentam que os estudos de Bertalanffy funcionaram como uma quebra de paradigma ao postular novas categorias do pensamento científico, os quais defendiam que as leis da Física não poderiam ser aplicadas igualmente em distintas disciplinas, como a Biologia e Ciências Sociais. Nesse sentido, Lohman e Panosso (2008, p.26) reconhecem: “A partir das ideias básicas de Bertalanffy (1973), constituem exemplos de sistemas o corpo humano, a economia de um país, a organização política de um município e o turismo de uma região qualquer”.

De acordo com Borges e Silva (2016), a Teoria Geral dos Sistemas influenciou muitos pesquisadores que buscaram estudar elementos, conjuntos e sistemas que explicassem a atividade turística, dentre estes autores destacam-se os estudos de Cuervo (1967) e Leiper (1979) que apresentam uma proposta de construção de um Sistema Turístico. Estes autores, por sua vez influenciaram pesquisadores brasileiros que se debruçaram no propósito de sistematizar o turismo, aí ressaltamos, o nome do professor Mario Carlos Beni e sua obra Análise Estrutural do Turismo (BORGES E SILVA, 2016).

Uma vez exposta brevemente a influência recebida nos estudos do turismo, nos remetemos ao contexto histórico dos primeiros estudos sobre segmentação, com intuito de verificar as raízes do interesse pelo tema. Nesse contexto, Ansarah & Panosso Netto (2010), afirmam que as primeiras menções sobre o tema da segmentação do mercado turístico, são encontradas em estudos iniciados na década de 1940, os quais mencionavam ações e preocupações que permeiam o campo do que hoje tratamos por segmentação. Tal afirmativa é baseada nos estudos de Hunziker e Krapf (1942) e Hunziker (1967) (ANSARAH & PANOSSO NETTO, 2010).

Por outro lado, Barreto & Rejowski (2009) afirmam que a ampliação do interesse sobre segmentação do mercado turístico na literatura internacional remete a década de 1970, uma vez que, de acordo com as autoras, foi a partir as ideias de Erick Cohen que focados no comportamento do turista, inicia-se um processo de estudos mais abrangentes sobre o tema. No Quadro 1 apresentamos os pesquisadores considerados de maior destaque por autores brasileiros do setor de turismo.

Quadro 1 - Autores pioneiros nos estudos sobre segmentação

AUTORES INTERNACIONAIS	BREVE CARACTERIZAÇÃO DO AUTOR E SUA CONTRIBUIÇÃO SOBRE SEGMENTAÇÃO
	O sociólogo israelense Erick Cohen é considerado um dos primeiros estudiosos a questionar a existência de um "turista genérico", propondo uma tipologia baseada "no grau de independência com que os turistas se movimentavam e no grau de interação que mantinham com os lugares



“Conhen (1972)”	visitados” (BARRETO & REJOWSKI, 2009, p.4). Cohen (1972), elabora, a partir de seu questionamento do “turista genérico” uma tipologia interacional, baseada sobretudo, na relação sócio espacial do indivíduo com o meio visitado, ou seja, no grau de independência com que os turistas se movimentavam e no grau de interação que mantinham com os lugares visitados, assim, o autor identificou quatro tipos de viajantes: os de massa individuais; os de massa organizados; os exploradores e; os “perambulantes”.
“Plog (1972)”	O psicólogo norte-americano Stanley Plog, é reconhecido atualmente por teóricos como Goeldner, Ritchie e McIntosh (2002), não somente como uma das primeiras tentativas de apresentar uma estrutura para analisar o comportamento do turista, e sim pelo fato do modelo ainda oferecer uma forma de examinar o turismo e refletir sobre a evolução utilizando as condições de mercados atuais (RIGATTO, 2007, p.16). Plog (1972) desenvolveu um modelo de análise para classificação dos tipos de turistas, utilizando dados demográficos, a partir de uma perspectiva psicológica classifica os turistas como psicocêntricos, mesocêntrico e aloicêntricos (SMITH, 2001).
“Wahab (1972)”	O advogado egípcio Salah-Eldin Abel Wahab contemporâneo a Cohen, desenvolveu suas pesquisas mais na perspectiva institucional. “Elaborou em 1972 uma tipologia de formas de turismo, agrupadas de acordo com sete critérios: o número de pessoas que viaja, o objetivo da viagem, os meios de transporte utilizados, a localização geográfica da destinação, a idade dos turistas, o gênero dos mesmos e os preços atrelados a classe social” (BARRETO E REJOWSKI, 2009, p.6)
“Arrillaga (1972)”	O economista espanhol José Ignacio Arrillaga, fez também suas pesquisas voltadas para segmento, e foi um autor bem utilizado nos estudos em Sul América na década de 1990. “Classificou o turismo por sua natureza, nacionalidade, volume, composição social, duração, motivações da viagem, modo de viajar, meio de transporte, permanência, âmbito geográfico e financiamento” (BARRETO E REJOWSKI, 2009, p.6)

Fonte: Produção da autora, adaptado de publicações de Smith (2001); Barreto e Rejowski (2009) e Rigatto (2007)

Além dos autores, citados no Quadro 1, é devido relatar outras constatações, como observa Rigatto (2007), que destaca ainda os estudos de Valene L. Smith, e Jost Krippendorff ambos com publicações em 1989, bem como, menciona sucintamente em sua pesquisa, nomes de autores que tiveram obras publicadas nos primeiros anos da década de 2000, entre eles, John Swarbrooke e Susan Honer, Charles R. Goeldner; J. R. Brent Ritchie e Robert W. McIntosh.

Posto essas primeiras considerações, passemos aos aspectos conceituais referentes a definição e relevância dos estudos sobre segmentação do mercado turístico. Nessa perspectiva, em nível nacional, encontram-se diversos pesquisadores que figuram entre as mais consideráveis contribuições no mundo acadêmico. Para demonstrar tal feito, elencamos no Quadro 2 os principais autores e suas considerações sobre o tema da segmentação do mercado turístico.

AUTORES BRASILEIROS	CONSIDERAÇÕES SOBRE SEGMENTAÇÃO DO MERCADO TURÍSTICO E SEUS SEGMENTOS

Apontada como autora de uma das primeiras publicações dentre os estudos brasileiros sobre o tema, com a publicação datada de 1992, intitulada Segmentação do Mercado Turístico, na qual a autora observa:

“A segmentação do mercado, no turismo, é muito importante, pois vai determinar os mercados alvos, pois vai determinar os futuros objetivos



- Beatriz Helena G. Lage,
(1992)
- do esforço de marketing. Quanto mais as características do mercado alvo são conhecidas, maior a eficácia de suas técnicas mercadológicas de publicidade, promoção, vendas e relações públicas” (LAGE, 1992, p.62).
- Lage (1992), afirma que a classificação por meio de variáveis, não exclui outros fatores, uma vez que na prática a combinação de critérios conduz a uma melhor definição do segmento.
- Destacando também a importância da segmentação, encontramos Mario Carlos Beni que lança em 1998 a 1ª edição de análise estrutural do turismo, obra literária que se consagrou como referência nos cursos formativos em turismo, bem como guia norteador para publicação de instituições e órgãos representantes do setor, acerca da relevância do tema da segmentação o autor assinala:
- Mario Carlos Beni (1998)
- “A melhor maneira de estudar o mercado turístico é por meio de sua segmentação, que é a técnica estatística que permite decompor a população em grupos homogêneos, e também a política de marketing que divide o mercado em partes homogêneas, cada uma com seus próprios canais de distribuição, motivações diferentes e outros fatores (BENI, 2000, p. 153-155).**
- Beni (2003), defende a segmentação como uma fragmentação de grupos homogêneos que viabiliza os estudos do mercado turístico, destaca a relevância do motivo da viagem na segmentação de mercado.
- Baseado na perspectiva da demanda turística, considerando uma estratificação socioeconômica dos turistas contida em uma proposta de divisão da demanda por estratos Beni (2003), estabelece 39 segmentos do turismo, organizados por similaridades.
- Luiz Renato Ignarra
(1999)
- Ainda na década de 1990, Luiz Renato Ignarra, lança o livro Fundamento do Turismo, com a proposta de organizar os conceitos básicos do turismo, desde então a publicação tem sido amplamente utilizada para a compreensão do fenômeno social, Ignarra (1999), reconhece a importância da segmentação afirmando que **“para estudar o mercado a forma ideal é através da segmentação” (IGNARRA, 1999, p. 78) e desse modo, define sinteticamente “Segmentar o mercado significa dividi-lo em grupo homogêneo de compradores ou de produtores” (IGNARRA, 1999, p.79), desse modo, define sinteticamente: “Segmentar o mercado significa dividi-lo em grupo homogêneo de compradores ou de produtores” (IGNARRA, 1999, p.79).**
- O autor traz uma série de propostas para estabelecer os critérios de segmentação que possa através de suas variáveis, conduzir o caminho para estabelecer os segmentos, nesse sentido, a partir das **variáveis geográficas, demográficas, psicográficas e comportamentais originais de Kotler (1988)**, o autor defende 45 tipos de segmentos do mercado turístico, sendo estes fundamentados por distintos critérios de segmentação
- Beatriz Helena G. Lage e
Paulo Cesar Milone (2001)
- Na perspectiva da relevância da segmentação Lage e Milone (2001, p.108) destacam: [...]é fundamental ressaltarmos que para todos os agentes envolvidos no turismo, sejam eles os turistas, as empresas turísticas, o governo ou a comunidade anfitriã, um maior e melhor conhecimento da segmentação de mercado pode trazer muitos benefícios.
- Lage e Milone (2001), classificam a segmentação do mercado turístico por meio de cinco critérios ou variáveis, tomando como base as características geográficas, demográficas, psicográficas, econômicas e sociais dos elementos que compõem a oferta e a demanda turística.**
- Baseado nas pesquisas de Cobra(1993), Petrocchi (2004) defende as seguintes variáveis para a segmentação do mercado turístico: geográfica, demográfica, socioeconômica, psicológica, tipos de destino turístico, comportamento do turista, o autor menciona ainda a segmentação a partir da motivação, nesse caso, aponta 10 motivações que englobariam todos os tipos de turismo, para essa perspectiva, ele utiliza como fonte uma publicação da Secretaria de Turismo do México, no ano de 200,
- Mario Petrocchi (2004)



denominada *Competitividad y desarrollo de produto turístico*

Petrocchi (2004, p. 249), define: “a segmentação compreende a divisão de mercado, composto por turistas potenciais, em subgrupos homogêneos, que podem ser diferenciados quanto ao local de origem, padrões comportamentais, atitudes, características demográficas, perfil psicográfico etc’.

Alexandre Panosso Netto e
Marília G. dos Reis Ansarah
(2009)

Figuram entre os autores com maior número de publicações nacionais sobre o tema da segmentação do mercado turístico Panosso Netto e Ansarah (2009), chamam a atenção para a importância dos estudos para obtenção de dados estatísticos que favoreçam a delimitação de um segmento.

Os autores contabilizam 117 segmentos do mercado turístico, sendo estes divididos em 10 áreas: faixa etária, econômica, transporte, distância do mercado consumidor, tipo de grupo, sentido do fluxo turístico, condição geográfica, aspecto cultural, grau de urbanização, motivação da viagem, no qual o turismo de saúde encontra-se na área de motivação da viagem,

Fonte: Elaboração da autora, adaptado das publicações dos autores mencionados na descrição

Posto essas considerações teóricas feitas por autores de relevância acadêmica, busca-se também uma aproximação das definições sobre a segmentação do mercado turístico, por parte de órgãos institucionais do setor.

Primeiramente, nos referimos a Organização Mundial do Turismo (OMT), entendida como norteadora dos órgãos do setor de turismo pertencentes a cada país, uma vez que, através de as diretrizes pré-estabelecidas, funcionam como um guia de referência para instituições no mundo inteiro. Entendendo a relevância do tema da segmentação a OMT publicou em 2007 um manual exclusivo sobre o assunto, denominado *Handbook on Tourism Market Segmentation*, no qual afirma:

A segmentação é o fator mais importante para muitas organizações nacionais do turismo (NTOs) para garantir que seus recursos são usados da melhor forma. Para essas NTOs, tudo o que eles fazem (seleção de mídia, posicionamento de destino, branding, editorial, visual, etc.) giram em torno dos segmentos que foram identificados como os mais importantes. Para ter sucesso, é importante que a segmentação traduza na prática de *marketing* e não apenas como um exercício acadêmico (UNWTO, 2007, p.109).

Seguindo os preceitos da Organização Mundial do Turismo, em um contexto nacional, encontramos o Ministério do turismo (Mtur), que se estabelece como principal órgão referência em turismo no Brasil, e define a segmentação como: “uma forma de organizar o turismo para fins de planejamento, gestão e mercado. Os segmentos turísticos podem ser estabelecidos a partir dos elementos de identidade da oferta e também das características e variáveis da demanda” (BRASIL, 2010, p. 13).

Nessa perspectiva, as características da oferta e da demanda são os alicerces da segmentação e para tanto assegura:

Quando se fala em mercado turístico remete-se a noção de segmentação da oferta ou da demanda, pois é improvável que todos os consumidores tenham as mesmas preferências ou se disponham a pagar sempre por apenas um tipo de experiência turística”. Segmentar a demanda (de acordo com o tipo/perfil de turistas) é definir a parcela

das pessoas que compartilham as mesmas características, necessidades e expectativas. Segmentar a oferta (tipos de turismo/experiência – Aventura, Sol e Praia etc.) é definir uma oferta turística que tenha uma identidade comum, com base no tipo de experiência e que atenda às expectativas do segmento de demanda que se deseja atrair (BRASIL, 2010, p. 13).

Desse modo, o MTur define 12 tipos de turismo definidos, estes são: Turismo Social, Ecoturismo, Turismo Cultural, Turismo de Estudos e Intercâmbio, Turismo de Esportes, Turismo de Pesca, Turismo Náutico, Turismo de Aventura, Turismo de Sol e Praia, Turismo de Negócios e Eventos, Turismo Rural e Turismo de Saúde (BRASIL, 2006).

Ainda que sejam bem definidos os tipos de turismo atribuídos pelo MTur, a associação de distintas atividades a um segmento específico, ou ainda a um subproduto, exige bom senso do pesquisador. Nesse sentido, Ansarah & Panosso Netto (2010, p.12) afirmam: “ é importante ter sempre a consciência de que os estudos teóricos são formadores e necessários, mas o fator determinante do êxito deles está no balanço equilibrado entre a sua teoria e a prática”.

Desse modo, a discussão teórica sobre segmentação, aqui introduzida, servirá para concatenar os resultados do tema com o destino escolhido para esse estudo. Nesse sentido, chamamos atenção aqui para destinos que tem como carro-chefe segmentos consolidados, contudo, essas localidades não dispõem apenas desse tipo de atrativo turístico. Nesse contexto, apresentamos na subseção seguinte a Chapada Diamantina, tida como oásis para o ecoturismo, mas que guarda uma relação ampla com diversas atividades dentro de outros tipos de turismo.

3 CHAPADA DIAMANTINA E O ECOTURISMO

Atualmente a espacialização turística do Estado da Bahia, está distribuída em 117 municípios, concentrados em 13 regiões turísticas, representadas no mapa do turismo da Figura 1, que classifica hierarquicamente cada município. Tal representação gráfica foi elaborada com base nas novas diretrizes do programa de regionalização, que orienta a atuação de políticas e investimentos, priorizando a gestão descentralizada, os investimentos em qualificação profissional, infraestrutura, informação ao turista, entre outras (BRASIL, 2013).

Figura 1 - Localização das 13 zonas turísticas da Bahia



Fonte: setur.ba.gov.br

Nesse sentido, a zona turística da Chapada Diamantina, abriga 3 subdivisões, divididas em: Circuito Chapada Norte, que contempla 11 municípios, que são: Bonito, Caem, Campo Formoso, Jacobina, Miguel Calmon, Morro do Chapéu, Ouro-lândia, Piritiba, Saúde, Utinga e Wagner. O Circuito do Ouro, conta com 8 municípios, sendo eles: Abaíra, Érico Cardoso, Jussiapé, Livramento de Nossa Senhora, Piatã, Rio de Contas e Rio do Pires, e por fim o Circuito do Diamante, que comporta 9 municípios distribuídos de Norte a Sul em seu território, a saber: Andaraí, Ibicoara, Itaetê, Iraquara, Lençóis, Mucugê, Nova Redenção, Palmeiras e Seabra (PDITS, 2004).

O recorte espacial explorado por esse estudo está contido em sua maioria no Circuito do Diamante e uma parcial no Circuito do Ouro na Chapada Diamantina, onde a maioria dos municípios estão categorizados no mapa do turismo com a classificação D, exceto Lençóis e Mucugê que correspondem a classificação B e C respectivamente.

O ecoturismo²⁷ no Brasil foi impulsionado entre 1985 e 1990, com os primeiros cursos de guia ecoturístico autorizados pela Empresa Brasileira de Promoção Internacional do Turismo (EMBRATUR), nesse contexto, o MTur define:

Ecoturismo é um segmento da atividade turística que utiliza, de forma sustentável, o patrimônio natural e cultural, incentiva sua conservação e busca a formação de uma consciência ambientalista através da interpretação do ambiente, promovendo o bem-estar das populações (BRASIL, 2010, p.16).

Um fato que incentivou a disseminação a vocação do destino para o ecoturismo foi o surgimento de movimentos sociais ligados a defesa do meio ambiente, entre eles destaca-se o *Peace Corps* uma agência federal estadunidense independente, criada em 1961 pelo Presidente John Kennedy, para ajudar os países em desenvolvimento.

Nesse programa, a referida agência envia um de seus voluntários para a cidade de Lençóis, este permaneceu alguns anos pesquisando a região e implantando medidas

27 A definição conceitual do termo no Brasil, foi formulada após o evento da ECO 92, a partir de documentos oriundos dessa conferência, que nortearam o documento intitulado “Diretrizes para uma Política Nacional de Ecoturismo”, publicado em 1994, elaborado a partir do termo “turismo ecológico”.



de proteção aos recursos naturais. Após conhecer o Vale do Capão, o voluntário Roy Funch, lança em 1982 a publicação: “Chapada Diamantina: Uma reserva natural”, a ideia percussora do que três anos depois seria o projeto do Parque Nacional da Chapada Diamantina (PNCD), formalizado através de decreto 91.655, de 16/09/1985 promulgado pelo então presidente José Sarney (BRITO, 2006; BANDEIRA, 2014).

Além da criação do PNCD, diversas outras ações contribuíram para a difusão da Chapada Diamantina como destino turístico, bem como estruturas de políticas públicas e projetos²⁸ que impulsionaram, a partir dos anos 1990, o turismo na Bahia (CRUZ, 2005).

O Parque Nacional da Chapada Diamantina (PNCD), um dos parques nacionais mais diversos do Brasil, de acordo com Spinola (2005), desabrochou na primeira década do século XXI, como um dos principais destinos do turismo baiano, atraindo visitantes de diversas partes do mundo, ávidos por conhecer a diversidade contida nos atrativos naturais (SPINOLA, 2005).

Desse modo, a exploração da atividade turística foi ampliada a partir da década de 1990, especialmente quando se inicia uma valorização pelo segmento do ecoturismo, segmento que se configura como principal valor turístico da área da Chapada Diamantina. Nesse sentido Brito (2006, p.303) afirma: “Em meados dos anos 90, quando o destino Chapada estava buscando fortalecer a vinculação de sua imagem ao ecoturismo, o Promotor de Lençóis já falava sobre a necessidade da região de se definir por um determinado tipo de turismo”.

A visibilidade da Chapada Diamantina como destino para o ecoturismo, começa a ganhar volume quando os meios de comunicação iniciam um processo de divulgação da beleza extraordinária e original do lugar, através da mídia televisiva e jornais.

Nesse viés, verifica-se na contemporaneidade, que a exploração do ecoturismo é predominante na região, uma vez que, este é o segmento que mais se comercializa turisticamente na região. Essa expressão é confirmada pelos indicadores das pesquisas no mercado turístico, apontando-o como o segmento que proporcionalmente mais cresce no mundo, apresentando uma taxa de 20% de crescimento, frente a cerca de 7,5% de crescimento do turismo convencional, em todo o globo, 10% dos turistas buscam atividades de natureza, como atração (UNWTO, 2018).

Corroboram com essa informação os dados do relatório Contribuições do Turismo em Unidades de Conservação 2018, do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), ao constatar que em pouco mais de uma década houve um crescimento superior a 300% no número de visitantes nos parques e unidades de conservação federais brasileiros, expressando o equivalente a cerca de 2,9 milhões em 2006, para 12,4 milhões em 2017 (ICMBio, 2018).

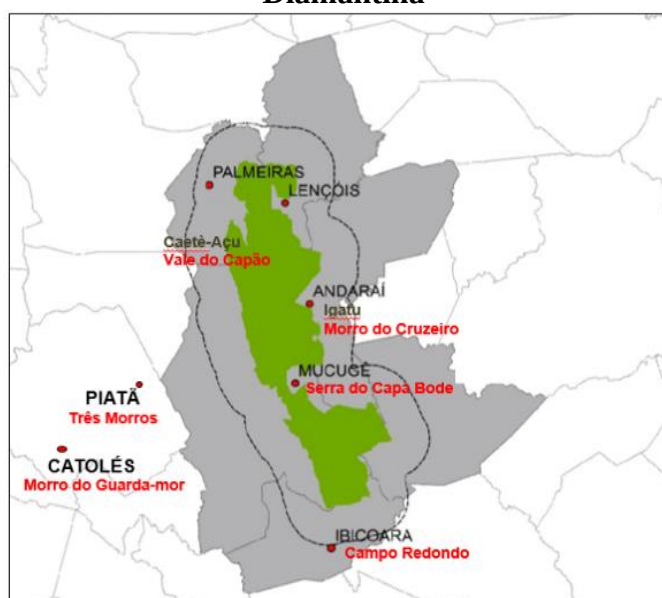
Contudo, referente a dados específicos sobre o ecoturismo na Chapada Diamantina, é devido dizer que é uma informação muito ambígua, uma vez que, as fontes de maior credibilidade apresentam informações no mínimo dispares. Um exemplo disso é que a obtenção de dados mais precisos se dá apenas em locais pontuais que tem o acesso controlado por meio da cobrança de alguma taxa, a exemplo, encontramos o Parque Municipal do Espalhado em Ibicoara, que abriga a Cachoeira do Buracão, que conforme afirma Soares, Spinola e Moreira (2019, p.845) “atrai cerca de 25 mil pessoas por ano”, posto isso, essa pesquisa opta por não expor conteúdo que possa indicar imprecisão.

²⁸ Aqui destaca-se sobretudo o PRODETUR I e II, programa governamental de incentivo ao turismo, que proporcionou infraestrutura viária, permitindo acesso a diversas regiões antes “inacessíveis”. Para maiores detalhes sobre as políticas públicas implementadas na década de 1990 consultar os estudos de CRUZ (2005).

4 CHAPADA DIAMANTINA: A PANACEIA DO TURISMO

Ainda que os dados ratifiquem a predominância do ecoturismo na Chapada Diamantina, a região é também palco de diversas atividades relacionadas a outros tipos de turismo, fato pouco conhecido pelo grande público, por tratarem-se de retiros, vivências, vigílias, caminhadas espirituais etc, atividades diferenciadas e não comercializadas por agências de turismo. Nessa linha de raciocínio, observa-se que em diversas localidades do Circuito do Diamante, bem como algumas localidades pertencentes ao Circuito do Ouro, a saber: Piatã e Catolés, existe a oferta de diferentes propostas de roteiros turísticos, a localização geográfica destes destinos pode ser observada na Figura 2.

Figura 2 - Representação gráfica de localidades onde ocorrem diversas atividades ligadas ao turismo de bem-estar e turismo místico-esotérico na Chapada Diamantina



Fonte: Santos *et al* (2017), adaptado ao contexto pela autora

As localidades sinalizadas na Figura 2, são pontos onde se estabelecem os roteiros de retiros, vivências, vigílias, caminhadas espirituais etc. Alguns desses locais encontram-se dentro do PNCD (destacado na cor verde), outros fazem parte do Circuito Diamante (representado pela cor cinza) e por último Piatã e Catolés (indicados em fundo branco) são componentes do Circuito do Ouro. Para obtenção de maior entendimento dessas programações descreve-se sinteticamente no Quadro 3 as atividades ofertadas nesses roteiros turísticos.

Quadro 3 - Descrição sintética dos eventos turísticos ofertados na Chapada Diamantina

DESTINO/LOCAL	DESCRIÇÃO SINTÉTICA DO PROCESSO	ATIVIDADES E TERAPIAS HOLÍSTICAS PRATICADAS



Campo Redondo Ibicoara – Bahia	Vivências terapêuticas organizadas por profissionais terapeutas de Salvador e Vitória da Conquista, que reúne viajantes atraídos para eventos de natureza diversificada, com programação que disponibiliza técnicas terapêuticas, com hospedagem em diferentes instalações (pousadas, casas de hospedagem coletiva), incluindo alimentação e transporte local para os lugares das práticas ou passeios. Esses encontros duram entre 3 e cinco dias, com grupos que variam entre 10 e 25 pessoas.	Yoga; meditação; reiki; biodança; reflexologia podal; massagens ayurveda; energização com cristais; gemoterapia; comunicação não violenta (cnv); rapé; medicina sananga; medicinas antroposóficas; terapia de florais (florais de Bach e de Saint German); dança circular; assistência terapêutica; tarologia; workshop vivencial; trilhas; banhos de rio e de cachoeira.
Vale do Capão -Caetê- Açu Palmeiras - Bahia	Estabelecimentos de hospedagem e centros holísticos organizam retiros e vivências em períodos que variam entre 3 e 5 dias que incluem hospedagem, alimentação vegetariana, vegana ou natural, além de diversas terapias holísticas. Na mesma localidade, outros estabelecimentos também promovem cursos e <i>workshops</i> sobre diversas terapias holísticas.	yoga; meditação; banhos de ervas; massagens ayurveda; rituais xamânicos; técnicas respiração; hipnoterapia; fangoterapia (banho de lama); geoterapia (argila e água); sauna seca; <i>tetha healing</i> ; dança; terapias musicais; sons com tigelas de cristal; energização com cristais; constelação familiar; trilhas; banhos de rio e de cachoeira.
Morro do Guarda-Mor Catolés Abaiá - Bahia	Grupos gerenciados por terapeutas, desde Salvador e Vitória da Conquista, organizam expedições de cunho espiritual que promove caminhada por trilhas onde sobem um morro e acampam em meio a natureza, no local realizam diversas práticas de meditação, silêncio, orações e rituais sagrados.	Yoga; meditação com atenção plena; dinâmicas de conexão com a natureza; técnicas respiração consciente; cânticos mânticos, satsanga; trilhas e banhos de rio e cachoeira.
Três Morros Piatã - Bahia	Grupos conduzidos por mestres yogues, praticam yoga na trilha e durante a jornada passam por aprendizados de controle da respiração, de técnicas de sobrevivência e outras terapêuticas concatenados com os movimentos da yoga.	
Lençóis - Bahia	Grupos conduzidos por mestres yogues, praticam yoga em uma caminhada entre Lençóis e Igatu, durante a jornada são feitos distintos rituais das tradições hinduístas. Há ainda a aplicação de terapias respiratórias, conduzidas por terapeutas nas áreas naturais no entorno da cidade,	Yoga; meditação guiada; dinâmicas de conexão com a natureza; técnicas de controle de respiração; biodança; exercícios de yoga; trilhas e banhos de rio e cachoeiras.
Serra do Capa Bode Mucugê – Bahia	Nessas localidades ocorrem também eventos direcionados a turistas com atividades práticas similares ao descrito na localidade de Ibicoara. Além disso, grupos auto organizados, acompanhados por guia ou não, se deslocam de carro e posterior caminhada a pontos específicos para observação de fenômenos com	Observações noturnas da abóboda celeste; contemplação da alvorada; visita a gruna mística; caminhadas contemplativas na observação da natureza.
Morro do Cruzeiro - Igatu Andaraí - Bahia		



avistamentos de luzes no céu.

Fonte: Produção da autora desta pesquisa, baseada em levantamento de campo realizados em novembro de 2019; janeiro e fevereiro de 2020

A despeito dos diversos tipos de atividades que foram mencionadas no Quadro 3, deve-se esclarecer que se tratam de eventos programados e distribuídos ao longo do ano, com atividades diversas descritas que podem ser organizados em uma associação entre profissionais terapeutas residentes em Salvador, Vitória da Conquista e em menor número em São Paulo e proprietários de estabelecimentos, sobretudo, pousadas e espaço para eventos, localizados principalmente no Vale do Capão (Caetê-Açu) no município de Palmeiras. Outros eventos como as caminhadas espirituais e biodanza na natureza são distribuídos por pontos diversos do PNCD e em seu entorno. Existe ainda atividades não sistematizadas, como a observação noturna do céu, a contemplação da alvorada e as caminhadas contemplativas na natureza.

Através de um levantamento *online*, feito por meio de *websites* comerciais e redes sociais, a pesquisa identificou, até o momento, alguns estabelecimentos de hospedagem, que desenvolvem tais práticas. Nesse sentido, o Vale do Capão, é um destino que congrega cerca de 20 estabelecimentos que promovem e/ou hospedam os grupos para as vivências, bem como organizam treinamentos, *workshops* sobre temas de terapias holísticas. Esses eventos são realizados, aproximadamente, 4 vezes por ano, em cada estabelecimento e em geral reúne grupos de 15 a 25 viajantes.

Na área de Ibicoara, foram identificados até o presente momento, além de 2 pousadas, 3 estabelecimentos disponíveis para locação exclusiva para grupos participantes de eventos que ocorrem em uma média de 2 vezes por ano, reunindo cerca de 12 a 25 indivíduos.

Os grupos praticantes das caminhadas espirituais, de yoga *trekking*, caminhadas com biodanza e outros, têm suas práticas em torno de 2 ou 3 vezes por ano, dependendo do circuito, podem reunir pequenos grupos de 8 pessoas e em outros casos, reúne 45 pessoas.

Os grupos que se destinam a fazer observações noturnas do céu, tem uma variação entre 3 e 4 pessoas, por não ser um evento com organização estruturada, ou seja, surgem grupos esporádicos que não parte de um evento articulado e disponível no mercado, portanto, não pode ser mensurado relativo a periodicidade anual.

Um outro ponto, que deve ser abordado, é que essas atividades ou eventos, ainda que se apresentem como “pacotes turísticos”, não são encontrados em agências de viagens tradicionais, em geral, sua comercialização, ocorre de maneira mais sucinta, usando sobretudo as redes sociais para divulgação do produto, tratando-se de um tipo de turismo não contabilizado pelas pesquisas e dados constantes do trade turístico ou das fontes documentais.

Com intuito de verificar como são ofertados esses roteiros para comercialização, expomos a seguir, uma sequência de três publicidades representadas pelas Figuras 2,3 e 4, encontradas nos *websites* e/ou nas redes sociais dos profissionais terapeutas, bem como dos estabelecimentos de hospedagem promotores de tais ocorrências.



Figura 2 - Publicidade sobre biodanza na natureza – Circuito Lençóis-Andaraí



Fonte: <https://pousadaflordeacucena.com.br/event/ritos-de-transformacao-na-chapada-diamantina-2020-com-sanclair-lemos/> , acesso em junho de 2020

Figura 3 - Publicidade sobre retiro espiritual – Campo Redondo - Ibicoara



Fonte: <https://www.ashramdharmananda.com.br/>, acesso junho 2020

Figura 4 - Publicidade sobre vivência – Catolés, Abaíra



Fonte: <https://maribelbarreto.com.br/>, acesso em junho de 2020

Conforme é possível observar através da sequência anterior de figuras de publicidade numeradas de 02 a 04, os eventos ofertados são diversos, bem como sua localização é também espacialmente distribuída no entorno do PNCD. Outra informação visível nas imagens é a exposição da natureza da região como atrativo, contudo ao verificar com mais detalhes a descrição da programação nas páginas dos eventos, observa-se que os recursos naturais são utilizados em segundo plano, ou como uma associação secundária, sendo, expostos em seus *folders* como uma espécie de chamariz para o foco principal que são os eventos realizados nestes ambientes.

Para que se tenha uma ideia mais ampla do quão recorrentes são esses eventos na região, expõe-se no Quadro 4, uma lista de eventos programados na Chapada Diamantina durante o ano de 2019, e uma parcial do ano de 2020, que ocorreram até o mês de março, antes do fechamento do PNCD para o turismo de qualquer natureza. As atividades agendadas de março até novembro foram adiadas ou canceladas em função da pandemia da Covid-19.



Quadro 4 – Descrição sintética de eventos em 2019 e 2020 na Chapada Diamantina

ITEM	EVENTO	PERÍODO	LOCALIDADE	LOCAL DE HOSPEDAGEM	PRÁTICAS
1	RETIRO DE AYURVEDA E YOGA	21 a 25 de janeiro de 2019	Vale do Capão - PALMEIRAS	Adhipati Centro de Terapias Ayurveda	Prática de yoga, alimentação ayurvedica e o uso de especiarias
2	RETIRO ESPIRITUAL BRAHMAHALA	24 a 27 de janeiro de 2019	Campo Redondo - IBICOARA	Propriedade Particular	Prática de yoga, meditação, palestras, estudos dharmicos, satsang, cânticos
3	RETIRO DE AUTOCONHECIMENTO, YOGA E RENASCIMENTO	02 a 05 de março de 2019	Vale do Capão - PALMEIRAS	Pousada e Sítio Renascer	Prática de yoga, exercícios de respiração, trilha
4	RETIRO O DESPERTAR DO SER ARTISTA	01 a 03 de março de 2019	Vale do Capão - PALMEIRAS	Sítio Enarmonia	Jogos, dinâmicas e meditações
5	RETIRO SAGRADO FEMININO	19 a 21 de abril de 2019	Vale do Capão - PALMEIRAS	Lothlorien	Sem detalhamento descritivo no informativo comercial
6	RETIRO DE YOGA E TRILHAS	20 A 23 DE Junho de 2019	Vale do Capão - PALMEIRAS	Pousada e Sítio Renascer	Prática de yoga, exercícios de respiração, trilha
7	RETIRO DE AYURVEDA E YOGA	08 a 14 de julho 2019	Vale do Capão - PALMEIRAS	Adhipati Centro de Terapias Ayurveda	Sem detalhamento descritivo das práticas no informativo comercial
8	VIVÊNCIA ARQUETIPO DAS DEUSAS GREGAS	27 a 29 de setembro de 2019	Vale do Capão - PALMEIRAS	Castelar da Alvorada	Vivência sobre o poder do sagrado feminino
9	RETIRO MFL BRASIL	25 a 29 de setembro de 2019	Vale do Capão - PALMEIRAS	Pousada Lendas do Capão	Sem detalhamento descritivo das práticas no informativo comercial
10	REFÚGIO NAS MONTANHAS/AUTOCONHECIMENTO	04 a 06 de outubro de 2019	Vale do Capão - PALMEIRAS	Lothlorien	Yoga, meditação pranayamas, canto de mantras, rodas de conversa, alimentação
11	VIVÊNCIA MEU EU SAGRADO	12 e 13 de outubro de 2019	Vale do Capão - PALMEIRAS	Lothlorien	Sem detalhamento descritivo das práticas no informativo comercial
12	RETIRO DE YOGA, TRILHA E AUTOCONHECIMENTO	10 a 13 de outubro 2019	Vale do Capão - PALMEIRAS	Pousada e Sítio Renascer	Prática de yoga, exercícios de respiração, trilha
13	VIVÊNCIA MALA HEREDITÁRIA	08 a 10 de novembro de 2019	Vale do Capão - PALMEIRAS	Castelar da Alvorada	Sem detalhamento descritivo no informativo comercial
14	TURISMO TERAPÊUTICO	De 14 a 17 de novembro 2019	Campo Redondo - IBICOARA	Pousada Flor de Lótus	Yoga, workshop, reiki, reflexologia podal, massagem ayurvedica, roda de fogueira
15	ENCONTRO DE BUSCADORES	22 a 24 de novembro de 2019	Vale do Capão - PALMEIRAS	Lothlorien	Sem detalhamento descritivo no informativo comercial
16	TREKING MEDITAÇÃO E YOGA	12 a 15 de dezembro de 2019	Vale do Pati - Parque Nacional d	Hospedagem domiciliar em casa de autoctones	Prática de yoga, meditação, contemplação da natureza
17	RETIRO DE ANO NOVO	28/12/2019 a 02/01/2020	Vale do Capão - PALMEIRAS	Pousada Ecológica Terras do Poente	Estudo e prática do Yoga, Kirtans com mantras e cantos hindus, ritual do fogo,
18	REVEILLON RESGATANDO O SAGRADO	30/12/2019 a 02/01/2020	Vale do Capão - PALMEIRAS	Pousada Fazenda Riachinho	cerimônias, meditações e caminhadas
19	RETIRO DE REVEILLON	28/12/2019 a 02/01/2020	Vale do Capão - PALMEIRAS	Pousada e Sítio Renascer	Prática de yoga, exercícios de respiração, trilha
20	RETIRO CNV E BIODANZA	30/12/2019 a 05/01/2020	Campo Redondo - IBICOARA	Propriedade Particular	Biodanza, comunicação não violenta, meditação
21	12ª VIVENCIA O DESPERTAR DA CONSCIENCIA	14 a 18 de janeiro 2020	Catolé - ABAÍRA	Acampamento no ambiente natural - Morro do Guarda-Mor	Sem detalhamento descritivo das práticas no informativo comercial
22	YOGA NA TRILHA	18 a e 22 de janeiro 2020	RIO DAS CONTAS - PIATÃ	Acampamento em ambiente natural - Três Morros	Práticas de yoga, sadhanas, meditação, mantras e estudo
23	FÉRIAS COM YOGA, TRILHAS E DESPERTAR A NOVA CONSCIÊNCIA	21 à 25 de fevereiro de 2020	Vale do Capão - PALMEIRAS	Pousada e Sítio Renascer	Prática de yoga, meditação com cromoterapia, técnicas de respiração,
24	RETIRO SUF & DANÇAS DA PAZ UNIVERSAL	30/01 a 02/02/2020	Vale do Capão - PALMEIRAS	Lothlorien	Danças da paz universal, meditações, zikrs, respiração dos elementos e outras práticas
25	21ª JORNADA SEXUALIDADE SAGRADA	17 a 22 de fevereiro de 2020	Vale do Capão - PALMEIRAS	Pousada Fazenda Riachinho	Sem detalhamento descritivo das práticas no informativo comercial
26	RETIRO DE YOGA E MEDITAÇÃO	06 a 21 de fevereiro de 2020	Vale do Capão - PALMEIRAS	Casa Shiva	Estudo e prática da yoga e meditação
27	RETIRO PRESEÇA EM MIM	07 a 09 de fevereiro de 2020	Vale do Capão - PALMEIRAS	Pousada Villa Lagoa das Cores	Meditação, yoga, mantras, sauna de purificação, rituais sagrados, arteterapia,
28	IMERSÃO EM RETIRO TETHAHEALING	21 a 25 de fevereiro de 2020	Vale do Capão - PALMEIRAS	Sítio Enarmonia	Meditação com tigelas de cristal, rethahealing, digging
29	EVENTO TRANSCULTURAL DAS TRADIÇÕES AMERÍNDIAS	23/02 a 01/03/2020	Vale do Capão - PALMEIRAS	Castelar da Alvorada	Sem detalhamento descritivo no informativo comercial
30	RETIRO EU PLENO*	27 a 29 de março de 2020	Vale do Capão - PALMEIRAS	Pousada Villa Lagoa das Cores	Sem detalhamento descritivo das práticas no informativo comercial
31	RETIRO DE YOGA & AYURVEDA*	09 a 12 de abril de 2020	Vale do Capão - PALMEIRAS	Castelar da Alvorada	Práticas de yoga, meditação oficina de ayurveda
32	RETIRO EU PLENO	12 a 14 de abril de 2019	Vale do Capão - PALMEIRAS	Pousada Villa Lagoa das Cores	Sem detalhamento descritivo das práticas no informativo comercial
33	VIVENCIA FAÇA NADA*	18 a 20 de abril de 2020	Vale do Capão - PALMEIRAS	Lothlorien	Sem detalhamento descritivo das práticas no informativo comercial
34	RETIRO DO SILENCIO *	24 a 26 de abril de 2020	Vale do Capão - PALMEIRAS	Pousada Villa Lagoa das Cores	Sem detalhamento descritivo das práticas no informativo comercial
35	BIODANZA NA NATUREZA*	30/05 a 06 de junho de 2020	Igatú - ANDARAÍ	Pousada Flor de Açucena	Biodanza na natureza, meditação, yoga
36	PEREGRINAÇÃO CAMINHO REAL DO CORAÇÃO	08 a 14 de novembro de 2020	Vale do Capão - PALMEIRAS	Pousada Villa Lagoa das Cores	Contemplação da natureza, autoconhecimento, meditação

Fonte: Elaboração própria, baseada em levantamento *online* realizado em janeiro de 2019 e novembro de 2020

De acordo com a exposição observada no Quadro 4, verificamos que são eventos que de acordo com sua configuração poderiam ser elencados como Turismo místico-esotérico, que é um subgrupo do Turismo Cultural.

Nesse propósito, Siqueira (2002), baseada em Mardones (1994) afirma que as práticas místicas ou esotéricas estão relacionadas a uma busca interior do ser humano pelo desenvolvimento espiritual e autoconhecimento, que, na tentativa de alcançar um novo ser, participa de distintas atividades que por vezes ocorrem em locais considerados sagrados, seja pela sua localização, pela presença de cristais em seu solo, ou ainda por



ser um local onde há registros e lendas sobre antigas civilizações. Nesse contexto, Dias e Moya (2008), observa:

Em tempos de novas religiosidades, de busca da superação do desencanto pós-moderno e da rejeição simplista da adoção da capacidade de consumo como medida de alma, novas tendências sutis se revelam no cotidiano.... É nesse contexto que o Turismo Místico e Esotérico ocorre, com a oferta imperdível de paz, autoconhecimento, crescimento espiritual, integração com a natureza e o cosmos, além da chance de fazer deste um mundo melhor (DIAS E MOYA, 2008, p. 365).

Nessa perspectiva, o MTur afirma: há atualmente a tendência de busca de novas religiosidades ou nova espiritualidade, desvinculadas das religiões tradicionais, o que se dá pela manifestação de crenças, rituais e práticas alternativas, associadas ao misticismo e ao esoterismo (BRASIL, 2010b, p.20). O órgão destaca ainda a atribuição conjunta do Turismo Místico e Turismo Esotérico e define: “o Turismo Místico e o Turismo Esotérico caracterizam-se pelas atividades turísticas decorrentes da busca da espiritualidade e do autoconhecimento em práticas, crenças e rituais considerados alternativos” (BRASIL, 2010b, p.20).

Beni (2003) estabelece uma definição mais abrangente no que se refere as atividades e mais específica no que tange aos locais, desse modo, adota a alcunha esoturismo e afirma:

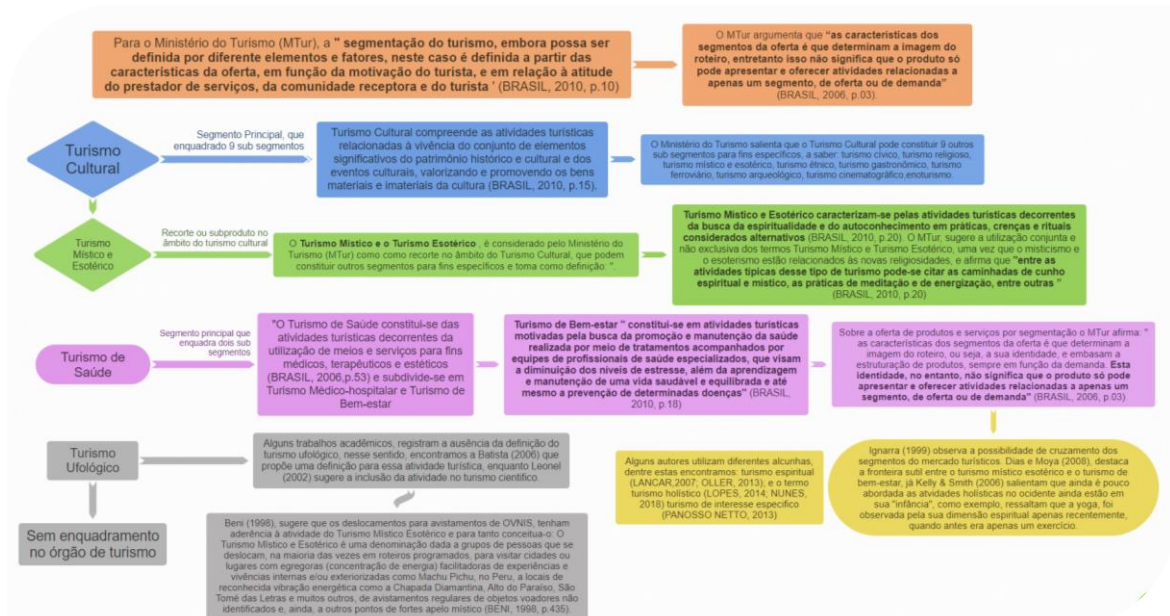
Denominação dada a grupos de pessoas que se deslocam, na maioria das vezes em roteiros programados, para visitar cidades ou lugares com egregoras (concentração de energia) facilitadoras de experiências e vivências internas e/ou exteriorizadas como Machu Pichu, no Peru, a locais de reconhecida vibração energética como a Chapada Diamantina, Alto do Paraíso, São Tomé das Letras e muitos outros, de avistamentos regulares de objetos voadores não identificados e, ainda, a outros pontos de fortes apelo místico (BENI, 2003, p.435).

Indubitavelmente o enquadramento de uma ampla gama de atividades dentro de uma determinada segmentação turística, pode requerer *per se* uma ou mais classificações, à medida que algumas atividades se repetem em segmentos distintos. Nesse viés, outra classificação que se poderia atribuir a essas atividades ofertadas na extensão da Chapada Diamantina, seria a de Turismo de Bem-estar, que se configura como uma subdivisão do Turismo de Saúde, o qual é definido pelo MTur como:

Turismo de Bem-estar constitui-se em atividades turísticas motivadas pela busca da promoção e manutenção da saúde realizada por meio de tratamentos acompanhados por equipes de profissionais de saúde especializados, que visam a diminuição dos níveis de estresse, além da aprendizagem e manutenção de uma vida saudável e equilibrada e até mesmo a prevenção de determinadas doenças (BRASIL, 2010c, p.18).

Para um melhor entendimento dessa subdivisão de segmentos, sobre o Turismo Místico Esotérico e o Turismo de Bem-estar, mencionados como possibilidades para o enquadramento das atividades turísticas abordadas por este trabalho, recorre-se a algumas definições do MTur e abordagens teóricas de autores que debruçaram-se em estudos nesse campo, que podem ser observados na Figura 5.

Figura 5 - Abordagens conceituais sobre alguns segmentos do turismo e suas subdivisões



Fonte: Elaboração própria, com base nas informações do MTur e dos autores citados no próprio contexto da imagem

Conforme comentado anteriormente, existe uma confluência de práticas terapêuticas das atividades turísticas místico-esotéricas abordadas por essa pesquisa que se relacionam com o Turismo de Bem-estar, contemplado dentro do segmento de Turismo de Saúde, ambos os conceitos observados na Figura 7. Desse modo, é possível afirmar tratar-se de uma relação que não deve ser ignorada.

Corroborando com esse cruzamento dos segmentos do mercado turístico encontramos a Ignarra (1999, p.81), que afirma "cada um destes segmentos pode se subdividir em outros segmentos e, também, os critérios de segmentação podem se cruzar criando partes menores de segmentos. Nesse contexto, Dias & Moya (2008) observa:

As fronteiras do turismo esotérico em relação ao turismo de saúde e ao turismo religioso são pouco efetivas, ou na linguagem própria dos iniciados "sutis". Na relação com o turismo de saúde, nesse sentido, talvez seja possível dizer que este está mais ligado a "busca da cura dos males do corpo", enquanto o turismo esotérico é a "busca da cura dos males da alma". De qualquer forma, nessa fronteira difusa, estão alguns dos melhores spas do mundo, todos com forte embasamento dos cuidados da mente (DIAS & MOYA, 2008, pp.372-373).

Pelo exposto, foi possível verificar que a região da Chapada Diamantina congrega diversas atividades que podem estar contidas sob a órbita de distintos segmentos, nesse contexto, o ecoturismo serviria apenas como cenário para tais práticas, sendo o PNCD palco de uma panaceia para o turismo.



5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme proposto, o intuito desse estudo foi investigar atividades ofertadas na Chapada Diamantina que vão além do segmento de ecoturismo predominante na região, para o alcance de tal objetivo recorreu-se a abordagem teórico-conceitual sobre segmentação do mercado turístico. Nesse propósito, observou-se que diferentes autores sugerem variados quantitativos de segmentos, e ainda assim mencionam a impossibilidade de limitação restrita dos mesmos, uma vez que, a dinâmica da sociedade cria novos comportamentos de consumo.

Outra constatação observada é que ainda que a imagem da Chapada Diamantina estar concatenada com o ecoturismo, esse segmento, é abordado pelos roteiros turísticos descobertos nessa pesquisa como um item de lazer proposto dentro de uma programação principal, nesse sentido, muitas vezes, o segmento seria o pano de fundo, de um espetáculo de maior interesse.

Com efeito, esse estudo verificou a confluência entre alguns segmentos, levando-nos a concluir que atividades praticadas dentro de um segmento podem não ser exclusivas ao mesmo. Essa constatação se deu através da verificação de atividades praticadas no turismo místico-esotérico e também relacionadas ao turismo de bem-estar, sobretudo aquelas relativas a cuidados holísticos, como a meditação e a yoga, ou ainda as técnicas de massoterapia, argiloterapia, entre outras práticas integrativas.

Outra comprovação, está contida na forma de comercialização desses programas terapêuticos/místico-esotéricos. Diferente dos programas ofertados pelas agências de turismo, estes não seguem uma lógica mercadológica, uma vez que, dita comercialização não passa por intermediação, na medida que é feita entre o cliente e o ofertante.

Estes ofertantes são em sua maioria profissionais concatenados com áreas do esoterismo e de terapias integrativas em associação com estabelecimentos localizados ao longo da extensão da Chapada Diamantina.

Esses eventos trazem uma maior expansão da atividade turística da região, uma vez que para sua realização se faz necessário a contratação de autóctones para apoio e cooperação na execução dos programas e roteiros, denotando uma possível indicação de desenvolvimento endógeno.

Contudo, esse é um campo que ainda é passivo de muita investigação, para assegurar ou não tal hipótese, o que podemos afirmar com absoluta coerência é que a inefável Chapada Diamantina é palco que guarda a “cura” para os males do corpo e da alma, configurando-a como uma panaceia do turismo, o que também a torna interesse profícuo de novas pesquisas.

REFERÊNCIAS

ANSARAH, Marília. G. R. **Turismo**: Segmentação de mercado. São Paulo: Futura, 1999, 208p.

ANSARAH, Marília. G. R. & PANOSSO NETTO, Alexandre. A segmentação dos mercados como objeto de estudo do turismo. In SEMINÁRIO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM TURISMO, 7, 2010, São Paulo. **Anais eletrônico...** São Paulo: ANPTUR, p. 1-15.

ARAUJO, Andréa Cristina M.; GOUVEIA, Luís B. Uma revisão sobre os princípios da teoria geral dos sistemas. **Estação Científica**, nº 16, jul./ dez. 2016. Disponível em:



<https://portal.estacio.br/media/3727396/uma-revis%C3%A3o-sobre-os-princ%C3%ADpios-da-teoria-geral-dos-sistemas.pdf>. Acesso em 30 de set. 2020

BANDEIRA, Renato L. **Chapada Diamantina: Histórias, Riquezas e Encantos**, 6^a ed. Salvador, 2014.

BARRETO, Margarida.; REJOWSKI, Mirian. Considerações epistemológicas sobre segmentação: das tipologias turísticas a segmentação de mercado. In ANSARAH, Marília. G. Reis & PANOSSO NETTO, Alexandre (Org.) **Turismo – Segmentação de Mercado: estudos, produtos e perspectivas**. São Paulo: Futura. 2009.547p.

BENI, Mario Carlos. **Análise estrutural do turismo**. São Paulo: Senac, 2003. 523p.

BORGES Aylana M.; SILVA Gilmar B. Mário Carlos Beni: contribuição para o estudo do Turismo. **Revista de Turismo Contemporâneo**, Natal, v.4, ed. Especial, abril/2016. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/turismocontemporaneo/article/view/6715/6413>. Acesso em 30 set. 2020.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Segmentação do Turismo Marcos Conceituais**. Brasília: Ministério do Turismo, 2006. Disponível em http://www.turismo.gov.br/sites/default/turismo/o_ministerio/publicacoes/downloads_publicacoes/Marcos_Conceituais.pdf. Acesso em 30 de set. de 2020.

_____. Ministério do Turismo. **Ecoturismo: orientações básicas**. 1^a ed. 2010. Disponível em: http://www.turismo.gov.br/sites/default/turismo/o_ministerio/publicacoes/downloads_publicacoes/Ecoturismo_Versxo_Final_IMPRESSxO_.pdf . Acesso em 05 de out. de 2020.

_____. Ministério do Turismo. **Turismo Cultural: orientações básicas**. 1^a ed. 2010(b). Disponível em: http://www.turismo.gov.br/sites/default/turismo/o_ministerio/publicacoes/downloads_publicacoes/Turismo_Cultural_Versxo_Final_IMPRESSxO_.pdf. Acesso em 05 de out. de 2020.

_____. Ministério do Turismo. **Turismo de Saúde: orientações básicas**. 1^a ed. 2010(c). Disponível em: http://www.turismo.gov.br/sites/default/turismo/o_ministerio/publicacoes/downloads_publicacoes/Turismo_de_Saxde_Versxo_Final_IMPRESSxO_.pdf. Acesso em 05 de out. de 2020.

BRITO, Francisco E. M. **Os ecos contraditórios do turismo na Chapada Diamantina**. Salvador: EDUFBA, 2005;

COHEN, Erick. Toward a sociology of international tourism. **Social Research**, Johns Hopkins University Press:Maryland, USA, v.39,n1, p.164-182. 1972. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/40970087?seq=1>. Acesso em 20 de set. 2020.



COOPER, Chris *et al.* **Turismo: princípios e práticas.** Porto Alegre: Bookman, 2007.784p.

CRUZ, Rita de Cássia A. Políticas Públicas de turismo no Brasil: território usado, território negligenciado, **Revista Geosul**, n20, v. 40, p.27-43, 2005.

DIAS, Celia M. Turismo Esotérico. In ANSARAH, Marília. G. Reis & PANOSSO NETTO, Alexandre (Org.) **Turismo – Segmentação de Mercado: estudos, produtos e perspectivas.** São Paulo: Futura. 2009.547p

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBio) - **Relatório de contribuições do turismo em unidades de conservação**, 2018.

IGNARRA, Luiz Renato. **Fundamentos do turismo.** São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 1999. 135p.

LAGE, Beatriz. Segmentação do mercado turístico. **Revista Turismo em Análise**, v. 3, n. 2, p. 61-74, nov. 1992. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rta/article/view/64158>. Acesso em 30 ago.2020.

LAGE, Beatriz & MILONE, Paulo. **Economia do turismo.** São Paulo: Atlas, 2001. 226p.

LOHMAN, Guilherme; PANOSSO NETTO, Alexandre. **Teoria do turismo: conceitos, modelos e sistemas.** São Paulo:Aleph, 2008. 486p.

PANOSSO NETTO, A.; ANSARAH, M. G. R. Segmentação em turismo: panorama atual. In: _____; _____. (Eds.). **Segmentação do mercado turístico: estudos, produtos e perspectivas.** Barueri, SP: Ed. Manole, 2009. 547p.

PETROCHI, Mário. **Marketing para destinos turísticos: planejamento e gestão.** São Paulo:Futura, 2004.440p.

RIGATTO, Sandra Cristiane. A SEGMENTAÇÃO DE MERCADO E A COMUNICAÇÃO PUBLICITÁRIA NO TURISMO: o modelo de Plog em anúncios veiculados por revista especializada. 2007. 164f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Comunicação Social da UESP - Universidade Metodista de São Paulo, São Bernardo do Campo,2007. Disponível em: < <http://tede.metodista.br/jspui/handle/tede/801>. Acesso em: 6 jul. 2020.

SIQUEIRA, Deis. Novas religiosidades na capital do Brasil. **Tempo Social; Rev. Sociol.** USP, São Paulo, 2002.

SPINOLA, Carolina de Andrade. ECOTURISMO EM ESPAÇOS NATURAIS DE PROTEÇÃO INTEGRAL NO BRASIL – O CASO DO PARQUE NACIONAL DA CHAPADA DIAMANTINA BAHIA. 2005. 460 f. Tese (Doutorado) - Curso de Programa de Doutorado em Análise Geográfica Regional, Faculdade de Geografia e História. Universidade de Barcelona, Barcelona, 2005.



SOARES, Gabriel L.; SPINOLA, Carolina A.; MOREIRA, Icaro A. A contribuição dos municípios para a conservação da biodiversidade: a experiência do Parque Natural Municipal Do Espalhado - Ibicoara (Ba). In XVI SEMANA DE ANÁLISE REGIONAL E URBANA, 2019, Salvador. **Anais eletrônico...** Salvador, p. 835-851.

UNWTO. World Tourism Organization International. ***Handbook on Tourism Market Segmentation***, 2007

_____. ***The Travel & Tourism Competitiveness Report 2019***

WAHAB, Salah Erdin Abel. Introdução a administração de turismo. São Paulo: Pioneira, 1991.242p.



Pós-modernidade e turismo: reflexões sobre o turismo de base comunitária no assentamento de reforma agrária eldorado

Postmodernity and tourism: reflections on community-based tourism in the eldorado land reform settlement

Jorge Antonio Alardo Rodrigues de Freitas

Especialista em Gestão e Negócios, Unijorge, Brasil.

Professor da Universidade do Estado da Bahia (UNEB), Brasil.

E-mail: jorge.alardo@gmail.com

Resumo

O presente trabalho trata do movimento crescente e diversos sobre Turismo de Base Comunitária (TBC) que se opõe ao turismo de massa, considerado um promotor do desenvolvimento local e sustentável. O Turismo de Base Comunitária assemelha-se com as perspectivas do turismo sustentável, sendo sua construção baseada em princípios e valores éticos. Este tipo de organização e oferta do produto turístico possui elementos comuns como à busca da construção de um modelo alternativo de desenvolvimento turístico baseado na autogestão, na valorização da cultura local e, principalmente, no protagonismo das comunidades locais, visando à apropriação, por parte destas, dos benefícios advindos do desenvolvimento do setor. O objetivo deste estudo é compreender e discutir a prática do turismo de base comunitária no assentamento de reforma agrária Eldorado, localizado no município de Santo Amaro / BA. Observando que o Turismo de Base Comunitária pode se tornar uma estratégia de desenvolvimento na pós-modernidade para os pequenos agricultores, uma vez que o mesmo promove uma melhoria na qualidade de vida das famílias que estão inseridas na atividade da agricultura familiar e do turismo rural. Nessa direção, a metodologia de pesquisa de cunho exploratória baseada em análise bibliográfica e documental acerca do tema e em dados de observação sistemática de campo, com ênfase na interpretação qualitativa do fenômeno em investigação.

Palavras-chave: Turismo rural. Turismo de base comunitária. Assentamento Eldorado. Desenvolvimento local.

Abstract

This paper deals with the growing and diverse movement on Community Based Tourism (TBC) that opposes mass tourism, considered a promoter of local and sustainable development. Community-based tourism resembles the perspectives of sustainable tourism, with its construction based on ethical principles and values. This type of organization and offer of the tourist product has common elements such as the search for the construction of an alternative model of tourism development based on self-management, on the valorization of local culture and, mainly, on the role of local communities, aiming at the appropriation by these, of the benefits arising from the development of the sector. The aim of this study is to understand and discuss the practice of community-based tourism in the Eldorado land reform settlement, located in the municipality of Santo Amaro / BA. Noting that Community-based Tourism can become a development strategy in post-modernity for small farmers, since it promotes an improvement in the quality of life of families that are inserted in the activity of family farming and rural tourism. In this sense, the exploratory research methodology based on bibliographic and documentary analysis on the topic and on data from systematic



field observation, with emphasis on the qualitative interpretation of the phenomenon under investigation.

Keywords: Rural tourism. Community-based tourism. Eldorado Settlement. Local Development.

1 INTRODUÇÃO

Já é consenso, por parte dos especialistas, que a atividade turística desempenha um importante papel na sociedade, pois, repercute em diversas áreas do conhecimento pelo fato de ser reconhecido como uma atividade, que impacta o meio onde se desenvolve. Embora o turismo seja caracterizado como um importante vetor de dinamização econômica, ele não se restringe apenas a isso, já que se caracteriza, também, pela prática cultural e social, além de promover a interação entre a comunidade autóctone e os visitantes.

O turismo ganha força na pós-modernidade com novas opções e oportunidade de roteiros, variedades de hotéis, agências, restaurantes, enfim, de serviços diversos. A importância desta atividade para a economia mundial, está associada ao motivo de que com a chegada dos turistas ocorrerá conseqüentemente o aumento do consumo, produção de bens e serviços gerando assim a criação de novos empregos.

Embora, o turismo seja caracterizado como um importante vetor de dinamização econômica, ele não se restringe apenas a isso, já que se caracteriza, também, pela prática cultural e social, além de promover a interação entre a comunidade autóctone e os visitantes.

Para Oliveira (2001), as palavras *tourism* e *tourist*, de origem inglesa, já estavam registradas em documentos desde 1760, na Inglaterra. Na própria etimologia da palavra “Turismo” está refletido a evolução da atividade. Seu primeiro registro em português, no século XX, já designava bem mais do que “uma viagem de ida e volta”. (CUNHA, 1982).

É difícil precisar o momento histórico em que se iniciou a atividade turística, visto que o ato de viajar sempre foi comum às diferentes sociedades, desde as pré-históricas até as contemporâneas, na procura por novos territórios, na exploração de paisagens naturais diversas e na busca de distintas formas de divertimento.

De acordo com Souza e Barboza (2012), a atividade turística só fez crescer, com a diversificação de sua oferta de atrativos, no curso dos últimos trinta anos, especialmente com o advento da era digital em escala planetária, concomitante à globalização da economia.

Atualmente, o turismo é um fenômeno mundial com enormes diferenciações em termos de destinos e atividades disponíveis, de culturas anfitriãs e de tipos de visitantes. Apesar disso, algumas das principais motivações identificadas na análise histórica (a necessidade de mudança de ambiente, a formação pessoal e a educação, a curiosidade cultural, a espiritualidade e o status social, etc.), continuam a ser pertinentes na análise do turismo contemporâneo.

Para Pearce, o turismo é uma extremidade de um amplo aspecto do lazer e acredita que a pesquisa geográfica pode trazer contribuições significativas para o planejamento, desenvolvimento e gerenciamento do turismo nas localidades, considerando o deslocamento das demandas turísticas um ponto relevante para o estudo do fenômeno. (Pearce, 2003).

Pearce ainda afirma que até a década de 1960 poucos estudos sobre turismo foram realizados, mas, que a relevância da atividade para o desenvolvimento das localidades tem feito com que novos estudiosos se interessem pelo tema. Segundo ele,



“é sintomática, nessa tendência, proliferação de jornais novos e cada vez mais especializados em turismo”. (Pearce, 2013).

Enquanto fenômeno sociocultural característico das sociedades pós-revolução industrial, o turismo tem fortes sobreposições espaciais, que se manifestam de diversas maneiras e em diversos pontos do espaço, formando uma rede mundial composta de pontos de emissão, pontos de recepção e raios de fluxos materiais e invisíveis. Nessa rede, os pontos de recepção são classificados pelos mais diferentes nomes: centros turísticos, locais turísticos, regiões turísticas, áreas receptoras, etc.

Segundo CHARON (2001), "os seres humanos são seres sociais influenciados por interação, padrões sociais e socialização." E o turismo é a atividade que proporciona à sociedade essa interação na forma de novas oportunidades de trabalho, formas diferentes de interpretar os fatos devido a "troca de ideias", curiosidades e trabalhos em equipe.

Em resumo, “[...] o turismo compreende as atividades que realizam as pessoas durante suas viagens e estadas em lugares diferentes ao seu entorno habitual, por um período consecutivo inferior a um ano, com finalidade de lazer, negócios ou outras” (OMT, 2001, p. 38).

Assim, as motivações de viagens e os espaços turísticos, alguns entendidos como destinos, fazem parte de uma rede de significados pessoais e sociais, e sua análise nos auxilia a compreender não só uma nova convivência social e sua relação com a natureza, mas também, novas possibilidades mercadológicas que envolvem todo o processo de desenvolvimento e de consolidação da atividade turística e muitos de seus atores sociais.

Nas últimas décadas, essa prática do turismo revela diversificação que se traduz na multiplicação das formas como a sua experiência se concretiza. Isso diz respeito tanto aos interesses dos turistas, dando visibilidade ao aparecimento dos tipos de turismo, como aos elementos de atração, com reflexos no perfil e na caracterização das destinações turísticas, demanda e oferta influenciando uma à outra em tal processo.

Nesse contexto a literatura especializada passou a exhibir, em diferentes abordagens sobre as manifestações turísticas recentes, a exemplo, o turismo pós-moderno. Claramente inspirada nos debates sobre a pós-modernidade, relevantes na teoria contemporânea sobre a vida social – especialmente envolvendo questões de cultura e arte, mas com alcance sobre diversos campos, entre eles a filosofia – essa expressão é observada em trabalhos que privilegiam vivências turísticas específicas e em reflexões mais gerais sobre o significado do desenvolvimento do turismo no período atual.

Entender o turismo como fenômeno da modernidade é atribuir significados distintos entre viajantes e turistas. Na modernidade, com o processo de industrialização, são evidentes que a prática do turismo estava relacionada à fuga das atividades cotidianas, do estresse urbano e dos problemas pessoais atrelados às condições de trabalho e, de alguma maneira, viajar consistia numa forma de assegurar o tempo livre.

O homem vivendo em sociedade inter-relacionou campo e cidade entrelaçados na organização espacial dos centros sociais, ou seja, o homem e sua comunidade no território urbano ou rural interligados. E, em busca do equilíbrio emocional e físico (psicofísico) cada vez mais procura o contato com o meio ambiente (homem x equilíbrio x natureza) com intenção de harmonização.

A história dimensiona um início de um segmento turístico real, em crescimento, com potenciais ainda incalculáveis. Entre acertos e erros na forma de gestão inicial, acredita-se que surge um novo marco, o da participação comunitária rural baseada no cooperativismo, sentimento de pertencimento e associativismo.



O Turismo de Base Comunitária (TBC), ou Turismo Comunitário, consiste em um modelo de desenvolvimento turístico centrado nos recursos (humanos, naturais e de infraestrutura) endógenos de determinada localidade. Assim, carrega em sua essência o protagonismo das comunidades receptoras na gestão e oferta de bens e serviços turísticos (COSTA, 2013).

Nesse sentido, objetiva-se compreender e discutir a prática do turismo de base comunitária no assentamento de reforma agrária Eldorado, localizado no município de Santo Amaro / BA. O Eldorado, assim nomeado em sensibilização ao massacre Eldorado dos Carajás, foi ocupado no dia 18 de maio de 1997 recebendo a imissão de posse no dia 30 de dezembro de 1997. Hoje, 46 famílias estão assentadas mais a capacidade é de 50 famílias. Abrangendo uma área de 634,400 hectares, visando o plantio de culturas de subsistência, houve supressão de vegetação em área correspondente a aproximadamente 15% da área total do PA.

A metodologia deste artigo enquadra-se como exploratória, tendo utilizado, como procedimentos, as pesquisas bibliográfica e documental, a partir de livros, teses, dissertações, artigos, folhetos que abordam o conceito de turismo de base comunitária, turismo em assentamentos de reforma agrária e turismo de base comunitária no meio rural. Segundo Lakatos e Marconi (1990 apud Cairo, 2003), “a pesquisa bibliográfica, ou de fontes secundárias, abrange toda bibliografia já tornada pública em relação ao tema de estudo [...]”. Tais fontes têm como objetivo aproximar o pesquisador com o universo do tema, ou seja, coloca o pesquisador diretamente ligado com tudo que foi escrito sobre o assunto, deixando o mesmo inserido no assunto de tal forma a torná-lo capaz acrescentar ao tema ideias e observações por ele realizadas.

A pesquisa documental foi realizada basicamente em três documentos da Fundação Juazeirense para o Desenvolvimento Científico e Tecnológico Econômico, Sócio - Cultural e Ambiental - FUNDESF, sendo o termo de referência: Fomento a atividades não agrícolas, agroindústrias e comercialização em assentamentos de reforma agrária da Bahia e dois relatórios técnicos do estudo integrado de turismo de base comunitária no projeto de assentamento Eldorado.

Além de visitas realizadas ao assentamento Eldorado no ano de 2013 com a equipe do programa Terra Sol, lançado em 2004, que faz parte do Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA) e do Plano Plurianual (PPA), que definem os programas prioritários do Governo Federal. O principal objetivo do Terra Sol é fomentar à agroindustrialização e à comercialização além de atividades não agrícolas como turismo rural, artesanato e agroecologia. Também foram realizadas visitas ao assentamento no ano de 2016 por conta dos primeiros estudos direcionados a minha pesquisa de mestrado em Análise de Desenvolvimento Regional e Urbano pela Universidade Salvador.

A metodologia elaborada pela equipe Terra Sol teve caráter participativo, objetivando o desenvolvimento de um Estudo Integrado, que foi construído em uma ação conjunta, pois contou com o apoio do núcleo de técnicos do Programa de Assessoria Técnica, Social e Ambiental à Reforma Agrária - ATEs e sua realização teve a participação direta da comunidade, de acordo com as etapas abaixo relacionadas:

- 1 – Articulação com lideranças da comunidade;
- 2 – Leitura de artigos e teses sobre reforma agrária e economia solidária desenvolvidas por instituições de ensino, políticas públicas (MDA e INCRA), cadernos de turismo desenvolvidos pelo MTur, informações dos Movimentos Sociais, além de consulta a sites governamentais, Redes de Turismo e Ong's que possam vir a colaborar com o desenvolvimento das ações de Turismo nos pontos de assentamentos – PA's;



3 – Atividades de Campo: visita para confirmar a demandas do assentamento; executar uma oficina de sensibilização TBC; construir uma análise de ambiente do assentamento, com produção da Matriz FOFA e da cartografia social do PA; aplicar o inventário turístico do MTur adaptado pela equipe Terra Sol voltado para realidade dos PA's, e avaliar trilhas e demais locais com potencial turístico identificados e sugeridos pela comunidade, fazendo uso de GPS e equipamento fotográficos.

Como resultado dessas ações foi elaborado um documento chamado de Estudo Integrado, que está disponível no INCRA e no próprio assentamento Eldorado, com foco no Turismo Rural na Agricultura Familiar (TRAF) e no Turismo de Base Comunitária (TBC), que tem como objetivos: confirmar demandas que identificam as potencialidades turísticas do Projeto de Assentamento (PA); estimular e apoiar a produção associada ao turismo e a prática agroecológica; apresentar alternativas para as vulnerabilidades identificadas; e propor alternativas de renda para as famílias assentadas.

Sendo assim, o artigo foi estruturado em quatro partes, além desta introdução e das considerações finais. A primeira retrata, de forma sucinta sobre a prática turística sustentável no meio rural no Brasil, que permitiu embasar com elementos chaves que está diretamente ligado a prática do TBC. A segunda parte apresenta o turismo de experiência na sociedade pós-moderna; em seguida, na terceira, a discussão refere-se o turismo comunitário como uma alternativa para o desenvolvimento rural. Por fim, na quarta parte, o Turismo de Base Comunitária praticado no Assentamento Eldorado.

2 A PRÁTICA TURÍSTICA SUSTENTÁVEL NO MEIO RURAL NO BRASIL

O homem vivendo em sociedade inter-relacionou campo e cidade entrelaçados na organização espacial dos centros sociais, ou seja, o homem e sua comunidade no território urbano ou rural interligados. E, em busca do equilíbrio emocional e físico (psicofísico) cada vez mais procura o contato com o meio ambiente (homem x equilíbrio x natureza) com intenção de harmonização.

Surge então o conceito de desenvolvimento sustentável oficialmente declarado na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, realizada em 1972, na cidade de Estocolmo, Suécia, e, por isso, também chamada de Conferência de Estocolmo. A importância da elaboração do conceito, nessa época, foi a de unir as noções de crescimento e desenvolvimento econômico com a preservação da natureza, questões que, até então, eram vistas de forma separada.

Em 1987, foi elaborado o Relatório “Nosso Futuro Comum”, mais conhecido como Relatório Brundtland, que formalizou o termo desenvolvimento sustentável e o tornou de conhecimento público mundial. Em 1992, durante a ECO-92, o conceito “*satisfazer as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades*” tornou-se o eixo principal da conferência, concentrando os esforços internacionais para o atendimento dessa premissa. Com esse objetivo, foi elaborada a Agenda 21, com vistas a diminuir os impactos gerados pelo aumento do consumo e do crescimento da economia pelo mundo.

No meio de tantas diversidades naturais, culturais, sociais e econômicas, a humanidade reivindica mais transparência e mais respeito ao meio em que vivemos às pessoas e à natureza. Com o intuito de ficar além dos pensamentos e afirmar essa conduta e conceito, nasce o termo turismo sustentável na década de 1980. Para Butler (apud Partidário, 1999, p.81):



Turismo sustentável é o turismo que se desenvolve e mantém numa área (ambiente, comunidade) de tal forma e a uma tal escala que garante a sua viabilidade por um período indefinido de tempo sem degradar ou alterar o ambiente (humano ou físico) em que existe e sem pôr em causa o desenvolvimento e bem-estar de outras atividades e processos.

Nessa corrente, a inserção de novos setores de trabalho no meio rural, como o turismo, oferece a oportunidade de inserir um aumento na renda dos agricultores familiares através de fatores motivacionais de pessoas interessadas por lugares singulares, onde o produto ou serviço apresente uma densidade cultural exclusiva e as sensações estejam presentes, mas de forma natural e verdadeira, além de motivar a permanência dos jovens no campo, ao criar a possibilidade de continuidade às atividades rurais dos mais velhos pelos mais jovens e o desenvolvimento de outras atividades não agrícolas como o artesanato e a agroindústria.

A década de 1980 é considerada como marco inicial do turismo rural no Brasil, e surge como atividade econômica em crescimento, conforme dados do Ministério do turismo (MTur, 2012). Várias transformações vêm acontecendo ao longo desse tempo, principalmente, no que tange a relação entre o ser humano e o meio em que ele vive. A importância dada à conservação dos recursos naturais, ao modo de vida de comunidades tradicionais e à preocupação com a qualidade dos alimentos, como o aumento da procura de produtos orgânicos, demonstra uma tendência ao consumo consciente somada a atitudes mais saudáveis.

O segmento do Turismo Rural é definido pelo Ministério do Turismo no Brasil como o “conjunto de atividades turísticas desenvolvidas no meio rural, comprometida com a produção agropecuária, agregando valor a produtos e serviços, resgatando e promovendo o patrimônio cultural e natural da comunidade”, em áreas antes submetidas, prioritariamente, às atividades agrícolas.

O turismo rural também representa uma alternativa ao turismo de massa. Barreto (1998, p. 110), aponta como tendência a busca por hotéis e pousadas familiares situados em locais isolados, onde o turista convive com os proprietários e participa do cotidiano da vida no campo.

Ao mesmo tempo em que o turismo rural desponta como atividade que pode resgatar áreas economicamente estagnadas, ele também pode representar um alento à preservação de ambientes naturais. Para Talavera (2000, p. 152) “O turismo rural [...] é hoje contemplado como ferramenta estratégica na conservação do meio ambiente e na preservação das culturas locais”.

Com o surgimento da atividade no país houve uma série de medidas tomadas com o intuito de apoiar a atividade como a criação do Programa Institucional de Apoio ao Departamento de Desenvolvimento do Turismo Rural, integrado no âmbito da Política Nacional do Turismo 1996-1999.

O turismo rural pode ser uma oportunidade para a localidade, haja vista que pode trazer alguns benefícios que remetem ao desenvolvimento e crescimento local.

Segundo Campanhola e Silva (2000, p. 147),

O turismo no meio rural consiste em atividades de lazer realizadas no meio rural e abrange várias modalidades definidas com base em seus elementos de oferta: turismo rural, turismo ecológico ou ecoturismo, turismo de aventura, turismo cultural, turismo de negócios, turismo jovem, turismo social, turismo de saúde e turismo esportivo. (CAMPANHOLA & SILVA, 2000, p. 147).



De acordo com o Mtur (2008), embora o turismo no meio rural venha crescendo enquanto atividade econômica, ainda se verifica uma série de imprecisões referentes às múltiplas concepções, manifestações e definições. O órgão acrescenta ainda que esses diferentes entendimentos, em vez de caracterizar e identificar cada lugar tende a criar situações ambíguas que prejudica a atividade turística.

Hoje o Brasil encontra-se na rota do turismo convencional e também diferenciado como é o caso do turismo de aventura, turismo no espaço rural e o turismo rural. Acompanhando a tendência de países como a França e os Estados Unidos que acolheram essas novas ramificações do turismo devido a existir uma demanda reprimida e que busca de forma eficiente uma preservação da cultura em seus países.

3 O TURISMO DE EXPERIÊNCIA NA SOCIEDADE PÓS-MODERNA

O turismo ganha força na modernidade com novas opções e oportunidade de roteiros, variedades de hotéis, agências, restaurantes, enfim, de serviços diversos. A importância desta atividade para a economia mundial, está associada ao motivo de que com a chegada dos turistas ocorrerá conseqüentemente o aumento do consumo, produção de bens e serviços gerando assim a criação de novos empregos.

Embora, o turismo seja caracterizado como um importante vetor de dinamização econômica, ele não se restringe apenas a isso, já que se caracteriza, também, pela prática cultural e social, além de promover a interação entre a comunidade autóctone e os visitantes.

Por isso é importante ressaltar a importância de um bom planejamento turístico que trata de forma séria a sustentabilidade. É esta sustentabilidade que irá garantir a população e sua cultura uma segurança quanto à preservação, continuidade de renda e cuidados com o meio em que vive.

Com uma incontestável capacidade de integrar elementos sociais e naturais, o turismo é uma atividade que, no século XX tornou-se importante variável na economia mundial. Particularmente, ao longo das três ou quatro últimas décadas, tal atividade vem sendo progressivamente reconhecida e utilizada por diversos países do mundo como um importante instrumento de desenvolvimento socioeconômico, capaz de equacionar desequilíbrios existentes em cidades, regiões e países.

O conceito de “pós-modernidade” é polêmico, pouco compreendido e não é aceito de forma unânime. Existem diversas formas de interpretar o pós-modernismo, como existem diversas formas de interpretar a modernidade.

Segundo Jameson (2002) esse momento seria marcado pelo pós-guerra, no início dos anos 1950, sucedida nos anos 1970 pelo neocolonialismo, a revolução verde e a informatização. Já Harvey (1992) sugere que, desde aproximadamente 1972, vêm ocorrendo grandes mudanças nas práticas político-econômico-culturais, as quais estão vinculadas a uma nova maneira de interpretarmos o tempo e o espaço na organização capitalista; é nesse contexto que o autor situa a condição da pós-modernidade.

Nas últimas décadas, a literatura sobre o setor de turismo passou a exibir numerosas tentativas de caracterização de experiências turísticas julgadas condizentes com modos de comportamento e de consumo pós-modernos. A expressão turismo pós-moderno é utilizada frequentemente nesses estudos.

Falar em turismo pós-moderno significa, o contrário, a prática turística não massificada ou padronizada. O objeto da denominação é o conjunto de numerosos modos de consumir lazer e entretenimento, por grupos ou tipos específicos de turistas, cuja existência força reconhecer a presença significativa de uma demanda fragmentada



e individualizada. Esse fazer turístico representa uma novidade nesse setor, refletindo as importantes mudanças das últimas décadas.

Essa reconfiguração do turismo pós - moderno também é influenciada pela nova concepção de desenvolvimento, o desenvolvimento sustentável, apoiado numa interpretação interdisciplinar e na noção de “espaço” material e imaterial, lugar concreto e abstrato, cenário de interações, conflitos e transformações, ponto de contato simbólico entre local e global, e que influencia todos os seus atores sociais. (Irving *et.al.*, 2005).

Nesse contexto é possível dizer que o turista contemporâneo reassume, em parte, o papel de viajante, uma vez que vivenciar a experiência turística torna-se parte do seu desenvolvimento pessoal e não somente por uma necessidade do anticotidiano e contrária ao trabalho. As motivações de viagens são múltiplas e circunstanciais. Este turista mantém o papel de consumidor, porém a subjetividade da viagem não poderá ser negligenciada, uma vez que a curiosidade humana permanece e o espírito da errância faz parte do cotidiano.

O turismo contemporâneo é um grande consumidor da natureza e sua evolução, nas últimas décadas, ocorreu como consequência da busca do “verde” e da “fuga” dos tumultos dos grandes conglomerados urbanos pelas pessoas que tentam recuperar o equilíbrio psicofísico em contato com ambientes naturais durante seu tempo de lazer (RUSCHMANN, 1997, p. 9).

Com os avanços tecnológicos, o turista já chega com informações básicas sobre a localidade, além do mais ele não busca somente a contemplação de uma paisagem, ou de determinado monumento histórico, ele atualmente faz questão de estar inserido de uma forma plena no cotidiano dessa comunidade, seja apenas ouvindo histórias, ou até mesmo participando de algum processo produtivo, seja ele agrícola ou artesanal.

No campo do turismo, percebe-se que a Internet tem tido um papel cada vez mais essencial na produção e consumo de serviços turísticos. Além disso, vivenciamos hoje uma compressão cada vez maior do tempo e espaço em função do desenvolvimento de tecnologias diversas. Não só em aspectos comunicacionais, mas também as viagens “físicas” têm se tornado cada vez mais curtas, independente dos meios de transportes utilizados. As distâncias geográficas não têm sido obstáculos para o deslocamento de populações, principalmente quando este ocorre por motivos de lazer e entretenimento.

Atualmente, a revolução tecnológica ensejada pelas tecnologias da informação modificou substancialmente a base material do capitalismo, remodelando a esfera individual em seus diversos aspectos (CASTELLS, 2002).

O avanço tecnológico cria marcas de tempo e caracteriza gerações. Na atualidade as novas tecnologias que compõem o mundo digital estão cada vez mais presentes cotidianamente em todos os segmentos sócio econômicos, e não poderia ser menos influente na atividade turística, campo onde a comunicação digital tem sido um dos principais influenciadores na tomada de decisões para demanda e oferta.

Quando se fala de modernas tecnologias digitais, Castells (1999, p. 68) afirma que “(...) o processo atual de transformação tecnológica expande-se exponencialmente em razão de sua capacidade de criar uma interface entre campos tecnológicos mediante uma linguagem digital comum na qual a INFORMAÇÃO É GERADA, ARMAZENADA, RECUPERADA, PROCESSADA E TRANSMITIDA”.

O efeito das novas tecnologias e as mudanças de comportamento do turista implica para a mudança comportamental do prestador de serviços, que com isso precisa aderir às novas tecnologias para permanecer atualizado e, dessa forma, competitivo diante das novas tendências.



3.1. Turismo de experiência

O turismo dito convencional, além de afastar definitivamente o visitante das populações locais, representa uma decadência de produção cultural, pois não valoriza os saberes locais. Essa aculturação generalizada é o principal resultado desta modalidade de turismo. Em consequência, temos como resultado deste fenômeno, as populações locais, com destaque maior para os jovens, desejam atingir um padrão de vida que observa nesses visitantes, sem representar a realidade na qual está inserido.

Acabam abandonando seu modo de vida tradicional para se inserirem em empreendimentos que não trazem nenhum benefício social, econômico ou cultural. Não existe espaço dentro do turismo convencional, emprego que valorize a cultura local, os sabores e saberes tradicionais. As oportunidades de trabalho em que surgem são de subemprego, cuja renda não resolve de forma eficaz a demanda de sobrevivência. O turismo convencional normalmente destrói tudo aquilo que ele pretende ver e vender, beneficiando apenas uma pequena parcela de empresários.

Não é possível se definir a Experiência de uma forma abrangente devido à diversidade de aplicações provenientes de sua etimologia. Do Grego: *Empeiria* e do Latim *Experientia*, do verbo *Experiri*, (experimentar).

De acordo com o Novo Dicionário Aurélio (2004), Experiência significa:

Prática da vida, habilidade, perícia, prática, adquiridas com o exercício constante duma profissão, duma arte ou ofício, Prova, demonstração, tentativa, ensaio, conjunto de conhecimentos individuais ou específicos que constituem aquisições vantajosas acumuladas historicamente pela humanidade e conhecimento que nos é transmitido pelos sentidos.

Segundo Kant (1781), todo o conhecimento “a priori” é adquirido por meio da Experiência, a qual ativa a faculdade do conhecimento humano através dos objetos do meio que “excitam os sentidos”, produzindo representações dos mesmos ou induzindo a comparações, agrupamentos ou isolamento destes.

O setor turístico tem registrado alterações significativas dos padrões da procura, com os turistas modernos mais interessados em vivenciar experiências e em usufruir de atividades diversificadas e de alta qualidade (Zhang e Marcussen, 2007).

A fim de discutir o Turismo de Experiência, se faz necessário um aporte dos conceitos do mesmo fenômeno que surgiu na área econômica, na década de 90. Duas linhas principais de pesquisa foram abordadas com relação à Economia de Experiência, que levantarão bases para a conceituação do tema.

Neste contexto, surgiram os conceitos da Economia da Experiência (PINE; GILMORE, 1999) e da Sociedade dos Sonhos (JENSEN, 2002), tendências oriundas da ciência econômica que têm se difundido em diferentes setores, inclusive no turismo. A essência dos termos concentra-se na criação de experiências e emoções que o consumo de determinado produto propicia ao consumidor, oportunizando vivências individualizadas e, desta forma, singulares. O consumo de um produto satisfaz não apenas uma necessidade evidente, mas gera uma série de outras satisfações de âmbito subjetivo. “Enquanto as ‘mercadorias’ são fungíveis, os bens tangíveis e os serviços intangíveis, as experiências são memoráveis”. (Pine e Gilmore, 1999).

Pine e Gilmore (1999) batizaram de Economia da Experiência a forma de comercialização na qual o consumidor não adquire simplesmente um produto ou serviço, mas sim, paga “para passar algum tempo participando de uma série de eventos memoráveis” (PINE; GILMORE, 1999, p.2). Com isso, não se compra algo com o



intuito de que este exerça simplesmente sua função, mas sim, que possibilite satisfazer outros desejos a ele relacionados, indo ao encontro das ideias de Jensen (2002) e Marcuse (1968).

De forma mais prática, Pine e Gilmore propõem princípios básicos para ultrapassar o modelo tradicional da “experiência”: o tema deve mexer com o senso de realidade do cliente, trabalhando com noções de forma, múltiplos espaços e tempo, de forma integrada e alinhados com a operação do negócio.

Assim, migrando para o turismo, o indivíduo não vai à praia apenas para tomar sol ou um banho de mar, ele vai buscar um conjunto de sensações proporcionadas a todo instante, em todo momento que ele considera estar consumindo o produto turístico.

As bases do turismo de experiência estão focadas na capacidade de observar o “algo mais”, sem o comprometer os recursos naturais e principalmente do modo de vida local. É a preservação do patrimônio imaterial local, como as raízes culturais da comunidade.

4 O TURISMO COMUNITÁRIO COMO UMA ALTERNATIVA PARA O DESENVOLVIMENTO RURAL

O Ministério do Turismo apoia a formulação de projetos em que o turismo é indutor do desenvolvimento local e da geração de emprego e renda. São priorizadas áreas de investimentos com impactos socioeconômicos e territórios de baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Para a Coordenação-Geral de Estruturação do Turismo em Áreas Priorizadas, os projetos com base nos valores de economia solidária promovem inclusão social.

Na perspectiva de uma nova demanda, e na oportunidade de inclusão na atividade turística de comunidades distanciadas do contexto da economia globalizada, surge uma nova modalidade turística capaz de oferecer as mais variadas oportunidades de inserção e opção de vivências aos turistas: o turismo de base comunitária.

Para o Projeto Bagagem (2011), o turismo comunitário é a atividade desenvolvida pela sociedade local, onde a comunidade tem autonomia sobre os recursos locais e empreendimento por meio de participação coletiva. Nesse tipo de turismo, a comunidade é proprietária dos empreendimentos turísticos e há a preocupação em minimizar o impacto ambiental e fortalecer ações de conservação da natureza.

O Turismo de Base Comunitária (TBC) é a atividade desenvolvida pela sociedade local, onde a comunidade tem autonomia sobre os recursos locais e empreendimento por meio de participação coletiva. A comunidade diante desse novo modelo de desenvolvimento tem que sentir parte do processo, pois através do sítio de pertencimento no qual fazem parte, os membros sentiram donos e detentores de seus patrimônios, ou seja, o turismo de base comunitária requer planejamento participativo, pois a partir dessa perspectiva a comunidade é auto gestora do seu negócio visando o bem comum. Conforme o Projeto Bagagem, o TBC é voltado para as seguintes características: Turismo da Comunidade - onde a comunidade é proprietária das ações e gestões turísticas locais; Para a Comunidade - principal beneficiada; Atração Principal - seu modo de vida, sua forma de organização, projetos sociais, tradição cultural, atividades econômicas são valorizados e respeitados; Partilha cultural - são criadas para proporcionar intercâmbio cultural e aprendizagem por intermédio da troca de experiências e vivências dos visitantes ao convívio no cotidiano da comunidade; Conservação ambiental - os roteiros devem respeitar as normas de conservação da região e procuram gerar o menor impacto possível ao meio ambiente; Transparência no Uso dos Recursos - a comunidade participa da gestão e fiscaliza a utilização dos recursos disponibilizados em prol do seu desenvolvimento;



Parceria Social - a busca de entidades, agências de turismo e etc. que envolva os elos de rede e cadeia produtiva em benefício às comunidades.

O Projeto Bagagem é uma organização sem fins lucrativos que visa ao empoderamento e desenvolvimento de comunidades através do turismo sustentável. Tem como missão, apoiar as iniciativas comunitárias e, incentivar uma nova maneira, mais consciente de praticar o turismo em lugares singulares e encantadores.

Desse modo, confirmando o conceito de “turismo comunitário”. Segundo o Projeto Bagagem:

Turismo comunitário é a atividade turística que apresenta gestão coletiva liderada pela comunidade, transparência no uso e destinação dos recursos e na qual a principal atração turística é o modo de vida da população local. Nesse tipo de turismo a comunidade é proprietária dos empreendimentos turísticos e há a preocupação em minimizar o impacto ambiental e fortalecer ações de conservação da natureza. (Série Turisol de metodologias, 2010, pg.19).

Já em relação ao perfil do visitante TBC, são viajantes que se interessam em: gerar troca de conhecimentos; fazer intercâmbio entre as comunidades; respeitar o modo de vida local, seus valores e práticas sociais; valorizar a cultura popular e fazer da vivência uma ação única de experimentar o convívio com outras culturas; e, principalmente, promover o desenvolvimento local de forma responsável e sustentável.

Todos esses grupos fazem parte do ciclo de organização do Turismo de Base Comunitária. E, neste contexto, faz-se necessária a articulação e sensibilização do tema em diálogos socioculturais, para que as comunidades estejam mobilizadas para implementação de planejamentos, planos de trabalho desenvolvidos em conjunto e com identidade própria, fortalecendo o sentimento de pertencimento do patrimônio comunitário.

O Turismo de Base Comunitária praticado no meio rural dinamiza atividades não agrícolas como opções de desenvolvimento de potenciais através da agroindústria, da economia solidária e de demais atividades sustentáveis, a exemplo da agroecologia, como diversificação das atividades rurais, sejam elas implantadas por comunidades ribeirinhas, quilombolas, pescadores, marisqueiras ou por demais grupos sociais de trabalhadores rurais.

Por tornar consciente uma forma de apropriação comunitária por autogestão e por optar pela não adaptação e cooptação pelo turismo convencional, surge o turismo de base comunitária, onde a comunidade age e interage como principal sujeito de desenvolvimento do turismo com foco na inclusão social e na distribuição de renda.

Sendo o propósito principal diversificar as ações desenvolvidas no campo (ou na roça) por motivo de dificuldades financeiras ou como renda extra para incrementar períodos sazonais de temperatura, estação turística e na produção agropecuária, a exemplo da estiagem da colheita ou baixa no rebanho, passou-se a receber convidados de forma espontânea e, posteriormente, turistas, visitantes que vinham em busca de novas experiências, podendo conceber o modo de vida do campo, apreciando as atividades cotidianas como a cavalgada, a pesca artesanal, a colheita, passeio de carroça, os carro de boi, passeio em trilhas, a pulada de fogueira, danças de quadrilhas, as músicas e repentes, o beiral da janela para apoiar os braços e avistar o horizonte, dentre outras características de um povo forte, sábio e vistoso.

Um ponto importante também sobre o turismo rural é a possibilidade de abertura de mercado para produtos agrícolas produzidos pelas famílias rurais e que se encontram impossibilitadas de comercialização, por falta de demanda na região produzida e pela



inviabilidade de transporte e venda em outras regiões, no qual a demanda existe em grande quantidade. Ou seja, o turismo proporciona uma possibilidade de escoamento de produção e um aumento na receita de produtos agrícolas antes não tão colaboradores a renda familiar.

Segundo Silva (2000), o turismo rural também tem um papel fundamental na gestão territorial, uma vez que o mesmo tem a capacidade de estimular o aproveitamento do potencial endógeno de um determinado local. Tal potencial surge como uma forma de manutenção de características culturais de uma população.

5 TURISMO DE BASE COMUNITÁRIA NO ASSENTAMENTO ELDORADO

O Assentamento Eldorado, antiga “Fazenda Pitinga” está localizado no território de identidade do Recôncavo Baiano, dentro do município de Santo Amaro. Ele se encontra a 3 km do município e a 77 km da capital do estado. A inexistência de placas informativas ou de sinalização ao dirigir-se e no PA Eldorado, salvo o nome da escola local.

A estrada não pavimentada encontra-se em boas condições para veículos de tração 4 x 4, carros convencionais têm algumas dificuldades de acesso, inclusive em maior nível de dificuldades em períodos chuvosos, por apresentar relevo acidentado e umidade do solo, provocando uma terra escorregadia no caminho.

As vias internas de acesso ao assentamento são feitas de estrada de chão batido, cascalhado e argiloso, e tem boa acessibilidade, porém as vias de dentro dos roçados e trilhas não estão em boas condições de uso, provocando dificuldades para completar os caminhos a serem percorridos.

Vinculados ao movimento social MST, a agrovila deste assentamento dispõe de uma boa infraestrutura com uma casa sede, um refeitório, um galpão comunitário usado para as assembleias, uma casa de farinha comunitária, uma escola, casas de moradia, cerca de perímetro, estrada de acesso, Caixa d'água, açude pequeno porte, e um restaurante na beira da estrada com sinuca, usada como lazer dos assentados.

O PA possui rede elétrica contribuição do programa Luz para Todos do Governo Federal, água encanada na maioria dos lotes, sendo que existe ainda a utilização de captação de água por gravidade, em relação ao saneamento básico existe cisterna e fossa comum, um telefone público, sinal de telefonia celular da vivo e antena parabólica.

As casas possuem fossa negra e o lixo é tratado individualmente sendo queimado pelas famílias; aqueles que possuem animais separam o lixo orgânico como forma de alimento aos mesmos. Outro problema enfrentado pelas famílias e o aceso dentro do PA em período de chuva, pois o chão é de terra e com a umidade, gera muita lama deixando a trânsito difícil. Em relação às questões de infraestrutura o assentamento não possui um posto de saúde.

O assentamento Eldorado é marcado pela história do cacau, nele encontram-se duas antigas barcas aonde os grãos do cacau eram seco. Este assentamento está dentro do bioma da Mata Atlântica, marcado com riquezas naturais e com a presença do Rio da Penha, que segundo relato dos assentados, está localizado a 500 metros da agrovila.

Os atrativos naturais, culturais e religiosos do assentamento são instrumentos de suma importância para o crescimento do Turismo Rural, como alternativa à instabilidade da renda agrícola e que, ao mesmo instante, possa estar unindo à atividade principia da agricultura familiar. Segundo Beni (2003), Turismo Rural se dá pelo deslocamento de pessoas a espaços não urbanos, em roteiros programados ou espontâneos, com ou sem pernoite, participando do cotidiano das atividades agrícolas.



Isto apenas reforça o conceito de turismo rural na reforma agrária e de base comunitária, ou seja, a atividade turística vem a complementar a atividade agrícola, utilizando do cotidiano e as práticas tradicionais, costumes cultura e vivência do homem do campo como produto e atrativo capazes de motivar demandas, aproveitando os espaços e atrativos existentes no PA, os quais reforçam o hibridismo desta atividade relacionada com outros potenciais.

O turismo de base comunitária é uma atividade presente no assentamento com a visita de turistas nacionais e internacionais, curiosos para conhecer a plantação do cacau na casa de uma família. Segundo os assentados, os turistas vêm acompanhados de guias oficiais de Salvador. Eles acrescentam que o roteiro feito para eles começa pela visita de Santo Amaro – Recôncavo Baiano – Assentamento Eldorado – Cachoeira – Muritiba. Os assentados se mostram atentos à prática do turismo rural e pedagógico no assentamento.

Os atrativos turísticos inicialmente encontrados no PA Eldorado por meio da visita técnica exploratória são: o modo de vida rural da comunidade, casa de farinha, utilização de barcas, roças, plantações, lavouras, hortas oriundas da agricultura familiar, experiências agroecológicas e seu ciclo de produção, que fazem parte do cotidiano dessas famílias.

Além disso, existe a prática de um turismo bem particular, o pedagógico que se apresenta com maior destaque dentre outras modalidades praticadas no assentamento. Grupos de estudantes de estrangeiros visitam o assentamento para viver a experiência do meio rural e estudar a forma do Movimento Social na Conquista pela Terra.

Para Andriolo e Faustino (2000, p. 165) “o turismo pedagógico seria o que serve às escolas em suas atividades educativas que envolvem viagens”. Os autores destacam a importância de as escolas conhecerem e utilizarem este tipo de turismo como elemento complementar fundamental da formação educacional de crianças e adolescentes.

O turismo pedagógico é importante porque proporciona ao indivíduo sentimentos de conservação, manutenção e valorização dos bens patrimoniais, culturais e ambientais. Por este fator, a possibilidade de expansão espacial do conhecimento para além das quatro paredes torna-se uma importante ferramenta em que a riqueza das ações pedagógicas dá significado às aprendizagens.

Esses visitantes se interessam em conviver com pessoas de culturas diferentes, fazer intercâmbio com comunidades, gerar relação de troca de conhecimento, praticar o respeito, harmonia e compreender o sentido da vida das pessoas locais, seus valores, práticas sociais, a memória, a história, enfim aprimorar o conhecimento em cultura popular, estabelecendo um intercâmbio e vivência entre o visitante e a comunidade assentada.

O Turismo de Base Comunitária em assentamento, hoje, é percebido pelo Movimento como a oportunidade de dar visibilidade às problemáticas enfrentadas na luta pela Reforma Agrária. O MST sabe que, diante de um modelo de organização social perverso e de agricultura insustentável, a organização dos trabalhadores do/no campo atrai olhares “turísticos” para além da mera contemplação da paisagem. É óbvio que tem consciência de que há também quem busque os assentamentos visando apenas ter experiências não obtidas na cidade, mas não é isso que o Movimento busca incentivar e nem o seu propósito é meramente que os assentamentos sejam um espaço de restauração da força de trabalho do capital.

E para dar conta disso, o assentamento conta com seus recursos naturais e o saber-fazer de seus moradores, que são vendidos aos visitantes que buscam desde um contato com a natureza, o bucólico, até um reencontro com a comida típica do campo e seus costumes.



Nesse movimento de oferecer o contato entre a população em geral e os assentados, reside o momento crucial da possibilidade transformadora. Ou seja, da mesma forma como já foi mostrado, a visita pode ganhar uma dinâmica de reconhecimento do “outro” e, nesse sentido de troca e respeito (BARI, 2005), também pode ser o momento de alienação, de afastamento do visitante da realidade, do contexto histórico e do papel do assentamento de Reforma Agrária.

Assim, o turismo no assentamento se apresenta como uma prática do turismo feito em pequena escala que considera as particularidades e especificidades das áreas rurais promovendo a diversificação da economia regional melhorando as condições das famílias assentadas, interiorizando o turismo, diminuindo o êxodo rural, promovendo o reencontro dos cidadãos com as suas origens rurais e com a natureza, criando alternativas que valorizam atividades rurais, integrando propriedades rurais e comunidade, e resgatando a autoestima do campesino. (MARTINS; MORETTI, 2004).

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste estudo foi discutir as configurações do movimento de turismo de base comunitária (TBC) em assentamentos de reforma agrária, com ênfase no caso do Assentamento Eldorado.

O TBC em assentamentos tem se projetado como uma proposta fortemente associada ao turismo sustentável e ao desenvolvimento local. Considera-se, entretanto, que tamanha visibilidade requer um pouco mais de cautela. É preciso instituir parâmetros, sistematizar experiências e reconhecer os limites desta proposta.

Constata-se ainda que a atividade turística de base comunitária, na medida em que apresentam aos moradores dos núcleos urbanos a realidade rural, bem como dos assentamentos de reforma agrária, auxilia na desmistificação a respeito do funcionamento dos mesmos. Nesse sentido, a implantação de atividades turísticas em assentamentos configura-se ainda como uma alternativa para a valorização da agricultura familiar, atividade imprescindível para a produção de alimentos no país.

Assim, espera-se que essa breve reflexão sirva para incitar o debate a respeito da atividade turística em assentamentos de reforma agrária, bem como despertar para a necessidade de vincularmos tais atividades a assuntos de interesse geral, como, por exemplo, a divisão de terras.

De acordo com Carneiro (1998), o rural não se define somente pela atividade agrícola. Também vem sendo ampliadas as atividades não agrícolas, resultando num caráter de pluriatividade. Surgem, portanto, novas formas de arranjos territoriais capazes de promover uma reorientação da capacidade produtiva ou mesmo meios alternativos de vida no campo como: lazer, turismo, conservação de ecossistemas, agricultura ecológica, educação ambiental entre outros. Nesse sentido, o desafio é aliar o cotidiano com a cultura local para impulsionar o desenvolvimento.

Diante disso, acredita-se que para o assentamento Eldorado, o turismo de base comunitária, de cunho pedagógico e de experiência, se apresenta como uma alternativa contundente para intermediar esse diálogo, já que as visitas ao assentamento têm como objetivo principal o conhecimento do modelo social desenvolvido pelo MST e suas unidades produtivas, que possuem um modelo cooperativista auto gestor.

A consolidação da atividade turística dependerá de esforços coletivos, mas fundamentalmente do empoderamento da Associação local animada no sentido de ser protagonista dos destinos das famílias que lutam pela permanência no campo. Para que possamos pensar essas e outras ações junto com outros atores da atividade turística é necessário que os moradores assentados estejam introduzidos nessas discussões.



Segundo Marques (2004, apud, BANDUCCI JUNIOR, 2014, p. 8) devido à prática do turismo em assentamentos ser recente, existe certa resistência dos assentados em mudar os seus hábitos agrícolas e adotar uma nova prática. Já que se entende que o turismo como prática não deve tirar o foco do ambiente rural e sim gerar divisas ao homem do campo, se configurando como uma atividade complementar e secundária para angariar renda.

Dessa forma o turismo em assentamentos promove o intercâmbio de características culturais e conhecimento. Outro ponto positivo é a abertura de mercado para os produtos produzidos no local, sejam esses produtos artesanatos, frutas, verduras e animais. Ou seja, o turismo oferece uma oportunidade de escoamento de produção. (CASSIMIRO FILHO; et al, 2009, p. 4).

O turismo em assentamentos passa por muitos desafios, principalmente à falta de divulgação da atividade por órgãos regionais e pela falta de apoio dos gestores em âmbito municipal, estadual e muitas vezes federal. Não dando a importância devida à atividade do turismo rural.

Dessa forma pode-se concluir que o turismo é um fator de transformação social em comunidades de assentados, em vista que o mesmo não apenas complementa a renda do pequeno agricultor como também promove um aumento na qualidade de vida da população através de da geração de empregos e a profissionalização da comunidade, como também a preservação ambiental e a sustentabilidade das produções agrícolas e não agrícolas apresentadas na comunidade.

A relevância deste trabalho está na possibilidade da criação de mais uma atividade que agregue renda aos assentados do Eldorado. Nesse sentido, o turismo de base comunitária no espaço rural pode vir a se tornar um eficiente meio de complementar a renda dos moradores assentados ao mesmo tempo em que divulga experiências bem sucedidas da reforma agrária e desmistifica o MST.

Vale ressaltar, contudo, que não se esgotam neste trabalho as discussões acerca do turismo de base comunitária em assentamentos de reforma agrária, tendo em vista o papel de cada participante que compõe a rede das atividades do turismo. Além de que, novas reflexões e questionamentos podem surgir a partir das ponderações aqui apresentadas.

REFERÊNCIAS

BANDUCCI JUNIOR, A. **Turismo no assentamento rural Andalucia (MS): uma experiência autônoma e comunitária.** Universidade Estadual do Mato Grosso do Sul: 2012.

BARI, R. F. **Turismo solidário e MST: o turismo como ponte para um intercâmbio cultural.** Monografia: Casper Libero. 77 f., 2005.

BUTLER, Richard. **Sustainable tourism – looking backwards in order to progress?** In: HALL, Michael e LEW, Alan. (Org.). *Sustainable tourism: a geographical analysis.* Essex, UK: Addison Wesley Longman Limited, 1998. p. 25-34.

CAIRO, Thiana de Souza. **Turismo Cultural Rural: uma alternativa de desenvolvimento para a costa do cacau.** Dissertação (Mestrado em Cultura & Turismo) Ilhéus BA: UESC, 2003.

CAMPANHOLA, Clayton & SILVA, José Graziano da. **O agroturismo como nova fonte de renda para o pequeno agricultor brasileiro.** IN: ALMEIDA, Joaquim



Anécio. Turismo rural ecologia, lazer e desenvolvimento. São Paulo: EDUSC, 2000.
CANDIOTTO, Luciano Zanetti Pessoa.

CAMPOS FILHO, A. V., CAZENAVE-TAPIE, R., CHAVES, I.M.F. & RANGEL, I.K.D. (2010). Turismo Rural de Base Comunitária em Assentamentos de Reforma Agrária: a breve trajetória do Programa Terra Sol do INCRA-BAHIA. In: Anais do VII Congresso Internacional de Turismo Rural e Desenvolvimento Sustentável-CITURDES. (pp.556). Porto Alegre, RS.

CASSIMIRO FILHO, F.; LIMA, V. P; SILVA, T. N. **Turismo rural: uma estratégia de desenvolvimento rural para o assentamento Coqueirinho. Fortaleza/CE: UFC, 2009.**

Castelos, M. (1999). **A sociedade em rede.** São Paulo: Paz e Terra.

COSTA, H. A. **Destinos do turismo: percursos para a sustentabilidade.** Rio de Janeiro: FGV, 2013.

EMBRATUR. Plantur. **Plano nacional de turismo 1992 -1994.** Brasília: EMBRATUR, 1992.

EMBRATUR. (2002). **Conta Satélite do Turismo: Brasil: 1999.** Brasília: EMBRATUR.

HARVEY, David. **Condição Pós-Moderna.** Loyola, São Paulo: 1992.

HARVEY, D. 1996. **A condição pós-moderna.** São Paulo: Loyola.

IGNARA, Luís Renato. **Fundamentos do turismo.** 1. ed. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2001.

IRVING, M.A. 2005 b. **Turismo, ética e educação ambiental.** In: IRVING, M. A e AZEVEDO, J. (Orgs.). Turismo: o desafio da sustentabilidade. São Paulo: Futura, 2002.

JAMERSON, Fredric. **Pós-Modernismo: A Lógica Cultural do Capitalismo Tardio.** São Paulo: Editora Ática. 2002.

JANG S. and Wu, C.E. (2006): **Seniors' travel motivation and the influential factors: An examination of Taiwanese seniors.** Tourism Management 27:306-316.

JENSEN, Rolf. **The dream society 2: heartstorm.** JP Boger, 2002.

JENSEN, Rolf. **The dream society 2: heartstorm.** JP Boger, 2002.

MARCUSE, Herbert. **A ideologia da sociedade industrial.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1968.

MARTINS, J.S. **Reforma agrária: o impossível diálogo sobre a História possível.** Tempo social, v. 11, n. 2, p. 97-128, 1999.

MATTEI, L. **Turismo rural e ocupações rurais não agrícolas: o caso de Santa Catarina. In: O novo rural brasileiro: novas atividades rurais.** CAMPANHOLA, C.; GRAZIANO da SILVA, J. (Orgs.) Brasília, DF: Embrapa, 2004. V.6. Cap.6.



OLIVEIRA, Antônio Pereira. **Turismo e desenvolvimento: planejamento e organização**. 3ª ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2001.

PEDRÃO, Fernando Cardoso. **Novos rumos, novos personagens**. BRANDÃO, Maria de Azevedo (Org.). Recôncavo da Bahia: sociedade e economia em transição. Salvador: 12 Fundação Casa de Jorge Amado; Academia de Letras da Bahia; universidade Federal da Bahia, 1997. P.219-239.

PINE, B. Joseph. e GILMORE, James H. **The experience economy: work is theatre & every business a stage**. Boston: Harvard Business School, 1999.

PROJETO BAGAGEM (2011). **Semeando o Turismo Comunitário Pelo Brasil. Série Turisol de Metodologias** – Turismo Comunitário – Parte 1. São Paulo, SP: Projeto Bagagem.

RUSCHMANN, D. **Turismo e planejamento sustentável: a proteção do meio ambiente**. Campinas: Papirus, 1997.

SANTOS, Milton. **A revanche do território**. Folha de São Paulo, São Paulo, 3 ago.1997. p. 3.

SANTOS, Milton. **Por uma Geografia Nova**. Da crítica da Geografia a uma Geografia Crítica. São Paulo: Editô da Universidade de São Paulo, 1988.

SECRETARIA DE TURISMO DO ESTADO DA BAHIA – **SETUR**. Disponível em: <<http://www.bahia.com.br/baia-de-todos-os-santos/>>. Acesso em: 15 de ago. 2020.

SEI (Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia). Publicações de estudos sociodemográficos. Bahia: SEI, 2013. Disponível em:<https://www.sei.ba.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2289&Itemid=265> Acesso em 15 de ago. 2020.

TALAVERA, Agustín Santana. **Antropologia do turismo: analogias, encontros e relações**. São Paulo:Aleph, 2000



Água como suporte para o turismo na Chapada Diamantina: O caso do Rio Paraguaçu.

Water as a support for tourism in Chapada Diamantina: The case of Paraguaçu River

Layla Monique Carvalho Silva

Gestora Ambiental – UNIFACS. Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Urbano da Universidade Salvador.
E-mail: laylamonique97@gmail.com.

Juliana Matos de Azevedo

Graduação em Engenharia Ambiental e Sanitária, Universidade Salvador – UNIFACS.
E-mail: julianamazevedo@outlook.com.

Naeli Bárbara Costa Pereira

Graduação em Engenharia Ambiental e Sanitária, Universidade Salvador – UNIFACS.
E-mail: naelipereira7@gmail.com.

Resumo

Os principais rios do estado da Bahia nascem na Chapada Diamantina, como é o caso do Rio Paraguaçu, responsável por abastecimento de água para boa parte do estado, manutenção de ecossistemas da região e formação de belíssimas paisagens. Tendo em vista a importância do Paraguaçu para os baianos, esse artigo tem como objetivo identificar o seu potencial turístico e a qualidade das suas águas. Os resultados mostram que mesmo com a interferência antrópica, as águas do Rio Paraguaçu ainda se mantêm em bom estado de preservação e apenas a navegação no alto, médio e baixo curso foi apresentada como atrativo turístico.

Palavras-chave: Água Paraguaçu, Chapada Diamantina, Turismo.

Abstract

The main rivers of the State of Bahia are born in Chapada Diamantina, as is the case of the Paraguaçu River, responsible for supplying water to a good part of the state, maintaining ecosystems in the region and forming beautiful landscapes. Bearing in mind the importance of the Paraguaçu for bahians, this article aims to identify their tourist potential and the quality of their waters. The results show that even with the anthropic interference, the waters of the Paraguaçu River are still in a good state of preservation and only navigation in the high, medium and low course was presented as a tourist attraction.

Keywords: Water, Paraguaçu, Chapada Diamantina, Tourism

1 INTRODUÇÃO

Os principais rios do Estado da Bahia nascem na Chapada Diamantina. Mais de 50% dos rios dessa região fornecem água ao Estado, como, por exemplo, os afluentes que perenizam o rio Paraguaçu (MATTA, 2006). A Chapada Diamantina, localizada a 477,7 km de Salvador, possui biodiversidade singular, a rede hidrográfica da região, com a fauna e flora, proporciona as suas principais paisagens, com quedas d'água e estações balneárias de águas limpas. São particularidades que justificam o potencial turístico da região, tornando sua preservação de grande importância (FLORA, 2019).

A região assume um papel estratégico na gestão de recursos naturais no Estado da Bahia por conta de sua elevada biodiversidade, presença de espécies raras e por ser a principal provedora de água para parte do semiárido baiano (MAGALHÃES, 2007). A água faz parte da maioria das paisagens naturais, seja como forma de cachoeira, cascata, rios, gruta, lagoa, mar e aquário natural. São essas paisagens naturais os principais motivadores do ecoturismo, assim como dos demais segmentos turísticos desenvolvidos no meio ambiente (PAIXÃO; FRANCO).

Associado à melhor qualidade de vida, o turismo tem se destacado como uma das atividades que mais tem crescido nos últimos anos. Visto que, os recursos naturais são a base das atividades turísticas, as ações de planejamento devem estar voltadas para a prática do turismo sustentável, considerando que esta seria a melhor opção de preservação, evitando o processo de destruição do mesmo, pois “ao mesmo tempo em que a atividade turística simboliza o uso e a apropriação [...] também simboliza o empreendedorismo, a conquista, a descoberta, e o sonho de muitas pessoas” (CORIOLANO; VASCONCELOS, 2008, p. 13).

Ressalta-se que o turismo vem se tornando parte integrante do estilo de vida para um número cada vez mais crescente de pessoas em todo o mundo, ou seja, este está sendo relacionado como sinônimo para a obtenção de uma boa qualidade de vida, ao tempo que se reverte em ganho econômico para aqueles que a desenvolvem, bem como na conservação do meio ambiente, uma vez que, conforme relacionado anteriormente, para execução de atividades que envolvam os elementos naturais, estes necessitam estar, impreterivelmente em bom estado de conservação, de modo a atrair visitantes para o local, como pode ser observado nos dizeres de Seabra (1999, p. 5): “O turismo como qualquer outra atividade econômica, deve estar inserido numa proposta mais ampla de planejamento, que considere os demais setores ligados à economia e ao ambiente”.

Compreender a dinâmica e a interação existente entre o ser humano e o meio ambiente constitui, atualmente, um dos grandes desafios impostos aos estudiosos, não só pela complexidade dos diversos tipos de contato, mas, também, pela apropriação de espaços sem conhecimento real da sua fragilidade (Observatório do Turismo, 2016).

Tendo em vista a importância desse rio, não só para a Chapada Diamantina, mas para todo o Estado da Bahia, esse artigo tem como objetivo identificar o potencial turístico do rio Paraguaçu e a qualidade das suas águas, a partir de dados de pesquisa publicada. O artigo está dividido em partes, começando pela introdução, seguindo com o turismo na Chapada Diamantina e o Rio Paraguaçu, metodologia, resultados e discussões e considerações finais.

2 O TURISMO NA CHAPADA DIAMANTINA E O RIO PARAGUAÇU

A paisagem é base da atividade turística, explorada como atrativo para os visitantes em determinada localidade. O impacto visual do ambiente a ser visitado pelo turista deve sempre ser positivo; nesse sentido, e com o intuito de se primar pela



sustentabilidade (ambiental, sociocultural e econômica) do turismo, a paisagem (meio ambiente) sempre dever ser preservada a fim de mantê-lo (FERREIRA; LOPES; ARAÚJO, 2012).

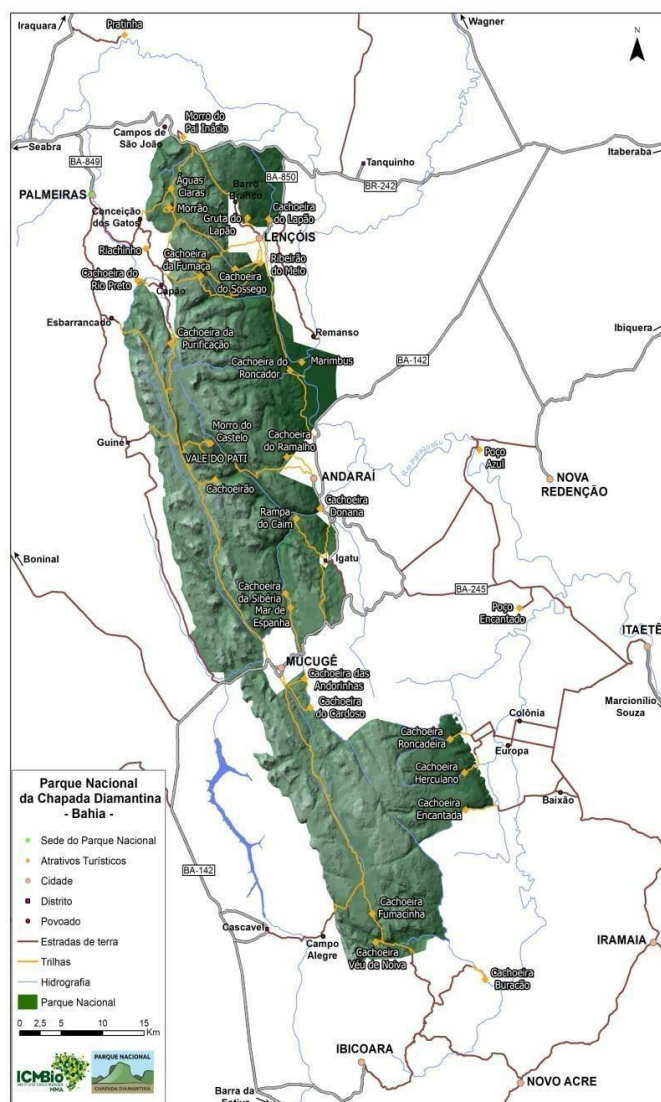
O meio ambiente pode ser considerado como a base da atividade econômica vinculada ao turismo e, por isso, apresenta uma série de limitações e, também, de oportunidades para exploração e desenvolvimento. Segundo Ruschmann (1997), a perpetuação da atratividade dos recursos turísticos é, portanto, a base do desenvolvimento sustentável do turismo.

A Chapada Diamantina apresenta um ecossistema singular, expondo paisagens, esculpidas de acordo com as leis naturais da geologia, onde se destacam relevos montanhosos tipo platôs, além de falésias, grutas, rios subterrâneos de águas límpidas que fluem para todos os cantos, gerando inúmeras quedas d'água, em meio às matas virgens. Tudo isso, testemunhando a vocação turística da região (MATTA, 2006).

Com uma área de 64.303 km², ocupa cerca de 10% da área territorial do Estado da Bahia (Figura 1), constitui-se em um dos principais destinos ecoturísticos do Brasil (Brito, 2005), de modo que o seu potencial para o desenvolvimento de atividades de turismo da natureza já se encontra em franco desenvolvimento. Dentro desse cenário, encontra-se o rio Paraguaçu, considerado como o mais importante sistema fluvial da Bahia, responsável por mais de 60% da água que abastece a capital baiana (PEREIRA, 2012).

A vegetação existente ao longo rio, por se tratar de área de preservação permanente, protegida por lei, desempenha diversos papéis ecológicos relevantes na manutenção da biodiversidade, principalmente na proteção dos recursos hídricos (ALBUQUERQUE, 2010).

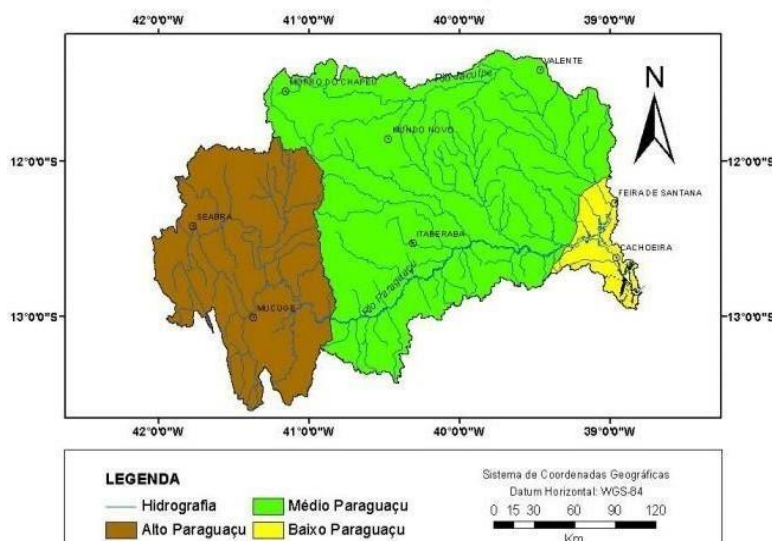
Figura 1 – Chapada Diamantina, com destaque para os atrativos naturais do Parque Nacional e o Rio Paraguaçu



Fonte: ICMBIO (2008).

Em virtude de sua extensão a Agência Nacional de Águas (2010) dividiu a bacia hidrográfica em três trechos: Alto Paraguaçu (trecho a montante da confluência do rio Santo Antônio), Médio Paraguaçu (entre a foz do Santo Antônio e a barragem de Pedra do Cavalo), e Baixo Paraguaçu (trecho a jusante da referida barragem) como mostra a figura 2.

Figura 2 – Região do alto, médio e baixo curso do Rio Paraguaçu na Chapada Diamantina - BA



Fonte: Adaptado de Bahia (2000).

O Paraguaçu é navegável no baixo curso, desde a foz até as cidades de Cachoeira e São Félix. No caminho entre a foz e Cachoeira, passa por Maragogipe. Neste trecho possui um grande potencial turístico. A cultura, o folclore e as paisagens naturais fazem do Paraguaçu um local especial para se visitar. O acervo arquitetônico das suas margens é uma das suas grandes atrações. Fortaleza colonial nas margens do Paraguaçu. A navegação comercial pelo baixo curso do rio sempre foi feita por saveiros, que entravam e saíam do Paraguaçu circulando com mercadorias e fazendo a ligação entre o Recôncavo e Salvador. Hoje em dia os saveiros são mais raros, mas sempre aparecem ao longo do rio (SETUR, 2015).

A urbanização desordenada das bacias hidrográficas pode gerar diversos desequilíbrios ao meio ambiente e, conseqüentemente, danos ao homem. Uma das conseqüências provocadas pela falta de planejamento da ocupação e uso do solo é a alteração de alguns processos inerentes ao ciclo hidrológico e, por conseguinte, na disponibilidade hídrica com quantidade e na qualidade da água necessária para utilização. As principais causas desses processos estão relacionadas com a limitada gestão do uso do solo, da infraestrutura de água, práticas inadequadas de sustentabilidade urbana e baixo investimento (TUCCI, 2008).

3 METODOLOGIA

A metodologia adotada para o desenvolvimento deste trabalho consistiu em revisão de literatura referente ao turismo na Chapada Diamantina e o rio Paraguaçu. Foram utilizados dados qualitativos de pesquisa realizada em campo a fim de avaliar a qualidade das águas superficiais do citado rio e sua possível relação com o fluxo turístico.

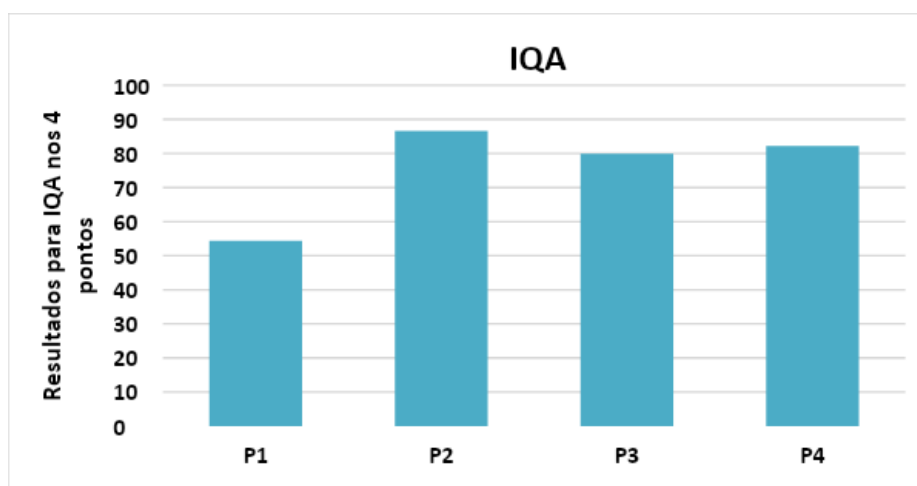
4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

De acordo com Oliveira (2013), a remoção da cobertura vegetal ao longo da bacia hidrográfica do rio Paraguaçu, provocada pelo desmatamento e constantes

queimadas para fins de atividades agrícolas e formação de pastagens, vem afetando negativamente a qualidade dos corpos d'água, principalmente na região do alto rio Paraguaçu, no município de Mucugê - BA. O desmatamento da vegetação nativa na bacia hidrográfica, principalmente nas nascentes, causa um impacto ambiental gravíssimo reduzindo a vazão pela baixa infiltração da água da chuva até o lençol d'água, interferindo na manutenção de fluxos d'água, provocando, a morte de afluentes e, posteriormente, do rio principal (NASCIMENTO, 2003).

A respeito da degradação e qualidade da água do Rio Paraguaçu foi utilizado como referência os dados de uma pesquisa de campo realizada no mês de agosto de 2019 e publicada em novembro do mesmo ano, a respeito da qualidade das águas superficiais em quatro pontos do Rio. O primeiro ponto está situado na nascente do rio, em Barra da Estiva, o segundo na entrada de Ibicoara, o terceiro na saída de Ibicoara e o quarto em Mucugê, ao lado de uma Estação de Tratamento de Água - ETA. O gráfico 1 mostra os resultados para o Índice de Qualidade da Água – IQA, que é o principal indicador qualitativo usado no país e foi desenvolvido com o intuito de avaliar a qualidade da água para o abastecimento público, após o tratamento convencional (ANA, 2019).

Gráfico 1 - Resultados para o Índice de Qualidade das Águas em pesquisa feita no Rio Paraguaçu



Fonte: SILVA; AZEVEDO, 2019.

O P1 (nascente) obteve menor pontuação, mas está dentro dos níveis aceitáveis, se enquadrando como boa. O resultado no P1 pode ser justificado por ser o ponto que se encontra mais comprometido por ter possíveis perfurações de poços próximos, o que acaba comprometendo sua preservação, considerando que, duas semanas antes da coleta realizada para o estudo, a nascente estava seca, conforme informações da Presidente da ONG Nascentes do Paraguaçu, Daniele Villar. Os pontos 2, 3 e 4 se enquadraram como ótimos. Os resultados em todos os pontos, em especial no P4, localizado em Mucugê é caracterizado por grande fluxo turístico, mostram que mesmo com a influência da urbanização, retirada de parte da mata ciliar e perfurações no solo para criação de poços artesianos, ainda mantém uma ótima qualidade da água (SILVA; AZEVEDO, 2019).

Em relação ao turismo, apenas a navegação foi apontada como atrativo no Rio Paraguaçu, com a exceção do trecho do rio em Mucugê (fotos 1 e 2), no ponto

conhecido como Goiabeira, muito frequentado por moradores e turistas para recreação.

Fotos 1 e 2 – Ponto de turismo aquático no Rio Paraguaçu em Mucugê



Fonte: SILVA; AZEVEDO, 2019.

A navegação foi sempre um fator importante na história do rio Paraguaçu, tanto do ponto de vista histórico quanto do econômico. O transporte de pessoas e cargas é marcado desde o uso de rústicas canoas pelos índios e população ribeirinha, até os sofisticados navios entre o século XIX e meados do XX (COSTA, 2007). O autor chama a atenção para dificuldade da prática de turismo aquático, tendo em vista que vários trechos do rio são repletos de pedras.

De acordo com Pedro Tomás (1981):

“A princípio, a navegação no baixo Paraguaçu somente era feita por meio de canoas, saveiros de pequeno, médio e grande porte. No curso alto, bem como no médio, e entres os trechos encachoeirados, sua navegação, até hoje, somente é possível para pequenas embarcações”.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, foi possível observar que, mesmo com o grande potencial turístico que a Chapada Diamantina tem, o rio Paraguaçu ainda é pouco explorado para atividades que promova o turismo aquático, sendo limitado apenas a navegação e banho em um dos trechos na cidade de Mucugê.

A degradação do rio em alguns pontos pode ser fator negativo na atividade turística, considerando que a qualidade da água é um fator determinante no desenvolvimento da mesma. O turismo, de alguma forma, contribui para a qualidade de vida e saúde das pessoas. Por isso, se faz necessário uma gestão mais eficiente para incentivá-lo no Paraguaçu, de forma sustentável, trazendo reflexos também para a economia.

A adoção de práticas de gestão ambiental voltadas para o turismo no Paraguaçu, poderia alterar a falta de incentivo e opções existentes em relação a atividades aquáticas. Tais práticas, desenvolvidas com planejamento, iriam evidenciar o forte potencial que o rio tem, além de fortalecer a economia local.

É fundamental que haja continuidade de pesquisas que busquem compreender o turista, o ambiente em que este se insere e a qualidade da água, para que assim seja



possível avançar no planejamento sustentável dos atrativos turísticos que o Paraguaçu dispõe.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, L. B. et al. **Restauração ecológica de matas ciliares: uma questão de sustentabilidade**. Planaltina: Embrapa Cerrados, 2010. p. 1-75.

ANA - Agência Nacional das Águas. Disponível em: <<http://hidroweb.ana.gov.br/cd4/index.htm>>. Acesso em: 20/01/2020.

BAHIA (Estado). **Mapa Geológico Digital do Estado da Bahia**. Companhia Baiana de Pesquisa Mineral (CBPM). Salvador: Secretária da Indústria e Comércio. Governo do Estado da Bahia, 2000.

BRITO, F. E. M. -2005- **Os ecos contraditórios do turismo na Chapada Diamantina**. Ed. EDUFBA. Salvador-Bahia/Brasil, p. 418.

CORIOLOANO, L. N. M. T; VASCONCELOS, F. P. **Sustentabilidade e insustentabilidades do turismo litorâneo**. Revista da Gestão Costeira Integrada, n. 8, v. 2, 2008, p. 11-23.

COSTA, H. H. F. G. da. **Água Grande, Pedras Duras; história e memórias do Rio Paraguaçu: um olhar cultural sobre populações ribeirinhas**. III ENECULT. 2007.

FACHRUDIN, H. T. Planning for Riverside Area as Water Tourism Destination to Improve Quality of Life Local Residents, Case Study: Batuan – Sikaming River, Medan, Indonesia.

MAGALHÃES, S. S. **Análise do perfil do estilo de vida por atividade de turismo na natureza: o caso da cidade de Mucugê-Bahia**. 2007.

MAGALHÃES, S. S. **ANÁLISE DO PERFIL DO ESTILO DE VIDA POR ATIVIDADE DE TURISMO NA NATUREZA: O CASO DA CIDADE DE MUCUGÊ- BAHIA**. Ilhéus, 2007.

MATTA, P. M. O GARIMPO NA CHAPADA DIAMANTINA E SEUS IMPACTOS AMBIENTAIS: UMA VISÃO HISTÓRICA E SUAS PERSPECTIVAS FUTURAS. Repositório UFBA, 2006.

NASCIMENTO, C. E. S. et al. **Phyto sociology of there maining xerophytic Wood land associated to an environmental gradient at banks of the São Francisco river - Petrolina, Pernambuco, Brazil**. Revista Brasileira de Botânica, v. 26, n. 3, p. 271-287, 2003.

PEDREIRA, P. T. **O rio Paraguaçu e a sua navegação**. Salvador.

PEREIRA, M. C. N. Composição do Comitê da bacia hidrográfica do rio Paraguaçu: análise da origem geográfica e do setor econômico representado por seus membros como fatores intervenientes na gestão participativa de recursos hídricos. Dissertação



(Mestrado) - Centro de Desenvolvimento Sustentável. Universidade de Brasília – UnB. Brasília – Distrito Federal. 2012.

PEREIRA, M. do C. N., SAITO, C. H. É possível desvirtuar a participação social na gestão dos resíduos hídricos? Análise espacial aplicada ao comitê de bacia hidrográfica do rio Paraguaçu, BA. Espaço & Geografia, v.15, n.1, p.21-48, 2012.

PRODETUR NACIONAL. **Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável – PDITS**. Salvador, 2015.

SETUR. Secretaria de Turismo do Estado da Bahia. **Turismo no Rio Paraguaçu**. 2015.

SILVA, L. M. C., AZEVEDO, J. M. **Estudo da Qualidade das Águas Superficiais do Rio Paraguaçu, Chapada Diamantina – BA**. XVII Semana de Análise Regional e Urbana – SARU. Universidade Salvador, 2019.

SILVA, P. V. da. **A importância da água para a percepção turística na bacia do rio formoso em Bonito-MS**. 2015. 257 f. Tese (doutorado) - Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Tecnologia, 2015.

TUCCI, C. E. M. **Águas Urbanas** – Brasília: Ministério das Cidades, 2008. UFBA/Centro de Estudos Baianos, 1981. n. 91, p. 11.



Da cidade dos mortos a espaços turísticos: um destaque para o cemitério Campo Santo (Salvador/BA)

From the city of the dead to tourist spaces: a highlight for the Campo Santo Cemetery (Salvador / BA)

Mariane Reis Vila Verde

Mestre e doutoranda em Desenvolvimento Regional e Urbano pela
Universidade Salvador, UNIFACS, Brasil.
Discente PPDRU - Bolsista FAPESB.
Email: mariane.vila@gmail.com

Priscila Nascimento Ladeia de Almeida

Mestre em Desenvolvimento Regional e Urbano pela
Universidade Salvador, UNIFACS, Brasil.
Email: priscila_ladeia@yahoo.com.br

Raissa da Matta Almeida

Mestre e doutoranda em Desenvolvimento Regional e Urbano pela
Universidade Salvador, UNIFACS, Brasil.
Discente PPDRU- Bolsista Capes
Email: raissadamattaa@gmail.com

Bruna de Souza Santos

Mestranda em Desenvolvimento Regional e Urbano pela
Universidade Salvador – UNIFACS, Brasil.
Discente PPDRU- Bolsista Capes
Email: bruna1010@hotmail.com

Antonio Gabriel Lessa Soares

Mestrando em Desenvolvimento Regional e Urbano pela
Universidade Salvador, UNIFACS, Brasil.
Discente PPDRU- Bolsista Capes
Email: gabriel.lessasoares@outlook.com

Leonardo Silvério Gonçalves de Santana

Mestrando em Desenvolvimento Regional e Urbano pela
Universidade Salvador, UNIFACS, Brasil.
Discente PPDRU– Bolsista CNPq Brasil.
Email: l_silverio@hotmail.com

Carolina de Andrade Spinola

Doutora em Geografia pela Universidade de Barcelona, Espanha.
Coordenadora e docente do Programa de Pós-Graduação em
Desenvolvimento Regional e Urbano da Universidade Salvador, UNIFACS, Brasil.
Email: carolina.spinola@unifacs.br

Resumo

Este estudo abarca o processo de formação das primeiras necrópoles e os caminhos que contribuíram para a concepção do modelo de cemitério adotado no tempo presente. Soma-se a isso, a análises das práticas e hábitos que conceberam a esses importantes sítios culturais, o valor simbólico presente na memória, na religiosidade e na paisagem arquitetônica das cidades e sociedades. Objetiva-se contribuir com as discussões que



tratam sobre espaços não tradicionais com grande potencial de atrativo turístico, neste caso, o patrimônio cultural funerário vislumbrando nos cemitérios. A metodologia adotada abrangeu a revisão bibliográfica e análise crítica dos principais teóricos sobre a temática, buscando relacionar os aspectos sobre a visitação e o turismo em cemitérios. O objeto empírico do estudo foi o Cemitério do Campo Santo, um dos principais cemitérios localizado na cidade turística de Salvador-BA. Observa-se na pesquisa, que o turismo cemitierial, a exemplo do ocorrido no Campo Santo, surge como possibilidade de exploração de um espaço urbano repleto de simbolismo e apelo cultural, ampliando o leque de atrativos turísticos da capital baiana.

Palavras-chave: Cemitério. Turismo. Campo Santo.

Abstract

This study covers the formation process of the first necropolises and the paths that contributed to the conception of the cemetery model adopted at the present time. Added to this, the analysis of the practices and habits that conceived these important cultural sites, the symbolic value present in the memory, in the religiosity and in the architectural landscape of cities and societies. The objective is to contribute to the discussions that deal with non-traditional spaces with great potential for tourist attraction, in this case, the funerary cultural heritage glimpsing in the cemeteries. The methodology adopted included the bibliographic review and critical analysis of the main theorists on the theme, seeking to relate aspects about visitation and tourism in cemeteries. The empirical object of the study was the Campo Santo Cemetery, one of the main cemeteries located in the tourist city of Salvador-BA. It is observed in the research, that cemetery tourism, like what happened in Campo Santo, appears as a possibility of exploring an urban space full of symbolism and cultural appeal, expanding the range of tourist attractions in the capital of Bahia.

Keywords: Cemetery. Tourism. Campo Santo.

1 INTRODUÇÃO

Na contemporaneidade, abordar temas relacionados à morte ainda causa estranheza, pois quase sempre é associado a excentricidades e morbidez. Contudo, a relação inerente entre vida e morte e a destinação final dos corpos são fenômenos naturais e instigantes que sempre despertaram discussões sociais, embates religiosos e permitiram a configuração do cemitério como equipamento urbano das cidades.

Definir cemitério é retornar a origem da palavra. De procedência grega, o conceito de necrópole, "cidade dos mortos", representa o significado de dormitório, estar em repouso, recinto de destino à sepultura dos mortos, e que está conectado aos sinônimos de campo-santo, cardal, fossário, sepulcrário e o popularmente conhecido, cidade dos pés juntos.

Os cemitérios são espaços físicos que registram a história, carregados de sentimentos que transcendem e se materializam nas flores, lápides, placas, esculturas, fotos e objetos, transformando cada sepultura em lugar único, de memória, recordações e acalento pessoal.

Com a heterogeneidade das culturas e o avanço das sociedades, os campos santos ou locais de enterramentos, se apresentaram como configurações de reproduções simbólicas das suas sociedades. A busca pela tentativa de materializar sensações e tudo aquilo que é subjetivo, faz crescer o hábito de homenagear os entes, e dessa forma, as sepulturas e cemitérios passam a agregar elementos artísticos, arquitetônicos e simbologias de cada época.



A conformação do atual do modelo de cemitérios surge diante das preocupações quanto a salubridade das cidades e a saúde pública. Os corpos em decomposição representavam fatores de contágio nocivos à saúde do homem, e desta forma, o cemitério passa a se localizar em pontos estratégicos das cidades, entretanto, ganham mais atenção quanto aos projetos arquitetônicos e simbolismo religioso.

Nos cemitérios, distantes de suas casas e igrejas, de suas paróquias, a céu aberto, os mortos encontrariam abrigos nos túmulos. Por isso, muitos deles reproduziram cenários de igrejas e de capelas, em escalas reduzidas, enquanto outros, assemelhavam-se às residências de seus proprietários. (...) não se tratava apenas de assegurar ao morto um lugar no céu, mas garantir também um lugar na terra, sob a proteção de uma coberta, aos cuidados da família, para lhe proteger das intempéries, e também resguardar a imagem da conservação do corpo. (MOTTA, 2010, p.56)

Com a separação e distanciamento, a “cidade dos mortos” se consumou em espaços longínquos, murados com grades e portões de acesso. Anos mais tarde, com o crescimento e expansão das cidades, os cemitérios passam a integrar a paisagem cotidiana, representando equipamentos urbanos comuns, com regras de acesso, administração e horários de funcionamento.

As necrópoles, em especial as mais antigas, guardam verdadeiros tesouros e grandes surpresas, configurando-se como galerias de arte a céu aberto, repletas de obras, peças e esculturas. A beleza da arte tumularia também se faz presente nos projetos arquitetônicos e paisagísticos dos cemitérios, com suas fachadas, jardins e construções imponentes. Enquanto os túmulos ajudam a contar a história e a cultura da cidade, destacando-se as sepulturas de personalidades famosas.

Com a desmistificação dos cemitérios, os espaços fúnebres passam a deter à capacidade em agregar uma nova função, a turística, ao observar que a prática em incluir os espaços cemiteriais nos roteiros turísticos amplia-se em larga escala. Diante disso, a pesquisa tem como objetivo principal, demonstrar a potencialidade dos espaços cemiterial no âmbito do turismo, destacando o Cemitério Campo Santo, em Salvador, Bahia-BR.

O artigo objetiva apresentar o conceito de formação dos espaços cemiteriais, associando-o as potencialidades turísticas. Partindo dessa premissa, buscou-se trabalhar com revisão bibliográfica, artigos científicos e publicações que abordam tal temática. Em termos da organização das informações, ressalta-se que além desta introdução e das considerações finais, o presente artigo encontra-se dividido em três partes. Na primeira, descreve-se o surgimento da cidade dos mortos e suas configurações, na segunda, apresenta-se os aspectos do turismo cemiterial, e por fim, na última parte, apresenta-se o Cemitério do Campo Santo sob a ótica das suas potencialidades turísticas.

2 CIDADES DOS MORTOS: O ESPAÇO CEMITERIAL

O processo de sepultamento é um evento que evoluiu ao longo do tempo, onde cada civilização demonstrou ter uma relação diferente com a morte, assim, apresentando distintos costumes na realização do ato da destinação dos restos mortais, como: sepulturas, catacumbas, mumificação, cremação, rituais, dentre outros.

A primeira cidade dos mortos surge na pré-história, em meio à agitação e movimento do homem nômade, os mortos foram os primeiros a terem uma moradia



permanente, em uma caverna demarcada e fechada por pedras, túmulos artificiais, chamada de *dólmens* ou covas coletivas (HIPÓLITO, 2011; MUMFORD, 2004).

Denominada de necrópole, a cidade dos mortos é vista neste período como a precursora das cidades, para Mumford (2004, p.13) “a cidade dos mortos antecede a cidade dos vivos”, a prática do sepultamento, desempenha o papel no desenvolvimento da cidade, por ser tornarem imãs, atraindo o retorno dos vivos, através de encontros, rituais e manifestações religiosas (MUMFORD, 2004).

Os egípcios, que detinham a crença da vida após a morte, desenvolvem a mumificação, técnica utilizada para preservar o corpo, como ritual de sepultamento e tem os seus templos e túmulos consolidados na história através das pirâmides, monumentos funerários onde se destinava os restos mortais da nobreza, um símbolo icônico da necrópole no Egito (FERREIRA, 2020; MUMFORD, 2004).

Nas cidades gregas e romanas, os túmulos e as lápides faziam parte da paisagem que antecedia as cidades. Destaca-se as duas principais formas de destinação dos corpos: à cremação, com as cinzas depositadas em urnas, e o sepultamento as margens das estradas, longe das cidades, onde surge o ato de homenagear e preservar a memória no ente falecido, através do depósito de flores e frutas, os primeiros adornos temporários em túmulos (HIPÓLITO, 2011; MUMFORD, 2004; VISSIÈRE, 2009).

Em Roma, com o crescimento do cristianismo as práticas funerárias se modificam, adotando o embalsamento dos corpos e o depósito em catacumbas ou grutas. O denominado cemitério romano, as catacumbas, eram galerias subterrâneas destinadas a reuniões dos cristãos perseguidos, sendo considerado um local sagrado de culto e de liberdade religiosa, que passa a abrigar os corpos dos cristãos falecidos na expectativa da ressurreição (PACHECO, 2000; VISSIÈRE, 2009).

Para Pacheco (2000), os sepultamentos na antiguidade eram realizados longe das cidades por questões de higiene, demonstrando assim uma preocupação com a saúde dos vivos. Contudo, no período da Idade Média, com as cidades vivenciando alguns retrocessos e perdendo elementos construídos ao longo do tempo, há o retorno do sepultamento para o convívio dos vivos, com a instalação de cemitérios nas vilas e aldeias, e a permissão de sepultamentos dentro das igrejas, mosteiros e conventos.

Neste período, o local de destinação do falecido era realizado de acordo com a sua situação social, econômica e participação política, onde os privilegiados eram sepultados em solo sagrado, nas igrejas e nas suas derivações, enquanto para os menos afortunados, restavam as valas comuns, individuais ou coletivas, sem qualquer identificação ou cerimônia (HIPÓLITO, 2011; PACHECO, 2000).

De certo modo, pode-se afirmar que a cidade dos mortos passa a compor a cidade dos vivos, e que tal mudança refletiu diretamente na saúde pública dos seus habitantes, com a redução da qualidade e expectativa de vida das pessoas. Tal fato ocorre mediante a presença de odores oriundos dos corpos em decomposição e a proliferação de doenças, uma vez que, aqueles falecidos por doenças contagiosas eram enterrados próximo às residências e as áreas de relações comerciais, geralmente em covas rasas, e com o passar do tempo os corpos ficavam expostos ao ar livre. As consequências apontadas foram determinantes para a mudança da localização geográfica dos espaços cemiteriais, transferidos então para além dos muros das cidades (PACHECO, 2000; VISSIÈRE, 2009).

No período moderno, percebe-se uma maior preocupação com a saúde urbana e a constatação de que a locação de corpos próximos às zonas urbanas, poderia refletir diretamente na propagação de doenças. Diante disso, surge a necessidade de isolamento do morto, sendo o cemitério, localizado longe das cidades, o único local de destino do corpo, adota-se também, a prática de individualização do falecido, através de caixões e



sepulturas individuais. Com a mudança do sepultamento da igreja para os cemitérios, o cristianismo passa a doutrinar a sociedade moderna a cultuar os mortos, visando não perder a aproximação com os falecidos por conta da distância física (CAMPOS, 2007; PACHECO, 2000; SILVA, 2007).

No Brasil, a construção dos espaços cemiteriais surge como a recomendação de D. Maria I em 1789, porém somente em 1828, através da efetivação da lei de D. Pedro I, torna-se obrigatório à construção de cemitérios convencionais, aqueles ao céu aberto. Como elemento de controle da vida urbana e espaço importante para as questões sanitária, principalmente para a salubridade pública, os primeiros cemitérios foram administrados por líderes religiosos católicos, que incentivaram o uso de imagens, adornos e esculturas devocionais (BORGES, 2001).

Os cemitérios convencionais seculares do Brasil têm seus túmulos adornados por imagens devocionais cristãs, das mais simples as mais luxuosas, que inicialmente foram realizadas por escultores italianos ou imigrantes, e posteriormente, a técnica foi aprendida por artistas brasileiros, tornando-se um espaço de arquitetura própria e única, onde a arquitetura funerária se destaca através da arte (BORGES, 2001).

O cenário mortuário dotado de diversos artefatos tumulares ganha força no mundo inteiro, transformando o local mórbido em museu a céu aberto, onde cada túmulo conta a sua história através da arte, expressando a época que foi construído ou a figura pública que ali se encontra sepultada.

A individualidade da memória, ao ser materializada através da arte tumular e da arquitetura fúnebre, torna-se um grande conjunto construído e consolidado. Desta forma, os espaços cemiteriais se perpetuam no tempo, não somente como um lugar de sepultamento, dor e tristeza, mas também com amplo potencial de ofertar arte, história e cultura. São espaços que refletem valores sociais, hábitos e simbologias de diversas épocas, demonstrando a capacidade em agregar uma nova função, a turística.

Para Puerto (2016), a vertente turística é potencializada diante dos espaços fúnebres serem vistos como uma herança cultural e patrimonial, tornando-se um espaço de vivência representado pela arte e arquitetura, atraindo o ser vivo para a cidade dos mortos, desmistificando as superstições que envolvem esses locais, tornando um ato estranho e perturbador em algo comum, e mostrando que a prática em buscar por espaços cemiteriais como roteiro turístico, vem ampliando-se no mundo inteiro.

3 TURISMO CEMITERIAL

Os cemitérios, visto por alguns como um local fúnebre, misterioso, sombrio e nefasto, enquanto para outros, trata-se de um local que congrega a arte, memória e uma interpretação histórico-cultural, os espaços refletem aspectos inerentes da comunidade local e sua evolução ao longo dos anos. Os padrões estéticos e estilos arquitetônicos garantem ao cemitério a imagem de um lugar místico e fúnebre com amplo espaço artístico e, conseqüentemente, educativo, histórico, de identidade cultural e religiosidade (PUERTO *et al.*, 2014; BERTONCELLO *et al.*, 2014; PEREIRA *et al.*, 2020).

Além dos aspectos que envolvem o patrimônio histórico arquitetônico e a questão sociocultural, o fato de personalidades cultuadas estarem enterradas ali, torna-se um grande chamariz para a visita aos cemitérios, como forma de recreação ou homenagens aos artistas, políticos e personalidades. Como fenômeno cultural, esse tipo de visita se vale de fatores que são buscados nas atividades turísticas, contudo, dentro do contexto e do espaço físico de um cemitério (PUERTO *et al.*, 2014;



BERTONCELLO *et al.*, 2014; PEREIRA *et al.*, 2020). Com a queda de alguns tabus e preconceitos, o cemitério passa a ser enxergado sob uma nova ótica:

Nesse sentido o cemitério passa a ser um dos arquivos de registros mais relevante de uma cidade. A exploração desse local por meio do turismo visa exaltar a cultura e retomar a história, refazendo memórias esquecidas ou desconhecidas pelas novas gerações. Ressignificar o cemitério através da atividade turística proporciona outras formas de percepção do espaço cemiterial e do mercado turístico. O turismo nas necrópoles surge como um nicho de mercado para aqueles turistas que buscam experiências, a partir das quais possam vivenciar e/ou entender a lógica do outro (PUERTO *et al.*, 2014, p. 2).

O turismo em cemitérios fomenta a aproximação ao patrimônio histórico e cultural de algumas cidades ou localidades. A visitação a túmulos de personalidades pode ser considerada, para alguns, como uma atividade sombria destinada aqueles que buscam uma atmosfera mórbida, excêntrica e com ares de necrofilia. Contudo, não deve ser confundido com a procura por locais históricos de representação de dor e sofrimento, a exemplo dos campos de concentração nazistas nas cidades alemãs e europeias. Neste caso, a visitação aos cemitérios não se resume na busca por ares fúnebres, deve-se considerar outros inúmeros motivos, a exemplo da contemplação de obras, estilos arquitetônicos presentes no local, homenagem aos mortos, adoração as personalidades, além da exploração dos sentidos e significados subjetivos (ASSUNÇÃO, 2019; PUERTO *et al.*, 2014; MOURA, 2018; PEREIRA *et al.*, 2020).

Embora aparente um ar de inovação, a história demonstra que o ato de viajar para visitar sepulturas não é algo recente. A exemplo de documentos datados do século XII, que registram os primeiros guias que indicavam aos peregrinos como chegar no sepulcro do apóstolo Tiago, localizado em Santiago de Compostela, na Espanha. Contudo, a visitação aos cemitérios como atividade turística surge nos 1980, nos EUA e Europa, e se populariza nos anos 1990 como uma segmentação do mercado turístico (ASSUNÇÃO, 2019; PUERTO *et al.*, 2014; MOURA, 2018).

Na atualidade, alguns campos-santos tornaram-se pontos de destaques dos roteiros turísticos, a exemplos de Buenos Aires, na Argentina, e Paris, na França, onde se localizam os cemitérios de *La Recoleta* e *Père-Lachaise*, respectivamente. Diversos outros povos pelo mundo também mantem o hábito de visitar as necrópoles para homenagens aos familiares ou personalidades mortas, apreciação dos túmulos, das obras de arte ou apenas para apreciar momentos de solitude e silêncio (TERRA, 2019). Conforme Quadro 1, Puerto (2015), lista os cemitérios mais visitados do mundo, considerando o estilo, a arte tumular e às personalidades ali inumadas.

Quadro 1 - Cemitérios mais visitados no mundo

Cemitério	Local/País
La Recoleta	Argentina
Père Lachaise	Paris
Săpânța	Romênia
Arlington	Estados Unidos
Hollywood Forever	Estados Unidos
Cemitério Judeu de Praga	República Checa
Staglieno	Itália

Fonte: Puerto (2015).



La Recoleta é um dos pontos turísticos mais visitados de Buenos Aires, sendo considerado um museu a céu aberto, possuindo mausoléus adornados com esculturas de estilos que vão do gótico ao *art deco*. O cemitério foi projetado pelo arquiteto e engenheiro francês Prosper Catelin, em 1822, tendo como inspiração o cemitério *Père-Lachaise*, na França. Um dos túmulos mais visitados é o da primeira dama Eva Perón, além de dezoito ex-presidentes da Argentina, entre os quais, encontra-se o de Raúl Alfonsín, o primeiro eleito depois da última ditadura militar, além de escritores como Adolfo Bioy-Casares, Silvina Ocampo e os prêmios Nobel, Carlos Saavedra Lamas e Luis Federico Leloir (BERTONCELLO *et al.*, 2014; DEJTIAR, 2016; VEJA, 2018).

O cemitério *Père-Lachaise*, na França, recebe cerca de três milhões de visitantes por ano e nele estão enterrados Sarah Bernhardt, Édith Piaf, Moliere, Maria Callas, Oscar Wilde, Chopin, Géricaut Jim Morrison e Allan Kardec, sendo este o principal motivo pelo qual muitos visitam o espaço. Para ter direito a ser enterrado no cemitério francês é preciso ter morado e morrido em Paris ou a família deve possuir um jazigo, sendo este um privilégio de poucos, muitos dos que ali estão enterrados são parentes de famílias abonadas ou personalidades mundiais (ABC, 2020; STIVANIN, 2019).

Na cultura brasileira, as visitas aos espaços cemiteriais tendem a se concentrar no Dia de Finados, como forma de homenagear familiares, entes queridos e ídolos, contudo, essa percepção vem sendo alterada diante de um novo olhar, mais atento aos cemitérios. O Cemitério da Consolação, em São Paulo, e o de São João Batista, no Rio de Janeiro, são exemplos atuais de cemitérios onde a busca pela apreciação da arte tumular fomentou a criação de roteiros e percursos guiados, voltados para turistas e estudantes (BRAGA, 2016).

No decorrer da história, por conta da influência da atividade da cafeicultura e sua forte contribuição econômica para o estado de São Paulo, o Cemitério da Consolação passou a abrigar algumas obras de artes como forma de ornamentação dos jazigos das famílias mais ricas. Atualmente, o espaço possui cerca de trezentas esculturas de artistas famosos como Victor Brecheret, Ramos de Azevedo, Luigi Brizzolara e Galileo Emendabili. Entre as personalidades famosas que estão enterradas no cemitério da capital paulista encontram-se Tarsila do Amaral, Mário de Andrade, Monteiro Lobato, Ramos de Azevedo, Marquesa de Santos, o ator Paulo Goulart, (BRAGA, 2016; CATRACALIVRE, 2017; SILVA, 2007; TERRA, 2019).

MOTTA (2009) garante que o mausoléu da Família Matarazzo, no Cemitério da Consolação, compreende um destaque a parte. Construído em 1925, pelo escultor Luigi Brizzolara, o mausoléu de aspectos faraônicos é considerado o maior do Brasil e da América do Sul, seu projeto arquitetônico conta com uma ampla cripta no subsolo, galerias laterais e uma capela no nível do observador. A construção em mármore genoveses e placas de bronze, transportados de navio da Itália ao Brasil, ocupa uma área aproximada de 150m² e uma altura que ultrapassa os quinze metros

Em 2015, o espaço do Cemitério da Consolação foi aberto para visitação noturna, guiados apenas por velas e lanternas, e em alguns túmulos foram colocados um *QR-Code* que permite, através de um aparelho celular, acessar a página com informações sobre o homenageado. Um aplicativo desenvolvido pela PUC-SP, juntamente com o Serviço Funerário Municipal de São Paulo, permite que qualquer pessoa possa visitar o cemitério sem a necessidade de um monitor. Este mecanismo permite a realização de visitas autoguiadas com roteiros montados, além de possibilitar a busca por nome de pessoas ilustres sepultadas, informações acerca da personalidade e dados dos autores das obras de arte disponíveis nos túmulos (BRAGA, 2016; CATRACA LIVRE, 2017; SILVA, 2007; TERRA, 2019).

O Cemitério São João Batista, na Zona Sul do Rio de Janeiro, foi inaugurado em 1852 pelo imperador D. Pedro II. O local abriga túmulos de grandes personalidades da história brasileira, tais como Santos Dumont, Carmem Miranda, Cazuza, Tom Jobim, Machado de Assis e Floriano Peixoto, entre outros, e encontra-se inserido em alguns roteiros turísticos. Aberto para a visitação, foi o primeiro cemitério do Brasil e da América Latina a oferecer um tour virtual pelo *Google Street View*. No espaço, existem mausoléus, sepulturas ornamentadas, esculturas, obras de arte, além de serem oferecidas visitas gratuitas, também com o auxílio um *QR-Code* para acesso as informações das personalidades ali sepultadas (ALFANO, 2014; BRAGA, 2016; CATRACA LIVRE, 2015; PIMENTA, 2016).

Além destes dois cemitérios citados anteriormente, na lista dos túmulos mais procurados no país, por turistas brasileiros e estrangeiros, encontra-se o mausoléu da família imperial, onde estão restos mortais do imperador D. Pedro II, da imperatriz Tereza Cristina, da Princesa Isabel e de seu marido, o Conde D'Eu. Estas sepulturas se localizam na Catedral de Petrópolis, a poucos metros do Museu Imperial, antiga residência de Dom Pedro II (BRAGA, 2016).

Figura 01 – Cemitérios mais visitados do mundo



Fonte: Guia da Semana, 2019.

Inquestionavelmente, a beleza oculta e intrínseca dos espaços destinados aos mortos desperta a curiosidade dos visitantes que buscam conhecer um pouco mais sobre a história, arquitetura e figuras ilustres das cidades. A Figura 01 apresenta alguns dos cemitérios mais visitados no mundo, em ordem de sequência: o cemitério *Săpânța*, na Romênia; o antigo Cemitério Judeu de Praga, na República Tcheca; o Cemitério *La Recoleta* de Buenos Aires, Argentina; o Cemitério do *Père-Lachaise* de Paris, na França; o Monte das Oliveiras de Jerusalém; e o Cemitério de *Highgate* de Londres, no Reino Unido.

Assim, para além de um ambiente mórbido e triste, o cemitério se configura um lugar repleto de representações culturais e patrimoniais, uma expressão de cidadania e urbanidade (PUERTO; BAPTISTA; MÜLLER, 2014). Neste sentido, o turismo cemiterial é considerado, pelos estudiosos e pesquisadores da área, como uma opção viável para a troca de bens simbólicos, constituindo-se em um espaço multidisciplinar e



educativo, principalmente, para quem busca apreciar a arte longe dos roteiros tradicionais e destinos massivos.

4 CAMPO SANTO E SUAS POTENCIALIDADES TURÍSTICAS

Em 1836 foi iniciada a construção do primeiro cemitério da cidade de Salvador, denominado de Campo Santo, localizado no bairro da Federação, uma área central da cidade. A região, que fica a 72 metros acima do nível do mar (AQUINO; CRUZ, 2010), corresponde a antiga Fazenda São Gonçalo, local fora dos limites da cidade na época e, administrado pela Santa Casa de Misericórdia da Bahia (ARTE FUNERÁRIA BRASIL, 2019).

Sua implantação definitiva ocorreu em 1844, ano em que se deu a desativação do Cemitério do Campo da Pólvora. Esse intervalo de tempo é justificado pela destruição parcial do cemitério devido à revolta popular conhecida como “Cemiterada”, em 1836. A manifestação contrariava a proibição do sepultamento nas igrejas, prática comum da época, e repudiava o enterro em áreas externas a estas, além de defender as antigas tradições fúnebres (CEMITÉRIO CAMPO SANTO, 2020).

Conforme visto em Aquino e Cruz (2010), na cidade de Salvador existem cemitérios públicos: municipais, localizados nos bairros de Brotas, Plataforma, Periperi, Itapuã, Pirajá, Paripe, e nas ilhas, de Maré, Bom Jesus, Paramana, Ponta de Nossa Senhora; cemitério estadual, o Quinta dos Lázaros; os pertencentes à ordem religiosa, como o da Ordem Terceira de São Francisco e da Ordem Terceira do Carmo; cemitérios pertencentes a associações de estrangeiros, Alemães, Israelitas e Ingleses; além dos espaços privados, com o Campo Santo, Santa Casa de Misericórdia da Bahia, Jardim da Saudade, Memorial da Paz e o Bosque da Paz.

Segundo Aquino e Cruz (2010), a construção do cemitério do Campo Santo se deu fora de padrões técnicos²⁹, desassistido de estudos geológicos e hidrogeológicos, e distante de aglomerados humanos, desta forma, não houveram grandes preocupações com as questões ambientais e a saúde pública. Ressalta-se que, mesmo com o funcionamento iniciado no século XIX, somente no ano de 2003 o governo brasileiro regulamentou a necessidade de licenciamento ambiental de cemitérios, através das resoluções nº 335/2003 e nº 368/2006.

A expansão urbana em Salvador e o processo de favelização permitiu a ocupação das áreas vizinhas a necrópole. Atualmente, na região limítrofe ao Campo Santo encontram-se os bairros de Alto das Pombas e Calabar, localidades marcadas por habitações de baixo padrão construtivo e ocupadas por uma população carente. Essa proximidade com o cemitério, conforme Figura 02, representa potenciais riscos ambientais e de saúde pública, geralmente relacionados a contaminação de águas superficiais e subterrâneas pelo necrochorume, como também, a dissipação de odores (AQUINO; CRUZ, 2010).

²⁹ A Lei de Ordenamento de Uso e Ocupação do Solo – LOUOS – apresenta na Lei nº 3.853/88 normas gerais e critérios de compatibilização para a localização de cemitérios. O Decreto Municipal nº 11.301/96 dispõe de normas reguladoras do funcionamento destes.

Figura 02 – Localização do Cemitério Campo Santo, Salvador-BA



Fonte: Autores, 2020.

No período recente, o Campo Santo passou por obras de ampliação, para isso, foi realizado um processo de licenciamento ambiental, dando prioridade a equipamentos do Selo Verde de Sustentabilidade, os quais permitem reduzir a quantidade de insumos utilizados e emissões atmosféricas. Conforme os administradores do espaço, as novas gavetas de sepultamento contam com um sistema informatizado, *Eco No-Leak*, que trata de forma autônoma os gases oriundos da decomposição dos cadáveres (CEMITÉRIO CAMPO SANTO, 2020).

Sua estrutura também dispõe de salas para velórios, crematório moderno, capelas para missas e cerimoniais. Em suas adjacências estão inseridos o Instituto Brasileiro para Investigação de Tuberculose – IBIT, o Hospital das Clínicas, aglomerados subnormais e o Cemitério dos Alemães, voltado para a comunidade teutônica (ARTE FUNERÁRIA BRASIL, 2020).

Ocupando uma área de mais de 60.000 m², o cemitério Campo Santo possui um acervo arquitetônico e histórico incalculáveis. Dotado de vários equipamentos, salas ecumênicas, cerimoniais, peças e obras repletas de simbologia, o espaço é reconhecido como um dos cemitérios mais tradicionais da cidade (LUIS, 2007).

Destaca-se em seu acervo, a Estátua da Fé, datada de 1936 e tombada pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN). Construída em mármore de carrara, a estátua (Figura 03) foi esculpida pelo escultor alemão Johann von Habilg e adquirida pelo Marechal de Campo Alexandre Gomes Ferrão d'Argolo (CEMITÉRIO CAMPO SANTO, 2020).

Figura 03 – Estátua da Fé, de Johann von Habilg



Fonte: Agência Brapess, 2016.

Grande parte dos túmulos do Campo Santo trazem elementos arquitetônicos greco-romanos, desta forma, muitos símbolos por lá encontrados estão ligados aos mitos da antiguidade clássica. A representação do cristianismo também se faz presente, através das cruzes, crucifixos, representação das virtudes ou entorno de elementos pagãos absorvidos no Renascimento.

O espaço do cemitério ocupa um terreno plano, horizontal, composto por sepulturas, os espaços unitários, e construções tumulares, os jazidos e carneiras, tudo isso envolto por uma paisagem arbórea. No terreno também se encontra a Capela Nossa Senhora da Piedade, construção de estilo neogótico, conhecida como Capela do Campo Santo (Figura 04). Atualmente conta com mais de 40 mil equipamentos entre ossuários, jazigos, gavetas e mausoléus (CEMITÉRIO CAMPO SANTO, 2020).

Figura 04 – Capela Nossa Senhora da Piedade



Fonte: Guia Geográfico Salvador-Turismo, 2020

A Santa Casa de Misericórdia da Bahia aderiu a tendência de outros cemitérios do mundo e adicionou o Campo Santo ao roteiro turístico de museus de Salvador. O projeto de inclusão surgiu em 2005, mas somente foi efetivado no ano de 2007, transformando o Campo Santo em um museu a céu aberto. Essa iniciativa busca incentivar, tanto os visitantes quanto os moradores vizinhos, a conhecerem a história funerária brasileira, bem como, os túmulos de grandes personalidades baianas, a exemplo do poeta Castro Alves (CEMITÉRIO CAMPO SANTO, 2020).

Intitulado Circuito Cultural, o percurso turístico do cemitério Campo Santo incorpora mais de 200 obras catalogadas, exemplificadas conforme Figura 05. Tais obras, que podem ser apreciadas por meio de visitas guiadas, são representações dos estilos renascentista, barroco, gótico, moderno e contemporâneo (CEMITÉRIO CAMPO SANTO, 2020).

Figura 05 – Obras de arte pertencentes ao Campo Santo.



Fonte: Cemitério Campo Santo, 2020

Para Salvador, uma cidade turística e com grande poder de atração ao longo de todos os meses do ano, o cemitério possui potencialidades que o permitem ser explorado como local de lazer, ensino, pesquisa, entre outros. O circuito cultural entorno dos cemitérios possibilitam a geração, direta e indireta, de emprego, trabalho e renda, através da visitação, do comércio e de serviços ligados a atividade, ao mesmo tempo em que, tende a contribuir com o resgate dos aspectos históricos da formação da cidade de Salvador.

Constata-se que a estrutura presente no cemitério comporta a realização de roteiros e atividades turísticas, ainda que sejam necessárias intervenções ou incrementos tecnológicos. De certo, à medida que os cemitérios se abrem sob novas perspectivas, o desenvolvimento do turismo tende a potencializar o espaço, atraindo notoriedade, recursos e visitantes. Ainda que persista um pensamento supersticioso entorno do cemitério, a adoção dessas novas posturas tende a ressignifica lós.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os cemitérios como “terra dos mortos” também são locais de vida, onde os indivíduos partilham símbolos, signos, práticas e valores. Considerados como espaços



sagrados, estão inseridos no cotidiano das cidades guardando consigo parte da história local. Galerias de arte a céu aberto, com a exposição de esculturas de anjos, santos e esfinges, com traçados e detalhes expressivos que transmitem uma certa sensação de paz e de sono eterno, guardando consigo o simbolismo das religiões e das superstições acerca da vida post-mortem.

De certo, as construções em formatos de caixas, feitas de cimento, pedras e tijolos, guardam apenas corpos em processo de decomposição ou restos mortais, e sem o devido cuidado ou planejamento, podem se tornar fontes de problemas ambientais e sanitários.

Essa dicotomia entre o real e o abstrato, entre a certeza e a dúvida, paira sobre os espaços cimiteriais. Por meio de sua história, registra-se o processo de implantação de um paradigma cultural desenvolvido por grupos religiosos, vertentes sociais e toda uma inter-relação entre a breve existência humana e sua desconhecida finitude.

Cemitérios, para além da sua função básica e das práticas funerárias, pode ser entendido como elemento urbano de cunho cultural, logo, aclaram-se diversas possibilidades de exploração pela atividade turística. A exemplo de outras iniciativas e posturas ao redor do mundo, o Cemitério do Campo Santo, assim como outros cemitérios de Salvador, possui atributos suficientes para se enquadrar como mais um atrativo turístico da cidade.

Para tal, se faz necessário transpondo a barreira das superstições ainda existentes, planejar roteiros inovadores, agregar produtos ou serviços e desenvolver campanhas e ações que abordem o cemitério como um patrimônio material e imaterial edificado. A visitação a tais espaços representa uma atividade humana histórica, a qual deve ser preservada e incentivada pelas atividades turísticas e práticas educacionais.

REFERÊNCIAS

ABC (Paris). **Surrealismo misterio y poesia en el cementerio parisino del Pere-lachaise**. ABC, 2020. Disponível em: <<https://www.abc.com.py/viajes/2020/10/06/surrealismo-misterio-y-poesia-en-el-cementerio-parisino-del-pere-lachaise/>>. Acesso em: 07 out. 2020.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ÁGUAS SUBTERRÂNEAS. Cemitérios: risco potencial às águas subterrâneas. **Boletim Informativo ABAS**, nº 111, p. 118, 2001.

AQUINO, J. R. F. de; CRUZ, M. J. M. Os riscos ambientais do cemitério Campo Santo, Salvador, Bahia. **Cadernos de Geociências**, n. 7, 2010.

ALFANO, Bruno. **Visita guiada no cemitério São João Batista apresenta os mais ilustres túmulos da cidade**. Extra, 2014. Disponível em: <<https://extra.globo.com/noticias/rio/visita-guiada-no-cemiterio-sao-joao-batista-apresenta-os-mais-ilustres-tumulos-da-cidade-14416534.html>>. Acesso em: 07 out. 2020.

ARTE FUNERÁRIA BRASIL. Cemitério Campo Santo Salvador (Bahia). **Arte Funerária Brasil**, 2019. Disponível em: <<https://www.artefunerariabrasil.com.br/camiterio/cemiterio-campo-santo>>. Acesso em: 03 out. 2020.



ASSUNÇÃO, Ana Paula. (2019). Cemetery tourism in Loures: the value of the transfiguration of a cemetery. *Finisterra - Revista Portuguesa de Geografia*, (111), 37-59. Disponível em: <<https://dx.doi.org/10.18055/Finis15864>>. Acesso em: 03 out. 2020.

BERTONCELLO, Rodolfo. La ciudad como objeto de deseo turístico: renovación urbana, cultura y turismo en Buenos Aires y salta (Argentina). *Gran Tour: Revista de Investigaciones Turísticas*, Buenos Aires, v. 9, n. 9, p. 4-26, jun. 2014.

BORGES, Maria Elizia. Imagens devocionais nos cemitérios do Brasil. In: XI Encontro da associação Nacional de Pesquisa em artes plásticas, 11., 2001, São Paulo. *Anais*. São Paulo: ANPAP, 2001. p. 10-15.

BRAGA, Gustavo Henrique. **Cemitérios e túmulos históricos atraem turistas no Brasil**. 2016. Disponível em: <<http://www.turismo.gov.br/%C3%BAltimas-not%C3%ADcias/5881-cemit%C3%A9rios-e-t%C3%BAmulos-hist%C3%B3ricos-atraem-turistas-no-brasil.html>>. Acesso em: 07 out. 2020.

CATRACA LIVRE. **Cemitério São João Batista é o primeiro a oferecer tour virtual pelo Google Street View**. *Catraca Livre*, 2015. Disponível em: <<https://catracalivre.com.br/criatividade/cemiterio-sao-joao-batista-e-o-primeiro-a-oferecer-tour-virtual-pelo-google-street-view/>>. Acesso em: 07 out. 2020.

CATRACA LIVRE. **Conheça o Cemitério da Consolação num tour guiado e gratuito**. *Catraca Livre*, 2017. Disponível em: <<https://catracalivre.com.br/agenda/cemiterio-consolacao-tour-guiado-gratuito/>>. Acesso em: 07 out. 2020.

CAMPOS, Ana Paula Silva. **Avaliação do potencial de poluição no solo e nas águas subterrâneas decorrente da atividade cemiterial**. 2007. 141f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Saúde Pública, Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 2007. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/6/6134/tde-25112007-172840/publico/DISSERTACAO_FSP_USP_CEMITERIOS.pdf>. Acesso em: 06 out. 2020.

CEMITÉRIO CAMPO SANTO. O Cemitério. **Cemitério Campo Santo**, 2020. Disponível em: <<https://www.cemiteriocamposanto.org.br/o-cemiterio/index.html>>. Acesso em: 03 out. 2020.

DEJTIAR, Fabian. **A história do Cemitério La Recoleta, um dos mais incríveis do mundo**. *Archdaily*, 2016. Disponível em: <<https://www.archdaily.com.br/br/802490/a-historia-do-cemiterio-la-recoleta-um-dos-mais-incriveis-do-mundo>>. Acesso em: 07 out. 2020.

FERREIRA, Lucas. Mumificação – Julgamento (Rituais). **Antigo Egito**, jan. 2020. Disponível em: <<http://antigoegito.org/mumificacao-rituais/>>. Acesso em: 03 out. 2020.

GUIA DA SEMANA. 10 cemitérios impressionantes para visitar ao redor do mundo. **Guia da Semana**, 2019. Disponível em: <<https://www.guiadasemana.com.br/turismo/galeria/cemiterios-para-visitar-ao-redor-do-mundo#gallery-img165535>>. Acesso em: 07 out. 2020.



GUIA GEOGRÁFICO IGREJAS DE SALVADOR. Capela de Nossa Senhora da Piedade. **Salvador Turismo**, 2020. Disponível em: <<http://www.salvador-turismo.com/federacao/campo-santo.htm>>. Acesso em: 06 de out de 2020.

HIPÓLITO, Paulo. Uma breve história dos cemitérios. **História e História**, mar. 2011. Disponível em: <http://www.historiaehistoria.com.br/materia.cfm?tb=artigos&id=148#_ftn8>. Acesso em: 06 out. 2020.

LUIS, Nelson. Arte e cultura no Campo Santo. **A Tarde UOL**, mar. 2007. Disponível em: <<https://atarde.uol.com.br/bahia/salvador/noticias/1246381-arte-e-cultura-no-campo-santo>>. Acesso em: 07 out. 2020.

MOTTA, Antonio. Formas tumulares e processos sociais nos cemitérios brasileiros. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 24, nº71, 2009. pp.73-93. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69092009000300006&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 07 out. 2020.

MOURA, Raíssa Souza de. **Estratégias de planejamento do Turismo no Cemitério das Irmandades em Jaguarão/RS, Brasil**. 19p. 2018. Trabalho de Conclusão de Curso (Curso de Especialização em Gestão Estratégica em Turismo) - Universidade Federal do Pampa, Campus Jaguarão, Jaguarão, 2018.

MUMFORD, Lewis. **A cidade na história: suas origens, transformações e perspectivas**. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2004. 441p.

PACHECO, Alberto. **Cemitério e meio ambiente**. 2000. 105f. Livre docência - Instituto de Geociência, Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 2000. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/livredocencia/44/tde-23062015-131326/publico//Pacheco_LivreDocencia.pdf>. Acesso em: 03 out. 2020.

PAULO, Paula Paiva. **Cemitério da Consolação terá visita noturna por seus túmulos históricos**. **PORTAL G1**, 2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2015/10/ceimiterio-da-consolacao-tera-visita-noturna-por-seus-tumulos-historicos.html>>. Acesso em: 07 out. 2020.

PEREIRA, Tércio. TURISMO CEMITERIAL: UM ESTUDO SOBRE AS EXPERIÊNCIAS NO CEMITÉRIO DA CONSOLAÇÃO A PARTIR DO TRIPADVISOR. **Reuna**, Belo Horizonte, v. 25, n. 1, p. 1-19, mar. 2020.

PIMENTA, Letícia. **Passeio pelo cemitério São João Batista Leia mais em: <https://vejario.abril.com.br/cidade/tumulos-famosos-cemiterio-2/>**. **Veja Rio**, 2016. Disponível em: <<https://vejario.abril.com.br/cidade/tumulos-famosos-cemiterio-2/>>. Acesso em: 07 out. 2020

PUERTO, Charlene Brum Del. **Turismo em cemitério: o cemitério como patrimônio e atrativo turístico, considerando a trama morte e vida nas necrópoles**. 2016. 156f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Turismo e Hospitalidade, Universidade de Caxias do Sul, Caxias do Sul, 2016. Disponível em: <



<https://repositorio.ucs.br/xmlui/bitstream/handle/11338/3332/Dissertacao%20Charlene%20Brum%20Del%20Puerto.pdf?sequence=1&isAllowed=y> >. Acesso em: 06 out. 2020.

PUERTO, Charlene Brum del; BAPTISTA, Maria Luiza Cardilane; MÜLLER, Dalila. Espaço cemiterial como patrimônio e atrativo turístico. In: XI Seminário da Associação Nacional Pesquisa e Pós-Graduação em Turismo, 2014, Ceará. **XI Seminário da Associação Brasileira de Pesquisa e Pós-Graduação em Turismo. Universidade do Estado do Ceará (UECE), setembro de 2014. Fortaleza: Anptur, 2014, p. 1-18.**

SILVA, Maria Carolina Muniz e. Turismo entre os túmulos: o caso do cemitério da Consolação em São Paulo. In: SEMINÁRIO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM TURISMO, 2007, São Paulo. **IV Seminário da Associação Brasileira de Pesquisa e Pós-Graduação em Turismo, 2007.** São Paulo: Anptur, 2007. p. 1-12.

STIVANIN, Taíssa. **Túmulo de Allan Kardec no Père Lachaise é atração para brasileiros que visitam Paris.** RFI, 2019. Disponível em: <<https://www.rfi.fr/br/franca/20191101-tumulo-de-allan-kardec-no-cemiterio-do-pere-lachaise-e-atracao-para-brasileiros-que->>. Acesso em: 07 out. 2019.

TERRA. **São Paulo e história: cinco fatos curiosos sobre o Cemitério da Consolação.** Terra, 2019. Disponível em: <<https://www.terra.com.br/noticias/dino/sao-paulo-e-historia-cinco-fatos-curiosos-sobre-o-cemiterio-da-consolacao,3da127caf1d5d0071fee0cea1caa5e0frh2rgzct.html>>. Acesso em: 07 out. 2020.

VEJA. Bomba caseira explode no Cemitério da Recoleta, em Buenos Aires. **Veja**, 2018. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/mundo/bomba-caseira-explode-no-cemiterio-da-recoleta-em-buenos-aires/>>. Acesso em: 07 out. 2020.

VISSIÈRE, Séverine Fargette. Os animados cemitérios medievais. **Revista História Viva**, maio 2009. Disponível em: <<http://historiaviva.com.br/>>. Acesso em: 06 out. 20



EIXO 03 – VULNERABILIDADES, RESILIÊNCIA E GESTÃO DE SISTEMAS SÓCIOECOLÓGICOS



Indicadores de qualidade ambiental urbana: Uma revisão sistemática

Urban environmental quality indicators: A systematic review

Aline Machado de Farias Rosa

Engenheira Ambiental e Sanitarista, Universidade Salvador – UNIFACS, Brasil.
Especialista em Energias Renováveis, Universidade Salvador -UNIFACS, Brasil.
Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Urbano,
Universidade Salvador – UNIFACS, Brasil.
E-mail: alinerosa.mf@outlook.com

Gabriel Barros Gonçalves de Souza

Doutros em Ecologia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, Brasil.
Professor do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Urbano da
Universidade Salvador – UNIFACS, Brasil
E-mail: gabrielbbarros@gmail.com

Resumo

As zonas urbanas são caracterizadas, atualmente, por conterem espaços demarcados pelas condições precárias, que oferecem riscos ambientais com prováveis efeitos negativos à saúde humana. Para que estes riscos sejam reduzidos e o desenvolvimento sustentável seja incorporado ao local, é necessário realizar um diagnóstico da Qualidade Ambiental Urbana. Essa análise é constituída pela integração de indicadores sociais, econômicos e ambientais de uma determinada região, gerando informações importantes que servem como subsídio aos órgãos competentes para a aplicação de políticas adequadas a gestão urbana do local. Este artigo tem como finalidade principal revisar sistematicamente o uso de indicadores em estudos sobre a qualidade ambiental urbana. A revisão sistemática foi conduzida nas plataformas de pesquisa Web of Science e SciELO, buscando por artigos compreendidos dentro do período do ano de 1945 até 16 de julho de 2020, sem restrição quanto a localização espacial. Após a triagem, realizada sob aplicação de critérios de inclusão e exclusão, foram selecionados 41 estudos, estes foram analisados quanto ao uso de indicadores ambientais, urbanos e sociais, assim como, em relação a utilização do sensoriamento remoto como suporte para delimitá-los. Com os resultados obtidos pode-se aferir que os indicadores ambientais foram mais contemplados nos estudos. Já os indicadores sociais obtiveram aspectos de delimitação dos índices, eficientes e complementares. Além disso, foi notada a necessidade de uma abordagem maior e mais atenciosa quanto ao índice de saneamento e de serviços e manutenção, contemplados pelos indicadores urbanos. As ferramentas de sensoriamento se mostraram métodos muito usuais e de grande ajuda para a avaliação da qualidade ambiental urbana.

Palavras-chave: Indicadores Urbanos. Indicadores Sociais. Indicadores Ambientais. Índice

Abstract

Urban areas are currently characterized by containing spaces demarcated by precarious conditions, which offer environmental risks with probable negative effects on human health. In order for these risks to be reduced and sustainable development to be incorporated into the site, it is necessary to carry out a diagnosis of Urban



Environmental Quality. This analysis is constituted by the integration of social, economic and environmental indicators of a determined region, generating important information that serve as a subsidy to the competent bodies for the application of appropriate policies to the urban management of the place. The main purpose of this article is to systematically review the use of indicators in studies on urban environmental quality. The systematic review was conducted on the research platforms Web of Science and SciELO, looking for articles from 1945 to 16 July 2020, with no restrictions on spatial location. After the screening, carried out under application of inclusion and exclusion criteria, 41 studies were selected, these were analyzed regarding the use of environmental, urban and social indicators, as well as, in relation to the use of remote sensing as a support to delimit them. With the results obtained, it can be verified that the environmental indicators were more contemplated in the studies. The social indicators obtained aspects of delimitation of the indexes, efficient and complementary. In addition, there was a need for a larger and more attentive approach to the sanitation and service and maintenance index, contemplated by urban indicators. The sensing tools proved to be very usual methods and of great help for the evaluation of urban environmental quality.

Keywords: Urban Indicators. Social Indicators. Environmental Indicators. Index

1 INTRODUÇÃO

Grande parte das cidades da atualidade possuem uma quantidade demasiada de habitantes que são submetidos a uma qualidade de vida deplorável, na qual tanto a estrutura urbana como os recursos ambientais locais sofrem uma grande pressão (SU, FATH E YANG, 2010). Este cenário é concebido pela formação de aglomerações urbanas com o mínimo ou nenhum planejamento urbano, resultando no assentamento de moradias em zonas precárias, com infraestrutura deficiente e de difícil ou sem acesso aos serviços essenciais e equipamentos públicos, muitas vezes, em locais ambientalmente vulneráveis (ROLNIK, 2006).

Esse adensamento populacional desordenado gera problemáticas em diferentes escalas, proporcionando alterações locais nas mudanças climáticas, escassez de recursos naturais, alteração na qualidade ambiental, alteração na infraestrutura local e podem comprometer também a saúde humana. Para que os locais submetidos a estas condições tenham um desenvolvimento inteligente e sustentável, é necessário realizar o diagnóstico da Qualidade Ambiental Urbana (QAU) para que com ele seja possível desenvolver e aplicar novas políticas a região. Na avaliação de QAU podem ser abordadas diversas perspectivas a partir de diferentes indicadores de qualidade. A análise física, de infraestrutura, ambiental e econômica são bastante utilizadas, o maior desafio é modelar e prever a interação dessas perspectivas, porém com a utilização de indicadores eficazes e técnicas adequadas esses deixam de serem empecilhos (LIANG e WENG, 2010).

De acordo com o Zumaya e Motlak (2019), os indicadores são componentes básicos da QAU, são instrumentos capazes de medir a qualidade do ecossistema, simplificar suas informações e transmiti-las aos interessados, estabelecendo uma conexão entre sua base teórica e o desenvolvimento de políticas locais. Os indicadores podem ser utilizados sobre diferentes camadas compreendendo parâmetros físicos, espaciais, sociais, urbanos, políticos e ambientais. Segundo Su, Fath e Yang (2010), os indicadores devem ser delimitados e estruturados de forma sistemática, possibilitando a aplicação de diversas variáveis que devem possuir dados e abordagens compatíveis,



como por exemplo a utilização de uma simulação ecológica, medição geográfica, estatísticas econômicas e epistemológicas, dentre outras.

Técnicas de sensoriamento remoto por satélite podem ser utilizadas para aprimorar a modelagem da QAU, essa metodologia é considerada mais vantajosa do que outras coletas de dados mais convencionais, tendo em vista que possui baixo custo e um alto nível de detalhamento (LIANG e WENG, 2010). Esses instrumentos são caracterizados por possuírem uma análise multitemporal com dados de resolução múltipla, tornando possível delimitar índices como o uso e ocupação do solo, condições da água e vegetação em zonas urbanas e a temperatura da superfície do solo. Devido a sua eficácia e a capacidade de gerar informações claras essa metodologia é utilizada com frequência em estudos na literatura (FAISAL E SHAKER, 2017).

Mediante ao cenário apresentado, julga-se fundamental entender como diferentes indicadores tem sido utilizados na delimitação da QAU. Sendo assim, questiona-se: *Quais são os indicadores de qualidade ambiental e urbana mais utilizados no mundo? Qual a frequência em que os instrumentos de sensoriamento remoto por satélite são utilizados na avaliação QAU?* Com base nessas questões, este estudo teve como finalidade revisar sistematicamente o uso dos indicadores de qualidade ambiental urbana no mundo, delimitando quais são as variações mais utilizadas e suas abordagens.

2 METODOLOGIA

A revisão sistemática foi o método aplicado ao presente estudo. De acordo com Souza, Silva, e Carvalho, (2010), esta é uma abordagem qualitativa utilizada para condensar e integrar o conhecimento gerado por diferentes referências bibliográficas, dentre elas os artigos científicos são os mais empregados nesta metodologia.

A aplicação da revisão sistemática baseou-se na utilização das plataformas Web of Science e SciELO. Em acordo com os critérios adotados por Souza e Vianna (2019), a Web of Science foi utilizada por ser uma base de dados internacional que contém periódicos de alta relevância, enquanto a SciELO foi incluída por conter artigos majoritariamente latino-americanos em um contexto mais regional. Através destas plataformas foi realizada uma busca por artigos compreendidos entre o ano de 1945 até 16 de Julho de 2020. Essa busca ocorreu, em julho de 2020, por meio da utilização da seguinte combinação de palavras-chaves conectadas pelos indicadores booleanos AND e OR: “environmental quality indicators” OU “urban quality indicators” OU “urban environmental quality indicators*”. A utilização do asterisco foi empregada para garantir a maior precisão da pesquisa e as aspas para que os termos retornassem do mesmo modo como foram inseridos.

O critério de inclusão dos estudos acadêmicos foi a aplicação e/ou análise de indicadores de qualidade urbana ambiental. Não foram contemplados artigos que tratam apenas da avaliação atmosférica, terrestre e aquática, bem como artigos que referem-se a impactos ocasionados pela interação urbana ambiental e artigos constituídos por abordagens apenas conceituais sobre a qualidade urbana ambiental. Os artigos que atenderam ao critério de elegibilidade foram analisados e tiveram as seguintes informações extraídas: i) ano, ii) país do estudo, iii) índice de saneamento, iv) índice de manutenção de serviços, v) índice de saúde populacional, vi) índice socioeconômico, vii) índice de densidade populacional, viii) índice de uso e ocupação do solo, ix) índice de qualidade ecossistêmica, x) ferramenta de sensoriamento remoto, xi) índice/método de integração. Todas estas informações coletadas foram agrupadas e discutidas mediante a análise dos resultados adquiridos.

3 RESULTADOS

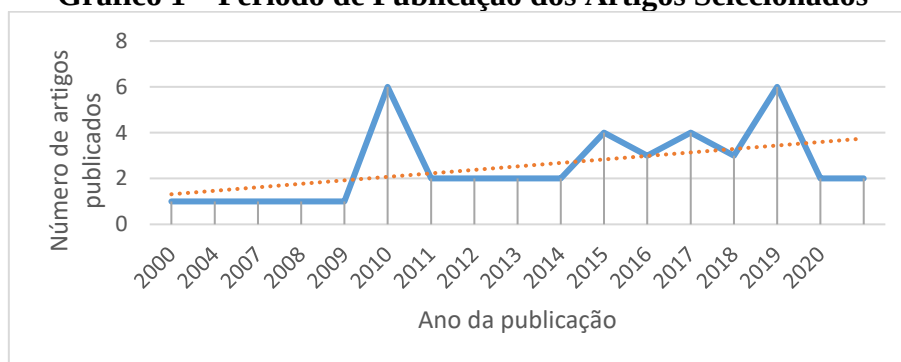
3.1 Geral

Foram encontrados na pesquisa um total de 83 artigos, sendo 62 deles oriundos da plataforma Web of Science e os outros 21 artigos da SciELO. Apenas 3 artigos foram encontrados em ambas as plataformas, de forma a compor um total de 80 artigos. Após a triagem, 41 artigos atenderam aos critérios e foram incluídos na pesquisa sistemática.

Os periódicos que obtiveram um maior número de artigos contemplados foram a Sustainability e a Sociedade e Natureza, juntas representaram aproximadamente 14,6% dos estudos selecionados, sendo publicados 3 artigos em cada uma.

Os 41 artigos selecionados tiveram suas publicações realizadas entre os anos de 2000 e 2020, sendo o período caracterizado pelo maior número de publicações compreendido entre 2010 e 2019 (Gráfico 1). A elaboração desses artigos foi realizada em longos intervalos de tempo até o ano de 2007, em seguida essas publicações passaram a ocorrer anualmente. Além disso, a partir de 2009 houve um aumento na propagação desses estudos, a qual tende a continuar em ascensão. Vale ressaltar que os artigos foram pesquisados apenas até 16 de Julho de 2020, o que sugere que o número de publicações seja ainda maior neste ano.

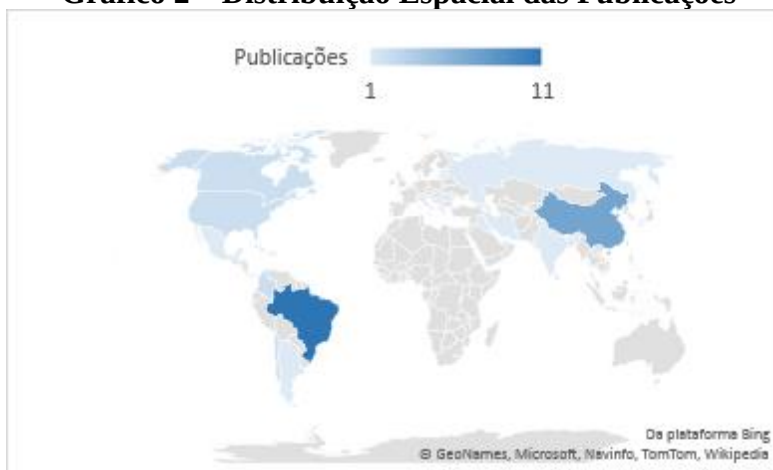
Gráfico 1 – Período de Publicação dos Artigos Selecionados



Fonte: Elaboração própria, 2020.

Esta revisão sistemática não delimitou o local de atuação dos estudos, sendo assim, a pesquisa foi realizada a nível global (Gráfico 2). Os artigos obtiveram uma ampla distribuição espacial, com exceção dos continentes da Oceania e África que não possuíram estudos selecionados. Vale ressaltar que os continentes Americanos tiveram um grande desempenho no número de publicações. Dentre os países com maior número de artigos, destacaram-se o Brasil e a China com percentual equivalente a 26% e 17%, respectivamente.

Gráfico 2 – Distribuição Espacial das Publicações



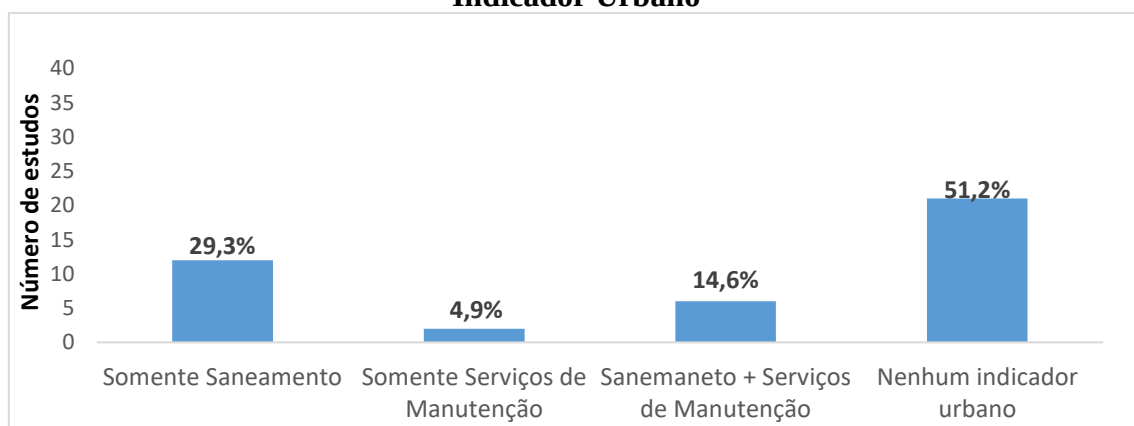
Fonte: Elaboração própria, 2020.

3.2 Indicadores de Qualidade Urbana Ambiental

Os estudos contemplados nesta pesquisa foram classificados de acordo com os tipos de abordagem de QAU, ou seja, foram delimitados em indicador urbano, social e ambiental. Para cada indicador são destacados os índices que o compõe e os aspectos que foram mais utilizados para medir estes índices.

O indicador urbano (Gráfico 3) foi composto pelos índices de saneamento e de serviços de manutenção, estes foram utilizados de forma exclusiva em 29,3% e 4,9% dos artigos, respectivamente, e abordados de forma conjunta em 14,6% dos estudos. Em relação ao índice de manutenção de serviços os principais aspectos contemplados foram a pavimentação de ruas e calçadas, manutenção de passarelas e a iluminação pública. Já no saneamento foram abordados: o acesso a rede de esgoto, fornecimento de água potável, eficiência da rede de drenagem de água da chuva, a coleta de lixo e o depósito inadequado dos resíduos. Aproximadamente 51,2% dos artigos não contemplaram os indicadores urbanos em suas pesquisas.

Gráfico 3 – Número absoluto e percentual de estudos que utilizaram o Indicador Urbano



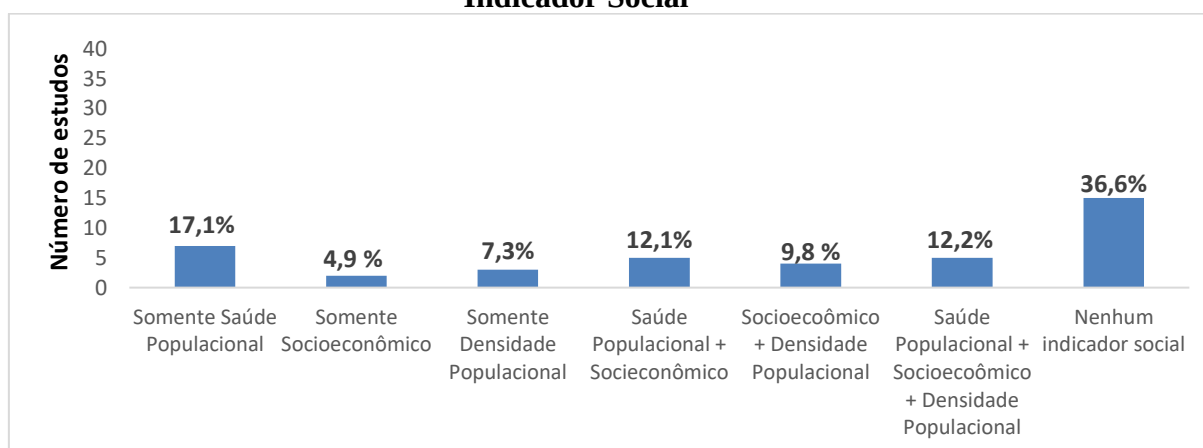
Fonte: Elaboração própria, 2020.

No indicador social (Gráfico 4) os índices de saúde populacional, socioeconômico e densidade populacional foram empregados, estes foram citados de



forma exclusiva por 17,1%, 4,9% e 7,3% dos artigos, respectivamente. Entretanto, 12,1% fizeram uma abordagem conjunta do índice de saúde populacional e socioeconômico, 9,8% do índice socioeconômico e da densidade populacional, 0% fizeram a abordagem conjunta da saúde populacional e da densidade populacional e 36,6% dos artigos não contemplaram o indicador social. Para o índice de densidade populacional os aspectos mais levantados foram: a densidade habitacional, densidade de trabalho e das ruas. No índice de saúde ocupacional foram registrados estudos que avaliaram a qualidade do ar, acessibilidade hospitalar e poluição sonora. Por fim, no índice socioeconômicos o rendimento familiar, o nível de escolaridade e o valor da terra, foram os aspectos mais utilizados nos estudos.

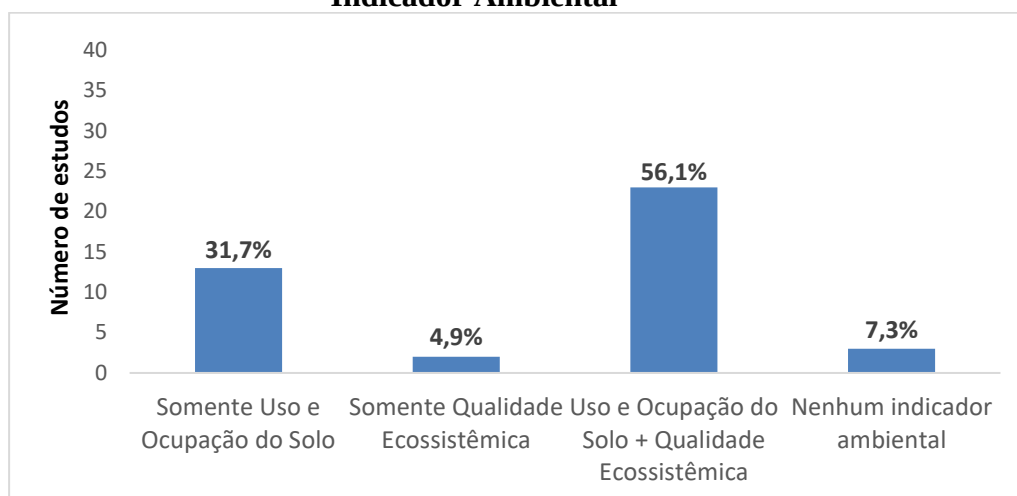
Gráfico 4 – Número absoluto e percentual de estudos que utilizaram os Indicador Social



Fonte: Elaboração própria, 2020.

A composição do indicador ambiental baseou-se na utilização dos índices de uso e ocupação do solo e no índice de qualidade ecossistêmicas. Os aspectos de delimitação mais abordados no uso e ocupação do solo foram o percentual de áreas verdes, parques, jardins públicos e habitações. Já no índice de qualidade do ecossistema, a biodiversidade e a qualidade do ar e da água foram os parâmetros mais contemplados. Quanto ao percentual de aplicação dos índices, 31,7% e 4,9% mencionaram exclusivamente o uso e ocupação do solo e a qualidade ecossistêmica, respectivamente. Enquanto aproximadamente 56,1% dos artigos contemplaram os dois índices em seus estudos e apenas 7,3% dos artigos não abordaram o indicador ambiental.

Gráfico 5 – Número absoluto e percentual de estudos que utilizaram os Indicador Ambiental

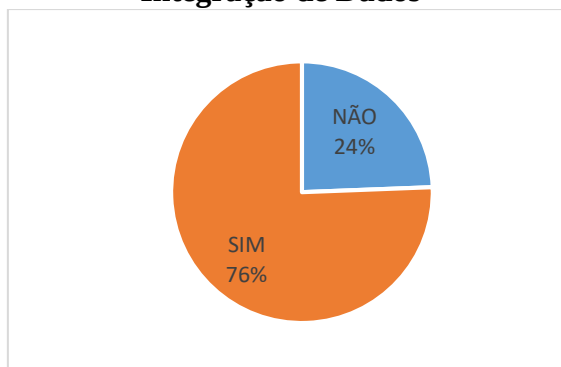


Fonte: Elaboração própria, 2020.

Dentre as três abordagens de QAU aplicadas neste estudo, o indicador ambiental foi o mais utilizados nos artigos, destacando o uso e ocupação do solo como índice o mais contemplado. Enquanto o indicador urbano foi o menos reportado pelos artigos, contemplado por menos da metade dos estudos selecionados (48,8%).

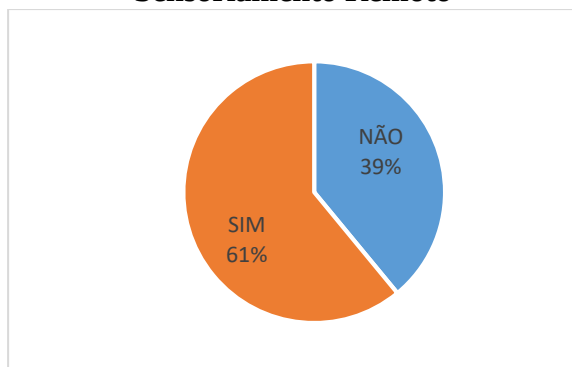
A utilização de um método de integração, responsável por unir as informações delimitadas em cada indicador, foi realizada em 76% dos artigos selecionados (Gráfico 6). Cerca de 61% dos estudos utilizaram o Indicador de Qualidade Ambiental Urbana (IQUAU) para compilar seus resultados.

Gráfico 6 – Índice/Método de Integração de Dados



Fonte: Elaboração própria, 2020.

Gráfico 7 – Ferramenta de Sensoriamento Remoto



Fonte: Elaboração própria, 2020.

O emprego das ferramentas de sensoriamento remoto também é observado, cerca de 61% dos estudos selecionados fazem uso destes instrumentos para auxiliar na delimitação dos Índices (Gráfico 7). As ferramentas mais utilizadas pelos artigos foram Landsat e GIS, o uso destes recursos foi empregado principalmente para a delimitar o uso do solo, a densidade de edificações, temperatura atmosférica e cobertura vegetal.

4 DISCUSSÃO

4.1 Geral



Esta revisão sistemática, apesar de obter uma busca por estudos a partir do ano de 1945, apenas em 2000 foi detectada a primeira publicação. Segundo Souza e Vianna (2019), a escassez de estudos neste período pode ser explicada devida às limitações no banco de dados das plataformas Web of Science e SciELO. Além disso, a partir do ano 2000 foi percebida uma constância maior no número de publicações, esse aumento de estudos é refletido nos aprimoramentos dos espaços urbanos, resultados estes expostos pela Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Sustentável (ONU HABITAT III, 2016), onde é reconhecido que com a adoção dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio, em 2000, houveram melhorias na qualidade de vida de áreas urbanas, principalmente nas regiões com assentamentos informais. Ainda na Conferência das Nações Unidas, é previsto para o ano de 2050 uma duplicação da população urbana e um aumento de desigualdades, degradação ambiental e pobreza, o que sugere a necessidade de ainda mais estudos sobre a temática, entretanto de acordo com a ascensão da linha de tendência delimitada no Gráfico 1, esta demanda será amparada.

Em relação a distribuição espacial das publicações, dentro da extensão global apenas a África e Oceania não obtiveram publicações realizadas, esse dado coincide com a afirmação realizada pela UN-Habitat (2016), em que estes são os continentes possuem o menor percentual de população na zona urbana, o que justifica a falta de interesse pela temática. Em contrapartida a China e o Brasil obtiveram o maior número de estudos publicados, ainda de acordo com a UN-Habitat (2016), é previsto o aumento considerável no índice de ocupação urbana na Ásia e na América do Sul, o que torna necessária a aplicação de estudos avaliativos da qualidade urbana, principalmente em seus países de maior extensão territorial cuja a apuração desta demanda tende a ser ainda maior.

4.2 Índice de Qualidade Urbana Ambiental

Dentre os artigos selecionados apenas 24,3% deles fizeram uso conjunto dos três indicadores (ambiental, urbano e social), a dificuldade e a importância de conciliá-los é reconhecida pela Nova Agenda Urbana (ONU HABITAT III, 2016), a qual destaca o desafio em abordar de forma harmônica a infraestrutura urbana, a educação, os serviços essenciais, a saúde, segurança e os recursos naturais, principalmente sob o contexto atual, onde a concentração populacional, das atividades econômicas e dos impactos ambientais se instalam cada vez mais sobre o meio urbano e carecem dessa análise complementar para que uma gestão sustentável seja aplicada.

O emprego do uso do indicador ambiental se destaca, o qual é contemplado por 92,7% dos estudos. Essa abordagem maior em relação ao indicador ambiental é reflexo da preocupação com a saúde ecossistêmica, a qual é indagada pela percepção de sua influência sob o bem-estar do homem. Segundo Santos (2009) a preocupação com o meio ambiente se iniciou após a segunda guerra mundial mediante a ocorrência de testes nucleares, da industrialização e do consumismo, em seguida os acidentes ambientais, como a contaminação de mercúrio na Baía de Minamata no Japão, despertaram uma nova consciência e intensificaram a frequência de debates sobre a proteção ambiental.

Dos índices que compõe o indicador ambiental a qualidade ecossistêmica foi representada pelos aspectos de qualidade do ar e da água, esses parâmetros são comumente contemplados na literatura, principalmente por estudos dedicados a avaliação de impacto que utilizam como método a análise físico-química. Já o índice de uso ocupação do solo teve entre os principais aspectos contemplados o percentual de área composta por vegetação, esta medida é empregada na maioria das pesquisas através



da utilização de satélites de sensorialmente remoto, os resultados obtidos possibilitam a delimitação do Índice de Vegetação de Diferença Normalizada (INDV). Além disso, a presença de parques, jardins públicos e habitações também são citados na maioria dos artigos, estes também podem ser observados e analisados pela utilização de satélites, a relevância da análise dessas áreas é importante para considerar o percentual de zonas impermeáveis e assim identificar possíveis problemáticas relacionadas como a alagamentos e a taxa de infiltração no solo. Comparando o uso exclusivo dos indicadores nota-se que o índice de uso e ocupação do solo é citado por cerca de 26,8% de estudos a mais que o índice de qualidade ecossistêmica, o que demonstra que apesar de haver uma preocupação com o uso do espaço urbano, existe uma falta de atenção perante a avaliação da saúde ecossistêmica.

O indicador urbano obteve o menor percentual de uso pelos artigos selecionados (48,8%), entretanto deve-se considerar que quase a metade dos estudos o utilizou, não sendo assim um percentual de usabilidade tão abaixo da média. O índice atribuído a este indicador de serviços de manutenção foi o menos utilizado exclusivamente, essa falta de abordagem é preocupante já que segundo Abiko (2011), a ausência da manutenção dos serviços urbanos indica uma falta de planejamento de execução na gestão urbana, classificando as regiões com carência de manutenção como lastimáveis.

Outro índice aplicado ao indicador urbano é o saneamento, seu percentual de aplicação sobre os estudos levantados foi de 29,3%, essa abordagem apesar de não ser tão baixo quanto o de serviços e manutenção, mas ainda assim foi abaixo do esperado já que estes são serviços essenciais e garantem o mínimo de dignidade e qualidade de vida para a população. Segundo a Pesquisa Nacional de Saneamento Básico de 2008 (IBGE, 2019), o saneamento básico é considerado um direito humano e merece ser tratado como tal, porém 32% das residências brasileiras estão sob condições extremamente precárias, sem acesso ao esgotamento sanitário, seja por rede geral ou fossa séptica ligada a rede. Vale ressaltar que apesar da baixa adesão ao índice, os aspectos mais aplicados a ele são eficazes e objetivos, sendo eles: o acesso a rede de esgoto, o fornecimento de água potável, o serviço de coleta, limpeza de ruas e depósito inadequado dos resíduos.

O indicador social foi mencionado por 63,4% dos artigos selecionados, sendo o índice de saúde ocupacional o que obteve um maior número de aplicação, o que vai de encontro com a sua importância na logística e acessibilidade do local perante hospitais e postos de atendimento, sendo o aspecto mais abordado pelos estudos a acessibilidade hospitalar, componente que qualifica diretamente a saúde ocupacional da região. Os índices de densidade populacional e socioeconômico também podem interferir de forma direta na qualidade urbana ambiental local, de acordo com Song et al. (2016), locais que sofrem com um grande adensamento demográfico com uma rápida extensão urbana, tendem a apresentar diversas problemáticas relacionadas a poluição da água, ar e solo, formação de ilhas de calor, impermeabilização do solo, entre outras, além disso, este estudo também afirma que locais formados por habitantes com renda elevada tendem a serem benéficos para as condições ambientais da cidade. Essas premissas demonstram a importância de caracterizar a população local antes dar início as análises urbanas. Os aspectos mais utilizados para medir esses índices foram a densidade habitacional, de trabalho e das ruas estiveram, assim como o rendimento familiar, o nível de escolaridade e o valor da terra, estes aspectos levantados são bem definidos, levando em consideração que eles são complementares e irão traçar com precisão o perfil da população local.

Dentre todos os 41 artigos contemplados nesta revisão sistemática 76% deles fizeram o uso de um índice ou método de integração dos dados, a aplicação dessa



metodologia proporciona uma análise de complementariedade entre as diferentes abordagens de indicadores utilizadas, servindo de grande auxílio para a delimitação de medidas políticas na infraestrutura urbana. De acordo Ribeiro e Mendes (2015), estas metodologias são instrumentos eficazes no reconhecimento das demandas urbanas, utilizados como prioridades na delimitação de investimentos públicos, destacando o método de IQAU como um instrumento complexo e efetivo, capaz de combinar análises realizadas em diversas escalas sobre a paisagem urbana, envolvendo os elementos antrópicos e naturais. A utilização deste método abordado por Ribeiro e Mendes coincide com o resultado obtido por esta revisão sistemática, na qual 61% dos estudos fez uso do IQAU, o que indica sua capacidade eficaz em integrar os indicadores abordados nas análises.

Por fim, a aplicação de ferramentas de sensoriamento remoto foi realizada pela maioria dos artigos demonstrando que de fato as imagens de satélite servem de grande auxílio para a avaliação da qualidade urbana ambiental, em destaque o Landsat e o GIS foram os recursos mais abordados pelos artigos, estes foram aplicados para delimitar principalmente os usos do solo, a cobertura e a temperatura atmosférica. Esses resultados coincidem com as declarações dispostas também por Ribeiro e Mendes (2015), o qual afirma que a utilização do sensoriamento remoto oferece informações mais detalhadas ao planejamento urbano e com os recentes avanços da geotecnologia, recursos ainda mais inovadores estão sendo utilizados possibilitando acesso a uma rica base de dados com resultados de alta qualidade aplicáveis, na maioria das vezes, para extensão espacial, tipo de uso do solo, cobertura do solo e redes de transporte, sendo o Sistema de Informação Geográfica (GIS) uma da ferramenta utilizada com frequência em estudos urbanos devido ao seu baixo custo e fácil operação.

5 CONCLUSÃO

A utilização da revisão sistemática como método para identificar o emprego dos indicadores de qualidade urbana ambiental foi de grande importância. Essa revisão possibilitou a obtenção de resultados claros e práticos, permitindo a realização de uma análise objetiva e individual dos indicadores ambientais, urbanos e sociais.

Os artigos contemplados na revisão sistemática foram publicados inicialmente no ano 2000, entretanto em quantidades reduzidas quando comparados aos anos mais atuais (até julho 2020), esse crescimento e a ascensão prevista na linha tendência demonstram que o aumento eminente da desigualdade e degradação do meio urbano estão ganhando cada vez a atenção do meio científico. Todos os artigos contemplados são oriundos de continentes que possuem uma alto percentual de população na zona urbana, sendo o Brasil e a China os locais que obtiveram um maior número de publicações, países estes considerados populosos e extensos em relação aos seus continentes.

A abordagem de indicadores ambientais foi a mais contemplada pelos artigos selecionados, comprovando que a necessidade de implantação de uma gestão urbana sustentável é perceptível e defendida, o contraste em relação a utilização exclusiva do índice de uso e ocupação do solo perante ao de qualidade ecossistêmica indica existem preocupações quanto a escassez de áreas verdes e planejadas, mas não em relação ao estado de saúde desse meio. Em relação aos indicadores urbanos, o índice de serviços e manutenção foi o menos utilizado nos estudos, este baixo resultado indica o desleixo perante a verificação do cumprimento de execução dos planos de gestão urbana ambiental, outro índice que teve um percentual abaixo do esperado foi o saneamento, apesar de ser contemplado com aspectos bem definidos e usuais, o índice não recebeu a



devida importância. Por fim os indicadores sociais, compreendidos em índices de saúde ocupacional, densidade populacional e socioeconômico, possuiu aspectos considerados complementares e eficientes para a gestão do meio urbano.

Em linhas gerais, a aplicação do índice ou método de integração dos dados demonstrou uma grande relevância e aplicabilidade dentre os estudos selecionados, destacando-se a IQAU como um método eficiente, capaz de agrupar as diferentes abordagens dos indicadores. A utilização de ferramentas de sensoriamento nos estudos contemplados também se destacou, utilizada por uma elevada frequência pelos artigos, demonstra que esta metodologia além de gerar dados atualizados e precisos, é eficaz e pode ser de fácil acesso, dentre as ferramentas, a maioria dos estudos fizeram uso do GIS e do Landsat em suas pesquisas.

Os resultados obtidos nesta revisão sistemática confirmam a prerrogativa da utilização recorrente e eficaz dos indicadores e de técnicas de sensoriamento remoto em avaliações de qualidade ambiental urbana. Demonstrando, adicionalmente, os índices e aspectos que são mais utilizados no estudos, assim como os que necessitam serem aprofundados.

REFERÊNCIAS

ABIKO, Alex. **Serviços Públicos Urbanos**. Texto Técnico Escola Politécnica da USP Departamento de Engenharia de Construção Civil. São Paulo (SP): DECC, 2011.

FAISAL, Kamil, SHAKER, Ahmed. **Improving the Accuracy of Urban Environmental Quality Assessment Using Geographically-Weighted Regression Techniques**. Sensors, v. 17 (528), p. 1-25, 2017,

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2019). **Panorama Brasileiro**. Rio de Janeiro. Disponível em <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/panorama>>, acessado em 15 de agosto de 2020.

LIANG, Bingqing, WENG, QIHAO. **Assessing Urban Environmental Quality Change of Indianapolis, United States, by the Remote Sensing and GIS Integration**. IEEE Journal of Selected Topics in Applied Earth Observations and Remote Sensing, v. 4, n. 1, p. 43-55, 2010.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL - ONU. **Nova Agenda Urbana**. Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Sustentável (ONU HABITAT III), 2016. Disponível em: < <http://www.habitat3.org/>>. Acesso em 02 de agosto de 2020.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL - ONU. **Urbanization and Development: Emerging Futures**. Nairobi: United Nations (UN-Habitat) World Cities Report Human Settlements Programme, 2016. Disponível em: <http://wcr.unhabitat.org/?wcr_process_download=1&download_id=117118>. Acesso em 05 de agosto de 2020.

RIBEIRO, Bárbara Maria Giacom, MENDES, Carlos André Bulhões. **Índice de Qualidade Ambiental Urbano: uma proposta metodológica aplicada a áreas urbanas de ocupação irregular**. Anais XVII Simpósio Brasileiro de Sensoriamento Remoto – SBSR. João Pessoa (PB), v. 1, p. 6550- 6557, 2015.



ROLNIK, Raquel. **A construção de uma Política Fundiária e de Planejamento Urbano para o País – Avanços e Desafios.** Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise, Brasília, Rio de Janeiro, n. 12, p. 199-210, 2006

SANTOS, R. A. S. **Indicadores de Sustentabilidade Ambiental Urbana – ISAUUFBA/SEI: Potencialidades e Limitações a partir de sua Aplicação para a Cidade do Salvador - Ba.** 2009. Dissertação (Mestrado em Engenharia Ambiental Urbana), Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2009.

SONG, Xiaqing et al. **Change in Environmental Benefits of Urban Land Use and Its Drivers in Chinese Cities, 2000–2010.** International Journal of Environmental Research and Public Health, v. 13 (535), p. 1-21, 2016.

SOUZA, G. B. G., & Vianna, M. **Fish-based indices for assessing ecological quality and biotic integrity in transitional waters: A systematic review.** Ecological Indicators, 2019.

SOUZA, Marcela Tavares; SILVA, Michelly Dias; CARVALHO, Rachel. **Revisão integrativa: o que é e como fazer.** Einstein, v. 8, n. 1, p. 102-106, 2010.

SU, Meirong, FATH, Brian D., YANG, Zhigeng. **Urban ecosystem health assessment: A review.** Science of The Total Environment, v. 12 (408), p. 2425–2434, 2010.

ZUMAYA, Jakleen Q., MOTLAK, Jamal B. **The Role of Environmental Indicators in Improving the Quality of Urban Life in the City of Baghdad–A Comparative Study.** 2nd International Conference on Sustainable Engineering Techniques, 2019.



A Maior Contaminação por Chumbo Registrada no Brasil, Santo Amaro, Bahia: Uma Revisão Sistemática

The Largest Lead Contamination Recorded in Brazil, Santo Amaro, Bahia: A Systematic Review

Joanemily Maria Ribeiro Alves

Mestranda em Desenvolvimento Regional e Urbano, UNIFACS, Brasil.

Bolsista da Fundação de Amparo à Pesquisa da Bahia, FAPESB, Brasil.

Email: joane.malves@hotmail.com

Gabriel Barros Gonçalves de Souza

Doutor em Ecologia, UFRJ, Brasil.

Professor da Pós Graduação em Desenvolvimento Regional e Urbano, UNIFACS, Brasil.

Email: gabrielbbarros@gmail.com

Resumo

A cidade de Santo Amaro, na Bahia sofreu por muitos anos com a contaminação de solos, águas e exposição da população ao Pb (Chumbo) utilizado e descartado de forma irregular como aterro pavimentação. Muitos estudos foram realizados no local buscando compreender os danos causados ao meio ambiente, visto que a contaminação por chumbo representa importante risco à saúde. Os objetivos a serem alcançados com este artigo é organizar os estudos que foram encontrados nesta revisão é identificar possíveis lacunas de conhecimento que precisam ser investigadas, especialmente no que diz respeito à estudos relacionados a temática jurídica. Nesse contexto, foi realizada uma revisão sistemática nas plataformas de pesquisa Web of Science e SciELO, contemplando todos os anos. Após a triagem de todas as publicações aplicando os critérios de inclusão / exclusão, chegamos no total de 42 publicações incluídas na análise. A maioria dos estudos avaliou a dispersão de contaminantes no solo, sendo que poucos tratam da remediação de contaminantes e, apenas dois estudos falavam sobre a importância da participação da população no gerenciamento do risco e na elaboração de políticas públicas. Por fim, observou-se que nenhum estudo tratava da responsabilidade civil ou criminal da empresa que causou este grande desastre ecológico no município de Santo Amaro, sendo esta uma importante lacuna a ser discutida.

Palavras chaves: metais, contaminantes, chumbo, toxicidade

Abstract

The city of Santo Amaro, bahia suffered for many years from the contamination of soils, waters and exposure of the population to Pb (Lead) used and disposed irregularly as paving landfill. Many studies have been conducted on site to understand the damage caused to the environment, since lead contamination poses an important health risk. The objectives to be achieved with this article is to organize the studies that were found in this review and identify possible gaps of knowledge that need to be investigated, especially with regard to studies related to the legal theme. In this context, a systematic review was carried out on the Web of Science and SciELO research platforms, contemplating every year. After screening all publications applying the inclusion /exclusion criteria, we reached a total of 42 publications included in the analysis. Most studies evaluated the dispersion of contaminants in the soil, and few dealt with the remediation of contaminants and only two studies talked about the importance of the



population's participation in risk management and public policy making. Finally, it was observed that no study dealt with the civil or criminal liability of the company that caused this great ecological disaster in the municipality of Santo Amaro, which is an important gap to be discussed.

Keywords: metals, contaminants, lead, toxicity

1 INTRODUÇÃO

A cidade de Santo Amaro foi constituída em 1557, segundo informação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (1958) às margens do Rio Taripe. Nas proximidades da Baía de Todos os Santos, os santo-amarenses por vários anos construíram suas habitações e sobreviviam tirando do rio peixes e crustáceos para sua subsistência.

No período que compreende os anos de 1956 a 1993, o município de Santo Amaro, Bahia, hospedou a sede da Companhia Brasileira de Chumbo (COBRAC), que depois virou Plumbum Mineração e Metalurgia Ltda. Essa empresa era especializada em beneficiamento do chumbo, que consistia em obter óxido de chumbo (PbO) transformado em outro subproduto, a escória (Magna; Machado; Portella, 2011).

A contaminação por chumbo tem sido foco de muitas investigações em Santo Amaro (BA) nos últimos quarenta anos. Trata-se de uma questão de difícil solução para industriários, moradores do entorno e parte da população, pois não houve remoção da escória deixada, e o município utilizou o material para pavimentar as ruas da cidade (Rego et al. 2019).

As altas concentrações de chumbo no solo de Santo Amaro representam um risco no que tange à alimentação da população local. Vegetais plantados em solo contaminado tem a capacidade de absorver e transportar os elementos do solo para as plantas através das raízes, onde há risco de consumo do alimento contaminado. Para Macedo et al. (2017) a ingestão de alimentos com altos níveis de substâncias químicas pode causar doenças crônicas e graves. Os elementos tóxicos como chumbo (Pb) e cádmio (Cd) quando ingeridos podem causar problemas neurológicos, metabólicos, cardiovasculares e de desenvolvimento (Manzini; Sá; Plicas, 2010).

Grandes pilhas de escória foram depositadas diretamente a céu aberto ameaçando águas subterrâneas e o rio Subaé. Em decorrência da falta de proteção, o gado adentra para comer o pasto e beber água acumulada em tanques da fábrica, automaticamente se contaminando e contaminando a população que consome sua carne (Carvalho et al., 2003). No que tange a contaminação química do rio Subaé, os prejuízos foram além de ambientais, sociais e econômicos. Pescadores e marisqueiros que sobrevivem da cultura da pesca foram estigmatizados e passaram a negar a origem de seus produtos por medo de perder a venda, o que se transformou em ameaça à segurança alimentar (Barreto; Freitas, 2017).

O Ministério Público do Estado da Bahia tem uma ação em andamento contra a empresa Plumbum Mineração buscando responsabilizar os culpados por este dano ao meio ambiente. Os passivos deixados são cerca de 500 toneladas de resíduos de minério transformando Santo Amaro (BA) em um dos mais emblemáticos casos de contaminação urbana no mundo (Costa et al., 2019).

Nesse contexto, este estudo tem como objetivo revisar sistematicamente as produções científicas que trataram de contaminação e exposição por chumbo em Santo Amaro, Bahia. Tal revisão visa identificar as lacunas de conhecimento que precisam ser investigadas na região com o intuito de prover direcionamentos para estudos futuros.



2 METODOLOGIA

A revisão sistemática foi realizada através das pesquisas nas plataformas SciELO e Web of Science, sendo que esta é bastante utilizada para encontrar pesquisas da mais alta qualidade e relevância na sua área de interesse. No que tange a SciELO, esta plataforma é composta principalmente por artigos latino-americanos publicados em periódicos regionais que são de suma importância para este estudo (Souza; Vianna, 2020). A pesquisa incluiu todos os anos, utilizando combinações de palavras-chaves vinculadas por operadores booleanos, sendo (*lead OR Pb*) AND “*Santo Amaro*”. Estas marcações foram necessárias para garantir maior precisão na pesquisa.

Em relação aos critérios de elegibilidade, apenas estudos que tratavam de contaminação por chumbo na cidade de Santo Amaro foram considerados para esta pesquisa, excluindo-se quaisquer outros que mesmo tratando de contaminação por chumbo não estivessem localizados no município baiano. Os artigos selecionados tinham predominância do idioma inglês, embora também tenham sido registradas publicações em português. Os artigos selecionados foram analisados registrando-se as seguintes informações: (i) ano, (ii) instituição do autor, (iii) tipo de estudo, (iv) tipo de estudo ambiental, (v) concentração química acima do legislado e (vi) enfermidades registradas. As categorias de tipos de estudos selecionadas foram: saúde, ambiental e social. Os estudos ambientais foram subdivididos em: remediação do solo, dispersão de contaminantes, quantificação química na água e sedimentos, e quantificação química no solo. Alguns dos estudos mesmo não detalhando informações a respeito da concentração de contaminantes, tratando só do alcance da dispersão do contaminante foram incluídos neste estudo.

3 CARACTERÍSTICAS SOCIOECONÔMICAS DOS SANTO-AMARENSES

Santo Amaro é um município localizado a 73 km de Salvador, no estado da Bahia, com área aproximada de 494,502 km² e população de 57.800 habitantes, estimativa para 2019 é de 60.069, conforme censo. Em torno de 2.570 famílias, que representavam, em 2010, 8.661 pessoas (15% da população, em 2010), incluindo moradores do entorno da Plumbum Mineração (consumidores de moluscos, em especial as famílias de pescadores da colônia de Caieiras), ex-funcionários e trabalhadores em atividades de risco e suas famílias estão expostos a metais pesados (Rego et al., 2019).

Consoante dados do IBGE (2010), o município oferece 25 estabelecimentos de saúde pública para atender toda municipalidade, considerando que estes estabelecimentos estão preparados para todas as patologias, desde uma virose até os problemas decorrentes a intoxicação por chumbo. A renda média por família é de meio salário mínimo, representando 48.8% da população nessas condições, o que inviabiliza este grupo de buscar assistência médica privada.

O desemprego é um problema enfrentado por muitos municípios brasileiros, bem como a ausência de renda prejudicando o crescimento econômico do município e afetando a qualidade de vida da população. As maiores crises econômicas suportadas pelo país atingem diretamente a taxa de oferta de empregos. O município de Santo Amaro possuía um nível de ocupação de 63,52% em 2000, caindo para 60,68% em 2010, população acima de 18 anos economicamente ativa, de acordo com dados disponíveis no Atlas Brasil, vide tabela a seguir.



Tabela 1 - Taxa de ocupação da população de 18 anos ou mais em Santo Amaro - BA

Ocupação da população de 18 anos ou mais - Município - Santo Amaro – BA		
	2000	2010
Taxa de atividade - 18 anos ou mais	63,52	60,68
Taxa de desocupação - 18 anos ou mais	20,81	13,84
Grau de formalização dos ocupados - 18 anos ou mais	40,72	46,40

Fonte: PNUD, Ipea e FJP, 2010.

A questão da contaminação de chumbo e cádmio, metais tóxicos conhecidos estão ligados ao processo de evolução da sociedade. Contudo, desigualdades sociais surgiram e o gestor público buscou superar dificuldades orçamentárias criando novos postos de trabalho. Neste contexto, possivelmente este foi o motivo da implantação de uma indústria de beneficiamento de minério em Santo Amaro.

A exposição humana ao chumbo pode ocorrer por várias formas, as mais comuns são através da inalação e ingestão. No caso do Recôncavo baiano ocorreu de forma ocupacional, ambiental, contato com a poeira, água e alimento contaminado. A exposição crônica pode ocasionar o saturnismo, e uma vez presente na corrente sanguínea passa por diversos órgãos importantes até se estabelecer nos dentes, comprovando que podem ser utilizados como marcador confiável de contaminação ambiental. A exposição contínua tem efeito tóxico mais intenso sobre o sistema nervoso, rins, e frequentemente os trabalhadores relataram queixas gastrointestinais, encefalopatia aguda e confusão mental. O sangue é o marcador mais usado, no entanto, o nível de chumbo tende a reduzir dias após a exposição, mas continua sendo um bom bioindicador no caso de exposição crônica (Nora et al., 2007; Guerra et al., 2010; Teixeira; Carvalho; Lins, 2015).

No tocante ao seu potencial carcinogênico, a Organização Mundial da Saúde (OMS) e a Agência Internacional de Pesquisa sobre o Câncer (IARC) consideram o chumbo como um dos metais mais perigosos para saúde, alguns testes com animais comprovaram que o metal pode ser um possível causador do câncer. O câncer nos seus vários tipos, se destaca como problema de saúde pública mundial. O estado da Bahia registra 1.313 pessoas que não puderam ser tratadas por falta de condições clínicas ou porque a doença já havia avançado bastante, e 5.738 pessoas que vieram a óbito, também não tiveram a oportunidade de combater a doença, vide figura 4.

Figura 4. Número de casos de câncer segundo razão para não tratar



Fonte: SIM/DIVEP/SUVISA/SESAB, 2010

Magna et al. (2016) fala que a população infantil é mais suscetível a complicações por exposição prolongada ao metal, pois pode absorver cerca de 40% a 50% do Pb ingerido. O chumbo pode ficar armazenado no osso por décadas, causando exposição interna de longo prazo. A exposição da criança quando no útero pode causar problemas no desenvolvimento mental e diminuição da inteligência. No adolescente pode causar diminuição de QI, diminuição na audição e provocar retardo da puberdade.

Carvalho et al. (1987) retratou que a relação de contaminação por chumbo e desnutrição não encontra relação estatisticamente significativa com indicadores antropométricos, como peso ou altura. Porquanto, os altos níveis de contaminação devem ser relacionados com a distância das residências das crianças em relação a chaminé da antiga fundição.

O chumbo é um elemento tóxico encontrado naturalmente no ambiente e utilizado por anos em uma gama de atividades industriais. Derretimento e refino são possivelmente as operações com o mais alto risco de exposição, fora as já citadas, uma vez que nos processos de fusão e aquecimento há liberação de vapores nocivos (Miranda; Anjos, 2018).

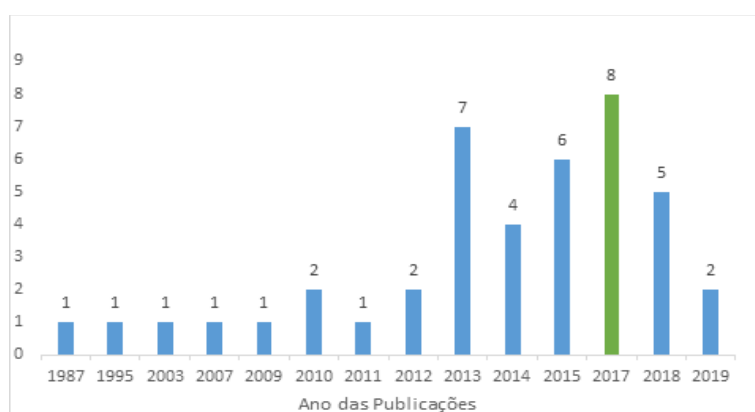
A população santamarense possui um bom Índice de Desenvolvimento Humano (IDHM) de 0,646, 2010, na verdade este município situa-se na faixa de Desenvolvimento Humano Médio. A dimensão que mais contribui para o IDHM é Longevidade, com índice de 0,772, mesmo considerando o problema da contaminação por chumbo o município encontra-se em uma boa colocação. O município, segundo dados fornecidos no Atlas Brasil (2103) melhorou o índice pois elevou a expectativa de vida ao nascer. Com este IDHM Santo Amaro se encontra na posição 3186^a entre os 5.565 municípios brasileiros.

As evidências apontam para a constatação que a instalação de uma fundição de metais no município não contribuiu para melhora da qualidade de vida dos residentes, pelo contrário, o prejuízo ambiental, social e para saúde da população foi imenso, na verdade é algo incalculável. O aumento dos índices de desenvolvimento ocorre com a melhora no investimento em educação e saúde, gerando uma maior expectativa de vida para o povo. O cerne da questão está em equilibrar o desenvolvimento econômico com o cuidado ao meio ambiente e saúde da população. Utilizar os recursos naturais de forma responsável e restabelecer o que foi degradado.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Um total de 53 artigos foram encontrados na pesquisa, onde 17 foram do banco de dados da SciELO e 36 da plataforma Web of Science. Após a triagem, apenas 5 artigos não foram incluídos na pesquisa, pois não atenderam aos critérios de inclusão e exclusão. Os artigos selecionados foram publicados em 24 periódicos internacionais de grande alcance, a exemplo da *Environmental Earth Sciences* e *Environmental Technology*. Importante mencionar que o total de publicações ao longo dos anos, é bastante equilibrada, o ano de 2017 se destaca com oito publicações, seguido por 2013 com 7 publicações, 2015 com seis publicações e as demais publicações distribuídas entre os anos de 2019 a 1987, este último com uma única publicação, percebe-se que após os anos 2000 o número de publicações se intensificam (Figura 1).

Figura 1. Quantidade de publicações conforme o ano

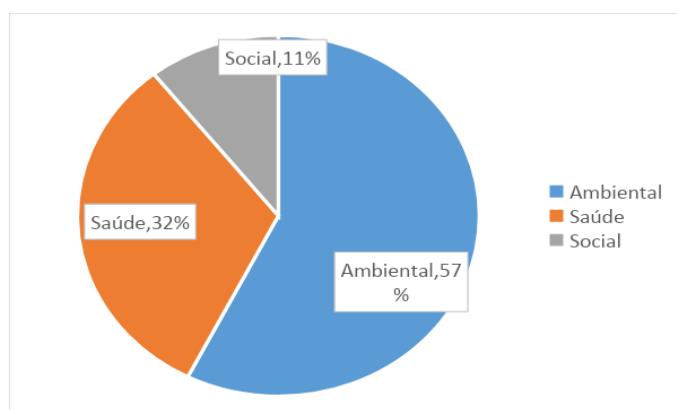


Fonte: Elaboração própria, 2020

A maior parte das publicações se concentraram na área ambiental (Figura 2), em estudos relacionados a quantificação de contaminantes no solo, buscando demarcar áreas de contaminação e os contaminantes. Alguns estudos avaliaram a escória da antiga fundição, após processo de lixiviação, onde se verificou a existência de partículas de chumbo e cádmio (Andrade; Bernardez, 2017). Outros estudos trataram sobre a remediação do solo contaminado, porém utilizando a técnica de lavagem do solo e estabilização térmica (Lima et al., 2013). Andrade e Bernardez, (2011) demonstrou preocupação com a contaminação da Baía de Todos os Santos por ser a segunda maior do Brasil e possuir três das principais fontes de água doce da Bahia. Os autores encontraram um conteúdo de Pb de cerca de 100 mg/kg em várias amostras de sedimentos do fundo da baía.

Os estudos relacionados a área de saúde avaliaram a concentração de chumbo no sangue em crianças, como, também avaliaram o estado nutricional delas (Carvalho et al., 1987; 1995). Outros estudos da área de saúde avaliaram a concentração de chumbo no sangue de ex-trabalhadores, e as queixas apresentadas por eles (Nora et al., 2007). Os estudos da área social retrataram a importância da comunicação, repasse das informações para a população e participação da comunidade no gerenciamento do risco comparando fatos ocorridos no Brasil, Adrianópolis – Paraná e Santo Amaro - Bahia (Giulio et al., 2010; 2012). Vale ressaltar que na área jurídica nada foi encontrado que abordasse a responsabilidade ambiental da Plumbum Mineração, da mesma forma não encontramos nenhuma pesquisa relacionada a revisão sistemática.

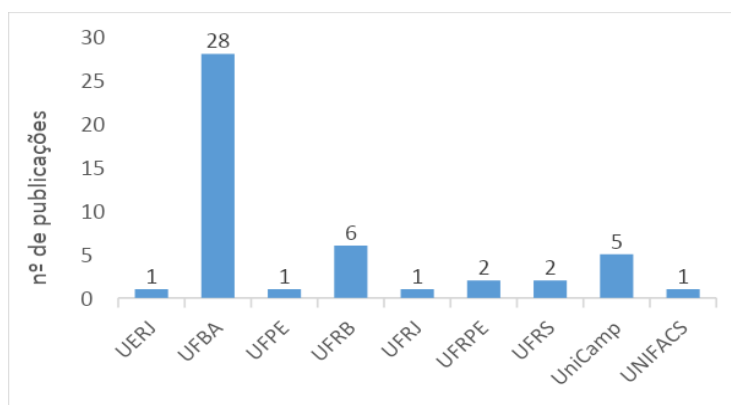
Figura 2. Representação dos tipos de Estudos em porcentagem



Fonte: Elaboração própria, 2020

Cumprir mencionar a importância dos estudos regionais no que diz respeito a concentração de metais pesados no meio ambiente. Ademais as características sociais e econômicas da região deve ser considerada para que a solução atenda ao máximo a municipalidade. A maior quantidade de publicações sobre a região foi feita pelas Universidades baianas, sendo que a Universidade Federal da Bahia foi a maior relevância (57%). A UFBA desenvolveu importantes pesquisas no local, contribuindo com diversos órgãos estaduais e municipais buscando amenizar os problemas da contaminação por chumbo e cádmio.

Figura 3. Número de publicações segundo instituição do primeiro autor



Fonte: Elaboração própria, 2020

Importante destacar o estudo de Santos et al. (2014) com a técnica de fitoestabilização que consiste no uso de amenizantes e vegetação para reduzir a exposição humana, vegetal, diminuição do risco de alcançar o lençol freático e águas superficiais utilizando o carvão vegetal ativado na redução da fitotoxidez do metal na área. Na mesma linha, Kede et al. (2014; 2017) utilizaram a fitoestabilização com fosfato combinado com a fitoextração seguido pela fitorremediação com grama vetiver, com o objetivo principal de avaliar a redução da disponibilidade de Pb e Cd em solo contaminado.

A persistência dos contaminantes no solo é muito mais longa em comparação com outros compartimentos ambientais e a contaminação do solo especificamente por metais parece ser permanente (Magna et al., 2013). Segundo Andrade e Moraes (2013)



mesmo no início das atividades, a COBRAC foi motivo de reclamações, principalmente de pecuaristas, devido à morte de animais. Para comprovação da responsabilidade da empresa, fazendeiros custearam estudos técnicos que demonstraram que a contaminação do solo, ar e água e pela morte do gado foi em consequência do descarte dos metais.

Solos impactados por atividades metalúrgica representam sérios riscos à saúde das populações expostas. A preocupação maior com a contaminação do solo por metais pesados (Pb, As, Zn e Cd) é com as crianças, visto que para os menores é muito perigoso, pois se trata de um metal bioacumulativo com potencial cancerígeno (Silva et al., 2017). Di Giulio (2010) fala que no final da década de 1990, estudos envolvendo 44 crianças de 1 a 4 anos de idade (131 famílias), residentes a uma distância de até mil metros ao redor da fundição de chumbo, apontaram que 88% delas tinham níveis de chumbo no sangue superiores a 10 microgramas por decilitro de sangue, constataram, também que parturientes possuíam altas concentrações de chumbo no sangue e no cordão umbilical.

Após analisar os estudos sob o ponto de vista da área de conhecimento, nota-se que há uma dimensão multidisciplinar entre as pesquisas sobre a contaminação por chumbo em Santo Amaro. Entretanto a variedade no campo das pesquisas demonstra que alguns campos envolvidos, mantém um certo equilíbrio de publicações, nas áreas da saúde, principalmente em epidemiologia e na área envolvendo o estudo da química. Entre o grupo populacional, as crianças tiveram ênfase, haja vista a fragilidade deste grupo. Trabalhadores da antiga fundição, marisqueiros e pescadores foram os primeiros a serem pesquisados, porém só em um determinado período.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar de existir um vasto material produzido em Santo Amaro, pouco foi feito para mitigar os problemas existentes, e isso faz com que a população esteja constantemente em contato com o material perigoso. Os efeitos decorrentes da intoxicação prolongada são inúmeros, de modo que a necessidade de manter um protocolo e uma rede de assistência aos residentes do município deve ser considerada pelos gestores públicos. Os sintomas mais frequentes são as queixas gastrointestinais relatadas pelos trabalhadores, porém, profissionais da saúde alertam para os casos neurológicos de confusão mental, irritabilidade e cefaléias.

O cuidado com as crianças foi objeto de muitas pesquisas, principalmente pelo fato de serem mais suscetíveis a complicações. Amostras de sangue foram bastante utilizadas nas pesquisas avaliadas, porém também foram utilizados outros marcadores, dada a presença do contaminante nos ossos e dentes.

O problema deste município baiano está longe do desfecho, uma vez que os trabalhadores da antiga fundição continuam sem assistência médica e trabalhista, os quintais dos moradores ainda contêm chumbo e possivelmente os vegetais e hortaliças plantados neste solo também estão contaminados. Enfim, o risco está na porta dos santo-amarenses que não possuem recursos suficientes para buscar o sistema privado de saúde para tratar dos efeitos da exposição crônica. Apesar do vasto número de publicações envolvendo o caso Santo Amaro e os impactos socioambientais que o chumbo e o cádmio causaram, os estudos ambientais que contemplam remediação do solo precisam avançar.

A área da saúde e ambiental foram as principais responsáveis pelo material disponibilizado sobre Santo Amaro. A área social poderia explorar mais a questão sobre o que os santo-amarenses esperam como desfecho deste caso. Por fim, a área jurídica poderia trazer a discussão a questão de que os moradores locais possuem o direito



assegurado pela constituição a um ambiente seguro e equilibrado como meio de garantir um outro direito, ainda maior, a vida.

REFERÊNCIAS

ANDRADE Lima, L. R. P.; BERNARDEZ, L. A. Characterization of the soil contamination around the former primary lead smelter at Santo Amaro, Bahia, Brazil. ENVIRONMENTAL EARTH SCIENCES Volume: 76 Edição: 14 Número do artigo: 470 Publicado: JUL 2017. disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1007/s12665-017-6791-6> acesso em: 17 de agost.2020.

ANDRADE Lima, L. R. P.; BERNARDEZ, L. A. Isotope Source Signatures for a Primary Lead Smelter Located Close to Todos os Santos Bay, Brazil. SOIL & SEDIMENT CONTAMINATION Volume: 20 Edição: 6 Páginas: 672-687 Publicado: 2011. disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/232962951> acesso em: 10 de out.2020

ANDRADE, Maiza Ferreira de; MORAES, Luiz Roberto Santos. Contaminação por chumbo em Santo Amaro desafia décadas de pesquisas e a morosidade do poder público. **Ambient. soc.**, São Paulo , v. 16, n. 2, p. 63-80, June 2013. disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-753X2013000200005&lng=en&nrm=iso>. acesso em: 10 Aug. 2020.

BAHIA. Secretária de Saúde da Bahia. Vigilância do Câncer. Disponível em: <http://www.saude.ba.gov.br/suvisa/vigilancia-epidemiologica/vigilancia-do-cancer/> acesso em: 13 de Agost.2020.

BARRETO, Mércia Ferreira; FREITAS, Maria do Carmo Soares de. Segurança alimentar e nutricional e contaminação ambiental: tabu e estigma. **Ciênc. saúde coletiva**, Rio de Janeiro , v. 22, n. 2, p. 527-534, Feb. 2017 . disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-1232017000200527&lng=en&nrm=iso>. acesso em: 10 Agost. 2020.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Panorama das cidades. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ba/santo-amaro/panorama> acesso em: 11 de Agosto de 2020.

CARVALHO, Fernando Martins et al., Chumbo no sangue de crianças e passivo ambiental de uma fundição de chumbo no Brasil. Revista Panamericana de Salud Pública, v.13 n. 1 p. 19 – 23, Jan.2003. disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232017000200527&lng=en&nrm=iso>. acesso em: 10 Ago. 2020.

CARVALHO, Fernando Martins et al., Soil Contamination by a Lead Smelter in Brazil in the View of the Local Residents. INTERNATIONAL JOURNAL OF ENVIRONMENTAL RESEARCH AND PUBLIC HEALTH v. 15. ed. 10 n. 2166 Out. 2018. disponível em: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC6210486/> acesso em: 17 de Ago.2020.



CARVALHO, Fernando Martins et al. Erythrocyte protoporphyrin versus blood lead: Relationship with iron status among children exposed to gross environmental pollution. ENVIRONMENTAL RESEARCH v.71 ed.1 p.11-15 Out.1995. disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0013935185710614> acesso em: 10 out.2020.

COSTA, Oldair Vinhas et al., Dispersion of contaminants from a lead processing industry in a toposequence doinated by vertisol. INTERNATIONAL JOURNAL OF ENVIRONMENTAL SCIENCE AND TECHNOLOGY v.16 ed.7 p. 3539- 3548 Jul. 2019. disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1007/s13762-018-2004-4> acesso em: 17 de Ago.2020.

DI GIULIO, Gabriela Marques et al. Experiências brasileiras e o debate sobre comunicação e governança do risco em áreas contaminadas por chumbo. **Ciênc. saúde coletiva**, Rio de Janeiro , v. 17, n. 2, p. 337-349, Fev. 2012. disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232012000200008&lng=en&nrm=iso>. acesso em: 10 Ago. 2020.

DI GIULIO, Gabriela Marques et al. Comunicação e governança do risco: a experiência Brasileira em áreas contaminadas por chumbo. **Ambient. soc.**, Campinas , v. 13, n. 2, p. 283-297, Dez. 2010. disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-753X2010000200005&lng=en&nrm=iso>. acesso em: 10 Ago. 2020.

GUERRA, Carolina de Souza et al. X-ray fluorescence with synchrotron radiation to elemental analysis of lead and calcium content of primary teeth. Applied Radiation and Isotopes. v.68 ed. 1 p. 71-75 Jan. 2010. disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0969804309004801> acesso em: 10 Ago. 2020.

KEDE, Maria Luiza F.M. et al., Efect of Phosphates on the Bioavailability and Phytotoxicity of Pb and Cd in Contaminated Soil and Phytoextraction by Vetiver Grass. JOURNAL OF ENVIRONMENTAL ENGINEERING v. 143 ed. 3 n.05016008 Mar 2017. disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/310288383> acesso em: 18 de Ago.2020.

KEDE, Maria Luiza F. M. et al. Evaluation of Mobility, Bioavailability and Toxicity of Pb and Cd in Contaminated Soil Using TCLP, BCR and Earthworms. Conference on Integrated Science and Knowledge Co-Production for Ecosystems and Human WellBeing Local: Villa Vigoni, ITALY Data: MAY 25-31, 2014 INTERNATIONAL JOURNAL OF ENVIRONMENTAL RESEARCH AND PUBLIC HEALTH v.11 ed. 11 p.11528-11540 Nov 2014. disponível em: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4245627/acesso> em: 18 de Ago.2020.

LIMA, Daniel C. et al., A separation system for lead fractionation in river water using electrothermal atomic absorption spectrometry. JOURNAL OF ANALYTICAL ATOMIC SPECTROMETRY v.28 ed. 1 p. 156-160 Jan. 2013. disponível em: <https://pubs.rsc.org/en/content/articlelanding/2013/ja/c2ja30256j#!divAbstract> acesso em: 10 out.2020.



MACEDO, Kelly M. et al . Toxic Elements and Microbiological Content of Food: Evidence from a Case Study in a Brazilian City Heavily Contaminated by Lead and Cadmium. **J. Braz. Chem. Soc.**, São Paulo , v. 28, n. 7, p. 1220-1228, Jul 2017. disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-50532017000701220&lng=en&nrm=iso>. acesso em: 10 Ago. 2020

MAGNA, Gustavo Alonso Muñoz et al . Avaliação da exposição ao Pb e Cd em crianças de 0 a 17 anos por consumo de alimentos vegetais cultivados em solos contaminados no município de Santo Amaro (BA). **Eng. Sanit. Ambient.**, Rio de Janeiro , v. 19, n. spe, p. 3-12, 2014. disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-41522014000500003&lng=en&nrm=iso>. acesso em: 10 Ago. 2020.

MAGNA, Gustavo Alonso Muñoz et al . Chumbo e cádmio detectados em alimentos vegetais e gramíneas no município de Santo Amaro-Bahia. **Quím. Nova**, São Paulo , v. 36, n. 7, p. 989-997, 2013. disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-40422013000700012&lng=en&nrm=iso>. access on 10 Ago. 2020.

MAGNA, Gustavo Alonso Muñoz et al., Exposure to lead and cadmium and associated factors in children 0-17 years of age living in an area contaminated by metals. **HUMAN AND ECOLOGICAL RISK ASSESSMENT** v.22 ed. 3 p. 802-816 Abr. 2016. disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/283823248> acesso em: 10 Ago. 2020.

MAGNA, Gustavo Alonso Muñoz; MACHADO, Sandro Lemos; PORTELLA, Roberto Bagatinni. Determinação e Comparação dos Fatores de Transferência Solo-Planta para Pb e Cd no Município de Santo Amaro-BA. In. VII Congresso Brasileiro de Geotecnia Ambiental e VI Simpósio Brasileiro de Geossintéticos REGEO/Geossintéticos, 2011. **Anais**. Belo Horizonte.

MANZINI, Flávio Fernando; SÁ, Kaoara Batista; PLICAS, Lídia Maria de Almeida. Metais Pesados: Fonte e Ação Toxicológica. **PERIÓDICO ELETRÔNICO FÓRUM AMBIENTAL DA ALTA PAULISTA**, v. VI. 2010. disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/273492995> acesso em: 10 de Out.2020.

MIRANDA, Lorena S.; ANJOS, Jose Angelo S. A. Occupational impacts and adaptation to standards in accordance with Brazilian legislation: The case of Santo Amaro, Brazil. **SAFETY SCIENCE** v.104 p.10-15 Abr. 2018. disponível em: <https://www.sciencedirect.com/journal/safety-science/vol/104/suppl/C> acesso em: 17 de Ago.2020.

NORA, D.B. et al . Modifications of the sympathetic skin response in workers chronically exposed to lead. **Braz J Med Biol Res**, Ribeirão Preto , v. 40, n. 1, p. 81-87, Jan. 2007. disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-879X2007000100011&lng=en&nrm=iso>. acesso em: 10 Ago. 2020.

REGO, Rita Franco et al . Implantação de protocolo de vigilância e atenção à saúde de ex-trabalhadores e população exposta a chumbo, cádmio, cobre e zinco em Santo



Amaro, Bahia. **Rev. bras. saúde ocup.**, São Paulo , v. 44, e28, 2019 . disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0303-76572019000100307&lng=en&nrm=iso. acesso em: 10 Ago. 2020.

SANTO AMARO (BA). In: ENCICLOPÉDIA dos municípios brasileiros. Rio de Janeiro: IBGE, 1958. v. 21 p. 294-304. Disponível em: http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv27295_21.pdf. Acesso em: 12.Jul. 2020.

SANTOS, Nielson Machado dos et al . Ácidos húmicos e carvão vegetal ativado como amenizantes em solo contaminado por chumbo. **Rev. Bras. Ciênc. Solo**, Viçosa , v. 38, n. 1, p. 345-351, Fev. 2014. disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-06832014000100035&lng=en&nrm=iso. acesso em: 10 Ago. 2020.

SILVA, William Ramos et al. Assessing human health risks and strategies for phytoremediation in soils contaminated with As, Cd, Pb, and Zn by slag disposal. **ECOTOXICOLOGY AND ENVIRONMENTAL SAFETY** v. 144 p.522-530 Out. 2017. disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0147651317304049> acesso em: 17 de Ago. 2020.

SOUZA, G.B.G.; VIANNA, M. Fish-based indices for assessing ecological quality and biotic integrity in transitional waters: A systematic review. **Ecological Indicators**. Vol.109. Publicado: fev 2020. disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S1470160X19306582> acesso em: 18 de Ago.2020.

PEREIRA Teixeira, Martha Carvalho; CARVALHO, Fernando Martins; Lins, Liliane. Health-Related Quality of Life of Former Lead Workers. **INTERNATIONAL JOURNAL OF ENVIRONMENTAL RESEARCH AND PUBLIC HEALTH** v.12 ed.11 p.14084-14093 Nov 2015. disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/283512507> acesso em: 18 Ago.2020.



Implicações do uso e ocupação do solo na qualidade dos recursos hídricos: influência da contaminação por efluentes domésticos e pesticidas no Brasil

Implications of land use and occupation on the quality of water resources: influence of contamination by domestic effluents and pesticides in Brazil

Manuela Vieira Santos da Luz

Engenheira Ambiental e Sanitarista pela Universidade Salvador – UNIFACS, Brasil.
Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Urbano,
Universidade Salvador – UNIFACS, Brasil.
E-mail: manuelavieirasl@hotmail.com

Ícaro Thiago Andrade Moreira

Doutor em Geologia Ambiental, Hidrogeologia e Recursos Hídricos pela Universidade Federal da Bahia – UFBA, Brasil.
Professor Adjunto do Departamento de Engenharia Ambiental da Universidade Federal da Bahia – UFBA, Brasil.
E-mail: icarotam@ufba.br

Gabriel Barros Gonçalves de Souza

Doutor em Ecologia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, Brasil.
Professor do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Urbano da Universidade Salvador – UNIFACS, Brasil.
E-mail: gabrielbbarros@gmail.com

Resumo

O crescimento da população e o processo de urbanização tem causado a falta de ordenamento do uso e ocupação do solo. Por consequência, os recursos hídricos vêm passando por uma intensa degradação de suas características físicas e químicas, ocorrendo também a perda de biodiversidade deste ecossistema importante para a manutenção da vida. O presente trabalho teve como objetivo apresentar o cenário atual de como os estudos brasileiros estão avaliando a influência do uso e ocupação do solo, relacionada com a contaminação por efluentes domésticos e pesticidas, na qualidade e uso dos recursos hídricos. Para isso, foi realizada uma revisão sistemática nas bases de dados da Web of Science e SciELO. Os resultados encontrados evidenciaram que ainda são poucos os estudos que estão avaliando a qualidade da água correlacionando os resultados com a ocupação do solo. Apontam também para a necessidade de utilização dos indicadores biológicos, pois estes auxiliam na avaliação dos níveis de degradação e dos riscos ecológicos para o ecossistema. Evidenciam os testes de toxicidade como uma importante ferramenta para avaliar a presença de substâncias tóxicas, em organismos, provenientes de ambientes contaminados por efluentes domésticos e industriais. Notou-se que as políticas públicas carecem de reformulações, visando a aplicabilidade das legislações com um maior rigor, com o intuito de promover um desenvolvimento sustentável.

Palavras-chave: Urbanização. Agricultura. Esgotos. Poluentes orgânicos. Qualidade da água.



Abstract

The population growth and the urbanization process has occurred due to the lack of order of use and occupation of the land. Consequently, the water resources supplied by an intense degradation of its physical and chemical characteristics, also occurring the loss of biodiversity of this important ecosystem for the maintenance of life. The present work aimed to present the current scenario of how Brazilian studies are evaluating the influence of land use and occupation, related to the source by domestic effluents and pesticides, on the quality and use of water resources. For this, a systematic review was carried out in the databases of Web of Science and SciELO. The results found show that there are still few studies that evaluate the water quality correlating the results with the land occupation. They also point to the need to use biological indicators, as they assist in the assessment of levels of degradation and ecological risks to the ecosystem. Evidence of toxicity tests as an important tool to assess the presence of toxic substances in organisms from environments contaminated by domestic and industrial effluents. It was noted that public policies need reformulation, the applicability of legislation with greater rigor, in order to promote sustainable development.
Keywords: Urbanization. Agriculture. Sewerage. Organic pollutants. Water quality.

1 INTRODUÇÃO

Os ecossistemas aquáticos estão disponíveis em dois tipos, os de água doce e os de água salgada. Da água existente no mundo, estima-se que 97,5% é salgada, não adequada ao consumo humano. Os ecossistemas de água doce estão divididos em lênticos, que são formados por lagos e pântanos, e os lóticos, que são formados por rios, nascentes e corredeiras. Esses ambientes de água doce representam apenas 2,5% da água disponível do planeta, sendo as principais fontes de abastecimento para a população humana. Nesses ecossistemas há um conjunto diverso de seres vivos como as algas, os moluscos, os insetos aquáticos, os crustáceos, peixes, bactérias e fungos (BRAGA *et al.*, 2005; ANA, 2018).

Há algumas décadas a humanidade partilhava da ideia de que os recursos hídricos eram um bem infinito. No entanto, nos últimos anos, o crescimento da população, o processo de urbanização e a rápida expansão industrial fizeram surgir preocupações, visto a intensa degradação das águas, o que acaba por comprometer a sua disponibilidade em quantidade e qualidade ideal para o consumo humano (MARQUES; COTRIM; PIRES, 2007). Segundo Costanza *et al.* (1997), os bens e serviços originados das funções ecossistêmicas são tratados como um capital natural de grande importância na vida dos seres humanos, porém declara a necessidade de questionamento do quanto as alterações na oferta de bens e serviços, na qualidade e quantidade, podem vir a comprometer a qualidade de vida atual da população.

De acordo com Braga *et al.* (2005) os cursos d'água estão estreitamente correlacionados ao meio que o circunda. Por sua vez, Haesbaert (2002) também relata que a territorialidade, que vincula os homens ao meio, à terra, ao espaço, para muitos, ao final do século XX já estaria sendo perdida, por acreditar que os territórios estão sendo destruídos, juntamente com as identidades culturais e controle dos espaços. Com base nestas ideias, o uso do solo tem sido uma variável utilizada em estudos sobre os recursos hídricos, notado a sua grande influência nos níveis de concentração de nutrientes, tanto em águas superficiais quanto em águas subterrâneas. Os níveis de nutrientes nos corpos d'água estão diretamente associados à ação humana, que através da geração de efluentes domésticos, industriais ou até mesmo por processos naturais,



contribuem para o aumento das concentrações de metais, bem como de compostos orgânicos e inorgânicos (SOARES; PINTO; OLIVEIRA, 2020).

Tendo em vista o processo de urbanização, a falta de ordenamento do uso do solo e as deficiências na infraestrutura de saneamento básico, os rios urbanos estão sendo frequentemente submetidos a impactos antropogênicos, tendo não apenas a sua vazão alterada, mas também as suas características qualitativas. Nesse sentido, as consequências dessa desordem logo são percebidas, afetando a qualidade ambiental do meio e a saúde da população (MACHADO, 2016).

Com base nesse contexto, o presente estudo objetivou avaliar o atual cenário brasileiro acerca dos estudos que investigam a influência do uso e ocupação do solo na qualidade dos recursos hídricos. Essa avaliação foi principalmente direcionada aos efeitos advindos do lançamento de efluentes domésticos e do uso de pesticidas. O intuito foi identificar quais indicadores e métricas vem sendo utilizados nesses estudos, de modo a discutir sobre as vantagens, desvantagens e lacunas identificadas.

2 METODOLOGIA

A metodologia deste trabalho consistiu em uma pesquisa de natureza qualitativa, do tipo exploratória onde foi aplicado o método da revisão sistemática. O método empregado consiste em uma revisão de literatura metodologicamente abrangente e com dados que podem facilmente ser replicados (DONATO; DONATO, 2019). Para tal, se deve determinar previamente a pergunta de interesse, as bases de dados a serem analisadas, a combinação das palavras-chave e os critérios de inclusão e exclusão dos artigos para, posteriormente, avaliar, sintetizar e interpretar os dados (GALVÃO; PEREIRA, 2014).

A pergunta de interesse foi: *Como os estudos brasileiros estão avaliando a influência do uso e ocupação do solo, relacionada com a contaminação por efluentes domésticos e pesticidas, na qualidade e uso dos recursos hídricos?* Para responder a essa pergunta foi realizada a busca, em junho de 2020, em duas plataformas de pesquisa científica: Web of Science e SciELO. Uma vez que a presente revisão foi direcionada para estudos no Brasil, a plataforma SciELO foi utilizada para garantir que estudos publicados em revistas regionais fossem incluídos na análise. Além disso, visando obter um significativo número de artigos e, assim, proporcionar um melhor diagnóstico dos estudos brasileiros, não foi delimitado um período específico para a busca. Para a busca de artigos, utilizou-se a seguinte combinação de palavras-chave vinculadas por operadores booleanos “AND” e “OR”: (“soil use” OR “land use” OR “soil occupation” OR agriculture) AND (pesticide OR sewage) AND (“water quality” OR “water use”) AND (Brazil). A combinação de palavras-chave, os operadores booleanos, as aspas e os parênteses foram utilizados como procedimento de busca, a fim de restringir as informações e garantir uma maior precisão da pesquisa.

Após a busca, como primeira etapa, foi realizada a triagem dos artigos, a qual foi registrada em uma planilha para que pudessem orientar as análises. As informações registradas nesta etapa foram: ano de publicação, autor, revista, plataforma de pesquisa e os motivos para inclusão ou exclusão do artigo. A partir do registro das informações mais gerais dos artigos, foi realizada a leitura e análise dos títulos, dos resumos e das palavras-chave de todos os artigos identificados. Esta primeira etapa teve o intuito de verificar se os artigos atendiam aos critérios de inclusão. Os critérios foram definidos de forma a refinar a busca dos artigos que se dedicaram a discutir de forma clara a correlação entre o uso e ocupação do solo com a qualidade de recursos hídricos. Quantos aos critérios de exclusão, os estudos que não foram realizados em território



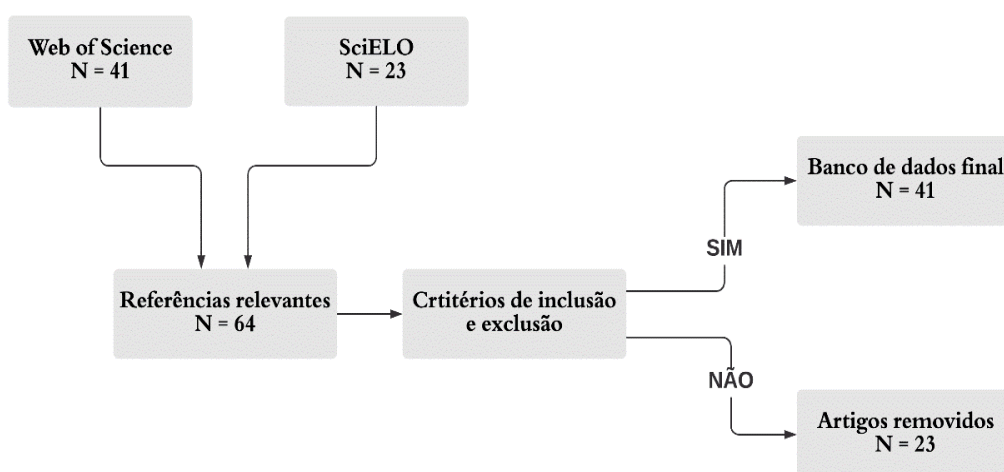
brasileiro, os artigos de revisão e os artigos que não se encontravam disponíveis em texto completo no formato PDF, não foram incluídos. Após a triagem inicial, na segunda etapa procedeu-se à leitura dos artigos na íntegra, a qual possibilitou que outros trabalhos também fossem excluídos por não atenderem aos critérios de inclusão.

Na terceira etapa, a investigação procedeu-se através de uma lista de verificações, onde foram registrados os seguintes dados: ano, estado, região, Sistema de Informação Geográfica (SIG) de uso do solo, indicador sanitário, ausência de variável de importância sanitária, análise de pesticidas, periodicidade de amostragem, teste de toxicidade, indicador biológico e análise estatística dos dados. Além disso, as informações sobre os tipos de indicadores utilizados no SIG de uso do solo, os indicadores sanitários descritos, os pesticidas analisados, o tipo do teste de toxicidade realizado, o grupo no qual o indicador biológico faz parte e qual análise estatística foi empregada, são informações adicionais que, quando possível, foram registradas.

3 RESULTADOS

Do total de artigos que compõem o banco de dados final (Figura 1), foram incluídos 27 artigos da base de dados da Web of Science e 14 artigos da base de dados da SciELO, sendo um total de 41 artigos científicos pertencentes a 27 periódicos. A Revista Ambiente & Água apresentou o maior número de publicações (8 artigos; 19,51%), seguida pela revista Engenharia Ambiental e Sanitária (3 artigos; 7,32%) e pelas revistas Environmental Earth Sciences, Environmental Management, Environmental Monitoring and Assessment, Environmental Science and Pollution Research, Water, Air, & Soil Pollution, que apresentaram 2 artigos (4,88%), cada uma delas.

Figura 1 – Fluxograma da pesquisa e triagem dos artigos obtidos na Web of Science e SciELO.

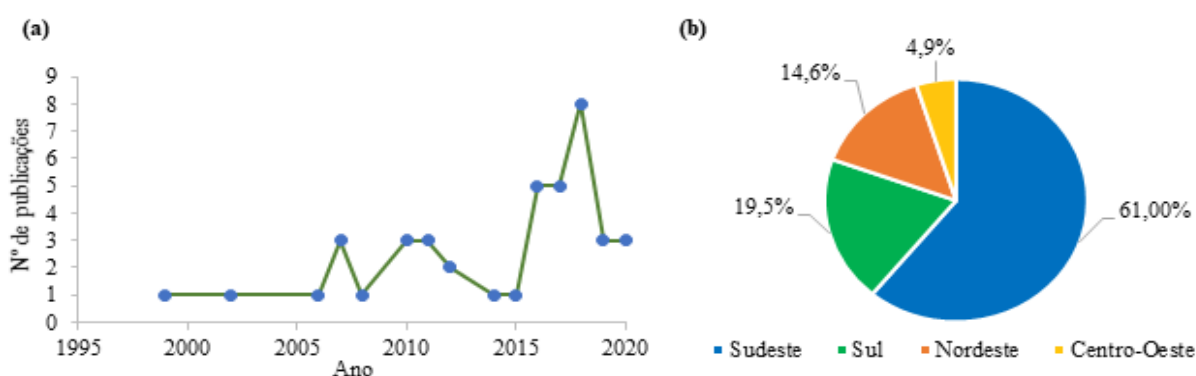


Fonte: Elaboração própria, 2020.

O primeiro artigo sobre o tema foi o de Barros *et al.* (1999), compreendendo um estudo de avaliação das condições sanitárias e físico-química das águas para irrigação de hortaliças no Agreste e Brejo Paraibanos, através da coleta de amostras de água, solo e alface. O número de publicações aumentou ao longo dos anos, especialmente nos anos

de 2016 a 2018, como mostrado na Figura 1a. No entanto, observou-se um declínio no número de publicações nos últimos dois anos, o que pode estar associado à redução dos recursos disponibilizados para a pesquisa neste período. A maior parte dos estudos foram realizados na região Sudeste (Figura 1b), mais precisamente no estado de Minas Gerais (12; 29%), seguido pelo estado de São Paulo (10; 24%). Para a região Norte do Brasil nenhum estudo foi encontrado para o período de revisão sistemática analisado. A maioria dos estudos que avaliaram a qualidade da água correlacionando com o uso e ocupação do solo, foram realizados em rios, sendo que também fizeram parte da análise estudos feitos em aquíferos e em reservatórios artificiais.

Figura 1 – Resumo das tendências temporais e publicações por região. Número de publicações (a) ao longo do período da revisão sistemática e percentual de publicações (b) por região do Brasil.



Fonte: Elaboração própria, 2020.

Da análise dos resultados obtidos observou-se que apenas 18 artigos (44% das publicações) utilizaram o Sistema de Informações Geográficas (SIG) na análise do uso e ocupação do solo. Dentre os trabalhos que fizeram o SIG, os indicadores mais utilizados foram: área urbana, área agrícola, áreas florestais, solo exposto e pecuária. A maioria dos artigos (83%) realizaram pelo menos duas campanhas de amostragem para um mesmo ano e apenas um dos estudos não informou o período de coleta. Com relação aos indicadores sanitários, apenas um artigo os quantificou, utilizando um índice composto por acesso ao esgotamento sanitário, uso de tanques sépticos e rudimentares.

As variáveis de contaminação por efluente que mais estiveram ausentes das análises foram o nível de coliformes termotolerantes (22; 54%), seguido do nitrogênio (13; 32%) e do fósforo (12; 29%). Alguns dos parâmetros que determinam a qualidade das águas e que também estiveram ausentes em artigos foi a Demanda Bioquímica de Oxigênio – DBO (23; 56%) e o Oxigênio Dissolvido (10; 24%). Quanto a análise de pesticidas, apenas 15% dos estudos incluíram essas variáveis em sua metodologia e os compostos analisados foram: Glifosato, Sulfluramida, Atrazina, Imidacloprido, Simazina, Azoxystrobin, Propoxur, Clorpirifos, Piretróides cipermetrina, Lambda-cyhalothrin, Bifenthrin, Cyfluthrin, Deltametrina, Esfenvalerate, Permetrina, Endosulfan, Endosulfan degradado, DDT, Endrin, Cloro, Aldrina, Aldicarbe, Carbofurano, Carbaril, Trifluralina e Methyl Parathion.

Dentre os estudos que empregaram a utilização de indicadores biológicos (20%), estes trabalharam com assembleias de macroinvertebrados bentônicos e de peixes. Dentre estes, o peixe cascudo *Loricariichthys anus* e os pequenos crustáceos da ordem Cladocera (Crustácea: Branchiopoda) foram bastante utilizados. Os testes de toxicidade,



realizados por apenas 12% dos artigos, estavam relacionados a testes de estresse oxidativo com a *Loricariichthys anus*, alterações morfológicas com Cladocera (Crustácea: Branchiopoda), Ionização de Electronspray (ESI) com fitoplâncton e zooplâncton, cálculo da unidade tóxica com macroinvertebrados bentônicos, citotoxicidade e genotoxicidade com a *Allium cepa*. Em se tratando de análise estatística dos dados, 73% dos estudos utilizaram métodos estatísticos para tratar os dados. O método mais utilizado foi a Análise de Componentes Principais (PCA), representando 39% dos artigos, seguido da Análise Fatorial (15%) e Teste de Kruskal-Wallis (12%).

4 DISCUSSÃO

4.1 Efluentes domésticos

A busca por soluções para o constante crescimento populacional, e consequente aumento da demanda por água, apontam para a necessidade de se ter uma gestão eficiente em seus múltiplos usos, que vise assegurar a disponibilidade de água em quantidade e qualidade necessárias para suprir as necessidades da atual e das futuras gerações (MOGHIM; GARNA, 2019). Com o processo de urbanização e industrialização, diversos conflitos são causados, dentre eles a desordenada utilização dos recursos hídricos e o aumento da poluição, impedindo a construção de um desenvolvimento urbano sustentável (FAN *et al.*, 2019; HAO *et al.*, 2020).

Com relação à qualidade das águas e ao despejo de efluentes, o Brasil detém um importante instrumento de avaliação e monitoramento. A Resolução do CONAMA nº 357/2005 dispõe sobre a classificação dos corpos d'água e as diretrizes ambientais para o enquadramento, assim como estabelece os padrões de lançamento de efluentes (BRASIL, 2005).

A partir do registro das condições sanitárias dos locais de estudo descritas nas publicações, observou-se que alguns notificaram a ausência de acesso a esgotamento sanitário, fazendo o uso de fossas sépticas ou rudimentares (ANDRADE *et al.*, 2010; MENEZES *et al.*, 2016; VARGAS *et al.*, 2018; PEIXOTO; CAVALCANTE; GOMES, 2020) e aqueles que notificaram que os efluentes domésticos, industriais e até mesmo os laboratoriais, estão sendo lançados diretamente no solo ou na água (JORDÃO *et al.* 2007; COSTA *et al.*, 2016; ALVES *et al.*, 2018; BAILÃO *et al.*, 2020), dentre outros estudos. Destacou-se o estudo de Andrade *et al.* (2011), que relatou que apenas 17% da geração total de esgotos é tratado, sendo a outra parcela despejada em corpos d'água ou descartado em fossas sépticas.

Com relação aos parâmetros que determinam a qualidade das águas, observou-se que muitos estudos ainda falham no processo de seleção dos parâmetros a serem analisados. Muitos não realizaram a análise de coliformes termotolerantes, fósforo e nitrogênio, que são parâmetros essenciais que indicam a contaminação das águas por efluentes domésticos e industriais (CETESB, 2016) e que também fazem parte de cálculos que classificam a qualidade das águas como, por exemplo, o Índice de Qualidade das Águas (IQA) e o Índice do Estado Trófico (IET) (CETESB, 2017).

4.2 Pesticidas

O Brasil é considerado o maior consumidor de insumos agrícolas no mundo e nos últimos anos apresentou significativo aumento, superando o consumo dos Estados Unidos (ALBUQUERQUE *et al.*, 2016). Embora o uso de pesticidas represente um dos principais instrumentos de desenvolvimento da agricultura brasileira, devido à alta



persistência no meio e aos efeitos que podem causar aos humanos e ao meio ambiente, intensificaram-se as preocupações quanto a sua utilização (MARQUES *et al.*, 2007). Além disso, estes compostos tóxicos podem também interferir negativamente na saúde humana (LOPES; ALBUQUERQUE, 2018).

Segundo o Ministério do Meio Ambiente – MMA, a atrazina e a trifluralina fazem parte da lista dos agrotóxicos mais consumidos no país (BRASIL, 2020). No estudo realizado por Amaral *et al.* (2017) diversos agrotóxicos foram encontrados em amostras de água, sendo estes utilizados de forma intermitente em diversas culturas. Os mesmos autores salientaram os efeitos do composto atrazina, evidenciando que esta substância pode influenciar no desenvolvimento reprodutivo de organismos aquáticos e, devido a sua persistência, pode causar decréscimo na riqueza de organismos fotossintéticos. Na mesma linha, na bacia hidrográfica do Rio Ribeira do Iguape, ecossistema importante para o desenvolvimento regional e estadual quanto à disponibilidade de água e por contemplar o bioma da Mata Atlântica, também foram encontradas as substâncias atrazina e trifluralina, que mesmo tendo sido encontradas em baixa concentrações, estavam presentes em água tratada, supostamente adequada para o consumo humano (MARQUES *et al.*, 2007).

Hunt *et al.* (2017) detectaram em afluentes do Rio Paraná a presença do inseticida clorpirifos, dos piretróides cipermetrina, lambda-cyhalothrin, bifenthrin, cyfluthrin, deltametrina, esfenvalerate, permetrina, das substâncias endosulfan e endosulfan degradado, e dos inseticidas organocloritinas proibidos DDT, endrin, cloro e aldrina. No entanto, os autores destacaram que mesmo o inseticida clorpirifos sendo encontrados na maioria das amostras, este é menos tóxico do que os piretróides, que tiveram valores de unidades tóxicas de inseticidas mais elevados. Segundo a legislação, o comportamento dos agrotóxicos no meio é bastante complexo e quando utilizado, independentemente do procedimento de aplicação, têm o potencial de atingir o solo e as águas, sendo o homem o principal receptor, reconhecendo-se, assim, o potencial de toxicidade dos agrotóxicos (BRASIL, 2020).

Vale salientar que o Brasil vem propondo avanços com relação ao cenário do uso intensivo dos agrotóxicos com a implantação do novo Decreto nº 10.375/2020, que institui o Programa Nacional de Bioinsumos e o Conselho Estratégico do Programa Nacional de Bioinsumos. Este programa, coordenado pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, prevê um novo modelo de agricultura com base na bioeconomia, visando o desenvolvimento e uso sustentável da diversidade biológica brasileira. Apesar disso, nos últimos dois anos, o Brasil apresentou recordes históricos de registros de novos agrotóxicos, de modo que não está claro se haverá uma tendência de redução de uso dessas substâncias a partir das atividades baseadas no decreto mencionado.

4.3 Indicadores biológicos e testes de toxicidade

A degradação do meio ambiente em escala global apresentou grande aumento quando as populações aumentaram as suas atividades de caça, pecuária, desmatamento, agricultura, dentre outros (BRAZ; LONGO, 2019). A contaminação dos ambientes está diretamente associada às atividades antrópicas da agricultura, da mineração e do uso da terra para ocupação urbana, contribuindo com a contaminação de solos e descarga de efluentes que interferem no habitat de corpos d'água (ABREU Jr *et al.*, 2005).

A partir desta problemática, no Brasil, o biomonitoramento começou a se consolidar por ser uma ferramenta útil e barata (QUEIROZ; SILVA; TRIVINHO-STRIXINO, 2008). O monitoramento de qualidade utilizando indicadores biológicos é



uma abordagem importante que vem sendo muito utilizada. Os bioindicadores são seres encontrados nos vários níveis de organização biológica e auxiliam no fornecimento de informações complementares, necessárias para avaliar os níveis de degradação e os riscos ecológicos do ecossistema (PRESTES; VINCENCI, 2019). McGeogh (1998) afirma que os bioindicadores são essenciais para evidenciar as mudanças ambientais no sistema biótico, muitas das vezes funcionando até mesmo como um medidor do estado do ambiente.

Apesar de sua pertinência, poucos estudos utilizaram indicadores biológicos ao relacionarem o uso do solo com a qualidade dos recursos hídricos (ALEXANDRE; ESTEVES; MOURA e MELLO, 2010; SALVARREY *et al.*, 2014; COSTA *et al.*, 2016; MELO *et al.*, 2017; AMARAL *et al.*, 2017), havendo um destaque para o uso de organismos bentônicos (EGLER *et al.*, 2012; HUNT *et al.*, 2017; NASCIMENTO; ALVES-MARTINS; JÁ COBUCCI, 2018). Os macroinvertebrados bentônicos desempenham um papel importante como bioindicadores de qualidade da água (QUEIROZ; SILVA; TRIVINHO-STRIXINO, 2008), sendo utilizados em estudos que correlacionam o uso e a ocupação do solo com a qualidade dos recursos hídricos. Por exemplo, Paula (2008) utilizou estes organismos como ferramenta de avaliação da qualidade ambiental na bacia hidrográfica do Rio das Velhas, no estado de Minas Gerais.

Além do uso dos indicadores biológicos, os testes de toxicidade também são ferramentas importantes para avaliar a qualidade das águas e a carga de efluentes que contaminam as águas, pois somente as análises físico-químicas que são tradicionalmente realizadas não são suficientes para avaliar o potencial de risco ambiental dos contaminantes. No entanto, o teste de toxicidade não substitui as análises químicas tradicionais, sendo adicionadas como um complemento na investigação (COSTA *et al.*, 2008). A toxicidade se refere a qualquer efeito causado por substâncias tóxicas em organismos, sendo promovida, principalmente, pelos produtos e subprodutos gerados pelas indústrias, que além da poluição ambiental, propiciam efeitos adversos em organismos que são sensíveis as alterações em seu habitat (PIMENTEL, 2011; BUENO; PIOVEZAN, 2015).

Notou-se uma particularidade bem relevante para o direcionamento dos estudos brasileiros pois, a maioria dos estudos que realizaram testes de toxicidade (COSTA *et al.*, 2016; AMARAL *et al.*, 2017; HUNT *et al.*, 2017; MELO *et al.*, 2017) já tinham sido mencionados nesta revisão por terem utilizado indicadores biológicos em suas análises. Entretanto, ressalta-se que poucos estudos utilizaram essa ferramenta, sendo necessário intensificar o seu uso no monitoramento de qualidade dos recursos hídricos.

4.4 Desenvolvimento Regional e Urbano

Com vistas a um desenvolvimento sustentável, percebe-se a necessidade da utilização de instrumentos que visam garantir um desenvolvimento regional e urbano. Para isso, é preciso apoiar-se em iniciativas engajadas a promover a qualidade socioeconômica e ambiental. Assim, de acordo com as problemáticas já apresentadas, salienta-se uma importante iniciativa da Organização das Nações Unidas que, juntamente com os países, no ano de 2015, elaboraram um plano de ação com vistas a acabar com a pobreza, promover a prosperidade e o bem-estar, além de proteger o meio ambiente e enfrentar as mudanças climáticas até o ano de 2030. Para alcançar os 17 Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável (ODS) foram também elaboradas 169 metas que vão orientar os países nas tomadas de decisões. Desta maneira e de acordo com as problemáticas aqui apresentadas, cabe ressaltar as seguintes ODS com seus



respectivos objetivos: ODS 2, acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição, promovendo uma agricultura sustentável; ODS 6, assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos; ODS 11, tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis; ODS 12, assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis (Centro de Informação das Nações Unidas para o Brasil – UNIC Rio, 2015).

Estes objetivos e metas adotados indicam um grande avanço para o mundo, que até 2030 terá a possibilidade de repensar e adotar novas medidas no que diz respeito aos meios de produção que ainda estão sendo utilizados, quanto a necessidade de assegurar saneamento básico à todos e, só assim, poder trilhar caminhos que possibilitem o desenvolvimento de cidades com o acesso a assentamentos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis.

A partir do cenário encontrado e do delineamento de como os estudos brasileiros estão realizando as suas pesquisas de monitoramento de qualidade das águas, notou-se a ausência de trabalhos na região Norte do Brasil, evidenciando que ainda há uma grande lacuna a ser encerrada. De acordo com dados coletados pelo Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – SNIS no ano de 2018, pouco mais da metade da população (57,1%) da região mencionada era atendida com o serviço de abastecimento de água. No entanto, em se tratando do acesso aos serviços de esgotamento sanitário, a pesquisa revelou um déficit significativo com relação ao abastecimento de água, apresentando um percentual de 10,5% (SNIS, 2018).

Com relação aos investimentos para melhoria dos serviços de água e esgoto destacou-se uma grande desigualdade entre as regiões, constatando que o Norte apresentou o menor investimento, de 3, 22%, do total investido no Brasil no ano de 2016 (ALBAREDA; TORRES, 2019). Dessa forma, entende-se que a região Norte carece de investimentos, de medidas que visem a universalização do saneamento e, sobretudo, de incentivos para a realização de pesquisas direcionadas a externar os impasses que contribuem para a degradação das águas e que, consequentemente, dificultam o desenvolvimento regional.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados encontrados evidenciaram as lacunas ainda existentes nos estudos que avaliam a qualidade dos recursos hídricos associando-a ao uso e ocupação do solo. A contaminação dos recursos hídricos vem se intensificando à medida em que crescem as cidades e isso se deve ao fato de que as políticas brasileiras ainda necessitam de reformulações para que sejam aplicadas com o rigor necessário.

Evidencia-se a necessidade de assegurar boas condições de infraestrutura, que promovam um saneamento básico adequado, com a destinação final correta dos efluentes. Do mesmo modo que se faz necessário o ordenamento do uso e ocupação do solo. O uso intensivo de pesticidas nas atividades da agricultura ainda representa um grande impasse, contribuindo de forma significativa para a geração de efluentes tóxicos, que posteriormente são despejados no solo e em corpos d'água.

Os indicadores biológicos ainda são pouco utilizados nos estudos brasileiros, visto que uma pequena parcela das publicações empregou a sua utilização para avaliar a qualidade das águas. Da mesma forma, os testes de toxicidade ainda não apresentam um número de estudos relevantes que possibilitem a comprovação de sua eficiência quando aliado ao monitoramento das águas.

Assim, recomenda-se que os estudos que venham a monitorar a qualidade dos recursos hídricos aliem a sua pesquisa o uso de indicadores biológicos e de testes de



toxicidade, a fim de entender a interação entre os organismos e o meio no qual está sendo degradado. No processo de investigação deve-se intensificar a utilização de ferramentas que facilitam a compreensão do uso e ocupação do solo, possibilitando a quantificação de indicadores sanitários e auxiliando na tomada de decisões. Por consequência, proporcionando a preservação do meio ambiente e promovendo um desenvolvimento justo e sustentável para todos.

REFERÊNCIAS

ABREU Jr, C. H. A *et al.* Uso agrícola de resíduos orgânicos potencialmente poluentes: Propriedades químicas do solo e produção vegetal. 2005. **Tópicos em Ciências do Solo**, p.391-470. Piracicaba / SP. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/267968223_Uso_agricola_de_residuos_organicos_potencialmente_poluentes_propriedades_quimicas_do_solo_e_producao_vegetal>. Acesso em: 26 jul. 2019.

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS E SANEAMENTO BÁSICO – ANA. **Água no mundo**. Brasília: ANA, 2018. Disponível em: <<https://www.ana.gov.br/textos-das-paginas-do-portal/agua-no-mundo/agua-no-mundo>>. Acesso em 8 out. 2020.

ALBAREDA, A.; TORRES, R. L. Saneamento, saúde e desenvolvimento regional no Brasil. In: XVIII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional – ENANPUR, 2019, Natal. **Anais Eletrônico...** 2019. Disponível em: <<http://anpur.org.br/xviiienanpur/anaisadmin/capapdf.php?reqid=441>>. Acesso em 8 out. 2020.

ALBUQUERQUE, A. F.; RIBEIRO, J. S.; KUMMROW, F.; NOGUEIRA, A. J. A.; MONTAGNER, C. C.; UMBUZEIRO, G. A. Pesticidas em água doce brasileira: uma revisão crítica. **Ciência Ambiental: Processos e Impactos**, v.18, n.7, p.779-787, jun. 2016. Disponível em: <<https://pubs.rsc.org/en/content/articlelanding/2016/em/c6em00268d#!divAbstract>>. Acesso em: 9 ago. 2020.

ALEXANDRE, Cleber Valim; ESTEVES, Katharina Eichbaum; MOURA e MELO, Mônica Accaui Marcondes de. Analysis of fish communities along a rural–urban gradient in a neotropical stream (Piracicaba River Basin, São Paulo, Brazil). **Hydrobiologia**, v.641, p.97-114, 2010. Disponível em: <<https://link.springer.com/article/10.1007/s10750-009-0060-y>>. Acesso em: 26 jul. 2019.

ALVES, D. D. *et al.* Seasonal assessment and apportionment of surface water pollution using multivariate statistical methods: Sinos River, southern Brazil. **Environmental Monitoring and Assessment**, v.190, n. 384, 2018. Disponível em: <<https://link.springer.com/article/10.1007/s10661-018-6759-3>>. Acesso em: 26 jul. 2019.

AMARAL, A. M. B. do *et al.* Seasonal implications on toxicity biomarkers of *Loricariichthys anus* (Valenciennes, 1835) from a subtropical reservoir. **Chemosphere**, v.191, p.876-885, jan. 2017. Disponível em:



<<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0045653517316995>>. Acesso em: 9 ago. 2020.

ANDRADE, E. M. *et al.* Land use and groundwater quality: The case of Baixo Acaraú Irrigated Perimeter, Brazil. **Revista Ciência Agronômica**, v.41, n.2, p.208-215, abr/jun, 2010. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/rca/v41n2/v41n2a06.pdf>>. Acesso em: 13 ag. 2020.

ANDRADE, T. M. B. *et al.* Dynamics of Dissolved Forms of Carbon and Inorganic Nitrogen in Small Watersheds of the Coastal Atlantic Forest in Southeast Brazil. **Water, Air, & Soil Pollution**, v.214, p.393-408, 2011. Disponível em: <<https://link.springer.com/article/10.1007%2Fs11270-010-0431-z>>. Acesso em: 13 ag. 2020.

BAILÃO, E. F. L. C. *et al.* Effect of land-use pattern on the physicochemical and genotoxic properties of water in a low-order stream in Central Brazil. **Revista Ambiente & Água**, v.15, n.3, 2020. Disponível em: <<http://www.ambi-agua.net/seer/index.php/ambi-agua/article/view/2224>>. Acesso em: 13 ag. 2020.

BARROS, A. J. M. AVALIAÇÃO SANITÁRIA E FÍSICO-QUÍMICA DAS ÁGUAS PARA IRRIGAÇÃO DE HORTALIÇAS NO AGRESTE E BREJO PARAIBANOS. **Revista Brasileira de Engenharia Agrícola e Ambiental**, v.3, n.3, p.355-360, 1999. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-43661999000300355>. Acesso em: 15 ag. 2020.

BRAGA, Benedito *et al.* **Introdução à engenharia ambiental**. 2. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2005. p. 313. ISBN 85-7605-041-2.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente – MMA. **Produtos Agrotóxicos**. 2020. Disponível em: <<https://www.scielo.org/article/sdeb/2018.v42n117/518-534/>>. Acesso em: 13 ag. 2020.

BRASIL. Resolução nº 357, 18 de março de 2005. Diário Oficial, 2005. Disponível em: <<http://www2.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=459>>. Acesso em: 11 ag. 2020.

BRAZ, Sofia Negri; LONGO, Regina Márcia. Bioindicadores de Poluição Ambiental: Um Estudo Bibliométrico. **Revista Científica "ANAP Brasil"**, v.12, n.27, p.42-53, 2019. Disponível em: <http://www.amigosdanatureza.org.br/publicacoes/index.php/anap_brasil/article/view/2239/2082>. Acesso em: 9 ago. 2020.

BUENO, Ariele e PIOVEZAN, Marcel. **Bioensaio toxicológico utilizando Artemia salina: fatores envolvidos em sua eficácia**. IFSC, Santa Catarina. 2015. Disponível em: <<http://docente.ifsc.edu.br/michael.nunes/MaterialDidatico/Analises%20Quimicas/TCC%20II/TCC%202015%202/Ariele.pdf>>. Acesso em: 12 ag. 2020.

Centro de Informação das Nações Unidas para o Brasil – UNIC Rio. **17 Objetivos para transformar o nosso mundo**. 2015. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>>. Acesso em: 15 ag. 2020.



Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental - CETESB. **Qualidade das Águas Interiores no Estado de São Paulo, Apêndice D, Índices de Qualidade das Águas**. São Paulo. 2017. Disponível em: <<https://cetesb.sp.gov.br/aguas-interiores/wp-content/uploads/sites/12/2017/11/Ap%C3%AAndice-D-%C3%8Dndices-de-Qualidade-das-%C3%81guas.pdf>>. Acesso em: 15 ag. 2020.

Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental - CETESB. **Qualidade das Águas Interiores no Estado de São Paulo, Apêndice E, Significado Ambiental e Sanitário das Variáveis de Qualidade das Águas e dos Sedimentos e Metodologias Analíticas e de Amostragem**. São Paulo, 2016. Disponível em: <<https://cetesb.sp.gov.br/aguas-interiores/wp-content/uploads/sites/12/2017/11/Ap%C3%AAndice-E-Significado-Ambiental-e-Sanit%C3%A1rio-das-Vari%C3%A1veis-de-Qualidade-2016.pdf>>. Acesso em: 15 ag. 2020.

COSTA, Carla Regina *et al.* A toxicidade em ambientes aquáticos: discussão e métodos de avaliação. **Química Nova**, v.31, n.7, p.1820-1830, 2008. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/qn/v31n7/v31n7a38.pdf>>. Acesso em: 12 ago. 2020.

COSTA, Normara Yane Mar da *et al.* Biogeochemical mechanisms controlling trophic state and micropollutant concentrations in a tropical artificial lake. **Environmental Earth Sciences**, v.75, n.854, p.1-15, 2016. Disponível em: <<https://link.springer.com/article/10.1007/s12665-016-5629-y>>. Acesso em: 26 jul. 2019.

COSTANZA, Robert *et al.* The value of the world's ecosystem services and natural capital. **Nature**, v. 387, p.253-260, 1997. Disponível em: <<https://www.nature.com/articles/387253a0>>. Acesso em: 9 ago. 2020.

DONATO, Helena; DONATO, Mariana. Etapas na Condução de uma Revisão Sistemática. **Acta Médica Portuguesa**, v.32, n.3, p.227-235, mar. 2019. Disponível em: <https://www.academia.edu/42268561/Etapas_na_Condu%C3%A7%C3%A3o_de_uma_Revis%C3%A3o_Sistem%C3%A1tica_Stages_for_Undertaking_a_Systematic_Review>. Acesso em: 9 ago. 2020.

EGLER, M. *et al.* Influence of agricultural land-use and pesticides on benthic macroinvertebrate assemblages in an agricultural river basin in southeast Brazil. **Brazilian Journal of Biology**, v.72, n.3, p.437-443, 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1519-69842012000300004>. Acesso em: 26 jul. 2020.

GALVÃO, T. F.; PEREIRA, M. G. Revisões sistemáticas da literatura: passos para sua elaboração. **Epidemiologia e Serviços de Saúde**, v.23, n.1, p.183-184, 2014. Disponível em: <http://scielo.iec.gov.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-49742014000100018>. Acesso em: 26 out. 2020.

HAESBAERT, R. O binômio território-rede e seu significado político-cultural: Fim dos territórios, das regiões, dos lugares. In: HAESBAERT, R. **Territórios Alternativos**. São Paulo: Contexto, 2002. pp.117-142.



HAO, Yu. Reexamining the relationships among urbanization, industrial structure, and environmental pollution in China—New evidence using the dynamic threshold panel model. **Energy Reports**, v.6, p.28–39, 2020. Disponível em: <<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2352484719304433>>. Acesso em: 9 ago. 2020.

HUNT, L.; MARROCHI, N.; BONETTO, C.; LIESS, M.; BUSS, D. F.; VIEIRA DA SILVA, C.; CHIU, M. -C.; RESH, V. H. Do Riparian Buffers Protect Stream Invertebrate Communities in South American Atlantic Forest Agricultural Areas?. **Environmental Management**, v.60, n.6, set. 2017. Disponível em: <<https://link.springer.com/article/10.1007/s00267-017-0938-9>>. Acesso em: 9 ago. 2020.

JORDÃO, C. P. et al. Environmental assessment of water-courses of the Turvo Limpo River basin at the Minas Gerais State, Brazil. **Environmental Monitoring and Assessment**, v.127, p.315–326, 2007. Disponível em: <<https://link.springer.com/article/10.1007/s10661-006-9282-x>>. Acesso em: 9 ago. 2020.

LOPES, Carla Vanessa Alves; ALBUQUERQUE, Guilherme Souza Cavalcanti de. Agrotóxicos e seus impactos na saúde humana e ambiental: uma revisão sistemática. **Saúde em Debate**, v.42, n.117, abr/jun. 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-11042018000200518&lng=pt&tlng=pt>. Acesso em: 15 ago. 2020.

MARQUES, Maria Nogueira; COTRIM, Marycel Barbosa; PIRES, Maria Aparecida Faustino. Avaliação do impacto da agricultura em áreas de proteção ambiental, pertencentes à Bacia Hidrográfica do Rio Ribeira de Iguape, São Paulo. **Química Nova**, v.30, n.5, p.1171-1178, jul. 2007. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/qn/v30n5/a23v30n5.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2020.

MACHADO, Poliana Brandão. **Situação sanitária de rios urbanos. Estudo de caso para o Rio Camarajipe, Salvador-BA**. 2016. 88f. Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) - Graduação em Engenharia Sanitária e Ambiental, Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB), Cruz das Almas, 2016. Disponível em: <<http://www.repositoriodigital.ufrb.edu.br/bitstream/123456789/1041/1/TCC%20Poliana%20Brand%C3%A3o%28Vers%C3%A3o%20Corrigida%29.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2020.

MCGEOGH, Melodie A. The selection, testing and application of terrestrial insects as bioindicators. **Biological Reviews**, v. 73, n.2, p.181–201, 1998. Disponível em: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1469-185X.1997.tb00029.x>>. Acesso em: 29 jul. 2020.

MELO, Rômulo R. R. de *et al.* Morphological abnormalities in cladocerans related to eutrophication of a tropical reservoir. **Journal of Limnology**, v.76, n.1, p.94-102, 2017. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/309816980_Morphological_abnormalities_in_cladocerans_related_to_eutrophication_of_a_tropical_reservoir>. Acesso em: 26 jul. 2020.



MENEZES, J. P. C. *et al.* Relação entre padrões de uso e ocupação do solo e qualidade da água em uma bacia hidrográfica urbana. **Engenharia Sanitária e Ambiental**, v.21, n.3, p. 519-534, jul/set 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-41522016000300519&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 29 jul. 2020.

MOGHIM, S.; GARNA, R. K. Countries' classification by environmental resilience. **Journal of Environmental Management**, v.230, p.345–354, 2019. Disponível em: <<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0301479718311009>>. Acesso em: 12 ag. 2020.

NASCIMENTO, Aline Leles; ALVES-MARTINS, Fernanda; JÁ COBUCCI, Giuliano Buzá. ASSESSMENT OF ECOLOGICAL WATER QUALITY ALONG A RURAL TO URBAN LAND USE GRADIENT USING BENTHIC MACROINVERTEBRATEBASED INDEXES. **Bioscience Journal**, v.34, n.1, p.194-209, jan/fev. 2018. Disponível em: <http://docs.bvsalud.org/biblioref/2018/12/966627/assessment-of-ecological-water-quality-along-a-rural-to-urban-l_Tkhn5xG.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2020.

PAULA, Pablo Moreno Souza. **Macroinvertebrados bentônicos como ferramenta na avaliação da qualidade ambiental da bacia hidrográfica do Rio das Velhas (MG)**. 2008. 106f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Ecologia, Conservação e Manejo da Vida Silvestre, Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Belo Horizonte, 2008. Disponível em: <http://pos.icb.ufmg.br/pgecologia/teses/T43_Pablo_Moreno.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2020.

PEIXOTO, F. S.; CAVALCANTE, I. N.; GOMES, D. F. Influence of Land Use and Sanitation Issues on Water Quality of an Urban Aquifer. **Water Resources Management**, v.34, p. 653–674, 2020. Disponível em: <<https://link.springer.com/article/10.1007/s11269-019-02467-6>>. Acesso em: 29 jul. 2020.

PIMENTEL, M. F. *et al.* O Uso de *Artemia* sp. como Organismo-Teste para Avaliação da Toxicidade das Águas Residuárias do Beneficiamento da Castanha de Caju Antes e Após Tratamento em Reator Biológico Experimental. **Journal of the Brazilian Society of Ecotoxicology**, Fortaleza, v.6, n.1, p.15-22, 2011. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/236159426_O_Uso_de_Artemia_sp_como_Organismo-Teste_para_Avaliacao_da_Toxicidade_das_Aguas_Residuarias_do_Beneficiamento_da_Castanha_de_Caju_Antes_e_Apos_Tratamento_em_Reator_Biologico_Experimental. Acesso em: 29 jul. 2020.

PRESTES, Rosi Maria; VINCENCI, Kelin Luiza. Bioindicadores como avaliação de impacto ambiental. **Brazilian Journal of Animal and Environmental Research**, v.2, n.4, p.1473-1493, jul/set. 2019. Disponível em: <<https://www.brazilianjournals.com/index.php/BJAER/article/view/3258/3128>>. Acesso em: 29 jul. 2020.

QUEIROZ, Júlio Ferraz de; SILVA, Mariana Silveira Guerra Moura; TRIVINHO-STRIXINO, Susana. **Organismos Bentônicos: Biomonitoramento de Qualidade das Águas**. Jaguariúna-SP: Embrapa Meio Ambiente, 91p. 2008.



SALVARREY, Andrea Vanessa Batalla *et al.* The Influence of Natural and Anthropogenic Environmental Variables on the Structure and Spatial Distribution Along Longitudinal Gradient of Macroinvertebrate Communities in Southern Brazilian Streams. **Journal of Insect Science**, v.14, n.13, p.1-23, 2014. Disponível em: <<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4199531/>>. Acesso em: 20 jul. 2020.

SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES SOBRE SANEAMENTO – SNIS. **Painel de informações sobre saneamento**. 2018. Disponível em: <<http://snis.gov.br/painel-informacoes-saneamento-brasil/web/painel-setor-saneamento>>. Acesso em: 08 out. 2020.

SOARES, Ana Luiza Cunha; PINTO, Carolina Cristiane; OLIVEIRA, Sílvia Corrêa. Impacts of anthropogenic activities and calculation of the relative risk of violating surface water quality standards established by environmental legislation: a case study from the Piracicaba and Paraopeba river basins, Brazil. **Environmental Science and Pollution Research**, v.27, p.14085-14099, fev. 2020. Disponível em: <<https://link.springer.com/article/10.1007/s11356-020-07647-1>>. Acesso em: 20 jul. 2020.

VARGAS, R. R. *et al.* Assessment of the water quality and trophic state of the Ribeirão Guaraçau Watershed, Guarulhos (SP): a comparative analysis between rural and urban áreas. **Revista Ambiente & Água**, vol.13 n.2, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1980-993X2018000200305>. Acesso em: 29 jul. 2020.



A bioeconomia como fator de fomento para o desenvolvimento sustentável na Zona Franca de Manaus

Bioeconomics as a fostering factor for sustainable development in the Manaus Free Trade Zone

Ludmila Ferreira Duarte

Mestranda em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente pela Universidade Estadual de Minas Gerais, Brasil.

E-mail: ludmilaferreiraduarte@hotmail.com

João Paulo Leonardo de Oliveira

Doutor em Gestão de Ciência e Tecnologia da Inovação pelo Instituto Tecnológico de Aeronáutica (ITA), Brasil.

Professor na Universidade do Estado de Minas Gerais, Brasil.

E-mail: joao.oliveira@uemg.br

Resumo

Este estudo busca apresentar uma breve discussão do conceito de desenvolvimento econômico e as teorias formulada por Hirschman e Perroux que propuseram fenômenos para que determinadas regiões possam ser denominadas desenvolvidas. Ademais, a questão do desenvolvimento tem sido uma área que tem cada vez mais se preocupado com a conciliação entre a sociedade, os fatores econômicos e os recursos naturais. Surge então, após a década de 70 com o apoio das Nações Unidas, a adoção de um novo modelo para o desenvolvimento que se concentra nas premissas da sustentabilidade. Entretanto a maioria dos modelos econômicos desde o século passado adotaram medidas desenvolvimentista baseadas no processo de industrialização, como é o caso da Zona Franca de Manaus no Brasil. Atualmente a Agenda 2030 formulada pela ONU em 2015 tornou urgente e delimitou as ações e desafios para que os países desenvolvidos ou em desenvolvimento, sejam capazes de atingir o Desenvolvimento Sustentável. Nessa pesquisa, o conceito de Bioeconomia será explicado, exemplificado e ainda apontado como solução para que o Desenvolvimento Sustentável possa ser efetivamente alcançado pelo Complexo Industrial de Manaus. Quanto a metodologia, a pesquisa possui caráter bibliográfico de natureza qualitativa e o método abordado foi o indutivo.

Palavras-chave: Desenvolvimento Econômico. Industrialização. Desenvolvimento Sustentável. Zona Franca de Manaus. Bioeconomia.

Abstract

The purpose of this paper is present a brief analysis and explanation of the concept of economic development and the theories formulated by Hirschman and Perroux, that proposed criteria to be possible to classify some regions as developed, in addition, the issue of development has been an area of study that has increasingly concerned with the reconciliation between society, economic factors and natural resources. Then, after the 1970s, with the support of the United Nations, a new model for development of regions was adopted, taking into account the premises of sustainability. However, most economic models since the last century have adopted developmental measures based on the industrialization process, an example is the case of the Manaus Free Trade in Brazil. The Agenda 2030 formulated by the ONU in 2015, made the actions urgent,



defined the next steps and challenges so that the developed or underdeveloped countries would be able to achieve Sustainable Development. In this article, the concept of Bioeconomics, produce sustainably, will be explained, exemplified and also pointed out as a solution for Sustainable Development to be effectively achieved by the Manaus Industrial Complex. Regarding methodology, this study is a qualitative bibliographic review and the inductive method is used to reach the conclusions

Keywords: Economic Development. Industrialization. Sustainable Development. Manaus Free Trade. Bioeconomics.

1 INTRODUÇÃO

O Desenvolvimento Regional, para que aconteça, depende de inúmeras áreas acadêmicas a fim de formularem ações e instrumentos específicos para que determinada região possa alavancar, o objetivo desse estudo é conceituar e descrever o fenômeno do Desenvolvimento Econômico analisar as teorias com base na Ciência Econômica e contextualizar esses acontecimentos no Complexo Industrial de Manaus, posteriormente o conceito de Desenvolvimento Sustentável será definido e também explicado, ademais como consequência da sustentabilidade, a bioeconomia será descrita e também assimilada na Zona Franca de Manaus como chave no processo da continuação do desenvolvimento na região.

O Desenvolvimento Econômico passou a ser discutido principalmente no cenário pós Segunda Guerra e concentrou na defesa do conceito de Economia do Bem-estar (*Welfare State*) que refutava a Escola Clássica Econômica que até então naquela época se preocupou somente em ganhos de capital, como descreve Wilensky e Lebeaux (1965) a economia do bem-estar deveria proporcionar o surgimento de padrões básicos garantidos pelo Estado como saúde, habitação, educação e segurança alimentar como um direito político e não como um ato de caridade. Para isso, foi necessário por parte da maioria dos economistas a diferenciação dos termos; crescimento econômico e desenvolvimento econômico, admitindo que o crescimento era condição necessária no processo de alcançar o desenvolvimento. O crescimento estaria relacionado a todo aumento em fatores considerados econômicos (renda, emprego e capital) e o desenvolvimento seria o reflexo desses fatores na melhoria da condição de vida na sociedade, como afirma Bresser-Pereira (2006, p.6) “O desenvolvimento econômico é um processo de aumento do capital humano, ou seja, dos níveis de educação, saúde e competência técnica dos trabalhadores [...]”

Vários são os estudos na escola de pensamento econômica acerca do Desenvolvimento Econômico, a maioria deles consideram a industrialização como fator crucial para que determinada região atinja o objetivo de se desenvolver. Albert Hirschman e François Perroux foram célebres economistas que desenvolveram suas teorias baseados na industrialização. Hirschman (1961) propõe o modelo que ele denomina de efeitos de encadeamento, que resumidamente pode ser explicada como a concentração de indústrias e como elas podem se conectar de maneira que seja aplicado os efeitos de encadeação em suas determinadas produções. Perroux (1967) descreve em sua teoria os polos de crescimento que consistiria principalmente na aglomeração de indústrias e no comportamento não concorrencial entre elas, caracterizando um sistema bem próximo do que conhecemos hoje como oligopólio. Ambos os economistas se aproximam na teoria baseada na industrialização por defender indústrias concentradas (principalmente de bens intermediários) em determinadas regiões afim de crescerem e possivelmente por meio do crescimento se desenvolverem.



A Zona Franca de Manaus se aplica acertadamente em ambas as teorias descritas nessa pesquisa, principalmente pelo fato de possuir indústrias de diferentes setores totalmente aglomerados em determinada área, além disso a maioria das indústrias concentradas no Polo Industrial de Manaus são produtoras de bens intermediários, inclusive de eletroeletrônicos. Efetivamente os dados econômicos desde sua criação aumentaram como foi o caso do PIB e da participação da indústria no PIB, demonstrando assim crescimento econômico, porém quando foi analisado os fatores sociais como o índice de desenvolvimento da educação básica, esse alcançou a meta nacional somente na educação básica e o coeficiente de gini apresentou um acréscimo de 0,4 ao longo de quarenta anos, os fatores sociais são o reflexo do desenvolvimento econômico e podemos perceber o “atraso” da região.

A industrialização continua a ser discutida e refutada como fator chave para o desenvolvimento ao longo do século XX, e foi na década de setenta que a ONU promoveu as primeiras discussões com a participação dos países dando ênfase na importância de usar os recursos naturais de maneira consciente pensando nas necessidades da geração futura. Vários estudos surgiram após a valoração do Desenvolvimento Sustentável no âmbito internacional e um dos principais foi o modelo descrito por Elkington (1999) chamado de *triple bottom line* que estaria relacionado as três esferas; economia, sociedade e ambiente.

Surge um novo campo de estudo denominado Bioeconomia, segundo descreve Silva et al (2018) no conceito adotado pelos Estados Unidos da América, a bioeconomia é entendida como o conjunto de atividades voltadas para a mudança industrial global destinada à utilização sustentável de recursos aquáticos e terrestres renováveis para a produção de intermediários, energia e ainda produtos finais capazes de gerar benefícios econômicos, sociais e ao mesmo tempo proteger o meio ambiente. Aplicando o conceito de bioeconomia na Zona Franca de Manaus e também estendendo para todo o estado, ambos possuem grande potencial, principalmente pelo estado concentrar inúmeros recursos naturais com poder de ganho de mercado como: o açaí, cupuaçu, óleo de copaíba e a castanha do Brasil. O problema principal na instalação da bioeconomia no estado está na necessidade de se reverter o padrão vigente (exportando os recursos naturais de forma bruta e importando produtos de alto valor agregado), por meio da articulação entre a academia científica e a tecnologia que permitirão a transformação dos recursos naturais em produtos finais com considerável valor agregado. (SOUZA et.al.2016).

Por fim, alguns resultados relacionados a potencialidade da bioeconomia já vigente no estado e também na Zona Franca de Manaus serão apresentados, como é o caso do setor farmacêutico instalado no complexo que pode aproveitar as ricas plantas medicinais que a Amazônia oferece, além disso pode atrair indústrias de cosméticos aproveitando também dos vastos recursos naturais da região.

2 REVISÃO TEÓRICA

2.1 O Desenvolvimento Regional Pela Ótica Da Economia

O Desenvolvimento Regional é pautado em várias áreas da academia mundial sendo caracterizado então como um tema multidimensional, como exemplo na arquitetura as questões relacionadas ao Desenvolvimento Regional irão se guiar principalmente pela problemática das questões espaciais, ou seja, do planejamento urbano e como os fatores como a relação entre as casas e os transportes se relacionam para a melhora e ainda para a piora da questão. No âmbito da geografia segundo



descreve Silva et al (2010) cada região seria excepcional e os resultados das combinações específicas entre natureza e sociedade geraria uma estrutura regional rica ou pobre. Nesse estudo o foco é a relação entre o tema com as teorias e fundamentações da Ciência Econômica.

O conceito de Desenvolvimento Econômico ficou eminente após o final da Segunda Guerra Mundial em que as economias dedicaram atenção total em suas políticas econômicas objetivando a promoção do crescimento, esse por sua vez estaria relacionado a mudanças estruturais de curto prazo enquanto o desenvolvimento econômico pleno estaria relacionado a mudanças estruturais de longo prazo de ordem social, conforme descreve Vasconcellos e Garcia (2008) o primeiro diz respeito à crescimento em dados que possam quantificar, ou seja, aumento de renda, emprego e PIB; já o desenvolvimento para que esse aconteça se faz necessário no processo o crescimento, porém os dados qualitativos que serão a consequência para atingi-lo, como exemplo a melhora nos níveis de educação, pesquisa e qualidade de vida.

A maioria das teorias econômicas acerca do desenvolvimento econômico defendem a industrialização como fator chave no processo para atingir o desenvolvimento, é por meio da indústria que atinge o crescimento dos fatores quantitativos e logo essa é capaz de desencadear o processo na melhora de condição de vida dos indivíduos e então atingir o desenvolvimento econômico. As teorias apresentadas nessa pesquisa são embasadas na ideia da industrialização descritas pelos economistas Hirschman e Perroux.

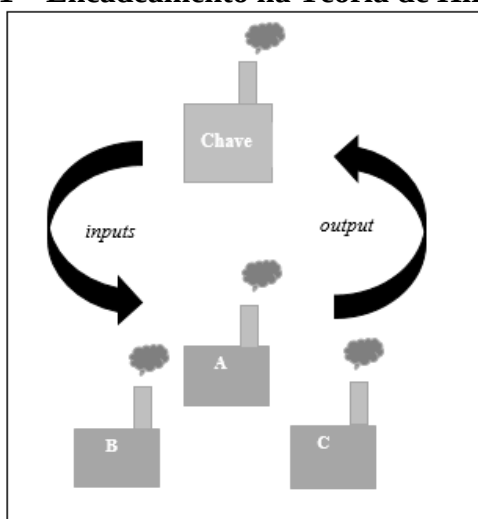
2.1.1 O Efeito de Encadeamento segundo Hirschman

O Economista Albert Hirschman formulou sua teoria com base na problemática dos países subdesenvolvidos ou *latecomers* assim definido por ele, para alcançar o desenvolvimento econômico. Hirschman (1961) analisa que os países em desenvolvimento não conseguem estimular as condições necessárias para atingir o desenvolvimento justamente pelos problemas que estariam relacionados desde a geração de capital (fatores quantitativos) até a questões dos fatores qualitativos (educação e pesquisa).

A teoria do economista é um tanto quanto intrigante, pois o autor acredita que o crescimento econômico acontecer-se-ia mediante ao que ele denominou de cadeia de desequilíbrios. Os desequilíbrios induziriam o investimento, nesse processo conforme relata Madureira (2015) os desestímulos ao desenvolvimento deveriam ser considerados, esses estariam relacionados aos problemas de infraestrutura, logística e serviços públicos dos países emergentes, esses problemas de certa forma estimulariam o investimento local. Hirschman (1961) atrela os problemas de infraestrutura ao Capital Fixo Social que visam atender as necessidades básicas de determinada região como saneamento, educação e saúde; e para tratar das atividades produtivas relacionadas à Economia compõe as Atividades Diretamente Produtivas.

Os mecanismos que induziriam o investimento seriam os efeitos em cadeia retrospectiva e os efeitos em cadeia prospectiva (figura 1). Os efeitos de cadeia retrospectivas (*backward linkage*) parte do princípio que determinada indústria por meio da sua produção interna tentaria suprir os *inputs* necessários no processo de produção daquela atividade, ou seja, nasceria uma ligação intersetorial no sentido de que determinado setor ao demandar mais insumos promoveria o setor que ofertaria tais *inputs*; os efeitos de cadeia prospectivas (*forward linkage effects*) estaria relacionado as indústrias que Hirschman denomina como chave, no sentido de criar na cadeia de produção os *inputs* necessários para as demais indústrias.

Figura 1 – Encadeamento na Teoria de Hirschman



Fonte: Elaborada pelos autores

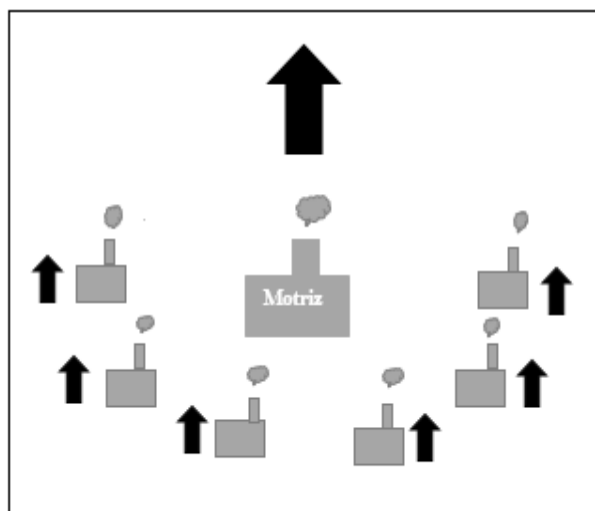
Hirschman (1961) ainda explica os efeitos do crescimento sequencial que seriam os efeitos fluentes (*Trickling-down effects*) que se trataria dos benefícios recebidos por uma região subdesenvolvida oriundos de uma região desenvolvida; os efeitos de polarização (*Polarization effects*) que dizia respeito aos efeitos desfavoráveis e ainda ao ganho de competitividade das regiões desenvolvidas mediante as subdesenvolvidas.

O Autor ainda defende que para que haja estímulo nas Atividades Diretamente Produtivas é necessário a intervenção do Estado com políticas públicas afim de estimular o consumo e ainda promover os efeitos de encadeamento.

2.1.2 Teoria de Polo de Crescimento de Perroux

O conceito chave da Teoria dos Polos de Crescimento formulada pelo economista François Perroux trata da aglomeração de atividades econômicas em determinado espaço. A criação de um polo industrial segundo Perroux (1967) e aglomerado espacialmente modificaria o ambiente regional, mas seria suficientemente poderoso para modificar a economia a nível nacional. O polo de crescimento surgiria com a presença da Indústria Motriz, sua principal característica seria ser como uma Indústria Mestre no processo de produção, que significaria quando essa aumentasse seu nível de produção e consequentemente ganhos elevaria também a produção e os ganhos das Indústrias Menores (figura 2), caracterizando assim um sistema não concorrencial aproximando de um modelo oligopolista gerando benefícios para o aglomerado econômico, outra característica desse modelo descrito pelo autor se trata justamente do efeito de aglomeração e da importância da conectividade e cooperação das empresas para atingir os níveis elevados e ganhos de produção.

Figura 2 – Polo de Crescimento



Fonte: Elaborada pelos autores

Em relação as regiões subdesenvolvidas, Perroux (1967) conceitua e divide em polos de crescimento e polos de desenvolvimento, o de crescimento envolveria aumento em produtos econômicos como renda, produção e capital e o polo de desenvolvimento combinaria mudanças sociais na sociedade capaz de gerar um desenvolvimento sustentado. O autor ainda alega que o desenvolvimento não surgiria simplesmente pela introdução dos polos de crescimento e desenvolvimento e que poderia ainda causar problemas de desequilíbrios econômicos e sociais principalmente se não aumentasse os investimentos nas regiões atrasadas. O economista defende as transformações principalmente nas sociedades e principalmente de ações que ofereçam necessidades básicas como saúde e educação e outras ações que incentivem o trabalho e inovação para que a economia possa se comportar de maneira articulada.

2.2 A Zona Franca De Manaus E As Teorias Econômicas

A Zona Franca de Manaus se trata de um complexo de indústrias com cerca de dez mil quilômetros quadrados situada na cidade de Manaus no Amazonas e nos demais municípios; Presidente Figueiredo e Rio Preto da Eva. Foi pela primeira vez apresentada no período caracterizado de “anos dourados” no Brasil, pelo projeto de lei nº 1.310/1951, porém foi realmente criada pelo decreto – lei nº 288, de 1967. O Polo Industrial de Manaus como também é denominado é administrado pela Suframa (Superintendência da Zona Franca de Manaus) vinculada ao Ministério da Economia, o êxito que breve será mostrado em dados quantitativos a essa região se deve aos inúmeros incentivos fiscais concedidos pelo Governo Federal para que a região se alavancasse e alcançasse o desenvolvimento econômico.

Atualmente o complexo industrial possui aproximadamente 3.302 empresas de diversos setores na produção de bens de transformação, como bens de informática, eletroeletrônicos, metalúrgicos, mecânico, químico, têxtil, automotivo, bebidas, mobiliário e gráfica (quadro 1).



Quadro 1 – Algumas empresas concentradas no PIM

Setor	Empresa
Eletroeletrônicos	Britania, Eletrolux, LG, Panasonic, Philips, Philco
Metalúrgico	Gerdau, Fergel
Mecânico	Chronos, Rodana
Químico	Carboman, Henkel
Vestuário	All fama, BDS
Automotivo (2 rodas)	Honda, Kawasaki
Bebidas	Pepsi Cola, Amazon Refrigerantes
Mobiliário	Esplanada, Pelmex
Gráfico	Novo tempo, Bureal

Fonte: elaboração própria pelos autores com base nos dados da Suframa (2013).

De acordo com o Boletim da Suframa (2018) o faturamento médio anual do complexo industrial contabilizou cerca de 80 bilhões de reais, sendo o maior responsável por esse faturamento o setor eletroeletrônico. Dos incentivos fiscais concedidos a PIM, de acordo com o Governo Federal (2020); a redução no imposto de importação em 88 % com o objetivo de tornar mais viável a compra de produtos para ser possível a produção interna; isenção no IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados); redução de 75% do Imposto sobre renda; estímulo que varia entre 55-100% no ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços) e lotes fundiários para uso industrial no preço de R\$ 1,00 por metro quadrado.

Desde sua criação apoiado por políticas públicas desenvolvimentista e ainda com os incentivos fiscais para a produção a Zona Franca de Manaus apresentou aumento na participação do PIB brasileiro.

A Zona Franca de Manaus hoje Segundo o relatório “Perfil da Indústria nos Estados” (2014), da Confederação Nacional da Indústria (CNI), o estado do Amazonas possui o segundo maior PIB industrial da região Norte, e a sua indústria representa 34,8% da economia, empregando 180 mil trabalhadores e pagando o quarto maior salário industrial médio do Brasil. (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA, 2014 apud HOLLAND et al., 2014, p.15).

Em 1970 três anos após ser criada a participação da Zona Franca de Manaus no PIB foi de 0,3% e ao final da década de 2010 o valor foi de 1,6%, o aumento surpreendente foi na participação da Indústria de Manaus no total do PIB, na década de 70 contabilizou o total de 30%, teve seu ápice no ano de 1985 chegando aos 65% de participação, no ano de 2000 sofreu uma queda totalizando 35% e no fim de 2010 totalizou 41% do PIB (gráfico 1). Com base nesse aumento de maneira sucinta, se pode afirmar que a criação do PIM trouxe crescimento econômico para região, atrelado ao fenômeno do crescimento do PIB, também acontece o aumento da renda e emprego.

Gráfico 1 – Participação da Indústria no PIB



Fonte: elaboração própria pelos autores com base nos estudos de Holland et.al.(2014)

Analisando os dados sociais (que refletem a qualidade de vida dos indivíduos) do estado do Amazonas, o IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica) publicado pelo INEP (2019) a educação básica (5º ano) alcançou a média de 5,5 pontos (a mesma a nível nacional), o último ano do ensino fundamental (9º ano) totalizou 4,6 pontos e o último ano do ensino médio (3º ano) atingiu somente 3,6 pontos, dessa forma os dados sobre a educação ainda que somente considerado o IDEB mostra certa defasagem do estado nessa área. Outro dado importante se trata do índice de Gini, usado para medir o grau de concentração de renda e consequentemente o grau de pobreza de determinada região, em concordância com os estudos do DATASUS (2010) o índice em 1991 no estado do Amazonas totalizou 0,62, no ano de 2000 contabilizou 0,68 e em 2010 estimou 0,66 o que mostra uma situação realmente preocupante devido ao elevado grau no coeficiente de Gini.

Analisada as teorias econômicas e aplicando a situação do Polo Industrial de Manaus, pode se chegar a algumas comparações. Diante da teoria dos efeitos de encadeamento formulada por Hirschman (1961) o complexo industrial de Manaus se encaixa perfeitamente no efeito de cadeia retrospectivas principalmente por concentrar indústrias de bens intermediários que detém os inputs (insumos) de companhias maiores (no exterior), além disso o economista defende a intervenção estatal para estimular a produção industrial, é o que justamente ocorre na Zona Franca de Manaus com os incentivos de ordem federal, estadual e municipal.

Assim, normalmente os países subdesenvolvidos iniciam sua atividade industrial com o segundo tipo de indústria, as montadoras de produtos que foram previamente manufaturados em países desenvolvidos. Uma vez instaladas essas indústrias, muitos países subdesenvolvidos, iniciam atividades de fornecimento de bens intermediários, desenvolvidos nacionalmente que visam o abastecimento dessas montadoras estrangeiras, gerando inúmeros efeitos de cadeia retrospectiva. (MADUREIRA, 2015, p.15).

Na teoria dos Polos de Crescimento de Perroux (1967) a Zona Franca de Manaus é justificada devido ao fato principal de ser um complexo de indústrias aglomeradas (aglomeração é a chave da teoria) criando um ambiente concentrado de capital humano,



financeiro e fixo. Além disso o complexo demonstra um regime não concorrencial, fortalecendo o oligopólio em alguns setores como o de bebidas, essas características afirmam a teoria do economista.

De fato, o Polo Industrial de Manaus corresponde as teorias econômicas que defendem o efeito industrialização como chave, houve desde sua criação consideráveis fatores de crescimento, porém quando se analisa os fatores sociais que são os fatores chaves para alcançar o desenvolvimento econômico, o Estado do Amazonas não atinge os requisitos necessários.

Ao longo do tempo a industrialização como chave para desencadear o crescimento econômico e consequentemente o desenvolvimento tem sido discutido principalmente pela questão da degradação que os fatores econômicos causam ao meio ambiente. Ademais o Brasil tem enfrentado um fenômeno que iniciou na década de 90 denominado “desindustrialização” significando a perda da participação da indústria no PIB, como afirma Bonelli (2005) “[...] a geração de emprego na indústria tem sido medíocre porque o crescimento industrial – o qual simultaneamente reflete e influencia o desempenho macroeconômico global tem sido fraco”. Deste modo é preciso novas maneiras de atingir o desenvolvimento econômico, seja a nível macroeconômico, ou regional como é o caso de Manaus.

2.3 Desenvolvimento Sustentável

O Desenvolvimento sustentável começou a ser discutido pela Organização das Nações Unidas no ano de 1972 na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano em Estocolmo na Suécia, alguns anos após a ONU (1988) divulgou o Relatório de Brundtland (Nosso futuro comum) que definiu o conceito de Desenvolvimento Sustentável como a preocupação de atender as necessidades do presente sem comprometer a capacidade de as gerações futuras atenderem suas necessidades.

Porém foi somente na Rio 92 (Conferência sobre o Meio Ambiente do Planeta) vinte anos após a primeira, que os países reconheceram o conceito de sustentabilidade e começaram a discutir e moldar ações que objetivassem a proteção do meio ambiente. Na Rio 92 a questão chave discutida foi a agregação dos componentes econômicos, ambientais e sociais como descreve Elkington (1999) o sociólogo propôs o modelo *triple bottom line* que se trata justamente da integração entre os fatores econômicos, sociais e ambientais com o propósito de atender as necessidades humanas e ainda gerar lucros aos detentores de capital, sem que aconteça agressões ao meio ambiente.

A Conferência realizada no Rio de Janeiro em 1992 pode ser considerado um marco para o desenvolvimento de várias questões desde ações e surgimento de novas escolas de pensamento acerca do tripé da sustentabilidade, foi o que aconteceu cinco anos mais tarde com a criação do Protocolo de Kyoto, que se tratou de um acordo internacional que limitou diretrizes para amenizar o impacto ambiental causado pelas indústrias ao redor do globo, dentro dessas diretrizes estava o comprometimento das nações em reduzir a emissão de gases (principalmente de CO₂) que causam o efeito estufa.

Atualmente os objetivos e desafios em relação ao Desenvolvimento Sustentável estão baseados na Agenda 2030 formulada pela Organização das Nações Unidas no ano de 2015.

O desenvolvimento sustentável reconhece que a erradicação da pobreza em todas as suas formas e dimensões, o combate às desigualdades dentro dos e entre os países, a preservação do planeta, a



criação do crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável e a promoção da inclusão social estão vinculados uns aos outros e são interdependentes. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2015, p.4).

São dezessete objetivos propostos pela Organização das Nações Unidas (2015) descritas na Agenda 2030.

- a. Erradicação da pobreza: acabar com a pobreza de todas as suas formas e em todos os lugares;
- b. Fome Zero e Agricultura Sustentável: acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar, melhorar a nutrição e promover a agricultura sustentável;
- c. Saúde e Bem-estar: assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos;
- d. Educação e Qualidade: assegurar a educação inclusiva e equitativa com qualidade promover oportunidades de aprendizagem;
- e. Igualdade de Gênero: empoderar mulheres e meninas;
- f. Água Potável e Saneamento: assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos;
- g. Energia acessível e limpa: assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível para todos;
- h. Trabalho Decente e Crescimento Econômico: promover o crescimento econômico sustentado, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos;
- i. Indústria, Inovação e Infraestrutura: construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação;
- j. Redução das Desigualdades: reduzir as desigualdades dentro dos países e entre eles;
- k. Cidades e Comunidades sustentáveis: tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis;
- l. Consumo e Produção responsáveis: assegurar padrões de consumo e produção sustentáveis;
- m. Ação contra a Mudança Global do Clima: tomar medidas urgentes para combater a mudança climática e seus impactos;
- n. Vida na Água: conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento;
- o. Vida Terrestre: proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade;
- p. Paz, Justiça e Instituições eficazes: promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir constituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis;
- q. Parcerias e Meios de Implementação: fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável.

Por meio dos instrumentos, protocolos, conferências e ações realizadas pela ONU, cada país deve se guiar e atender suas particularidades afim de contribuir com o objetivo principal de alcançar o desenvolvimento sustentável.

2.4 Bioeconomia



A Bioeconomia surge no final do século XXI como consequência das discussões das Conferências para resolver a questão do Desenvolvimento Sustentável, essa envolve teorias e pensamentos no âmbito acadêmico capazes de formular ações e instrumentos que sejam eficazes na sustentação do *triple bottom line*.

Como descreve a Comissão Europeia (2012) apud Silva et al (2018) a bioeconomia se trata da produção a partir de recursos biológicos renováveis da terra, água e mar (exclui-se os recursos fósseis como petróleo) e ainda os resíduos dos processos produtivos que são transformados em alimentos, produtos biológicos e bioenergia, inclui também a agricultura, produção florestal, a pesca, produção alimentar e celular, e segmentos das indústrias químicas, biotecnológicas e de geração de energia.

Ainda de acordo com a Comissão Europeia (2012) apud Silva et al (2018) são três os elementos que a bioeconomia depende: conhecimento em biomassa, biotecnologia e integração nas aplicações. O primeiro diz respeito do processo de transformação da biomassa (renovável) proporcionado uma produção final mais sustentável, um exemplo seria a cana de açúcar, essa é uma fonte primária e dela podemos obter o açúcar, o etanol (biocombustível) e até mesmo de seus resíduos (bagaço) se pode criar embalagens biodegradáveis; a biotecnologia está associada justamente na tecnologia empregada no processo de transformação da produção, além disso é com ela que a indústria é capaz de desenvolver novos produtos como vacinas e fármacos; a integração nas aplicações se relaciona com as áreas de conhecimento dos produtos básicos (naturais, biológicos e fármacos) com a Indústria (produtos químicos, mineração e biocombustível) e o meio ambiente que se preocupa na preservação e biorremediação dos biomas.

A bioeconomia se trata então de aproveitar os recursos naturais agregando valor na produção (buscando o lucro) e ainda na preservação do meio ambiente.

2.4.1 A Bioeconomia no Estado do Amazonas e na Zona Franca de Manaus

O Estado do Amazonas em concordância com a Organização da Amazônia (2016) abriga um dos ecossistemas mais importantes do mundo, a Amazônia possui cinco milhões de quilômetros quadrados somente no Brasil e fornece inúmeras oportunidades para o desenvolvimento sustentável devido à enorme diversidade de seus produtos naturais, os mais conhecidos e com possível ganho crescente de mercado são; açaí, guaraná, óleo de copaíba e a castanha do Brasil.

De acordo com o IBGE (2019) envolvendo a área e produção de cereais, leguminosas e oleaginosas o estado do Amazonas possui 22.930 hectares e produziu no ano de 2019 cerca de 41.207 toneladas e contabilizou no mesmo ano 1.171.40,00 milhões de reais em valor de produção, a participação da produção no total nacional totalizou cerca de 0,01 % demonstrando um fato crítico e uma produção bem tímida. Além da fraca participação e pequena produção, o Estado desde o século passado está estagnado no sentido que continua vendendo e exportando seus recursos naturais em sua forma bruta (in natura) e comprando e importando produtos transformados de alto valor agregado, gerando déficit, perda de mercado, desvalorização do seus recursos e perda de competitividade.

Um exemplo é com relação à castanha do Brasil (*Bertholletia excelsa*). Existem cinco Usinas de Beneficiamento de Castanha do Brasil no Amazonas, nos municípios de Amaturá, Beruri, Lábrea, Manicoré e Rio Unini. Elas produzem somente a castanha e embalam as de primeira qualidade para exportação. Mas poderiam processar os resíduos para a produção de óleo da castanha, inclusive refinando-o, e



também a possibilidade de uma farinha rica nutritiva que poderia servir para a merenda escolar. (WILLERDING et.al., 2020, p.11).

Para que o processo que objetiva a questão da Bioeconomia se efetive são necessárias políticas públicas engajadas a incentivar o estado do Amazonas a produzir de forma sustentável e além disso a inserção da tecnologia é fundamental para que a produção passe a ser sustentável. Como discorre Horlings e Mars apud Willerding (2011, p.147) o modelo de ecoeconomia envolve o surgimento de redes complexas de empresas e atividades econômicas viáveis que se utilizam de recursos naturais de uma forma mais sustentável e ecologicamente corretos como energia renovável [...].

Em relação a Zona Franca de Manaus o conceito e aplicação da Bioeconomia tem ganhado espaço e importância no complexo, destacando principalmente nas plantas para a produção de medicamentos, cosméticos e vacinas, de acordo com a Suframa Invest (2013) a região conta com inúmeros fatores naturais que podem ser aproveitados no processo de produção, inclusive no Polo Industrial de Manaus para gerar oportunidades de negócios e proporcionar o efeito multiplicador na economia regional, além disso os ganhos econômicos estariam aliados a sustentabilidade que possivelmente alcançaria o Desenvolvimento Sustentável, tema tão em pauta na atualidade. Deve se levar em conta que a maioria das empresas concentradas no complexo industrial estão no segmento de produção de eletroeletrônicos, e surge a questão de como a bioeconomia poderia ser aplicada, a adoção de energia sustentável (principalmente a solar), a reciclagem de recursos naturais na produção, a diminuição de gases na atmosfera e ainda o dispêndio concedido a preservação de ecossistemas são ações que as empresas de bens de transformação se aplicadas poderiam conseguir atingir a sustentabilidade.

3 METODOLOGIA

O presente estudo caracteriza-se como uma pesquisa explicativa, pois estruturou os modelos teóricos de Hirschman e Perroux com base na Ciência Econômica, além de identificar os fatores que contribuíram para ocorrência desses fenômenos na Zona Franca de Manaus. A natureza da pesquisa é de caráter qualitativa, pois analisou os fatores econômicos e sociais com diferentes abordagens, mas principalmente o fator social que dificilmente é capaz de ser medido e focou na compreensão e assimilação da explicação junto aos econômicos.

O método abordado foi o indutivo devido ao fato de ter gerado conclusões mais amplas e generalizadas do que o conteúdo estabelecido inicialmente segundo aos quais foram fundamentados (MEZZAROBÀ; MONTEIRO, 2009). Os procedimentos adotados foram o bibliográfico que consiste na coleta em materiais já elaborados especialmente nessa pesquisa os livros e artigos científicos e o estudo de caso que consistiu na coleta dos dados específicos do complexo industrial de Manaus, também do município e do estado do Amazonas, o processo temporal da pesquisa aconteceu de forma retrospectiva, ou seja, na coleta e no levantamento de dados passados até nos anos presentes.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

A bioeconomia na Zona Franca de Manaus tem sido aplicada de forma significativa, a começar dos incentivos fiscais concedidos pelo Governo Federal (2016) que criou a Zona Franca Verde que se trata justamente do incentivo para a produção



industrial com preponderância da matéria-prima de origem regional (vegetais, animais e minerais) esse incentivo prevê a isenção sobre o IPI, o incentivo foi elaborado pela Lei nº 11.898/2009.

Outra ação que envolve atingir a sustentabilidade foi a fixação do Processo Produtivo Básico (PPB), em concordância com a Suframa Invest. (2013) o PPB é definido como o conjunto mínimo de operações que caracteriza a efetiva industrialização de determinado produto, foi criado por meio da Lei nº 8.387/1991, ficando conhecida como a Lei de Informática, o mais interessante dessa lei é a obrigatoriedade de aplicação de 5% do faturamento bruto em Pesquisa e Desenvolvimento, que é um fator crucial para o desenvolvimento da bioeconomia. O PPB já trouxe a chegada da fábrica EMS (maior farmacêutica do Brasil) e com os recursos naturais (principalmente as plantas medicinais) junto ao investimento em pesquisa, a presença da empresa pode atrair empresas de diferente segmento (como o setor de cosmético) ou do mesmo para agregar valor de mercado e ainda produzir novos produtos com a originalidade dos recursos amazônicos.

Ainda em concordância com a Suframa Invest (2013) aproveitar as potencialidades da região como a fécula de mandioca e seus derivados tem sido um fato para ganhar competitividade não somente para a produção alimentar, mas também como insumo no ramo de alimentos embutidos, embalagens, colas, mineração, têxtil e fármacos. Essa situação se encaixa perfeitamente no modelo apresentado sobre a Bioeconomia. O açaí e o cupuaçu também são frutos capazes de gerar alto ganho de mercado, principalmente porque ambos além de serem empregados no setor alimentício pode ser também agregado na produção de cosméticos, como descreve Willerding et al (2020) a valorização e agregação dos recursos naturais podem ser melhoradas por meio do Documento de Origem Certificada, que aumenta a exigência por parte dos consumidores a gerar sustentabilidade.

Por fim, a criação do Centro de Biologia da Amazônia pelo Governo Federal em parceria com a Suframa é se não o principal fator para a geração de sustentabilidade da região, pois se trata de um complexo com o objetivo de criar alternativas econômicas fomentando a inovação tecnológica para o melhor aproveitamento dos recursos amazônicos de maneira sustentável.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com o que foi exposto nesse breve estudo, pode-se concluir que o modelo adotado pelo Brasil na implementação da Zona Franca de Manaus baseou-se na industrialização que fez parte da maioria das teorias econômicas a respeito do desenvolvimento, porém com os dados apresentados notou-se que houve realmente o crescimento econômico, em relação ao desenvolvimento econômico que é “medido” pelo incremento dos fatores sociais, esse de fato não se concretizou na região.

A bioeconomia foi apresentada como fator chave para alcançar não somente o desenvolvimento econômico, mas o sustentável tão em pauta no século presente, o Polo Industrial de Manaus apresentou alta capacidade de produzir novos recursos de maneira sustentável, principalmente por existir um vasto número de recursos naturais no estado do Amazonas. Além disso, já existem empresas instaladas e também incentivos fiscais por parte do governo que estimulam a sustentabilidade na região, é importante também destacar a presença do CBA (Centro de Biologia da Amazônia) que consiste justamente no estudo para desenvolver a tecnologia para uma produção voltada para a sustentabilidade.



Os ganhos de capital gerado pela aplicação da bioeconomia na região e ainda como o centro de pesquisa (CBA) auxilia na produção do Complexo Industrial de Manaus podem ser pesquisas que poderão ser desenvolvidas futuramente afim de enriquecer e complementar o tema desse estudo.

REFERÊNCIAS

BONELLI, Regis. Desenvolvimento e Industrialização. In: Federação das Indústrias de São Paulo e pelo Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial. 2005, São Paulo. Anais. São Paulo; FIESP, 2005. p 2-27.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O Conceito Histórico do Desenvolvimento Econômico. **FGV-EESP**, p.2-24. dez. 2006. Disponível em: < <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/1973/TD157.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em 7 out. 2020.

DATASUS. Ministério da Saúde – **Índice de Gini no Amazonas**. 2010. Disponível em: < <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/ibge/censo/cnv/giniam.def>>. Acesso em 4 out. 2020.

ELKINGTON, John. Sustentabilidade, canibais com garfo e faca. São Paulo: M Books, 2012. 488p.

GOVERNO FEDERAL/SUFRAMA. **Incentivos à Produção**. 2020. Disponível em: < <https://www.gov.br/suframa/pt-br/zfm/incentivos> >. Acesso em 4 out. 2020.

GOVERNO FEDERAL. Presidência da República Casa Civil/ Lei nº 11.898/2009. Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11898.htm>. Acesso em 6 out. 2020.

HIRSCHMAN, Albert Otto. O. **Estratégia do Desenvolvimento Econômico**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961. 322 p.

HOLLAND, Marcio et al. **ZONA FRANCA DE MANAUS: Impactos, Efetividade e Oportunidades**. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2014. 101p. Disponível em: < https://www.gov.br/suframa/pt-br/publicacoes/estudo_fgv_zfm_impactos_efetividade_e_oportunidades.pdf>. Acesso em 30 set. 2020.

IBGE. Produção Agrícola Municipal. 2019. Disponível em: < <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/agricultura-e-pecuaria/9117-producao-agricola-municipal-culturas-temporarias-e-permanentes.html?t=resultados>>. Acesso em 6 out. 2020.

INEP. **Índice de Desenvolvimento de Educação Básica**. 2019. Disponível em: < <http://ideb.inep.gov.br/resultado>>. Acesso em 4 out. 2020.

MADUREIRA, Eduardo Miguel Prata. DESENVOLVIMENTO REGIONAL: PRINCIPAIS TEORIAS. **Thêma et Scientia**, v.5, n2, p.8-23, jul/-dez. 2015. Disponível em: < <https://www.fag.edu.br/upload/arquivo/1457726705.pdf>>. Acesso em 1 out. 2020.



MEZZAROBBA, Orides; MONTEIRO, Claudia Servilha. Manual de Metodologia da Pesquisa no Direito. São Paulo: Saraiva, 2009.333p.

ORGANIZAÇÃO DA AMAZÔNIA. **Agenda: Produtos da Amazônia**. Manaus.2020. Disponível em: < <http://amazonia.org.br/2016/02/produtos-da-amazonia/#:~:text=Algumas%20das%20principais%20s%C3%A3o%20min%C3%A9rio,pesquisas%20e%20aperfei%C3%A7oamentos%20em%20biotecnologia.&text=Mas%2C%20e%20na%20Amaz%C3%B4nia%2C%20regi%C3%A3o,como%20os%20produtos%20s%C3%A3o%20comercializados%3F>>. Acesso em 6.out.2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento – Relatório Brundtland**. São Paulo: Ambiente, 1988.318.p. Disponível em:< <https://ambiente.files.wordpress.com/2011/03/brundtland-report-our-common-future.pdf>>. Acesso em: 5 out.2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. Rio de Janeiro: UNIC, 2015.49.p. Disponível em: < <https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/agenda2030-pt-br.pdf>>. Acesso em: 1 out.2020.

PERROUX, François. **A Economia do Século XX**. Lisboa: Livraria Moraes Editora, 1967. 755 p.

SILVA, Martim Francisco de Oliveira; PEREIRA, Felipe dos Santos; MARTINS, José Vitor Bomtempo. Brasília: BNDES Setorial 47, 2018.277-332.p.

SILVA, Sylvio Bandeira de Mello; SILVA, Barbara-Christine Nentwing; SILVA, Maina Pirajá. Desequilíbrios Regionais no Brasil e a Hipótese da Convergência do Desenvolvimento. RDE- **Revista de Desenvolvimento Econômico**, Salvador, nº 22, p.5-17, dez.2010. Disponível em:< <https://revistas.unifacs.br/index.php/rde/article/view/1216>>. Acesso em: 29 set.2020.

SOUSA, Kleber Abreu. et al. A bioeconomia na Amazônia: uma análise dos segmentos de fitoterápicos & fitocosméticos, sob a perspectiva da inovação. **Journal of Social, Technological and Environmental Science**, v.5, n.3, 2016.Disponível em: < <http://periodicos.unievangelica.edu.br/index.php/fronteiras/article/view/1759/1833>>. Acesso em 30 set.2020.

SUFRAMA. **Zona Franca Verde**. Mar/2016.Disponível em: < <https://www.gov.br/suframa/pt-br/zfm/zfv>>. Acesso em: 6 out.2020.

SUFRAMA. **Perfil das empresas com Projetos Aprovados pela Suframa**. Jun/2013. Disponível em: < http://www.suframa.gov.br/zfm_ind_perfil.cfm>. Acesso em 2 out. 2020.

SUFRAMA. **Relatório de Gestão**. Mar/2019. Disponível em: < <https://www.gov.br/suframa/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/relatorio-de-gestao-2018>>.Acesso em 2 out.2020.



SUFRAMA INVEST. **Onde investir: Potencialidades Regionais**.2013. Disponível em:< <http://www.suframa.gov.br/invest/onde-investir.cfm>>. Acesso em 6 out.2020.

VASCONCELLOS, Marco Antonio Sandoval; GARCIA, Manuel Enriquez. **Fundamentos de Economia**. 3ª Ed. São Paulo: Saraiva,2008. 292 p.

WILENSKY, Harold; LEBEAUX, Charles. **Industry Society and Social Welfare**. New York: The Free Press, 1965.

WILLERDING, André Luís. Estratégias para o desenvolvimento da bioeconomia no estado do Amazonas. **Ambiente e Desenvolvimento**, São Paulo, nº 98, vol 34, maio. 2020. Disponível em: < https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142020000100145&tlng=pt>. Acesso em: 1 out.2020.



Cooperativismo e Desenvolvimento a partir do índice de Vulnerabilidade Social - IVS nos COREDES Vale do Paranhana – Encosta da Serra e Vale do Taquari (RS)

Cooperativism and Development from the Social Vulnerability Index - IVS in COREDES Vale do Paranhana – Encosta da Serra e Vale do Taquari (RS)

Dilani Silveira Bassan

Doutora em Desenvolvimento Regional - UNISC

Professora do Programa de Pós-Graduação Mestrado em Desenvolvimento Regional das
Faculdades Integradas de Taquara – FACCAT

Email: bassandilani@gmail.com

Nathália Lehn

Graduada em Estética e Cosmética

Mestranda em Desenvolvimento Regional das Faculdades Integradas de Taquara – FACCAT

Email: nathalialehn@sou.faccat.br

Maisson da Silva Berg

Graduado em Enfermagem

Mestrando em Desenvolvimento Regional das Faculdades Integradas de Taquara – FACCAT

Email: maissonberg@sou.faccat.br

Resumo

Este artigo tem por objetivo analisar se a presença do cooperativismo influencia na melhora dos indicadores sociais e, para tal foi utilizado o Índice de Vulnerabilidade Social. A vulnerabilidade social representa uma carência de acesso a serviços públicos básicos e ao mercado de trabalho, geralmente associada as dimensões socioeconômicas. A pesquisa tem caráter qualitativo descritivo, baseando-se em uma comparação dos resultados do Índice de Vulnerabilidade Social para os Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Vale do Paranhana – Encosta da Serra e Vale do Taquari. Foram utilizados dados secundários produzidos pelo Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada, para o ano de 2010. Para análise, classificou-se os municípios em grupos de três, com os melhores e piores resultados para o Índice de Vulnerabilidade Social. Constatou-se que os Conselhos Regionais de Desenvolvimento apresentaram Índice de Vulnerabilidade Social nas faixas entre muito baixo e baixo, com raras exceções para as demais faixas e, que em ambos, embora mais representativo no Conselho Regional de Desenvolvimento do Vale do Taquari, está presente o sistema de cooperativas. Como as cooperativas tem por objetivo atender a demanda de trabalho e geração de renda, é possível que estas contribuam para a baixa situação de vulnerabilidade dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento analisados.

Palavras-Chave: Cooperativismo. Índice de Vulnerabilidade Social. Desenvolvimento. COREDE Vale do Paranhana-Encosta da Serra. COREDE Vale do Taquari.

Abstract

This article aims to analyze whether the presence of cooperatives influences the improvement of social indicators and, for this, the Social Vulnerability Index was used. Social vulnerability represents a lack of access to basic public services and the labor



market, usually associated with socioeconomic dimensions. The research has a descriptive qualitative character, based on a comparison of the results of the Social Vulnerability Index for the Regional Development Councils of Vale do Paranhana - Encosta da Serra and Vale do Taquari. Secondary data produced by the Institute of Economic and Applied Research for 2010 were used. For analysis, municipalities were classified into groups of three, with the best and worst results for the Social Vulnerability Index. It was found that the Regional Development Councils had a Social Vulnerability Index in the ranges between very low and low, with rare exceptions for the other ranges, and that in both, although more representative in the Regional Development Council of Vale do Taquari, it is present the cooperative system. As the cooperatives aim to meet the demand for work and income generation, it is possible that they contribute to the low vulnerability situation of the Regional Development Councils analyzed.

Keywords: Cooperativism. Social Vulnerability. Index Development. COREDE Vale do Paranhana-Encosta da Serra. COREDE Vale do Taquari.

1 INTRODUÇÃO

O cooperativismo é um modelo de gestão diferenciado. Nele, todos os associados participam da administração da cooperativa, mediante os órgãos de administração, fiscalização ou do comitê educativo. Portanto, a cooperativa é uma empresa autogestionária. Enquanto uma associação, a cooperativa se une em torno de pessoas (20 no mínimo) com interesses comuns, com os mesmos direitos e deveres, organizada economicamente de forma democrática, isto é, cada sócio tem direito a apenas um voto, independentemente do seu capital.

São sociedades com natureza jurídica própria e civil, não sujeitas a falência, constituídas para prestar serviços aos associados. Outro objetivo da cooperativa é a substituição da intermediação, ou seja, como o associado é o dono do negócio não há atravessadores.

A eficiência econômica e social é indispensável para que a cooperativa seja altamente competitiva. Embora não vise lucro o resultado econômico é necessário para que possa manter-se e competir no mercado. Igualmente, a eficiência social diz respeito a valores de ajuda mútua e responsabilidade, democracia, igualdade, equidade, bem-estar social das pessoas, da sociedade e da comunidade em que está inserida e pela solidariedade.

O cooperativismo é entendido como uma prática social, centrando seus objetivos nas questões relacionadas a vida, principalmente as que envolvem questões materiais. O cooperativismo retorna em um momento de grandes transformações na sociedade atendendo a partir de diferentes sentidos e funções o mercado de trabalho e a economia. O cooperativismo focado no social procura por meio de suas atividades a inserção do indivíduo na sociedade. Conforme, designa Frantz (2012, p. 59) as cooperativas representam uma forma de “inscrição na estrutura social”.

Neste contexto, a proposta do sistema cooperativo é atender a uma demanda de trabalho e geração de renda, fatores necessários para o cidadão não ser colocado em situação de vulnerabilidade social. A vulnerabilidade social parte do princípio que se a sociedade for atendida por serviços públicos (educação, saúde, infraestrutura, entre outros) e tiver acesso ao mercado de trabalho, esta condição estaria diminuída, ou seja, municípios com melhor qualidade de vida se reflete em menores vulnerabilidades sociais, maior resiliência e melhor cidadania.



Pode-se assim, compreender vulnerabilidade social em diferentes perspectivas e dimensões, referindo-se as situações de vulnerabilidade dos indivíduos, famílias e comunidades. As dimensões da vulnerabilidade estão ligadas aos aspectos socioeconômicos, as realidades nos quais estes grupos estão inseridos.

Portanto, este artigo tem por objetivo analisar a partir do Índice de Vulnerabilidade Social – IVS se a presença do cooperativismo carrega uma melhora nos indicadores sociais. A pesquisa é de cunho qualitativo descritivo, baseada em uma comparação dos resultados do IVS para os COREDES Vale do Paranhana – Encosta da Serra e Vale do Taquari. Para tal foram utilizados os dados produzidos pelo Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada – IPEA, para o ano de 2010. Para análise dos dados forma separados em grupo de três municípios com os melhores e piores resultados para o IVS.

O artigo é composto por quatro seções, além desta introdução, compreenderá uma breve contextualização sobre cooperativismo, em seguida, a caracterização dos COREDES em conjunto com a análise do IVS, e por fim, a conclusão.

2 COOPERATIVISMO – PROTAGONISTA PARA UM MUNDO INCLUSIVO

O movimento cooperativo nacional e internacionalmente é um protagonista para um mundo cada vez mais inclusivo, onde contribui para que uma significativa parcela da sociedade possa reduzir suas desigualdades sociais e econômicas. A inclusão social é uma das principais bandeiras do cooperativismo devido a sua preocupação com a comunidade local, um dos mais importantes princípios cooperativistas denominado – interesse pela comunidade. Esse que é o sétimo princípio estabelece que as cooperativas trabalham para o desenvolvimento sustentável de suas comunidades mediante políticas aprovadas pelos seus membros.

Historicamente, o cooperativismo é datado de 1844, na cidade de *Rochdale-Manchester*, Inglaterra. Naquela ocasião um grupo de 28 tecelões criaram a “Sociedade dos Probos de Rochdale” (*Rochdale Quitable Pioneers Society Limited*), para comprar mantimentos em escala e assim terem um desconto nessa compra. No Brasil, o cooperativismo oficialmente é datado de 1889, com a Cooperativa Econômica dos Funcionários Públicos de Ouro Preto (OCB, 2019).

Atualmente no Brasil, segundo o Anuário do Cooperativismo Brasileiro – ACB (2019), são 6.828 cooperativas, as quais possuem 14.6 milhões de cooperados. Os estados com maior número de cooperativas em ordem são: São Paulo (1025), Minas Gerais (771), Pará (541), Rio de Janeiro (493) e Rio Grande do Sul (437). Essas cooperativas possuem um papel importante na geração de emprego, pois são responsáveis por mais de 425 mil empregos diretos, sendo o Rio Grande do Sul responsável por 61.825 destas ocupações. O ramo agropecuário possui o maior número de cooperativas (1.613) e o maior número de empregados (209.778).

Os números gerados pelo cooperativismo demonstram a sua força. São 351,4 bilhões de ativo total, 42,3 bilhões de imobilizado e 100,3 bilhões de patrimônio líquido, com sobras no exercício de 7,6 bilhões (ACB, 2019). Portanto, cooperativismo forte é sinônimo de economia forte.

Considera-se o cooperativismo como uma forma de organização socioeconômica que vem se destacando dos modelos comuns de empresas, pois é pautado em valores e princípios, visando um modelo sustentável de negócio com ganho mútuo para a cooperativa e a sociedade (PORT e MEINEM, 2014). E por mais que a sua orientação não seja o lucro, as cooperativas são organizações que devem buscar o crescimento para perenizarem a sua existência.



Com um desempenho que se supera ano a ano o cooperativismo contribui sobremaneira para o desenvolvimento local endógeno. Inicialmente é importante destacar como é difícil conceituar um termo tão polissêmico quanto esse. O fato, elementar, mas consistente, é:

[...] o crescimento não surge em toda a parte ao mesmo tempo; manifesta-se com intensidades variáveis, em pontos ou polos de crescimento; propaga-se, segundo vias diferentes e com efeitos finais variáveis, no conjunto da economia (PERROUX, 1967:164).

O autor se manifesta afirmando que o processo de desenvolvimento econômico não ocorre da mesma forma em todas as regiões, ou seja, é descontínuo. Com isso pontos ou polos específicos crescem e espalham-se por toda a região criando uma sinergia propagando-se no território. A descontinuidade é inevitável de uma região para outra, pois o potencial de crescimento e dinamismo pode ser significativamente diferente. O que seria, então, desenvolvimento local endógeno?

Braga (2002, p. 24), afirma que:

Esta abordagem tem como elemento central a elevação do local ao espaço preferencial da inserção econômica em uma economia globalizada, substituindo a concorrência entre empresas e entre nações pela concorrência entre localidades (aqui entendidas como cidades ou como microrregiões).

No local os recursos mobilizados são de propriedade de habitantes da região ou são de propriedade coletiva da comunidade regional. É o momento em que a esfera local se articula para promover o próprio desenvolvimento. Estimular o desenvolvimento endógeno exige estratégias que permitam articular atores de diferentes tipos, como por exemplo, os arranjos sociais produtivos adequados; desenvolver arranjos produtivos locais (APLs); manter diálogo com universidades, entre outros.

Um dos principais partícipes desta discussão são as cooperativas que, em sua essência, contribuem para a formação ou consolidação de um *modus operandi* que inclui a aproximação ao poder local, quase sempre, como parceiros e coparticipantes do processo. As cooperativas mantêm um caráter coletivista, isto é, não atuam apenas em prol de seus associados e, sim, das comunidades, governos e organizações não governamentais (WALULICZ, RIGHI e CAZARAROLLI, 2000).

Em pesquisa realizada pela Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Atuária - FEA/USP (2009), em municípios onde existem cooperativas fortes o Índice de Desenvolvimento Humanos – IDH é superior aos demais. De acordo com a pesquisa em municípios onde não existem cooperativas o índice é de 0,66 (médio desenvolvimento humano); já em municípios com uma ou mais cooperativas o IDH sobe para 0,70 (alto desenvolvimento humano). Isso pode ser explicado porque os resultados gerados pelas cooperativas ficam na região, criando um círculo virtuoso na economia local proporcionando mais renda e qualidade de vida para a comunidade local.

3 UMA ANÁLISE DO IVS PARA OS COREDES VALE DO PARANHANA-ENCOSTA DA SERRA E VALE DO TAQUARI

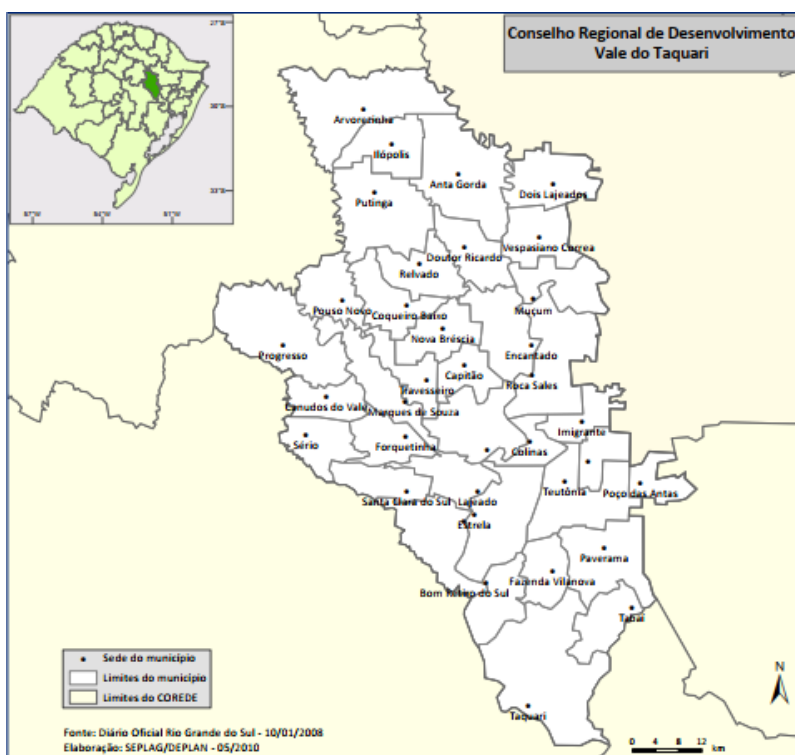
Esta seção apresentará uma breve revisão das características econômico e sociais das duas regiões objetos desta pesquisa, a região do COREDE Vale do Paranhana e

COREDE Vale do Taquari. Na sequência será feita a análise comparativa do IVS para os municípios que compõem os COREDES em estudo.

3.1 Breve caracterização dos COREDES Vale do Paranhana-Encosta da Serra e Vale do Taquari

A região do COREDE Vale do Taquari é formada por 36 municípios. Conforme dados do Censo de 2010 o COREDE Vale do Taquari tinha 327.723 habitantes, sendo que 74% encontravam-se em áreas urbanas e 26% em áreas rurais. No ano de 2019, o COREDE já contava com uma população de 375.366 habitantes, um aumento de aproximadamente 14%, crescimento superior ao do estado do Rio Grande do Sul, cujo resultado foi 6, 4%, aproximadamente (IBGE, 2020).

Figura 1 – COREDE Vale do Taquari



Fonte: Atlas socioeconômico do Rio Grande do Sul (2020)

O COREDE Vale do Taquari tem suas origens na migração alemã e italiana. Embora seja uma região urbanizada, contava com 43 mil produtores rurais, cujos estabelecimentos são de pequeno e médio portes, dedicadas a agricultura e a pecuária. Os municípios de pequeno porte destacam-se na produção agrícola, enquanto os maiores desenvolvem atividades ligadas à indústria, comércio e serviços (CÂMARA DA INDÚSTRIA, COMÉRCIO E SERVIÇOS DO VALE DO TAQUARI, 2015).

A evidência da produção agropecuária na região do Vale do Taquari conduziu ao desenvolvimento do sistema cooperativo. No ano de 2019, das 50 cooperativas de agronegócio do Rio Grande do Sul, a que constava entre as três maiores, utilizando-se as vendas líquidas, era a Cooperativa Cosuel/Dália Alimentos localizada no município de Encantado no Vale do Taquari.

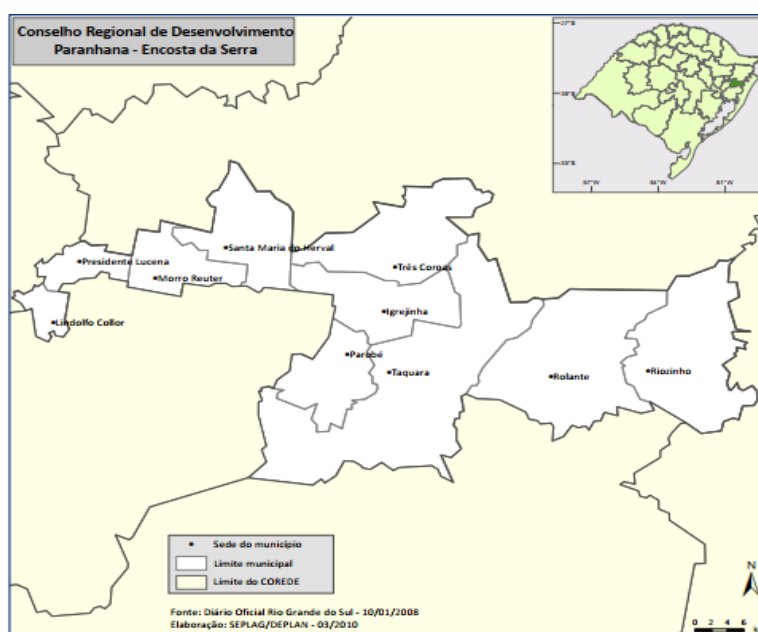
No setor de saúde a região também é destaque com a cooperativa UNIMED Vale do Taquari, além de cooperativas rurais (COOPerval), também conta com cooperativas de energia (CERTEL), de crédito (SICREDI e UNICRED), de trabalho

(COOTRARI), de logística (VALE LOG), e uma das mais importantes cooperativas de leite e derivados (LANGUIRU) (INVESTRS, 2019; SESCOOP, 2012).

De acordo com dados da Secretaria do Planejamento, Mobilidade e Desenvolvimento Regional (2015) os setores do agronegócio e a indústria eram os mais representativos, aproximadamente 50% da geração do produto bruto, na região do Vale do Taquari.

O COREDE Vale do Paranhana-Encosta da Serra é composto por dez municípios. Registrava, em 2019, uma população de 225.339 habitantes e uma área totalizando aproximadamente 1.732,8 km² (FEE, 2020). A região apresenta uma concentração populacional basicamente na área urbana, os dados do censo de 2010 já traziam que 88% da população estava residindo em áreas urbana e 12% em áreas rurais.

Figura 2 – COREDE Vale do Paranhana – Encosta da Serra



Fonte: Atlas socioeconômico do Rio Grande do Sul (2020)

Com a chegada dos alemães no século XIX, a atividade econômica predominante era a agricultura, porém a produção de produtos artesanais deu origem a atual indústria calçadista, atividade econômica predominante na região (SOBRINHO, 2014).

A região do COREDE Vale do Paranhana-Encosta da Serra diferentemente do Vale do Taquari não tem perfil cooperativo, possuindo apenas a COOTALL, cooperativa de leite, UNIMED (saúde) e SICREDI (crédito) (SESCOOP, 2012). A região é um polo calçadista e destaca-se, principalmente, na produção de calçados femininos e para exportação.

3.2 Análise da vulnerabilidade social nos COREDES

A vulnerabilidade social se caracteriza pela condição do ser humano ou grupos de indivíduos que estão à margem da sociedade. Estamos nos referindo às pessoas ou famílias que estão sofrendo de exclusão social por inúmeros fatores, dentre eles, aqueles na área dos indicadores socioeconômicos (moradia, saneamento, renda, educação, localização geográfica, entre outros).



Quando um indivíduo chega ao estágio de vulnerabilidade social deixa de usufruir os mesmos direitos e deveres dos demais cidadãos e passa a ingressar em um estágio de risco e de desagregação social contra sua vontade. Ao adentrar passa a perder sua representatividade perante a sociedade, torna-se indefeso e, muitas vezes, passa a depender de terceiros que lhe asseguram uma condição mínima de sobrevivência. Portanto, não estamos falando de pobreza, mas a uma fragilidade socioeconômica.

No Brasil a estrutura socioeconômica, a divisão de classes e a morbidez dos sistemas de proteção social são causas desta vulnerabilidade. Isto gera incerteza e insegurança nas comunidades. E, para completar, nossos governos são frágeis em instaurar políticas públicas que efetivamente transfiram recursos e promovam estratégias para enfrentar os efeitos dessa deformação social.

Buscou-se, assim, informações no Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada – IPEA e no Atlas da Vulnerabilidade Social para compreender de que forma comportam-se os municípios dos COREDES objeto desta pesquisa, quando da presença e/ou ausência de cooperativas regionais. Em resumo, o objetivo do Atlas é oferecer a sociedade instrumentos de análise e compreensão das desigualdades socioespaciais.

A democratização de informações no âmbito municipal e metropolitano contribui para o fortalecimento das capacidades locais, o aprimoramento da gestão pública e o empoderamento dos cidadãos brasileiros por meio da ampliação do conhecimento sobre a sua realidade. Trata-se de um instrumento que confere transparência para análise de temas sociais relacionados aos processos de desenvolvimento.

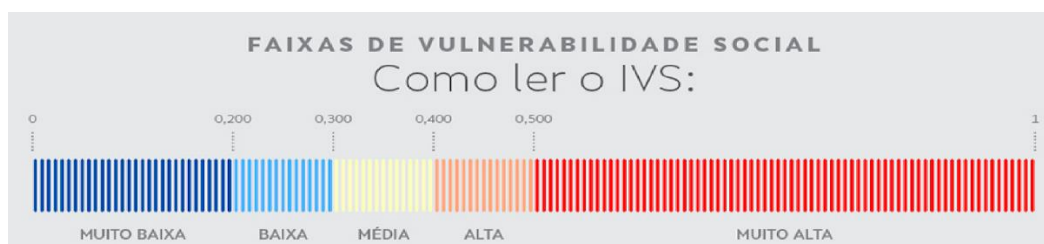
O índice de vulnerabilidade social é constituído de três dimensões: a) infraestrutura urbana; b) capital humano e, c) renda e trabalho. Essas três dimensões se desdobram em 16 (dezesesseis) indicadores que juntos foram o IVS – Índice de Vulnerabilidade Social. Na primeira dimensão os indicadores são a coleta de lixo, água e esgoto inadequados e tempo de deslocamento casa-trabalho.

A segunda dimensão – capital humano – os indicadores analisados são a mortalidade infantil, crianças 0 a 5 anos fora da escola, crianças 6 a 14 anos fora da escola, mães jovens (10 a 17 anos), mães sem ensino fundamental mais filhos até 15 anos, crianças em domicílio em que ninguém tem o fundamental completo, não estudam, não trabalham e não tem renda e, por fim, o analfabetismo.

A terceira dimensão trabalha com cinco índices, são eles: renda menor ou igual a R\$ 255, baixa renda e dependente de idosos, desocupação, trabalho infantil e ocupação informal sem ensino fundamental.

Para a construção de cada dimensão do IVS, utilizando os pesos equivalentes para cada indicador, foi necessário utilizar parâmetros máximos e mínimos, em cada indicador, para transformá-lo, também, num indicador padronizado, com valores variando de 0,000 a 1,000.

Figura 3 – Faixas de Vulnerabilidade Social



Fonte: Ipea (2020)



Cada indicador teve seu valor normalizado numa escala que varia entre 0 e 1, em que 0 corresponde à situação ideal, ou desejável, e 1 corresponde à pior situação. A condição de absoluta ausência de vulnerabilidade equivale a 0% de casos indesejados (ou, por exemplo, zero mortos por mil nascidos vivos, no caso da variável taxa de mortalidade de crianças de até 1 ano de idade).

O índice de vulnerabilidade social vem complementar as escalas de análise do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) incorporando indicadores que buscam identificar que a pobreza vai além da simples insuficiência de renda. A vulnerabilidade é entendida como o acesso, a ausência ou a insuficiência de determinados bens e serviços públicos, identificando desta forma uma falha na oferta destes ativos no território.

A Tabela 1 apresenta dos dados do IVS para os municípios do Vale do Paranhana – Encosta da Serra referente ao ano de 2010. Como este índice é calculado com base nos dados dos censos do IBGE, tem-se aqui o entendimento da existência de uma ampla defasagem de tempo em termos de informação. Isto porque, o Censo que é realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE e que estava previsto para 2020, foi transferido para o próximo ano.

Tabela 1 - Índice de Vulnerabilidade Social dos municípios do Vale do Paranhana – Encosta da Serra (IVS) – 2010

Município	População 2010	IVS 2010
Morro Reuter	5.676	0.137
Igrejinha	31.660	0.163
Três Coroas	23.848	0.173
Parobé	51.502	0.189
Taquara	54.643	0.194
Lindolfo Collor	5.227	0.201
Riozinho	4.330	0.206
Rolante	19.485	0.207
Presidente Lucena	2.484	0.217
Santa Maria do Herval	6.053	0.305

Fonte: Atlas da Vulnerabilidade Social – IPEA (2020); Censo IBGE, 2010

Ao observar os dados na Tabela 1 verifica-se que os municípios do Vale do Paranhana – Encosta da Serra, conforme a metodologia do IVS, encontram-se na faixa de condição muito baixa de vulnerabilidade. Como a própria estrutura de análise se baseia no modelo recomendado de que quanto mais perto de zero, menor a condição de precariedade social.

Nesse sentido, Morro Reuter (0,137), Igrejinha (0,163), Três Coroas (0,173) registraram valores que demonstram um caráter positivo frente aos municípios de Rolante (0,207), Presidente Lucena (0,217) e Santa Maria do Herval (0,305), os quais ultrapassaram o limite entre as faixas, atingindo um patamar de baixa e média vulnerabilidade. Os três municípios que tiveram melhor desempenho no IVS, tiveram os menores IVS de Infraestrutura urbana, sendo Morro Reuter (0,061), Igrejinha (0,003) e Três coroas (0,005), indicadores importantes quando se fala em vulnerabilidade, pois englobam questões de saúde ao tratar da coleta de lixo, da água tratada e do



esgotamento sanitário e do próprio deslocamento casa-trabalho, situação que nas grandes metrópoles tem afetado a saúde física e mental da população.

Tão importante quanto os demais municípios está Taquara, mais antigo da região com IVS de 0,194, ficando em 4º lugar, tendo a maior população da região e IVS Infraestrutura de 0,046. Na parte inferior da tabela encontram-se os municípios em que o IVS é mais elevado, sendo eles: Rolante com IVS de 0,207, neste caso o IVS Capital Humano (0,344) e o IVS Renda e Trabalho (0,264) foram responsáveis por esta média mais elevada. No caso de Presidente Lucena (0,217) o IVS Infraestrutura (0,317) foi o mais elevado dentro das três dimensões. Por fim, Santa Maria do Herval que ultrapassou o limite entre o baixo e o médio índice de vulnerabilidade social (0,305), revelando uma situação de atenção por parte do poder público, pois embora seja um município pequeno e de base econômica agrícola, há uma carência de infraestrutura urbana, conforme revela o dado do IVS para esta dimensão (0,449), ou seja, na faixa de alta vulnerabilidade.

Em relação aos municípios que tiveram o IVS em caráter mais preocupante estão Presidente Lucena (0,217), juntamente com Santa Maria do Herval (0,305), municípios que se encontram entre as menores populações da região, se considerado os demais. Em linhas gerais, com uma menor população nesses territórios isso tende a pressionar menos os agentes públicos ante grandes municípios, em especial sobre a oferta de bens e serviços públicos.

No entanto, observou-se que o IVS de infraestrutura foi elevado para estes municípios ficando na faixa entre média e alta vulnerabilidade. Entende-se que a falta de infraestrutura afeta a qualidade de vida nas cidades, a falta de escolas, muitas pessoas ainda vivendo no meio rural, a carência de vagas de emprego, para que seja possível atender a estas carências são necessárias políticas de saúde pública. Frente a esse cenário, isso pode ser uma das justificativas para o baixo índice de vulnerabilidade dos municípios selecionados (mesmo se considerando dados de dez anos atrás, o que pode denotar uma defasagem de informações se observado este hiato de tempo).

Observa-se, ainda, que os municípios do Vale do Paranhana-Encosta da Serra, em sua maioria, são considerados de pequeno porte (menos de 50 mil habitantes), exceto Taquara e Parobé. Estes, por seu turno estão classificados com municípios de médio porte, com mais de 50.001 mil habitantes ou mais (IBGE, 2017), algo extremamente importante também quando se pensa na própria distribuição de recursos provenientes do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Em 2017, o Vale do Paranhana – Encosta da Serra teve um IPM de 1.33 enquanto o Vale do Taquari, 4.06, ou seja, a diferença entre as receitas recebidas pelos COREDES é grande, podendo-se assim o município dispor de mais receita para investimentos em áreas prioritárias (RECEITA ESTADUAL, 2017).

Outrossim, ressalta-se ainda que a taxa de crescimento demográfico é uma das características responsável pela desigualdade e consequentemente pela condição de vulnerabilidade, o que não foi observado no COREDE Vale do Paranhana-Encosta da Serra. Isto porque, quanto maior a população maior a necessidade de acesso aos serviços públicos (saneamento básico, transporte públicos, água tratada, habitação, escolas, postos de saúde, coleta de lixo, entre outros), consequentemente a oferta desses ativos deverá aumentar a fim de atender a demanda da população. Em caso contrário, uma parcela da população estará sem acesso ou com ausência ou insuficiência na prestação dos serviços públicos, colocando-se desta forma a população em situação de vulnerabilidade.

Não se pode negar que existe uma notoriedade quando se pensa em aspectos relacionados e contributivos para o desenvolvimento econômico do Vale do Paranhana,



tradicionalmente caracterizado pela especialização no segmento calçadista. Contudo, o IVS revela que a questão social é aquela mais premente e requer atenção especial por parte dos gestores municipais.

Deste modo, recomenda-se que o exercício de formulação de políticas públicas nas mais diversas áreas (Emprego e Renda, Educação, Saúde, Diminuição da Mortalidade Infantil e da Violência, melhora do Equilíbrio Fiscal e o uso adequado dos Recursos Naturais), dentre outros aspectos, como variáveis importantes que garantam o bem-estar social destes territórios. A Tabela 2 apresenta dos dados do IVS para os municípios do Vale do Taquari referente ao ano de 2010.

Tabela 2 - Índice de Vulnerabilidade Social dos municípios do Vale do Taquari (IVS) – 2010

Município	População 2010	IVS 2010
Arroio do Meio	18.783	0.102
Westfalia	2.793	0.102
Teutônia	27.272	0.119
Colinas	2.420	0.126
Santa Clara do Sul	5.697	0.137
Bom Retiro do Sul	11.472	0.138
Lajeado	71.445	0.138
Poço das Antas	2.017	0.139
Encantado	20.510	0.14
Roca Sales	10.284	0.144
Estrela	30.619	0.146
Muçum	4.791	0.148
Vespasiano Correa	1.974	0.15
Imigrante	3.023	0.159
Travesseiro	2.314	0.174
Dois Lajeados	3.278	0.178
Forquetinha	2.479	0.179
Cruzeiro do Sul	12.320	0.183
Anta Gorda	6.073	0.186
Coqueiro Baixo	1.528	0.195
Paverama	8.044	0.201
Relvado	2.155	0.203
Marques de Souza	4.068	0.207
Canudos do Vale	1.807	0.208
Capitão	2.636	0.225
Pouso Novo	1.875	0.228
Fazenda Vila Nova	3.697	0.232
Taquari	26.092	0.238
Arvorezinha	10.225	0.24
Tabai	4.131	0.24
Progresso	6.163	0.243



Putinga	4.141	0.247
Ilopolis	4.102	0.269
Nova Brescia	3.184	0.269
Sério	2.281	0.281
Doutor Ricardo	2.030	0.289

Fonte: Atlas da Vulnerabilidade Social – IPEA (2020); Censo IBGE, 2010

A Tabela 2 apresenta dos dados do IVS para os municípios do COREDE Vale do Taquari, em que foi possível observar que a totalidade de seus municípios estão localizados na faixa de muito baixo e baixo índice de vulnerabilidade. Os municípios da região para os quais os resultados do IVS foram os melhores são: Arroio do Meio com IVS de 0,102, Westfália (0,102) e Teutônia (0,119). Isto deixa estes municípios num patamar de baixa vulnerabilidade. Ao mesmo tempo, o IVS de infraestrutura para Arroio do Meio foi de 0,005 enquanto que Westfália (0,006) e Teutônia não tiveram seu valor divulgado.

Estes dados mostram que mesmo a população sendo um fator de pressão sobre a demanda por serviços públicos, existem outros fatores que podem vir a contribuir para a melhora na situação de vulnerabilidade, e um deles são os repasses feitos pelo governo do Estado para os municípios que apresentam um Valor Adicionado Fiscal maior, contribuindo para os investimentos em áreas prioritárias. Outro fator relevante é a presença das cooperativas, que com certeza são parte integrante da geração do VAF do município e da região. O relatório “Expressão do Cooperativismo Gaúcho 2018” já afirmava que os municípios que tem a presença de cooperativas apresentam melhores indicadores de educação e renda (SESCOOP, 2018).

Num segundo momento os municípios que tiveram IVS mais elevados foram: Nova Bréscia (0,269), Sério (0,281) e Doutor Ricardo (0,289). Ao olhar para as três dimensões que compõem o IVS foi possível identificar que o IVS Renda Trabalho foi o mais elevado (0,351), ficando na faixa de média vulnerabilidade, indicando que as condições de saúde e educação de crianças e a anos de escolaridade para os adultos são preocupantes, quando se trata de acesso ao mercado trabalho na obtenção de renda para subsídio da família. Nos municípios de Sério, o IVS Renda Trabalho foi de 0,429 e em Doutor Ricardo (0,332), confirmando a necessidade de políticas públicas voltadas a educação, saúde e acesso ao mercado de trabalho.

No geral, ao analisar o IVS dos COREDES Vale do Paranhana-Encosta da Serra e Vale do Taquari, foi possível observar que embora apresentem municípios com baixos índices de vulnerabilidade, em todos eles se faz necessária a presença do poder público como forma de identificar e procurar sanar as carências da população. Com relação a presença das cooperativas percebeu-se que os municípios em que há presença do cooperativismo os indicadores de vulnerabilidade são melhores.

Nesse sentido, em um primeiro momento, sugere-se que os municípios (a) identifiquem prioritariamente as condições de sua (1) infraestrutura urbana, considerando a importância de oferecer serviços públicos que garantam a integridade dos munícipes. Deste modo, a formulação de políticas públicas na área de consórcios pode ser uma alternativa possível para municípios que são ao mesmo tempo próximos e demandam atividades comuns (coleta de lixo, saneamento básico e acessibilidade).

Na continuidade, entende-se que os gestores públicos devem (2) observar o comportamento de indicadores que englobam aspectos condizentes com a qualidade de vida da população local, em especial, no direito à vida, na educação básica e na inserção das pessoas no mercado de trabalho. Ao mesmo tempo, atentar para as (3) condições econômicas consiste em um outro desafio passível de ser vencido, tendo-se como foco



nas potencialidades locais. Em outras palavras, é com o excedente de produtos ou a especialização de serviços que uma vez demandados, podem exigir maior preparo profissional dos habitantes.

Com essas três macro áreas, sugere-se que na sequência, as cooperativas sejam demandas para a formação de parcerias nas áreas específicas. Ou seja, campanhas de separação de resíduos, formação de cooperativas nesse âmbito e ações junto às escolas municipais podem ser alternativas positivas para tanto.

Junto a isso, palestras nas escolas e creches, sejam com estudantes ou professores, assim como em associações de bairro sobre o mote do cooperativismo e da importância tanto da produção como do consumo local podem ser diferenciais que contribuirão para o desenvolvimento local. Entende-se que deste modo é possível que seja minimizado ou até mesmo, erradicada a vulnerabilidade com foco nos municípios que apresentaram os maiores índices como exposto anteriormente. Frente ao exposto, segue-se para as considerações finais do presente estudo.

4 CONCLUSÃO

O Brasil é um país que tem uma história de vulnerabilidade social e procura ano após ano, políticas públicas de atendimento a estas situações de carência. Estamos passando recentemente por mais um problema em que a vulnerabilidade social está presente no país – o COVID-19 – e que o governo buscou através de programas sociais atender as necessidades da população.

Neste contexto, o movimento cooperativo que tem foco nas pessoas e não no capital e possui interesse em seu associado e em suas necessidades, tem por princípio defender o interesse do trabalho humano e não os interesses do capital. O cooperativismo é um movimento social de interesse coletivo que procura por meio do trabalho e da geração de renda proporcionar melhores condições de vida aos associados.

Esta expressão vai ao encontro do objetivo desta pesquisa, verificar se a presença de cooperativas melhora o Índice de Vulnerabilidade Social. Os resultados encontrados nos COREDES Vale do Paranhana-Encosta da Serra e Vale do Taquari revelaram que a maioria dos municípios das regiões possuem níveis de vulnerabilidade baixos ou muito baixos. Embora a região do Vale do Paranhana – Encosta da Serra não seja referência em diferentes ramos cooperativos, a UNIMED e a SICRED são presentes em praticamente todos os municípios da região.

Em busca da redução das vulnerabilidades regionais algumas alternativas podem ser propostas por meio das políticas públicas com programas voltados a geração de renda, a educação e saúde, visando atender as áreas de maior carência. Estas ações podem ser formadas a partir de esforços coletivos dos municípios em parceria com instituições privadas regionais. O fundo de participação dos municípios tem sido um aporte financeiro importante no auxílio a implantação de medidas de redução das vulnerabilidades.

Contudo, é importante salientar que existem vários indicadores a disposição do poder público para avaliação dos cenários sociais e econômicos. Este estudo utilizou-se de um indicador abrangente, pois busca por meio de suas 16 dimensões informações sobre saúde, educação, renda, infraestrutura, saneamento básico, água tratada coleta de lixo, envolvendo em seu cálculo os três principais eixos econômico, social e ambiental.

Portanto, os resultados foram ao encontro do que se propôs, revelando que a presença de cooperativas nos municípios dos COREDES foi uma condição que pode ter refletido nos índices de vulnerabilidade. Mas, deve ficar claro que há necessidade de aprofundamento e realização de outras pesquisas para que seja possível identificar com maior clareza as condições e áreas vulneráveis nos municípios que compõem os



COREDES analisados, incluindo outros indicadores e se disponível utilizando dados que reflitam a atual situação.

REFERÊNCIAS

ANUÁRIO DO COOPERATIVISMO BRASILEIRO 2019. Núcleo de Informação e Mercado. Brasília/DF, Sistema OCB, 2019.

ATLAS DE VULNERABILIDADE SOCIAL. Disponível em: <http://ivs.ipea.gov.br/>. Acesso em 20.09.2020.

ATLAS SOCIOECONÔMICO DO RIO GRANDE DO SUL. Disponível em: <https://atlassocioeconomico.rs.gov.br/conselhos-regionais-de-desenvolvimento-coredes>. Acesso em 20.09.2020.

BRAGA, T. M. Desenvolvimento local endógeno: entre a competitividade e a cidadania. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, n.5, p. 23-37, 2002.

CÂMARA DA INDÚSTRIA, COMÉRCIO E SERVIÇOS – CIC Vale do Taquari. Disponível em: <https://www.cicvaledotaquari.com.br/cic-vt/o-vale-do-taquari/>. Acesso em: 29.08.2020.

EXPRESSÃO DO COOPERATIVISMO GAÚCHO 2018 – Ano base – 2017. Sistema OCERGS SESCOOP/RS, 2018, 52 p

FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA – FEE. Disponível em: <https://arquivofee.rs.gov.br/perfil-socioeconomico/coredes>. Acesso em 11.09.2020.

FRANTZ, Walter. **Associativismo, cooperativismo e economia solidária**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2012. 162 p.

IBGE. **Censo demográfico de 2010**. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br>. Acesso em 11.09.2020.

ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO. Disponível em : <https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0.html>. Acesso em: 25.09.2020.

INVESTRS. Disponível em : <https://investrs.com.br/principais-cooperativas>. Acesso em 05.09.2020.

ORGANIZAÇÃO DAS COOPERATIVAS DO BRASIL. **História do cooperativismo**. Disponível em: <<http://ocb.org.br/historia-do-cooperativismo>>. Acesso em 01 de setembro de 2020.

PERROUX, F. **A Economia do século XX**. Porto: Herder, 1967.

PORT, M; MEINEM, E. **Cooperativismo financeiro: percurso histórico, perspectivas e desafios**. Brasília/DF: Editora Confabras. 2014.



RECEITA ESTADUAL. **Índice de Participação dos municípios.** Ano base 2017. Disponível em: receita.fazenda.rs.gov.br. Acesso em 29.08.2020.

SESCOOP. **Lista de cooperativas gaúchas.** Disponível em: <http://www.sescoopr.rs.coop.br/cooperativismo/lista-de-cooperativas-gauchas>. Ano base 2012.

SOBRINHO, Paulo Gilberto Mossmann. A presença teuta no Rio Grande Sul do século XIX: Um lacônico estudo sobre as consequências econômicas, sociais e culturais. **Revista Semina.** Passo Fundo, v.13, nº 1, p. 32-45, 2014.

WALULICZ, G.; RIGHI, I.M.M.; CAZAROLLI, B. Associativismo/cooperativismo e desenvolvimento local/regional. **Revista Economia e Desenvolvimento.** n. 11, p. 177-187, 2000.



As movimentações de massa e suas causas e consequências para a população do subúrbio de Salvador/BA

Mass movements and their causes and consequences for the population of the suburb of Salvador / BA

Lucas Santa Rosa de Oliveira Nogueira

Graduando em Engenharia Civil pela Universidade Salvador -UNIFACS

Email: lucassantarosadeoliveira@gmail.com

Resumo

A intensa vulnerabilidade a movimentações de terra/massa nas cidades brasileiras, está relacionada a própria incapacidade de prover moradias de qualidade para as populações de baixa renda. O que vai além dos limites dos altos declives e aclives, associados à uma ausência de técnicas construtivas e a uma segregação histórica e desinteresse político nas relocações, construções de contenções, moradias e medidas de segurança. Este estudo tem por objetivo de fazer uma análise teórica dos aspectos que vem a causar este fenômeno e as suas causas e consequências, levando em consideração as características geofísicas e humanas da região do subúrbio de Salvador e os bairros que o compõem, estudando como estes aspectos se comportam e o que os levam a ter determinados comportamentos. Aonde por vezes principalmente por questões financeiras, a população sujeitou-se a autoconstrução e a ocupação de terrenos que não foram preparados ou pensados para a ocupação humana. Negligenciados por autoridades governamentais e sociais que deveriam servi de ponte para os conhecimentos sobre a utilização geológica e também os históricos do terrenos que possuíram algum tipo de interferência e imposição de solicitações, cargas e sobrepesos, além dos seus próprios, chagando a ficar a beira do colapso ou ruptura sem que a comunidade moradora perceba.

Palavras-chave: Subúrbio. Movimentação de terras. Autoconstrução. Deslizamentos.

Abstract

The intense vulnerability to land / mass movements in Brazilian cities is related to the inability to provide quality housing for low-income populations. This goes beyond the limits of high slopes and slopes, associated with an absence of constructive techniques and a historical segregation and political disinterest in relocations, construction of containments, housing and security measures. This study aims to make a theoretical analysis of the aspects that come to cause this phenomenon and its causes and consequences, taking into account the geophysical and human characteristics of the suburb of Salvador and the neighborhoods that compose it, studying how these aspects behave and what causes them to have certain behaviors. Where at times mainly for financial reasons, the population was subjected to self-construction and the occupation of land that was not prepared or designed for human occupation. Neglected by governmental and social authorities that should serve as a bridge for knowledge about the geological use and also the history of the lands that had some kind of interference and imposition of requests, loads and overweight, in addition to their own, reaching the edge of the collapse or rupture without the resident community noticing.

Keywords: Suburb. Earth movement. Self-construction. Landslides.



1 INTRODUÇÃO

As movimentações de terra ou massas, que podem ocorrer em regiões urbanas, é um dos principais elementos de riscos a população, com especial foco na população de baixa renda que por vezes se sujeitam a habitar locais com alto índice de acidentes causados por esses fenômenos. Em muitas cidades, como o caso de Salvador, os assentamentos urbanos são localizados nas áreas de encostas sem nenhum critério técnico ou projeto (TANAJURA, 2007). Em seu trabalho SANTOS (2014) discorre, que a capital baiana tem marcada em sua história o processo irregular de ocupação de solos e como consequência, uma grande quantidade de área de risco acaba sendo habitada por uma parcela expressiva da população, onde percebe-se ser em sua maioria de baixa renda. No século XX de urbanização intensiva e de desenvolvimento industrial, muito se discutiu sobre a questão urbana, relacionando-a, sobretudo, ao problema do déficit habitacional (SOUZA, 2000), porém a história do Brasil tem demonstrado incapacidade do Estado em promover condições materiais e sociais para uma vida digna da maioria da população (DIAS, 2003), os deixando a mercê de possíveis e eventuais acidentes naturais ou causado por um manuseio irregular do solo.

De fato, apesar da possibilidade de ocorrência de escorregamentos atingir todas as áreas de maior declividade das cidades, é inegável que os acidentes são maiores e mais frequentes na área da periferia (IPT, 2007). Pois pressupõe-se, que por falta de conhecimento e muitas vezes de investimento financeiro político ou particular, não houve uma regularização ou preparo de estrutura no terreno para que este viesse a suportar os esforços solicitantes que a vida humana necessita. A falta de orientação para construção adequada, os cortes nos aterros, a ausência de um sistema de drenagem eficaz, o lançamento de esgoto, água servida e lixo diretamente na vertente, são fatores que contribuem para a instabilidade das encostas (SANTANA e CERQUEIRA, 2019). Aonde necessário entender a composição dos tipos de solos e materiais dispostos em sua estrutura. Assim diz MEDEIROS e BARBOSA (2016) os desastres naturais são eventos que tem a sua própria dinâmica, e a interferência humana acarreta uma intensidade maior ou menor de seus efeitos. Podendo esses desastres causarem a perda material e humana por toda a sua trajetória.

A expansão e ocupação habitacional do Subúrbio Ferroviário é marcada pela ocupação irregular, sem controle do poder público, portando, sem atender as leis e normas urbanísticas vigentes na cidade (CARVALHO, 2008). Tendo em vista a ideia de que muitas variáveis são causadoras da urgência da procura de uma habitação. De acordo com Schlee (2015), dentro da urbanização das cidades brasileiras, com o passar do tempo as montanhas, serras e morros passaram a desempenhar variadas funções. E através disso a ocupação abrupta e desordenada, especialmente na segunda metade do século XX, desprezou a dinâmica e os tempos da natureza, trazendo como repercussões mortes e gastos públicos derivados de desabamentos de encostas e alagamentos (Brittencour e Baqueiro, 2009). Porém como diz Bastos (1998), a identificação de muitos destes riscos, se dá através de uma análise dos estudos iniciais, que resultam de uma caracterização primária do local, gerando por fim um perfil geotécnico preliminar, que dispõem das casualidades geradoras de danos. Logo As análises iniciais que podem acabar sendo desprezadas por falta de conhecimento e técnica, por vezes podem salvar as vidas daqueles que acabam se envolvendo em uma construção irregular sem a experiência e os dados necessários para a execução de uma edificação.



Contudo não se pode dizer que a percepção sobre as características geotécnicas e movimentações de massa, são de conhecimento comum, ou até mesmo que estes são incentivados longe dos campos acadêmicos. A consequência dessa desinformação para com terrenos habitados, pode e geralmente é um tipo de risco oculto diante de uma incompreensão social sobre o terreno ao seu redor. Assim MARZOCHELLA (2018) diz no decorrer dos seus estudos, que os desastres trazem consigo algumas características em comum, relacionadas ao déficit de conhecimento, preparação e empoderamento da população sobre as ações correspondentes aos riscos, a falta destas características gera uma progressão dos índices e consequentemente aos danos.

2 CARACTERIZAÇÃO DA POPULAÇÃO OCUPANTE DO SUBÚRBIO

Observando os programas de ações de transporte e mobilidade urbana, feitos para a execução do VLT na região do subúrbio, verificou-se que até 1970 toda a região do subúrbio era composta por lugarejos, pequenas comunidades de pescadores e assentamentos familiares (veranistas), porém a taxa de ocupação do subúrbio iniciou-se com a inauguração da linha de trem da antiga Leste Brasileiro por volta de 1860, a construção da avenida Afrânio Peixoto (avenida principal da suburbana) e juntamente com a descoberta do poço de petróleo brasileiro na região do lobato em 1939.

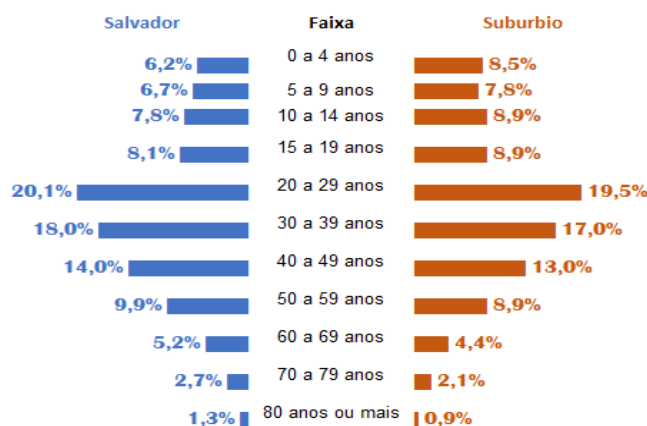
Todavia de acordo com plano Salvador 500, através do documento intitulado como "Salvador hoje e suas tendências" em agosto de 2015, a prefeitura relata um breve histórico da forma de ocupação da cidade de Salvador, e nele destaca que a maior taxa de ocupação dessa região se deu após a crise de petróleo em 1980 e a crise econômica da segunda metade dos anos de 1980 e anos 1990. Aonde teve as suas encostas irregularmente ocupadas por trabalhadores desempregados e habitantes do campo que encontraram um desaquecimento econômico, e não puderam contar com a produção habitacional pública no volume necessário programado para época, gerando assim diversos outros bairros populares não planejados.

Segundo o plano Plurianual de 2018 a 2021 da prefeitura de salvador, o subúrbio é composto por 15 bairros sendo eles: Alto da Terezinha, coutos, fazenda coutos, ilha de bom jesus dos passos, ilha de maré, ilha dos frades, itacaranha, nova constituinte, paripe, Periperi, plataforma, praia grande, rio sena, são João do cabrito e são tome. Aonde de acordo com o censo do IBGE (2010) o volume de moradores destes bairros soma 287.428 habitantes, o que resultava em percentual de aproximadamente 11% da população de Salvador, que teve o seu volume total de habitantes na quantia de 2.675.656 para o mesmo período.

Visualizando as informações recolhidas pelo IBGE em 2010, pode-se verificar que a pirâmide etária da região do subúrbio tem características similares a pirâmide de Salvador, variando em poucos índices, como pode ser analisado no gráfico 1.



Gráfico 01: Pirâmide etária da população de Salvador x Subúrbio



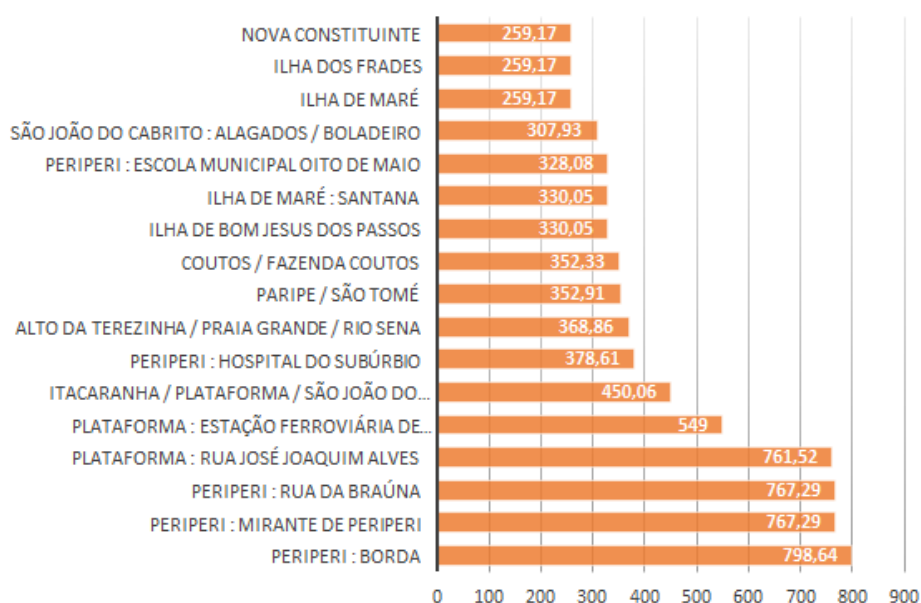
Fonte: Elaboração própria, fonte de dados IBGE (Censo 2010).

Consegue-se afirmar baseando-se nesses índices, que a população que ocupa essa região é de predominância jovem, conduzindo-se à adulta, indicando um possível crescimento na quantidade de moradores com idades mais elevadas nos anos a se seguir. A região possui uma divisão entre os sexos quase igual com predominância do sexo feminino que possui o índice de 52,21% e aonde 47,79% e do sexo masculino. O subúrbio encontra-se com maior distribuição de moradores nos grupos com idades de 20 a 29 anos com 19,54%, 30 a 39 anos com 16,97% e 40 a 49 anos com 13,03%, dados calculados a partir do censo realizado pelo IBGE (2010), o que é possível entender que caso não haja um avanço nos índices de natalidade ou outro fator migratório, a população do subúrbio estará se encaminhando para se tornar composta majoritariamente por pessoas de meia idade e idosas, o que pode ocasionar em uma maior dificuldade para a condição de vida dos seus habitantes, devido aos tipos de relevo e características geotécnicas que esta região está alocada.

Em pesquisa realizada pelo IBGE (2010), identificaram que os moradores do subúrbio de Salvador se auto declaravam predominantemente pardas com 55,70% e pretos com 30,79%, o que combina em um total de 86,49%, correspondente a um total de 247.388 habitantes residentes, os outros percentuais menos expressivos são de indígena com 0,26%, amarela com 1,77% e branca com 11,49%.



Gráfico 02: Renda per capita por espacialidades do Subúrbio de Salvador.



Fonte: Elaboração própria, fonte de dados Atlas Brasil (Censo 2010).

O rendimento Médio do Responsável por Domicílio em Salários Mínimos dos residentes do subúrbio, está 15º do total de 18 colocações dos bairros de Salvador, que classifica o subúrbio como um bairro único. Este rank se faz a partir do recorte territorial pela região administrativa da lei 7.400/2008, demonstrando por sua vez que os habitantes dessa região possuem um dos menores índices de desenvolvimento financeiro em relação a composição de territorial de Salvador. No atlas de desenvolvimento humano do Brasil, com informações colhidas referentes ao ano de 2010, é possível identificar que, dos bairros listados pelo plano Plurianual de 2018 a 2021 da prefeitura de Salvador, um dos conjuntos de bairros, formado pela localidade Paripe: Borda, possui a maior renda dos conjuntos de bairros da suburbana com a renda per capita de 798,64 e o conjunto formado pela localidade de Nova Constituinte com a renda per capita de 259,17 sendo este o menor de um total de 17 conjuntos formados pela pesquisa, como pode ser visto no gráfico 2.

A classificação geral de renda dos conjuntos de bairros de toda a Salvador, deixa a localidade de Paripe: Borda em 30º lugar, abaixo de 118 conjuntos de bairros e a localidade de Nova constituinte fica em 83º em última colocação, abaixo de 254 conjuntos.

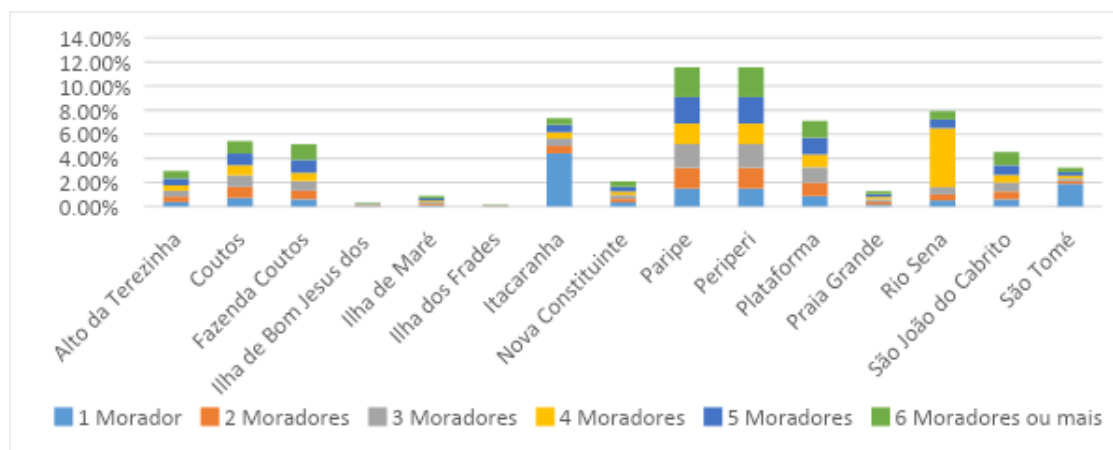
2.1 Domicílio e infraestrutura

De acordo com os dados do IBGE, houve um aumento de 31.87% em relação ao censo de 2000 a 2010 para domicílio particular permanente em toda a região de Salvador, a quantidade referente ao ano 2000 era de 651.293 domicílios e no ano de 2010 foi de 858.887 domicílios. No que se refere à região do subúrbio, no ano de 2010 somente aproximadamente 12% dos domicílios registrados em Salvador eram pertencentes à região do subúrbio o que soma uma quantia total de 103.622 domicílios, deste total 16% estatístico dos domicílios do subúrbio são habitações com mais de 5



residentes e 25% estatístico dos domicílios são habitações com 4 residentes, aonde os outros 69% estatístico são divididos quase igualmente para 1,2 ou 3 habitantes por residência, como pode ser verificado no gráfico 3.

Gráfico 03: Distribuição dos domicílios particulares em relação ao número de moradores do Subúrbio.



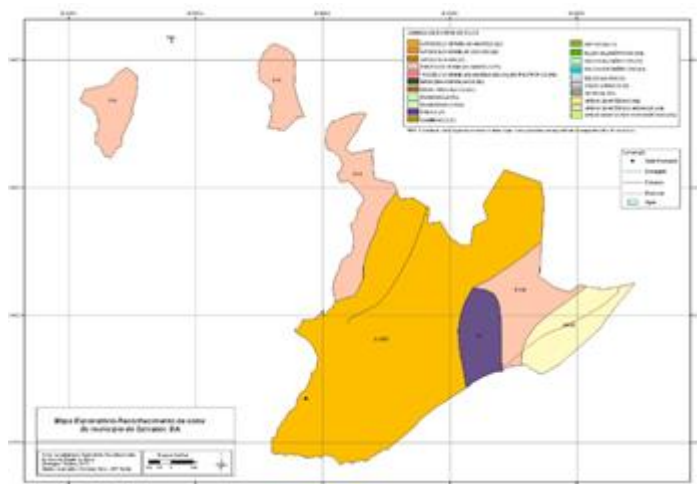
Fonte: Elaboração própria, fonte de dados Atlas Brasil (Censo 2010).

Em relação aos tipos de domicílio existentes no subúrbio, cerca de 94,72% eram casas, 1,17% eram habitações correspondentes a vila ou condomínio e em 2010 existiam 4,11% de apartamentos (IBGE, 2010). Quanto a qualidade de habitação, os dados do IBGE em 2010, informam que existe aproximadamente 278 domicílios que não possuem energia elétrica, o que resulta em 16,48% de todas as residências de Salvador que não possui eletricidade, no que se trata a abastecimento de água, existia em média 1.612 domicílios que não possuíam fornecimento em 2010. Toda via, de acordo com o atlas de desenvolvimento humano no Brasil, no que se refere a porcentagem de pessoas que vivem em domicílios cujas paredes não são de alvenaria e nem de madeira aparelhada, num rank geral dos bairros que compõem Salvador no ano de 2010, Periperi fica em primeiro lugar seguido por São João do Cabrito, Ilha de Maré, Ilha dos Frades, Nova Constituinte, Itacaranhã e Plataforma entre os 10 primeiros com maior índice, o que é cerca de 47% dos bairros que compõem a suburbana.

3 CARACTERIZAÇÃO GEOTÉCNICA DO SUBÚRBIO

A área de análise encontra-se locada a noroeste do município de Salvador, segundo a EMBRAPA, esta região assim como identificado na Imagem 1, possui predominância no tipo de solo podzólico vermelho amarelo (PVA), identificado pela cor rosa. Porém como o banco de dados foi desenvolvido entre as décadas de 70 e 80, se faz necessários ajustes e verificações dos solos nos locais em que forem ter algum tipo de desenvolvimento, pois a interferência humana através de dejetos, entulhos, aterros, relocação de terrenos e outros podem de alguma forma ter alterado e/ou modificado superficialmente o terreno não lhe fornecendo informações essenciais para o seu manuseio.

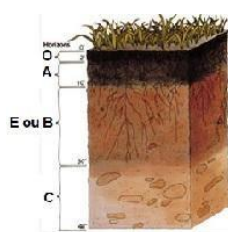
Imagem 01: Caracterização generalizada dos solos de Salvador.



Fonte: EMBRAPA Solos UEP (<http://solos.uep.cnps.embrapa.br>).

O solo podzólico vermelho amarelo (PVA), é o tipo de solo pertencente à família dos argissolos. De acordo com a agência de informações da Embrapa sobre as características deste tipo de solo, entende-se que são solos minerais, não-hidromórficos, com horizontes A ou E seguidos de horizonte B, com nítida distinção entre eles. Ou seja de acordo com a agência Embrapa de informação tecnológica, este tipo de solo não é do tipo encharcado ou submerso, os seus horizontes são as suas divisões de perfis e por ser um Horizonte do tipo A ou E, significa que a sua zona de concentração possui mistura com matéria orgânica e substâncias minerais, sendo a região aonde se encontra a maior parte das raízes superficiais. Caso possua predominância no horizonte E (ou B), este possui material orgânico reduzido e pode ser atingido por raízes mais profundas, demonstra-se na imagem 2 a exemplificação da divisão de horizontes de um solo.

Imagem 02: Corte de solo com as divisões de perfil/horizonte.



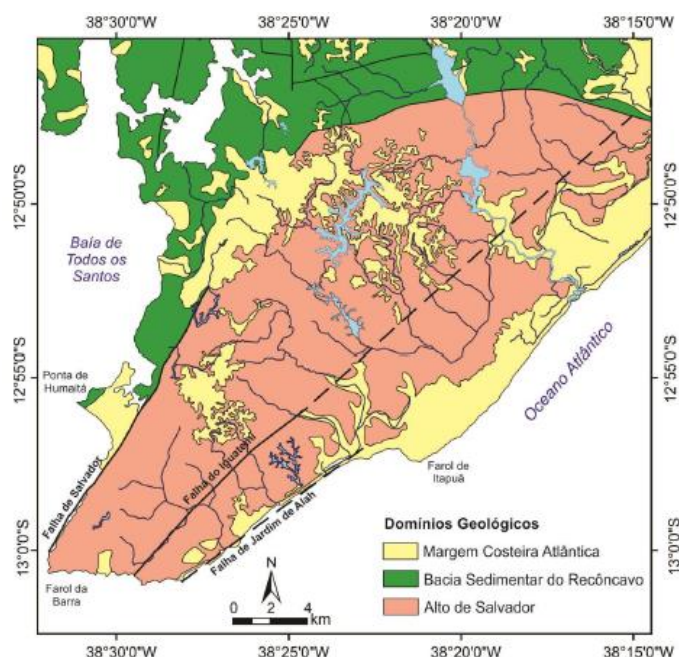
Fonte: Retirado do serviço geológico do Brasil - CPRM e editado pelo próprio autor

Em dados fornecidos pela agência de informações Embrapa, em seus arquivos, o solo podzólico /argissolo, possuem determinadas características de manejo necessárias, pois este tipo de solo contém a presença de cascalhos e pedras, bem como é importante observar a declividade do terreno pois acima de 8% se torna difícil controlar a erosão. A agencia ainda complementa em suas análises, que este solo possui características específicas em relação aos seus horizontes, pois se o horizonte A dispor de diferença de textura entre o horizonte B, e for evidente no que consta ao horizonte A ser arenoso e o B argiloso, entende-se que esses solos são bastantes suscetíveis a erosão podendo causar

movimentações de massa dependendo das circunstâncias de carga a que estejam sujeitos.

No que se refere as afeições geomorfológicas e altimétricas no subúrbio de Salvador, entende-se que essa região fica localizada a leste da falha de Salvador, aonde, os estudos realizados por Barbosa et al.,(2005); Barbosa e Souza (2007) demonstram que o município pode ser dividido em três domínios geológicos principais, com distinção em características físicas e químicas, sendo eles: (i) A bacia sedimentar do recôncavo, limitada a Leste pela falha de Salvador, (ii) A margem costeira Atlântica e (iii) o alto de Salvador, que separa a bacia do recôncavo do Oceano Atlântico, figura 3.

Imagem 03: Corte de solo com as divisões de perfil/horizonte.

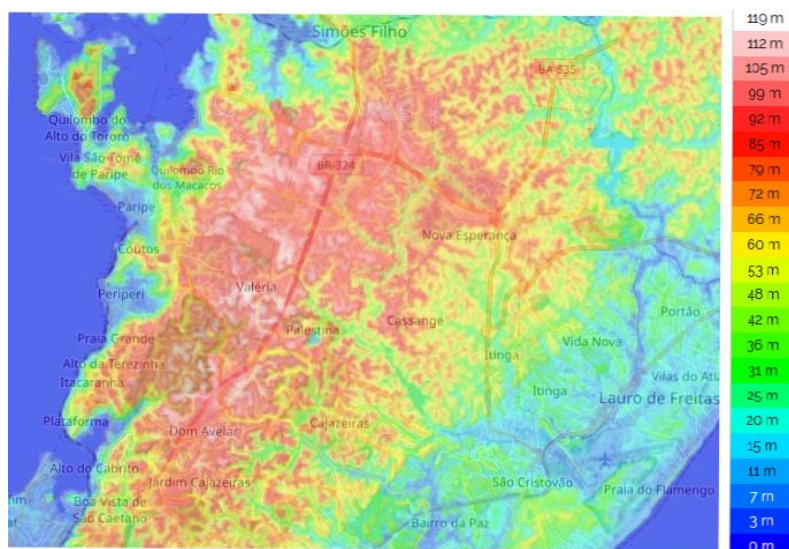


Fonte: Souza, 2013

Segundo TANAJURA (2007), a escarpa de linha de falha de Salvador, é um dos elementos de maior importância da geomorfologia do município, pois este secciona a Cidade em dois níveis Cidade Alta e Cidade Baixa, aonde é mais perceptível o desnível e sentido visualmente para a população.

Porém no que se refere a altimetria da região do subúrbio, é possível visualizar através da imagem 4, uma linha divisória formada pela escapa da falha de Salvador, que lhe provem diversos pontos de aclives e declives que chegam a superar os 50 metros de altitude com relação ao alto de Salvador e ao nível do mar, como pode ser visualizado na imagem 4, aonde verifica-se também através de uma escala termográfica os diversos níveis de altimétricos que a região do subúrbio e toda a salvador estão sujeitos.

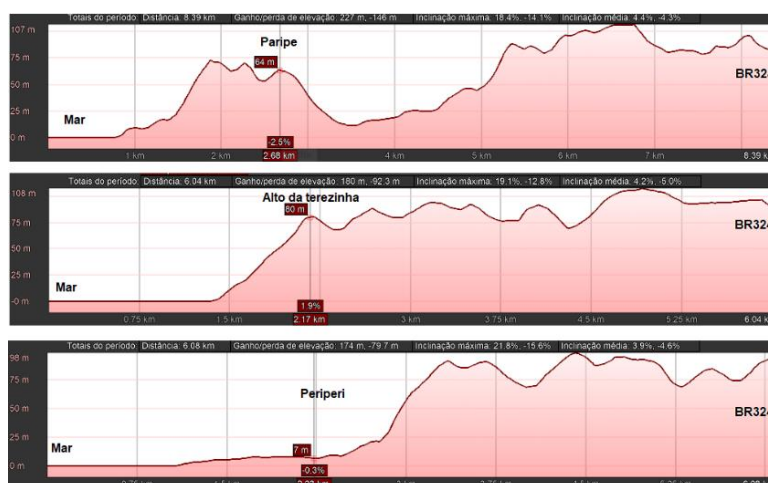
Imagem 04: Mapa topográfico da região do subúrbio de salvador



Fonte: Retirado da topographic map e editado pelo próprio autor

A diferença de níveis na cota entre os bairros que compõem o subúrbio e o alto de salvador pode ser facilmente enxergado através da imagem 5, aonde se apresenta o perfil de elevação dos bairros de Alto da Terezinha, Periperi e Paripe, que compõem uma parte da região da suburbana com uma relativa quantidade de moradores, estes perfis estão traçados distantes um do outro e paralelos a linha da escarpa, sendo o ponto inicial o nível do mar e a outra extremidade locada na BR324, sendo a trajetória da linha posicionada de forma a corta o centro dos bairros em destaques.

Imagem 05: Perfil altimétrico dos bairros Paripe, Alto da Terezinha e Periperi da região do subúrbio.



Fonte: Elaborado e editado pelo próprio autor através do Google eath

Com isso é possível identificar de forma mais clara e exata as condições altimétricas do bairro e entender as particularidades que toda a região está submetida ainda que próxima á uma falha tão característica e importante.

4 MOVIMENTAÇÕES DE MASSA/TERRA

De acordo com o IPT, em seu documento de mapeamento de riscos em encostas e margens de rios, pode-se analisar que movimentações de massa/terra são um conjunto de deslocamentos de solos, rochas ou detritos que pela ação da gravidade, em terrenos que possuíssem o conjunto de relativa declividade associado a esforços solicitantes, quer sejam próprios ou não, possuindo como possível causador geralmente a infiltração de água, principalmente das precipitações. Essas movimentações podem ser induzidas ou geradas também por consequência das atividades humanas. Freu (2010) e Fernandes et al. (2001), definiram em seus estudos que, a forma como a movimentação de massa ocorre é atribuída há uma relação complexa entre diversos aspectos das quais poderiam se destacar:

- Aspectos geomorfológicos, destacando-se a morfologia e morfometria da encosta;
- Aspectos geológico-geotécnicos, com enfoque nas características lito estruturais, fraturas subverticais e falhas tectônicas;
- Aspectos hidrológico-climáticos, destacando as poro pressões e umidade do solo;
- Aspectos pedológicos, no traço físico, morfológico e hidráulico relativos ao solo;
- Aspectos humano, como causa da quebrar do equilíbrio dinâmico condicionantes.

Gráfico 4: Tipos de movimento de massa e suas características.

DEMONSTRAÇÃO	PROCESSOS	CARACTERÍSTICAS DO MOVIMENTO / MATERIAL / GEOMETRIA
	Rastejo ou Fluência	Diversos planos de deslocamento (internos)
		Velocidades muito baixas a baixas (cm/ano) e decrescentes com a profundidade
		Movimentos constantes, sazonais ou intermitentes
		Geometria indefinida
		Solo, depósitos, rocha alterada/fraturada
	Escorregamentos	Poucos planos de deslocamento
		Velocidade média a alta com pequenos e grandes volumes de material
		Geometria e materiais variáveis
		Solos pouco espessos, solos e rochas com um plano de fraqueza
		Circulares solos espessos homogêneos e rochas muito fraturadas
	Quedas	Em cunha solos e rochas com dois planos de fraqueza
		Movimentos tipo queda livre ou em plano inclinado
		Velocidades muito altas com Material rochoso
		Pequenos a médios volumes
		Geometria variável: lascas, placas, blocos, etc.
	Corridas	Rolamento de matacão tombamento
		Movimento semelhante ao de um líquido viscoso
		Desenvolvimento ao longo das drenagens
		Velocidades médias a altas
		Mobilização desolo, rocha, detritos e água
		Grandes volumes de material
		Extenso alcance, mesmo em áreas planas

Fonte: Elaborado pelo próprio autor com informações retiradas e compactadas do IPT (2007), AUGUSTO FILHO (1992) e FREU (2010).



Nos estudos realizados por Souza et al. (2019), é visível que os aspectos citados acima são elementos essenciais e primários na análise de movimentos de massa/terra, que pode ocorrer de diversas maneiras diferentes de acordo com o conjunto de aspectos associados. Cada aspecto em traz consigo um conjunto de possibilidades e características que quando associados a outro aspectos de forma característica aumenta na possibilidade da ocorrência de movimentação de massas/terra. A imagem 6 traz em seus escopos características e demonstrações de como essas movimentações ocorrem.

5 MATERIAIS E MÉTODOS

Devido ao arcabouço epistemológico que está relacionado ao tema de movimentação de massa/terra ser bastante volumoso e amplo, realizou-se uma abordagem em que se considerou importante o conhecimento da população e as características geofísicas da região. Pois entendeu-se com os diversos autores citados como MARZOCHELLA (2018), BRITTENCOUR e BAQUEIRO (2009), BASTOS (1998) e outros, que o desconhecimento, dos indivíduos que iram interferir em determinado local, tem no mínimo a responsabilidade indireta sobre as causas e efeitos, que por falta do conhecimento dos aspectos de equilíbrio dinâmico e condicionante de estabilização de determinadas regiões acabam gerando as movimentações.

Por consequência, o presente trabalho trouxe uma coleta e tratamento de dados da região nos tópicos anteriores, afim de fazer uma análise associativa dos efeitos acometidos do conjuntos de fatores que se não levado em consideração ligados aos seus aspectos vem a causas o que é denominado de desastres naturais, pelas mídias de divulgação e informação a sociedade, quando estes tem o fator humano como principal separativo do efeito de equilíbrio.

6 ANÁLISE CONCLUSIVA

A abordagem no decorrer deste artigo, evidencia que as causas de movimentação de massa/terra, que ocorre na região do subúrbio, possuem características próprias, bem como a sua população ocupante e a formação geomorfológica presente na região. Entretanto, entende-se que a complexidade presente em todos esses fatores, descritos nos itens anteriores, corroboram entre si na formação de uma reação em cadeia que são combinadas nas forças ativas incidindo sobre a combinação das forças passivas, essa reação em cadeia em geral encontra o seu estopim iniciante nas ações humanas ou no volume de precipitação da região, podendo ser ocasionado pela associação dos dois .

No que é relativo as ações humanas, percebe-se no trabalho de SANTANA e CERQUEIRA (2019), aonde eles demonstram que os riscos de movimentação de massas, estão relacionados a vulnerabilidade que a população está exposta, pois a necessidade de moradia, para a população socioeconomicamente vulnerável, os leva a ocupar áreas impróprias ou sem estrutura. Esta alegação, pode ser facilmente confirmada, quando verifica-se nas informações do censo de 2010 através dos sites do IBGE e Atlas Brasil que, a população que vem sofrendo com os índices de desabamento e movimentação de massa possuem renda per capita menor que um salário mínimo e quando se trata dos bairros que compõem a região subúrbio, esta renda diminui para um valor médio menor que 350,00 (trezentos e cinquenta).

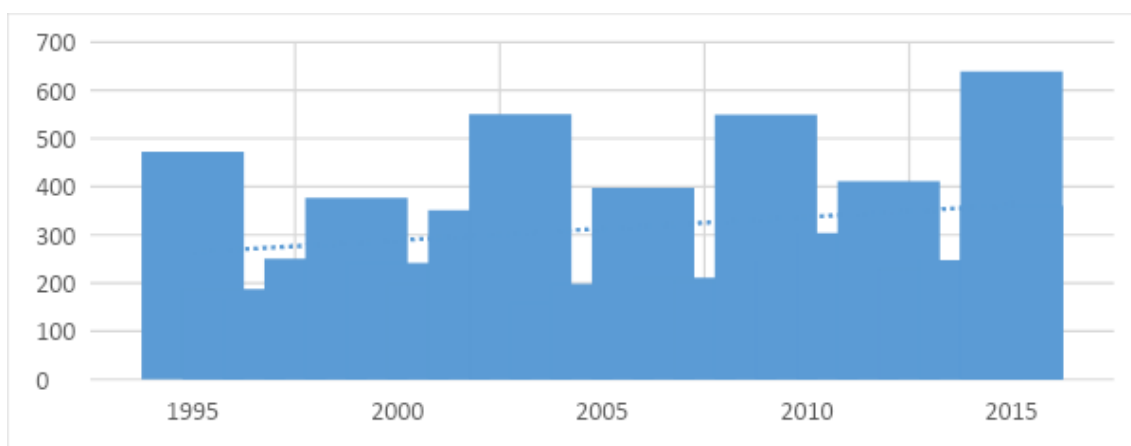
Corroborando com essa alegação dos autores Santana e Cerqueira, SOUZA et al. (2019) discorre também em seu trabalho sobre a importância do desenvolvimento de estratégias e políticas públicas, aonde estas possuem um maior crescimento e desenvolvimento na última década, ainda que avaliações mais recentes demonstrem que essas políticas de prevenção de eventos catastróficos tenha definhado no país. O que

pode ser percebido no relatório da operação chuva do ano de 2015, quando o governo municipal de Salvador solicitou ao governo federal uma verba de 10.648.898,61 (dez milhões seiscentos e quarenta e oito mil e oitocentos e noventa e oito reais e sessenta e um centavos), e sendo atendido somente a quantia equivalente de 16,80% do valor solicitado, sendo este período um dos mais críticos como pode ser visto no relatório do ano de 2015, relativo aos índices de acidentes, com 22 (vinte e duas) vítimas fatais e 22 (vinte e duas) com ferimentos graves.

No que procede da força ativa das precipitações, é importante entender as características das chuvas. Possuindo um dos papéis principais, as precipitações têm efeito nas ações de erosões e/ou infiltrações no solo, que dependendo da declividade e comprimento do terreno podem vir a acarretar uma sobrecarga na capacidade de permeação do solo, e o tornar suscetível a movimentações. Percebe-se no relatório da operação chuva de 2017 da CODESAL que eles já afirmavam que o processo de infiltração é o mais importante, a medida que este é o principal responsável por permitir a saturação dos solos, aumentando a densidade e consequentemente desencadeando o início da reação em cadeia que leva as movimentações.

Concluindo-se que a hidrologia é um fator de grande importância, é possível verificar no gráfico 8, um histórico de índices pluviométricos recolhidos dos anos de 1995 até 2017, referentes ao mês de maio, que seria este o período de maior quantidade de precipitação de acordo com a CODESAL em seu relatório anual de 2017.

Gráfico 5: Índices pluviométricos de 1995 a 2017 relativos ao mês de maio.



Fonte: Elaborado pelo próprio autor, baseado em informações dos relatórios da operação chuva emitido pela CODESAL.

Nós estudos realizados por FERNANDES et al. (2001), pode-se verificar as recomendações sobre a necessidade de instalação de um monitoramento de campo baseados em combinações de modelos estatísticos, que fossem voltados a caracterização da dinâmica hidrológica e características geológicas. Sabendo-se destes índices em tempo real é possível concentrar esforços em locais com maiores probabilidades de emergências, ajudando a quebrar a reação em cadeia responsável pelas movimentações de massa e eventos catastróficos.

Entretanto é possível analisar nos trabalhos de AUGUSTO FILHO (1992), FREU (2010) MARZOCHELLA (2018), BRITTENCOUR e BAQUEIRO (2009), BASTOS (1998), IPT (2007) e dentre outros autores citados neste trabalho que, além da instalação de métodos de prevenção ligados aos aspectos geofísicos e hidrológicos, devem ser estudados e levados em consideração a difusão de informações sobre os espaços de habitação, sempre que ocorrer quais quer tipos de intervenções em terrenos



ou nova descoberta das suas características. pois entende-se que a grande população, muitas vezes sujeita a autoconstrução, não possui este conhecimento específico dos ambientes em que residem, já que esse é de posse de técnicos e profissionais habilitados, levando-os a cometer erros que podem vir a ser fatais.

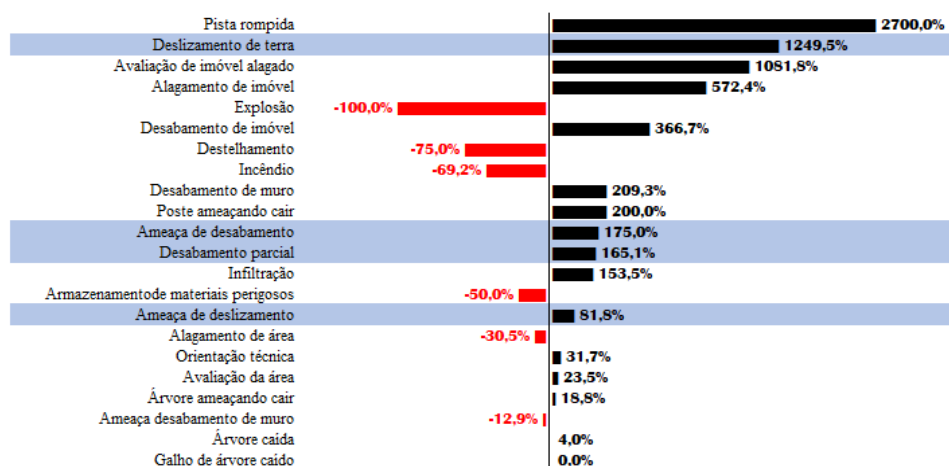
Contudo, deve-se entender que um dos parâmetros mais dificilmente mutável é a geomorfologia, aonde certas características já são pré-determinadas antes mesmo do início da habitação humana no local. As características do solo do subúrbio como apresentado nos itens anteriores possui limitações quando se trata de inclinação acima de 8% para manter a estabilidade, e também devido as suas particularidades, percebeu-se que os horizontes geológicos característicos do solo nesta região, possui uma provável zona de concentração de matéria orgânica e substâncias minerais, sendo a região aonde se encontra a maior parte das raízes superficiais. O que já torna esta região propícia a movimentações de massa, considerando também que os relatórios de 2016 e 2017 da operação chuva, realizado pela CODESAL, já alertava que o aumento na densidade do solo pode ocasionar movimentação de massa.

Alinhando todas as características da região do subúrbio de Salvador, cabe acrescentar que essa região se encontra na linha da falha de Salvador, como pode ser verificado na imagem 3, e como demonstrado nos perfis altimétricos da imagem 5, esta região possui grandes variações de altura. Logo pode-se entender que todas as características da região acrescentadas ao aspecto comportamental humano, apontam que está região possui uma boa suscetibilidade a movimentações de massa, por isso (SOUZA et al., 2019) diz que, É urgente entender as características dos riscos aos eventos de deslizamentos em Salvador, de modo a permitir um melhor entendimento da susceptibilidade aos eventos e com isso proteger a população que já vivência o risco diariamente. Apesar disso tudo com base nos dados emitidos pela CODESAL – Defesa Civil de Salvador, nos anos de 2015 a 2017, através do relatório da operação chuva, pode-se verificar diversas medidas preventivas e corretivas que foram aplicadas no decorrer destes anos. Estas medidas podem ser avaliadas com êxitos já que os dados do gráfico 6 demonstram uma diminuição nos índices de ocorrências em diversas áreas, sendo selecionadas as relativas as movimentações de massa.

Gráfico 6: Índice de diminuição percentual de ocorrências da CODESAL para os períodos de 2015 a 2017.



Índice de diminuição percentual de ocorrências da CODESAL para o período de 2015 a 2017



Fonte: Elaborado pelo próprio autor com informações retiradas dos relatórios da operação chuva no site da CODESAL.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As questões envolvendo os problemas de movimentos de massa e os impactos sociais que estes fenômenos trazem, não são uma novidade para os municípios e estados, principalmente para a capital baiana, porém a forma como as esferas governamentais e sociais são afetadas, é ligada diretamente ao processo de investimento em ações de resiliência humana. A importância de ajudar com mantas e métodos de contenção é tão importante quanto trazer a população conhecimento sobre o terreno abaixo de seus lares, pois este, instrui e alerta para os perigos da autoconstrução desordenada. Estabelecer parcerias entre as comunidades e investimentos privados solidificados com articulações sociais podem fazer as comunidades evoluírem para uma eficácia no enfrentamento desses obstáculos.

Por fim, o crescimento populacional de forma exponencial não é mais um futuro distante, e sim um futuro presente, que possui a tendência de alavancar essa situação, se ela não for tratada e solucionada corretamente, cabe o acompanhamento de novos dados e verificação dos índices periodicamente, bem como a avaliação sobre os pontos trazidos neste documento, afim de verifica-se corretamente e com precisão a situação do subúrbio.

8 REFERÊNCIAS

ANDRADE, Adriano Bittencourt; BRANDÃO, Paulo Roberto Baqueiro. **Geografia de Salvador**. 2º. ed. EdUFBA editora da universidade da Bahia., 2009. 161 p.

Agência de informação EMBRAPA. **Agência de informação EMBRAPA bioma cerrado**. Disponível em: <

https://www.agencia.cnptia.embrapa.br/Agencia16/AG01/arvore/AG01_97_10112005101957.html>. Acesso em: 05 Jan 2020.

Atlas Brasil. **Atlas de desenvolvimento humano no Brasil**. Disponível em: <<http://www.atla.sbrasil.org.br/2013/pt/consulta/>>. Acesso em: 27 jul 2020.



AUGUSTO FILHO, O. **Caracterização Geológico-Geotécnica Voltada à Estabilização de Encostas: Uma Proposta Metodológica**, 1ª COBRAE, Vol. 2 p: 721-733, Rio de Janeiro/Brasil, 1992.

BASTOS, Mário J. N. **A geotecnia na concepção, projeto e execução de túneis em maciços rochosos**. Dissertação – Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa/Portugal, 1998.

BARBOSA, J. S. F; DOMINGUEZ, J. M. L. 1996. **Texto Explicativo para o Mapa Geológico ao Milionésimo**. SICM/ SGM, Salvador, Edição Especial, 400 p.

_____; CORRÊA-GOMES, L. C. Dominguez, J. M. L. Cruz, S. A. S. Souza, J.S. 2005. **Petrografia e Litogeoquímica das Rochas da Parte Oeste do alto de Salvador**, Bahia.Revista Brasileira de Geociências, Volume 35 (4 -Suplemento): 9-22. 2005.

Casa Civil (prefeitura de Salvador). **Plano plurianual da prefeitura de Salvador 2018 a 2021**. Disponível em: < http://casacivil.salvador.ba.gov.br/orcamentos/PPA_2018_2021/include/files/8-%20REGIONALIZA%C7%C3O.pdf >. Acesso em: 15 jul. 2020.

CODESAL – Defesa Civil de Salvador. Relatórios da operação chuva e Planos de contingência. Disponível em: < <http://www.codesal.salvador.ba.gov.br/index.php/downloads> >. Acesso em: 12 Set 2020.

EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária. **Embrapa solos UEP**. Disponível em: < <http://solos.uep.cnps.embrapa.br/index.php?link=ba> >. Acesso em: 05 Jan 2020.

FERNANDES, N. F.; GUIMARÃES, R. F.; GOMES, F. A. T.; VIEIRA, B. C.; MONTGOMERY, D. R.; GREENBERG, H., 2001, **Condicionantes Geomorfológicos dos Deslizamentos nas Encostas: Avaliação de Metodologias e Aplicação de Modelo de Previsão de Áreas Suscetíveis**, Revista Brasileira de Geomorfologia, Vol. 2 (1): 51-71, Brasil

FREU, Pedro H. A.. **Estudo para Projeto de Estabilização de uma Encosta do Morro da Glória II, Angra dos Reis – RJ**. Trabalho de conclusão de curso – UFRJ, Rio de Janeiro, 2012

IPT - INSTITUTO DE PESQUISAS TECNOLÓGICAS / MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Mapeamento de Riscos em Encostas e Margens de Rios**. Brasília, Ministério das Cidades, Instituto de Pesquisas Tecnológicas –IPT, 2007.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 2010**. Disponível em: < <https://censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?uf=29> >. Acesso em: 16 jul 2020.

MARZOCHELLA, Loredana A. **Entre o real e o imaginário: a percepção de risco de desastre socioambiental na perspectiva da criança**. Dissertação – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2018.



MEDEIROS, Monalisa Cristina Silva & BARBOSA, Marx Prestes. **Vulnerabilidade Social, Percepções de Riscos e Desastres: Conceitos e Abordagens no/do Urbano.** Revista Brasileira de Geografia Física, pag144-162. 2016.

Plano Salvador 500 PDDU - LOUOS. **Salvador hoje e suas tendências.** Disponível em: < <http://www.salvador.ba.leg.br/uploads/pddu/Salvador%20hoje%20e%20suas%20tendencias.pdf>>. Acesso em: 15 jul. 2020.

SEDUR-Secretaria de Desenvolvimento Urbano. **Estudo socioeconômico do VLT do subúrbio Tomo I.** Salvador: SEDUR, 2015. Disponível em: <<http://www.sedur.ba.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=44>>. Acesso em: 10 de junho de 2020.

SANTOS, Desiré e Alves Celestino. **Análise espaço-temporal das ocorrências de deslizamentos de terra registradas, entre jan/2009 a dez/2013, na área do “miolo” da cidade de Salvador-Bahia.** 2014. Pag 79. Trabalho de conclusão de curso – UFBA, Salvo/Bahia, 2014.

SANTANA, Juliet O., CERQUEIRA, Erika do C. **Ações de enfrentamento a movimentos de massa: um estudo de caso na cidade de Salvador/Bahia.** XII Simpósio brasileiro de Geografia física aplicada – Eixo: iscos e desastres naturais, 2019.

SCHLEE, Mônica Bahia. **Ocupação de encostas urbanas: Algumas Considerações sobre resiliência e sustentabilidade.** São Paulo, 2005.~

SOUZA, Jailma Santos. Geologia, **metamorfismo e geocronologia de litotipos de Salvador-Bahia.** 2013. 125 f. Tese (Doutorado) -Curso de Geologia, Geologia, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2013.

SIM – Sistema de Informação Municipal de Salvador. **Tabelas de índices de pesquisas do IBGE para Salvador.** Disponível em: <<http://www.sim.salvador.ba.gov.br/indicadores/index.php>>. Acesso em: 14 jul 2020.

Serviço geológico do brasil - CPRM. **Rede de laboratórios de análises minerais – Rede LAMIN.** Disponível em: <http://www.cprm.gov.br/publique/RedesInstitucionais/Rede-de-Bibliotecas---Rede-Ametista/Os-Solos-2620.html>>. Acesso em: 05 Jan 2020.

SOUZA, Jilvana F. S., SILVA, Laís F. J., ALVES, Grace B. **Susceptibilidade a deslizamentos em Salvador-BA.** XVII Simpósio brasileiro de Geografia física aplicada, 2019.

TANAJURA, Priscila Silva. **Deslizamento de terra: Consequências em santa luzia e alto do bom viver, bairro de lobato, Salvador (Ba).** XII Simpósio brasileiro de Geografia física aplicada – Eixo 11, 2007.



EIXO 04 – DIREITO À CIDADE E AS DESIGUALDADES



Salvador da Bahia e seu urbanismo colonial do século XVI

Salvador from Bahia and its XVI century colonial urbanism

Ana Virginia Passos da Silva Moreira

Graduanda em Arquitetura e Urbanismo na Universidade Salvador – UNIFACS, Brasil.
Email: anavirginia.passos77@gmail.com

Iolanda Soares de Barros

Doutoranda em Desenvolvimento Regional e Urbano pela Universidade Salvador – UNIFACS, Brasil.

Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES, Brasil.
Email: pesquisa.dinamicasurbanas@gmail.com

Resumo

Os aspectos urbanos executados nos primórdios da cidade de Salvador no século XVI, são formas que, em certa medida, revelam o urbanismo implementado em seu núcleo primitivo, desse modo, aprofundar os estudos da história do urbanismo e a estética construtiva na arquitetura do período colonial é fundamental para entendimento da implantação da cidade de Salvador. Nesse sentido esse estudo buscou investigar a forma de implantação do urbanismo utilizado na primeira cidade do Brasil, verificando as características construtivas apresentadas nas edificações da época. Tratando-se de uma pesquisa exploratória, a busca se deu através de consulta bibliográfica e documental, em bibliotecas públicas e acervos digitais. Dentre os resultados encontrados, observa-se que a configuração do cenário urbano, denota um estreitamento conceitual entre fortificação e cidade além da divergência entre a cidade idealizada e a realizada, revelando atributos de uma arquitetura, em sua grande maioria, resultante da utilização de materiais de baixa resistência inseridos em um ambiente de alta pluviosidade como Salvador, e um urbanismo resultante da adaptação de uma topografia acidentada. A leitura e análise da temática escolhida demonstrou uma cidade edificada com fins de defesa territorial e sem preocupação com o ponto de vista climático, consequência da associação do urbanismo adotado e da metodologia construtiva.

Palavras-chave: Arquitetura. Urbanismo. Arquitetura colonial.

Abstract

The urban aspects performed at the early days of Salvador city in the 16th century, at certain ways, reveals the urbanism implemented in its primitive nucleus, thus, deepening the history studies of urbanism and the constructive aesthetics in the colonial period architecture is fundamental for understanding the implantation of Salvador city. In this sense, this study sought to investigate the implantation way of the urbanism used in the first Brazilian city, verifying the constructive characteristics presented in the buildings of the time. As an exploratory research, it took place through bibliographic and documentary consultation, in public libraries and digital collections. Among the found results, it was observed that the configuration of the urban scene, denotes a conceptual narrowing between fortification and the city, in addition to the divergence between idealized and the realized city, revealing attributes of an architecture, mostly resulting from the use of low resistance materials inserted in an environment of high rainfall rates like Salvador and an urbanism resulting from the adaptation of a rugged topography. The reading and analysis of the chosen theme showed a city built to the



territorial defense purpose and without attention to climatic aspects, as consequence of adopted urbanism and the constructive methodology.

Keywords: Architecture. Urbanism. Colonial architecture.

1 INTRODUÇÃO

A história do urbanismo que originou o núcleo primitivo da capital de Salvador, atual centro histórico, sempre foi alvo de diversos estudos no meio acadêmico e curiosidade ao observador não especialista, nesse sentido, um estudo historiográfico do espaço urbano em sua origem representa uma ferramenta importante para compreensão da evolução dos aspectos urbanos que compõem a cidade em seu núcleo primordial.

Observa-se distinções na arquitetura dos casarões que resistem ao tempo no centro histórico da cidade de Salvador, levando-nos a questionamentos que circundam as circunstâncias do planejamento e construção do espaço urbano que abriga tais edificações.

Destarte, a urbanização do núcleo original da cidade de Salvador, apresenta, através de seus casarões, uma forma construtiva diferenciada, na qual, revela uma ordem urbanística que desperta o interesse na compreensão das circunstâncias de seu modo construtivo e da organização do espaço urbano, uma vez que, em geral, os padrões e regras de uso e ocupação do solo urbano, definidos a partir de relações de interesse e poder, guarda relações com o *modus operandi* de dominação territorial.

O centro de Salvador ainda que abrigue prédios históricos, entretanto, pelo próprio espaço temporal, quase nada resta daqueles construídos durante a fundação da cidade, uma vez que os materiais e mesmo as edificações foram substituídas por novos padrões construtivos, deixando assim, uma lacuna aberta acerca da tipologia construtiva da época.

Nesse sentido, a aproximação da arquitetura determinada pelo urbanismo, é capaz de revelar através da história que pode ser um dos caminhos para facilitar o entendimento da forma colonizadora e da expansão da cidade. Da mesma forma possibilita ao indivíduo um maior entendimento do significado da origem do urbanismo que subsiste na memória da cidade. Aos moldes de outros importantes centros urbanos portugueses, Salvador, é ainda na contemporaneidade objeto de interesse de pesquisa no âmbito da arquitetura e urbanismo de seu colonizador.

Dessa forma, esta pesquisa objetivou identificar aspectos que contextualizam as características urbanísticas que descreviam a cidade de Salvador no século XVI, utilizando como recorte espacial, o urbanismo executado no núcleo primitivo do centro histórico de Salvador.

Para o alcance desse objetivo, esse estudo encontra-se dividido em três seções, além desta introdução e das considerações finais. Na primeira seção buscou-se uma aproximação teórica das questões relacionadas ao urbanismo; na segunda seção descreve-se brevemente os caminhos metodológicos percorridos; na terceira seção explana-se os resultados encontrados do urbanismo do século XVI, interpretando sua relação com o colonizador.

2 CIDADE-FORTALEZA E URBANISMO

Na cidade de Salvador da Bahia, a necessidade de intervir na organização do espaço, surge na eminência de possíveis invasões de outros conquistadores e desbravadores do atlântico, bem como na tentativa de um processo colonizador



centralizador carregado de expectativas da coroa portuguesa, que como afirma Risério (2004, p.86), “cidade concebida intelectualmente para responder às exigências da colonização, cidade planejada para direcionar o processo colonizador, ela não foi produto de um passado, mas plano e sonho de um futuro”.

Dentro destas considerações, o entendimento da urbanização da cidade de Salvador, conforme Santos (2008), enquanto sua condição de colônia, é fundada com o objetivo de servir como defesa para o território conquistado por Portugal. Sua urbanização parte do ponto defesa-territorial, à medida que a apresentação da sua condição geomorfológica foi uma das principais características de destaque para a escolha do local, pois o sítio viabilizava uma melhor defesa do território levando a instalação dos primeiros habitantes nos pontos mais altos da escarpa da falha geomorfológica de Salvador.

Não por um acaso, a planta da cidade, trazida de Portugal por Tomé de Souza, foi implantada sobre uma falha tectônica em frente à baía de Todos os Santos (antiga Kirimurê – grande mar interior dos Tupinambás). Ali teriam o olhar estratégico sobre a baía e águas calmas para aportar qualquer grande fragata. Os muros viabilizam a defesa interior contra os índios (ANDRADE; BRANDÃO, 2009, p.16).

Corroborando com dita afirmação, Barros (2018) observa que as terras outrora conhecidas por seus habitantes originais como Kirimurê, nasce a partir de um modelo de cidade-fortaleza, que toma como primeiro recurso defensivo o desnivelamento de sua frente, e para tanto afirma:

O local, inicial e estrategicamente escolhido pelos enviados da coroa portuguesa para a fundação da cidade foi o vértice Sul da península, e que tem em sua costa oeste uma imensa falha geológica no sentido Sudoeste-Nordeste, chamada falha geológica de Salvador, esse desnível topográfico originou a escarpa que situa e divide o que foi nomeado outrora como cidade alta e cidade baixa (BARROS, 2018, p.53).

Com efeito, a utilização do projeto urbano com um propósito funcional de defesa é utilizado na organização das cidades desde a formação das primeiras cidades ao longo dos vales dos rios Tigres e Eufrates, na Mesopotâmia; que utilizavam como referência na organização espacial elementos que iam desde orientações astrológicas a misticismos herméticos, e tinha por objetivo implantar centro de comércio e fortificações de guerra contra inimigos, chegando inclusive a criar Estados para a defesa militar. De acordo com Romero (1976), a utilização da cidade fortificada, serviu também, como estratégia dos colonizadores europeus para a aculturação e domesticação dos nativos.

Nesse sentido, Risério (2004), observa que a cidade-fortaleza estava destinada a centralizar as operações colonizadoras, que se apoiando nos relatos históricos do jesuíta Simão de Vasconcelos, afirma que a fundação da cidade tinha o objetivo de iniciar um Estado em que Dom João III intencionava fundar um império.

Ainda que a proposta defensiva desse núcleo urbano guarde alguma semelhança com as fortificações constantes nas cidades medievais européias, de acordo com Risério (2004), Salvador se diferencia pelo fato de seu traçado ter sido definido previamente, até mesmo na locação e disposição de suas edificações administrativas e casas civis, nesse sentido afirma:



Foi um núcleo urbano que surgiu para o mundo como o avesso mesmo da cidade medieval europeia. Antes que ir se configurando no tempo, somando paisagens e passagens históricas, ou deixando a sua fisionomia se desenhar aos poucos por sucessivas levas de gente e de técnicas, a capital do Brasil Colônia nasceu de um projeto racional. Não veio se desenvolvendo organicamente, desde um remoto embrião urbano. Seu nascimento foi concebido e determinado no âmbito das discussões do poder português sobre o destino do Brasil (RISÉRIO, 2004, p.86).

Contudo, as consequências de colonizar, habitar, povoar são ações que apenas serão racionalizadas e mensuradas no espaço urbano, séculos depois, com os estudos de urbanismo como uma disciplina, conforme assinala Meyer (2006):

O percurso histórico do urbanismo, enquanto disciplina liberal, sobretudo na linhagem inaugurada no Renascimento e revista de forma radical na segunda metade do século XIX, atesta que a presença de um objeto claramente definido – a cidade – sempre esteve no horizonte do pensamento e da prática. Tanto a análise urbana quanto os projetos realizados durante três séculos evidenciam que o objetivo do urbanismo era justamente oferecer propostas pautadas por padrões de racionalidade formal e funcional (MEYER, 2006, p.38).

O termo urbanismo surge como campo do conhecimento, no final do século XIX, na Europa, período pós-revolução industrial, sendo um remonte da palavra latina *urbs-urbis* que significa cidade, muito associada aos estudos do espanhol da região da Catalúnia Ildefonso Cerdá, que propõe uma padronização urbana organizada na cidade de Barcelona.

Baseando-se em Françoise Choay (2015), Barros (2018, p.28), afirma: “o termo urbanismo é ambivalente, pois designa paralelamente os planos da cidade, ou suas formas urbanas e o trabalho do profissional que a estuda, se confundindo em seu uso”.

No Brasil, no sentido da palavra como disciplina, ou ciência aplicada em traços e planos urbanísticos, o urbanismo só começou a ser efetivamente utilizado a partir do fim do século XIX, quando foi fundada a cidade de Belo Horizonte, cujo plano começou a ser elaborado em 1894, pelo engenheiro Aarão Reis, seguido trinta anos mais tarde por Goiânia com o plano do arquiteto Atílio Correia Lima, sucumbindo no projeto da capital federal escolhido por concurso nacional, de autoria do arquiteto Lúcio Costa.

Nesse propósito, encontramos nos esboços do projeto urbanístico da cidade de Salvador, na edificação de seu núcleo urbano original a proposta de conter um tipo de autodefesa na constituição de seu território, mas também de uma organização territorial estratégica para domínio administrativo do território Brasil, bem como a contenção e “domesticação” da cultura indígena pelos colonizadores portugueses.

3 PERCURSO METODOLÓGICO

Se tratando de um tema com raízes históricas, esse estudo trata de uma pesquisa exploratória de caráter qualitativo, o procedimento metodológico amparou-se sobretudo em pesquisa bibliográfica, desse modo, foram utilizados ainda obras de diversos autores, que versam sobre o tema, utilizou-se também o auxílio de fontes documentais, acompanhadas de pesquisas de campo realizadas em bibliotecas como a Central do Estado da Bahia, Biblioteca de Arquitetura da UFBA e Biblioteca Manoel Querino,



onde recorreu-se a documentos descritivos do perfil urbano da cidade descritos ou desenhados por autores como Robert Smith e Luiz Vilhena.

4 SALVADOR DA BAHIA E A CONFIGURAÇÃO URBANA DO COLONIZADOR

A análise sintética da formação da cidade fortaleza e do estudo do urbanismo, mostrou-se uma ferramenta imprescindível para o entendimento da configuração urbano-constructiva no espaço do núcleo primitivo na cidade de Salvador no século XVI.

A existência de um plano ou traçado original da cidade é sabido principalmente através do regimento trazido por Tomé de Souza; continha “traças e amostras” como diretrizes para as construções e determinava que a escolha do local para implantação do núcleo urbano deveria ser “em sítio sadio e de bons ares”, remetendo à implantação da cidade fortificada com muralha, seu arruamento e distribuição das quadras. A autoria desse plano é atribuída a Miguel de Arruda, arquiteto-mor das obras reais, porém sua representação desenhada não foi preservada, portanto sua descrição e afirmações sobre primeiro traçado foram coletadas por estudiosos com base em análises de cartas, relatos e outros desenhos posteriores (MOREAU, 2011). Tal descrição traz evidência do caráter renascentista na execução do projeto com o método descrito no Tratado de Vitruvíu, onde existe uma série de orientações e condições para diversos tipos de construções prezando a salubridade (VITRÚVIO, 2007).

A morfologia da topografia no local escolhido para o sítio fundacional, hoje centro histórico, consistia de uma colina íngreme com topo plano e protegido frontalmente, na face litorânea, por uma escarpa de 60 metros, resguardado também em suas laterais por fossos naturais e ao fundo por uma grande grota, atuais Taboão e Barroquinha (BUENO, 2001).

Analisando a primeira área urbana construída, inicialmente em abril de 1549, houve o delineamento do perímetro com cerca provisória forte e depois deu-se início a construção da cidade “arruando-a por boa ordem”, traçando a malha com as divisões internas (SOUZA, 1851). Aos poucos a estacada foi substituída por muros com material mais resistente utilizando madeira e barro, “levantadas tão alto que se tinha achado necessário protegê-las por espessa camada de reboco tanto por dentro quanto por fora”, como descreve Smith (1969, p.32) sobre o relato de Luis Dias. A grossa proteção executada em taipa, foi destacada por Risério (2004) ao sinalizar as primeiras marcações do núcleo urbano:

Assinaladas as portas da cidade. Definidos os alinhamentos das ruas, sinalizados os locais dos edifícios públicos, foi se formando, então, ao arraial, o vilarejo cercado com muros de taipa grossa, com dois baluartes ao longo do mar e quatro da banda da terra, cada um deles contando com muito famosa artilharia (RISÉRIO, 2004, p.83).

Nesse sentido, observou-se que o planejamento urbano foi pré-definido à distância sem visita à terra, e adaptado às condições encontradas, conforme descreve Barros (2018) “a Cidade do Salvador da Bahia de Todos os Santos nasce como uma cidade planejada, seguindo traçados de projeto desenhado em Lisboa”. Nessa perspectiva, apoiando-se nos estudos de Azevedo (2009), Barros (2018) afirma:

Quanto ao traçado do projeto urbanístico para a implantação da cidade de Salvador, foi pensado e executado em Lisboa por Miguel de Arruda, que era o projetista oficial do reino, os esboços remetiam a



uma conformação de cidade fortaleza, que tinha o objetivo de ocupação e defesa do território, assim o recém nomeado governador geral do Brasil, o lusitano Tomé de Souza, trouxe em sua esquadra aquele que seria o responsável pela execução da obra da cidade, o mestre de obras Luís Dias (BARROS, 2018, p.37).

Assim, ainda que o planejamento urbano original tenha sido desenhado em Portugal, observa-se que a disposição original das ruas foi adaptada organicamente à morfologia da topografia e seguindo um sistema de defesa europeu, houve adaptação espacial no sítio escolhido para implantação, que culminou em um traçado semi-ortogonal, provocando uma readequação da malha urbana com dimensionamento irregular nas quadras, gerando impacto também na arquitetura civil.

A concepção urbana da cidade de Salvador ocorre, em certa medida, como modelo de uma repetição da própria ocupação das terras portuguesas na península ibérica, que se situam na costa, nesse sentido Holanda (1955, p.99) afirma: “colonização portuguesa foi antes de tudo litorânea e tropical”, assim observa-se que o perfil urbanístico da ocupação territorial de Salvador se assemelha muito com a cidade do Porto e a própria Lisboa, em Portugal, como afirma Castells (2000):

[...] à urbanização ibero-americana, havia, na época, a predominância de um sistema de dominação político-econômica versátil, sendo a colonial a forma de configuração com maior relevância e efeito na cidade de Salvador recém-fundada. O que tinha, como objetivo, a necessidade de reafirmar uma soberania política e a gestão contínua de uma colônia de exploração, o que, consequentemente, reproduziria o modelo de cidade-metrópole, como percebe-se a influência arquitetônica de Portugal sobre o Centro Histórico de Salvador, ou no porto de ambas as cidades (CASTELLS, 2000, p.83).

Corroborando com Castells (2000), encontramos a Barros (2018) que afirma:

O modelo utilizado para a constituição do núcleo urbano na cidade da Bahia, foi baseado em uma experiência urbanística pregressa que os portugueses adotaram desde o século XIII, com a reconquista política de ocupação e feitorização empreendida na África, os colonizadores portugueses adotavam em suas conquistas territoriais a ocupação predominantemente costeira, para a defesa diante da possibilidade da tentativa de invasões de outros países da Europa (BARROS, 2018, p.37).

Segundo Baeta (2010), o núcleo central da cidade era um espaço ligado ao poder cívico composto pela atual Praça Tomé de Souza, onde se encontravam a Casa de Câmara e Cadeia e o Palácio dos Governadores, e foi ampliado através da implantação do Terreiro de Jesus com a alfândega, “formando aproximadamente um duplo quadrado alinhado na direção leste-oeste, e toda a cidade era delimitada por uma circunvalação mais ou menos triangular, fortificada com bastiões” (BURY, 2006, p.170).

Com efeito, investigando os logradouros estreitos com as fachadas das edificações sobre o alinhamento das vias públicas e paredes justapostas, conforme Moreau (2011), evidencia-se novamente, o uso do tratado renascentista. Acreditava-se que o vento deveria ser repellido por ser nocivo, resguardando as habitações e ruas.

O tratado vitruviano define que a direção dos ventos predominantes deve ser diferente da orientação das ruas para que a praça não ficasse exposta à força dos ventos canalizados pelas ruas estreitas, o que justifica porque mesmo sendo os portugueses

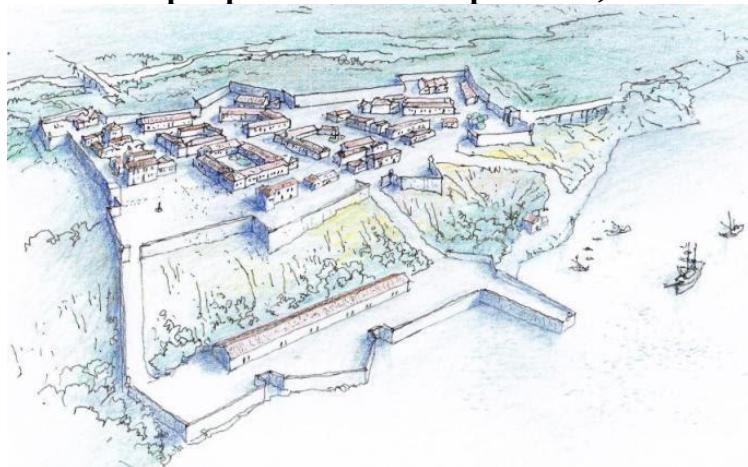
bons navegadores que utilizavam com maestria a orientação solar e dos ventos, não colocaram em prática seus conhecimentos de navegação para garantir um eficiente conforto climático.

Como o processo construtivo comum em Portugal, utilizando pedras, era muito demorado com logística complicada e onerosa para que permanecesse sendo executado em Salvador, por causa de sua topografia acidentada, então primeiro foi adotado para erguer as paredes das residências o processo de pau-a-pique.

Dita técnica, consiste em uma trama de madeira com argamassa de barro em ambos os lados; ou taipa de pilão, que é um processo na qual utiliza o barro compactado e são usadas tábuas de madeira como espaçadores a cada metro, e gradativamente ainda no século XVI foram substituídos pela técnica com tijolos de barro, pois havia matéria-prima abundante em todo o território e este fato propiciava a agilidade nos trabalhos, além de baixo custo (MOREAU, 2011).

E assim a construção do primeiro projeto urbano do Brasil, utilizou-se da mescla de materiais trazidos da Europa e materiais encontrados *in loco*, onde em um período de aproximadamente quatro meses construiu-se mais de cem casas como descreve Teodoro Sampaio (1955), de modo que se pode também observar na Figura 1.

Figura 1 – Versão em perspectiva do núcleo primitivo, no século XVI



Fonte: Vallandro Keating, 2008.

Nesse sentido, verifica-se o uso do caráter vernacular na técnica construtiva na estruturação inicial, utilizada por ordem prática, que agilizou a conclusão das construções. Segundo documento transcrito pela Universidade de São Paulo, nos terrenos intramuros normalmente pagava-se um foro e havia existência de prazo, que podia variar de quatro meses a um ano, para ocupação com execução de feitoria para que o terreno não fosse tomado, portanto era fundamental que a técnica construtiva empregada fosse rápida.

As características construtivas descritas nos registros bibliográficos sobre arquitetura indicam lotes estreitos e paredes justapostas nas laterais das casas, sendo possível afirmar que nos dois primeiros séculos de colonização, as construções civis de Salvador sofreram pouco ou nenhuma alteração. Para Vauthier (1981), desde as primeiras moradias no período colonial, houveram poucas mudanças na tipologia, dando a entender que sua arquitetura seria um padrão repetido, contudo.

Segundo descreve Smith (1969), o uso das pedras ficou restrito somente às fundações na grande maioria das edificações civis. Os processos de fabricação dos tijolos de barro cozidos ou não, eram ainda bastante precários gerando um produto com

baixa resistência principalmente quando exposto a chuva. A questão da durabilidade das edificações feitas com tijolos foi atenuada com o uso de uma argamassa de reboco feito com cal de ostra e beirais.

Nas edificações civis também foi utilizado a técnica que consistia em colar as empenas para proteger das intempéries, comuns em Salvador, e prevenir potenciais arruinamentos. Em carta, Luiz Dias referindo-se a técnica construtiva empregada descreveu que cada quadra possuía um carrear de 6 e 8 edificações em cada face (BUENO, 2001).

Com a disposição sequencial dos edifícios e paredes laterais cegas e justapostas, as ruas assumiram aspecto uniforme de tal forma a fechar o campo visual do pedestre, proporcionando uma percepção uniforme do espaço público e escondendo a visão para o mar, que somente poderia ser visto através das longas ladeiras que desciam ao porto; porém a paisagem olhada a partir do mar enquadrando a mesma massa edificada na escarpa revelava o desalinho dos sobrados e casas, pois os lotes possuíam profundidade variada (BAETA, 2010).

No final do século XVI e início do século XVII, a partir da ação das ordens religiosas, surgiram expansões para além-muros da fortificação. Como consequência houve aumento de edificações evidenciando ainda mais a sequencialidade ao longo da escarpa, confirmando a ocupação urbanística tipicamente portuguesa, com predomínio de ocupação costeira, que conforme Holanda (1995, p.101) “quando hoje, fala-se em interior, pensasse como no século XVI, em uma região escassamente povoada”, a ocupação litorânea pode ser observada conforme se pode verificar na Figura 2.

Figura 2 – Reconstituição retratando o início do século XVII



Fonte: Paulo Lachenmayer, 1945.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo procurou identificar os aspectos que contextualizam as características urbanísticas que descreviam a cidade de Salvador no século XVI, nesse propósito, pode-se concluir com esta pesquisa, que a configuração do urbanismo



implementado pelo colonizador foi responsável pela forma da arquitetura civil histórica na cidade de Salvador, com uma repetição do modelo de implantação urbano já concebido em Portugal, onde se privilegia a costa marítima.

Contudo, as edificações civis utilizaram-se de material construtivo empregado em sua época, encontrado *in loco*, que em conjunto com algum material trazido de Portugal deram origem ao núcleo da cidade, originando uma concepção de cidade com proposta urbanística com raízes fincadas nas teorias e práticas renascentistas, sempre com foco nas questões de defesa e salubridade onde “a teoria orientava a prática” (BUENO, 2001, p.337)

Na construção da cidade de Salvador, desde a escolha do local para sua implantação até o modo como foram edificados, os portugueses utilizaram o Tratado de Arquitetura romano idealizado por Vitruvius, imprimindo “unidade e regularidade” (TEIXEIRA; VALLA, 1999).

Ruas estreitas, com casas alinhadas pela frente nos logradouros e paredes laterais justapostas, é o resultado da combinação da tática urbanística colonizadora e do emprego das técnicas construtivas. Desse modo, o traçado das ruas influenciou no ordenamento das casas, que por sua vez também impactaram em sua disposição. É o que também afirma Smith (1954, p.12) quando escreveu: “As suas ruas, ironicamente chamadas de direitas, eram tortas e cheia de altibaixos,[...] A posição destes edifícios ditava as trajetórias irregulares seguidas pelas ruas que os uniam”.

Com efeito, as condições impostas pelo urbanismo, influenciou a arquitetura civil, ora nos aspectos de defesa, ora pelo relevo local acidentado, ou pela disponibilidade dos materiais construtivos. As suas linhas sofreram gradualmente adequações qualitativas visando a durabilidade, conforto e salubridade, ainda que de forma bastante insipiente.

Destarte, a cidade-fortaleza foi palco de muitas transformações ao longo dos séculos, enfrentando processos dos mais diversos aspectos, desde crises econômicas, pestes, invasões, guerras políticas, crescimento desordenado, deixaria a monarquia para ser república, deixaria o escravagismo para remunerar o trabalho, deixaria de ser uma cidade limitada em seu perímetro para ser organicamente espalhada, originando os aglomerados urbanos, ao passo que algumas intervenções urbanísticas foram ao longo do tempo conferindo-lhe os aspectos de uma metrópole, contudo, os aspectos traçados outrora no seu espaço urbano revelam em si sua história e sua beleza.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Adriano Bittencourt; BRANDÃO, Paulo Roberto Baqueiro. **Geografia de Salvador**. Salvador: EDUFBA, 2009.

AZEVEDO, P. O. de. **A alfândega e o mercado: memória e restauração**. Salvador: Secretaria de Planejamento, Ciência e Tecnologia do Estado da Bahia, 1985.

AZEVEDO, T. de. **Povoamento da cidade de Salvador**. Edição Fac-similar. Salvador: Fundação Pedro Calmon, 2009.

BAETA, Rodrigo Espinha. **O Barroco, a arquitetura e a cidade nos séculos XVII e XVIII**. Salvador: EDUFBA, 2010.

BARROS, Iolanda Soares. **As transformações do espaço urbano na Avenida Tancredo Neves em Salvador - Ba**. 2018. 208f. Dissertação (Mestrado). Programa de



Pós-graduação em desenvolvimento Regional e Urbano, Universidade Salvador - UNIFACS. Salvador 2018.

BUENO, Beatriz Piccolotto Siqueira; REIS FILHO, Nestor Goulart. **Desenho e desenho**: o Brasil dos engenheiros militares (1500-1822). 2001. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.

BURY, John. **Arquitetura e Arte no Brasil Colonial**. Brasília, DF: IPHAN, Monumenta, 2006.

CASTELLS, M. **O poder da identidade**. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

HOLANDA, Sergio Buarque. **Raízes do Brasil**. 26ª ed. São Paulo: Companhia da Letras, 1995.

MEYER, Regina Maria P. O Urbanismo: entre a cidade e o território. **Revista Ciência e Cultura**. vol.58 no.1 São Paulo Jan./Mar. 2006.

MOREAU, Filipe Eduardo. **Arquitetura militar em Salvador da Bahia**: séculos XVI a XVIII. 2011. 373f. Tese (Doutorado). FAUUSP. São Paulo 2011.

MOREIRA, Rafael. **A arte da Ruação e a cidade luso-brasileira**. Cadernos de Pesquisa do LAP. São Paulo: FAU-USP, 2003.

NUNES, Débora. **História Urbana de Salvador** (CDR). Salvador: UNIFACS, 2006.

PINTO, Tales dos Santos. Evolução das cidades; *Brasil Escola*. Disponível em: <https://brasilestela.uol.com.br/historia/evolucao-das-cidades.htm>. Acesso em 14 de setembro de 2020.

RISÉRIO, A. **Uma história da Cidade da Bahia**. Rio de Janeiro: Versal, 2004.

ROMERO, J. L. **Latinoamérica: las ciudades y las ideas, Siglo Veintiuno**. México, 1976.

SAMPAIO, Teodoro. **História da Fundação da Cidade do Salvador**. Salvador: Tipologia Beneditina, 1949.

SANTOS, Milton. **A Urbanização Brasileira**. São Paulo: HUCITEC, 1993.

SANTOS, Milton. **O centro da Cidade do Salvador**: Estudo de Geografia Urbana. São Paulo: Edusp. Salvador: Edufba, 2008.

SMITH, Robert C. **Arquitetura Colonial Baiana**: alguns aspectos de sua história. Salvador: EDUFBA, 2010.

SMITH, Robert C. **Arquitetura Civil do Período Colonial**. Separata da revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Vol.17. Rio de Janeiro, 1969.



SMITH, Robert C. **As Artes na Bahia**. Arquitetura Colonial. I parte. Evolução Histórica da cidade do Salvador. Volume IV. Salvador: Prefeitura Municipal do Salvador, 1954

SOUZA, Gabriel Soares de. **Tratado descritivo do Brasil em 1587**. Rio de Janeiro : Typographia Universal de Laemmert, 1851. Disponível em <https://digital.bbm.usp.br/handle/bbm/4795>. Acesso em: 23 de mar. de 2020 às 14:20.

TEIXEIRA, Manuel C. & VALLA, Margarida. **O Urbanismo Português: séculos XIII-XVIII** (Portugal-Brasil). Lisboa: Livros Horizonte, 1999.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. **Regimento que levou Tomé de Souza governador do Brasil**, Almerim, 17/12/1548. Disponível em http://lemad.fflch.usp.br/sites/lemad.fflch.usp.br/files/2018-04/Regimento_que_levou_Tome_de_Souza_governador_do_Brasil.pdf. Acesso em 17 de jun. de 2020 às 17:15.

VASCONCELOS, Pedro de Almeida. **Salvador: transformações e permanências** (1549-1999). Salvador: EDUFBA, 2017.

VAUTHIER, L. L. **Casas de residência no Brasil**. In: Arquitetura Civil I: Textos Escolhidos da Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. São Paulo: MEC-IPHAN, 1981.

VILHENA, Luiz dos Santos. **Cartas de Vilhena**. Recopilação de Notícias Soteropolitanas e Brasília. Notas e comentários de Braz do Amaral. Bahia: Imprensa Oficial do Estado, 1921.

VITRÚVIO. **Tratado de Arquitetura**. Tradução de M. Justino Maciel. São Paulo: Martins Fontes, 2007.



O Desenvolvimento urbanístico e arquitetônico da capital da Bahia no período seabrista

The urban and architectural development of the capital of Bahia in the Seabrist period

Marcelo dos Santos de Oliveira

Mestre em Educação e Diversidade, Universidade do Estado da Bahia (UNEB), Brasil.

Professor, Secretaria da Educação do Estado da Bahia, Brasil.

Email: marcelodeoliveira.pce@gmail.com

Antônio Celso Santana dos Santos Junior

Licenciado em História, Centro Universitário Jorge Amado (Unijorge), Brasil.

Professor, rede particular de ensino, Brasil.

Email: acjunior-92@hotmail.com

Marília Moreira Cavalcante

Doutora em Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal da Bahia (UFBA), Brasil.

Professora, Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Urbano e Regional (UNIFACS),
Brasil.

Email: mmc.arq.urb@gmail.com

Resumo

Este artigo tem por objetivo analisar a relação entre o período desenvolvimentista seabrista e as ideias urbanísticas na cidade de Paris promovidas por Haussmann. As mudanças urbanísticas e arquitetônicas promovidas entre os anos de 1912 a 1924, período denominado seabrista, buscaram superar a estrutura colonial de Salvador e favorecer os ideais do Brasil Republicano. Para tal, em seu primeiro mandato como governador da Bahia, José Joaquim Seabra promove mudanças no centro da capital baiana. É a partir de um ideal sanitista que profundas transformações como alargamento das ruas, calçamento, saneamento básico e alterações no estilo urbanístico são implementadas. Assim, conclui que consoante ao movimento estético urbanístico europeu, Seabra dá início a modernização da cidade de Salvador, uma mudança considera estratégica, pois torna perceptível a chegada da modernidade na capital baiana, mesmo considerando o recorte no centro da cidade. Destarte, o projeto de modernidade efetuado pelo governo seabrista no centro de Salvador, trás aspectos, para o período de uma transformação que solapava as estruturas do tempo colonial e suas anacrônicas lembranças, abrindo espaço para o desenvolvimento pautando no presente que tenta, de certa forma, dialogar com o futuro por meio de ações utilizadas em grandes capitais europeias, bem como, a centro de importância no Brasil.

Palavras-chave: Seabrismo. Desenvolvimento Urbanístico. Colonial. Modernidade

Abstract

This article aims to analyze the relationship between the Seabrist developmental period and urban ideas in the city of Paris developed by Haussmann. The urban and architectural changes promoted between the years 1912 to 1924, a period called Seabrista, sought to overcome the colonial structure of Salvador and favor the ideals of Republican Brazil. To this end, in his first term as governor of Bahia, José Joaquim Seabra promotes changes in the center of the capital of Bahia. It is based on a sanitary



ideal that profound changes such as widening the streets, pavements, basic sanitation and changes in the urban style are implemented. Thus, it concludes that, according to the European urban aesthetic movement, Seabra started the modernization of the city of Salvador, a change considered strategic, as it makes the arrival of modernity in the Bahian capital noticeable, even considering the cut in the center of the city. Thus, the modernity project carried out by the Seabrist government in the center of Salvador, brings aspects, for the period of a transformation that undermined the structures of colonial time and their anachronistic memories, opening space for development based on the present that tries, in a way, dialogue with the future through actions used in large European capitals, as well as, the center of importance in Brazil.

Keywords: Seabrismo. Urban Development. Colonial. Modernity

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho é fruto das discussões promovidas pelo componente curricular Teoria e História da Cidade, durante o cumprimento dos créditos do curso de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Urbano – PPDRU, da Universidade Salvador – UNIFACS.

Tem por objetivo analisar as relações entre o período desenvolvimentista seabrista e as ideias urbanísticas na cidade de Paris promovidas por Haussaman, para tal lança mão de Benjamin (2009) e Harvey (2012), busca nesses autores encontrar argumentos que justifiquem as mudanças urbanísticas promovidas por Haussaman no início do século XX na capital francesa.

Segundo Benjamin (2009. p.42) “a verdadeira finalidade das obras de Haussmann era tornar a cidade segura em caso de guerra civil”, nesse sentido além das questões sanitárias, está o fato de preparar Paris para uma possível guerra, em caso de invasão a cidade estaria mais segura, devido ao fato do planejamento moderno permitir o alargamento das avenidas.

No que tange a relação entre as mudanças urbanísticas de cunho modernista promovida no centro da cidade de Salvador no início do século XX, referencia-se em Meireles (2012), renomeado biógrafo do ex-governador da Bahia, José Joaquim Seabra. Durante o período denominado seabrismo é que se deu a mudança do centro da capital baiana, inspirada nas transformações de Arquitetura haussmanniana promovidas em Paris.

Nas três sessões do desenvolvimento deste trabalho, busca-se na primeira parte desenvolver o aspecto histórico e político que conduz o jurista JJ Seabra ao cargo de Governador do estado da Bahia no ano de 1912.

Na segunda parte aborda as modificações urbanísticas promovidas no período seabrista, dando ênfase à construção da Avenida Sete de Setembro, que, ao mesmo tempo, em que, modifica o aspecto arquitetônico colonial do centro da capital e favorece transformações sanitárias e higienista. Na terceira parte discute a importância do pensamento haussmanniano que fora imprescindível nas transformações urbanísticas e arquitetônicas da primeira capital do Brasil, de forma a favorecer as características eurocêntricas que prevaleciam no período.

2 DESENVOLVIMENTO

2.1 J. J. Seabra caminhos até sua eleição como governador da Bahia em 1912



Nascido em 21 de agosto de 1885 na Rua do Uruguai – hoje bairro periférico de Salvador – Distrito dos Mares, batizado com o nome de José Joaquim Seabra Junior, atuou em diversos cargos na política brasileira, tendo atuação em dois períodos distintos: Brasil Império e República¹. Seu destaque político ocorre no início do período republicano – conhecida como República Velha – neste espaço de tempo José Joaquim Seabra Junior (conhecido como J.J. Seabra) ocupou cargos de grande responsabilidade, sendo ministro em duas oportunidades; no governo Rodrigues Alves, ministro da justiça; na presidência do Hermes da Fonseca ocupou a pasta ministerial da aviação e obras públicas.

J.J. Seabra em 1873 aos 17 anos chega a capital pernambucana, Recife, para realização do curso de Direito. De volta a Salvador após sua formação em ciências jurídicas e sociais, recebeu um convite do então Presidente de Província, Desembargador Henrique Pereira de Lucena, para encarregar-se do cargo de Primeiro Promotor Público da Capital, aos 22 anos. Edilton Meireles, biógrafo de Seabra deixa seu comentário sobre atuação do mesmo na promotoria de Salvador:

Neste cargo, Seabra veio a firmar a fama de grande orador, o que confirmava sua anterior fama de grande mestre em retórica. Durante esse período em que permaneceu à frente da Promotoria Pública, Seabra, solicitaria diversas licenças da função para tratar da saúde ou para, a este pretexto dedicar-se aos estudos jurídicos com a finalidade de prestar os exames de doutorado e de lente superior. (MEIRELES, 2012, p.3)

O grande desejo de J.J. Seabra era torna-se professor da Faculdade de Recife, é nesse sentido que retorna a capital pernambucana afim de continuar a sua carreira acadêmica, com o título de doutor, por meio desse título o mesmo poderia concorrer no concurso para o cargo de professor substituto da Instituição recifense. Em 1879 é consagrado doutor em Ciências Jurídicas e Sociais. Então, candidata-se na eleição em épocas imperiais para representar a Bahia, por intermédio do Partido Federalista.

Seabra encontraria no Partido Federalista a oportunidade de lançar sua candidatura à assembleia Geral do Império. Preferiu este partido por ter como bandeira principal a federalização do Império, pensamento que vinha defendendo há muito tempo como salvação do regime monárquico (MEIRELES, 2012, p.32).

É relevante levar em conta a afirmativa acima: “a federalização do Império como salvação do regime monárquico”; pois JJ Seabra tinha uma grande inclinação para o sistema imperial, era pensamentos muito disseminado entre os conservadores do período, destarte, procurava artifícios para salvaguarda o malogrado regime monárquico da degola que estava próxima, por tanto no início de sua vida política era monarquista declarado.

Seu ideal pouco conciliava com as aspirações políticas progressistas do momento, J.J Seabra colocava-se em feição com doutrinas política aquém do momento vivido no país, não estivera sozinho nesse aspecto muitos convergiam com seus ideais, regressistas no que tange o período abordado.

Sua vitória viria logo a seguir com a Proclamação da República; candidato a constituinte pelo Partido Republicano Federalista, fora seu cargo inicial na política, de outros tantos que viriam. Como deputado angariou admiradores e inimigos,



Como deputado, no início de sua vida política, enfrentou o então do Marechal Floriano Peixoto. Essa inimizade teve início, com a defesa da volta do proclamador da república para à presidência, ideia defendida pelo deputado baiano, tendo sido exilado, ao retornar, junta-se aos federalistas do Rio Grande do Sul, maneira encontrada para pugnar pela derrota do florianismo instalado no Brasil.

J.J. Seabra retorna a cena política, como deputado federal pela Bahia, fora líder do governo na câmara dos deputados. Nas eleições presidenciais ficara ao lado do candidato Rodrigues Alves, o qual fora vencedor, é então convidado a ocupar a função de Ministro da Justiça, onde desempenhou papel na higienização da capital federal, que consistia no combate as doenças, como a febre amarela e a varíola, isto em parceria com Oswaldo Cruz, Diretor Geral da Saúde Pública – cargo este concedido por Seabra.

Ainda como ministro do Hermes da Fonseca, Seabra já empreende mudanças urbanísticas na capital da Bahia, reformas das redes ferroviárias; reformas dos portos da Bahia; a Avenida Jequitaia; remodelação do bairro do Comércio, aos poucos entregava à Bahia uma visão moderna, ou seja, republicana revertendo os ares imperiais da capital.

2.2 Modificações urbanísticas e arquitetônicas na Capital Baiana

Eleito governador do estado da Bahia por 2 mandatos 1912-1916 e 1920-1924, contudo é considerado o intervalo de 1912 a 1924 como o período seabrista de governo, contudo é conturbada sua eleição, ocorre uma situação inusitada, que ficou conhecida como o “Bombardeio de Salvador”. A mudança da Assembleia Legislativa e da capital baiana para Jequié, manobra que consolidou sua posse.

O general Sotero, conhecido como oficial da caveira, não aceita a solução e dá um prazo até às 13 horas e 30 minutos para que o governador retire as forças policiais que cercam o prédio da Câmara dos Deputados. O governo interino não recua. Às 13 horas e 30 minutos dois tiros de canhão com pólvora seca são disparados do Forte São Marcelo, dando sinal que iam iniciar as hostilidades (MEIRELES, 2012, p.56).

O referido bombardeiro causou diversos danos à arquitetura da cidade inclusive a destruição do Teatro São João, da câmara municipal entre outros prédios do antigo conjunto arquitetônico. Contudo, seus passos pela administração da Bahia foram marcados pelo grande progressismo urbano, relaciona-se a passagem que o então governador tivera pelo Rio de Janeiro fora de suma importância para o seguimento de seu projeto urbanístico no estado, principalmente no centro de Salvador.

Figura 1 – Praça Castro Alves no início do século XX



Fonte: Postal de Mello e Filhos, 1911.

Figura 2 – Escombros da antiga estrutura do Teatro São João



Fonte: Varela Notícias, 2019.

Os equipamentos encontrados no local eram do antigo Teatro São João, e de uma fonte de água, que teria sido construída após o fechamento e aterramento do teatro.

Considerava-se que o conjunto arquitetônico colonial da cidade de Salvador representaria uma discrepância como o novo modelo ideológico e arquitetônico de desenvolvimento que era proposto para cidade na época republicana.

A as reformas urbanísticas da Salvador fora o ponto alto da administração seabrista. A cidade transformara-se num imenso canteiro de obras, eram construções pelos diversos pontos da região soteropolitana, com larga concentração no centro da cidade. A sede da primeira capital nacional atravessava o século XIX com aspectos coloniais, além de estar em contradição com o momento em que vivia o mundo, conhecido como Belle Époque, estágio da progressão nas artes, pensamentos, ciências, etc.



A política seabrista se estabeleceu durante 12 anos, é justamente durante esse período que são realizadas profundas modificações urbanísticas e arquitetônicas na capital baiana, vale ressaltar o bombardeio sofrido na capital, conhecido como bombardeio de Salvador, resultante da ruptura entre as oligarquias baianas e que culminou com a ascensão ao poder de Seabra. Durante esse período de gestão, é que, ganha força a promoção da mudança do padrão colonial da cidade, sobre influências haussmannianas o novo modelo de desenvolvimento urbano e arquitetônico é implementado.

2.3 As influências do novo modelo de desenvolvimento urbano e arquitetônico

Por meio das novas construções, arquiteturas e engenharias renovadas, há uma realocação do pensamento, velhas estruturas se esvaem ao tempo que novos modelos são criados e com elas surgem teorias que formulam uma nova estruturação social, ou seja, o homem e sua relação com o espaço. A moral social é recondicionada as novas formas de ver o mundo que interage entre o velho e o que surge, formulando utopias do homem e o ambiente no qual ele está inserido.

Belle Époque expressão francesa que em livre tradução Bela Época, é um período entre o final do século XIX e primeira metade do século XX caracterizado pela expansão do progresso tecnológico, científico e cultural, fase de grande otimismo vivada pela Europa, trazendo mudanças na arquitetura, comportamento e modo de viver.

Assim como a arquitetura começa a emancipar da arte com a construção em ferro, assim por sua vez a pintura o fez com os panoramas. O apogeu na difusão dos panoramas coincide com o surgimento das construções. Era incansável, o empenho de mediante artifícios técnicos para dos panoramas pontos de uma imitação perfeita da natureza, procurava-se reproduzir a alternância das horas do dia na paisagem, o surgimento da lua, o fragor das cascatas. (BENJAMIN. 2009, p. 33).

Um período marcado pelas grandes transformações urbanísticas e culturais da sociedade, inspirado pela ideia de progresso contínuo, faz refletir uma atmosfera de modernização, a invenção do telegráfico, da locomotiva a vapor, a mudança nos meios de locomoção com trens e automóveis aproximando distâncias, faz com que essa época de entusiasmo se reflita na vida das pessoas dos centros urbanos.

Por meio das novas construções, arquiteturas e engenharias renovadas, há uma realocação do pensamento, velhas estruturas se esvaem ao tempo que novos modelos são criados e com elas surgem teorias que formulam uma nova estruturação social, ou seja, o homem e sua relação com o espaço. A moral social é recondicionada as novas formas de ver o mundo que interage entre o velho e o que surge, formulando utopias do homem e o ambiente no qual ele está inserido, percebido nos cafés, na forma de vestir, no teatro, nas artes e nos prédios, ruas e avenidas, Vejamos o que Benjamin (2009):

O significado real do art nouveau não encontra sua expressão nessa ideologia. Representa a última tentativa de fuga de uma arte sitiada em sua torre de marfim pela técnica. Mobiliza todas as reservas da interioridade. Expressa-se na linguagem mediúnica das linhas, nas flores como símbolo concreto da desnuda natureza vegetativa, que se contrapõe a um ambiente tecnicamente armado. Os novos elementos



da construção com ferro, formas de sustentação, interessam a esse estilo modernista (BENJAMIN. 2009. p. 38).

O autor aborda o ambiente do homem privado que se faz em sua moradia. O escritório é seu habitat, o lugar das transações e negociações. O local de fuga no qual ele realiza muitas de suas fantasias enquanto o ambiente externo sustenta suas ambições. Argumenta sobre o estilo modernista e suas novas formas de visualizar a construção do espaço, e mostra novamente a relevância do ferro para esse período. Esclarece o sentido de existência do colecionador e sua percepção de transformar o que é consumível em produto não vendível. Sendo o interior sua maior preocupação o lugar que este homem precisa configurar, moldar a seus padrões. Logo a marca, a essência de sua caminhada, vai demonstrar o sentido de sua existência.

Essa efervescência de fatos e mudanças da época serve de mola propulsora para que, o urbanista Georges-Eugène Haussmann na segunda metade do século XIX promovesse profundas mudanças na capital da França, é a esse urbanista que é dado o crédito às grandes modificações na cidade de Paris, abriu largas avenidas, ordenou o desenvolvimento urbanístico da cidade, criou parque públicos, realizou obras de saneamento. Haussmann deu a si mesmo o nome de "artiste démolisseur", isto é, o artista demolidor, tal alcunha se dar pelo fato de ter promovido grande demolição de ruas, casas, vilas para dar espaço às grandes avenidas.

Acredita-se que, por meio dessas reformas implementadas na capital francesa Haussmann favoreceu a especulação (BENJAMIN, 2009), o grande investimento na modernização da metrópole parisiense favoreceu uma substituição do jogo pela prática da traficância, assim por detrás dessa ação destruidora, em seguida construtora, uma ideologia política que não projetava simplesmente a modernização; o efeito de perpassar um período vislumbrando adentrar no futuro; todavia havia uma construção que defendesse o Estado instalado de revoltas populares, é o que foi batizado pelo nome: "embelezamento estratégico", Nessa perspectiva do destruir para construir Harvey (1992) afirma que:

Se o modernista tem de destruir para criar a única maneira de representar verdades eternas é um processo de destruição passível de, no final, destruir ele mesmo essas verdades. E, no entanto, somos forçados, se buscamos o eterno e imutável, a tentar e a deixar a nossa marca no caótico, no efêmero e no fragmentário. A imagem nietzschiana da destruição criativa e da criativa destrutiva estabelece uma ponte entre dois lados da formulação de Baudelaire de uma nova maneira. Note-se é que o economista Schumpeter empregou essa mesma imagem para compreender os processos do desenvolvimento capitalista. O empreendedor, que Schumpeter considera uma figura heroica, era o destruidor criativo por excellence porque estava preparado para levar a extremos vitais as consequências da inovação técnica e social. E era somente através desse heroísmo criativo que se podia garantir o progresso humano (HARVEY, 1991, p.26).

Harvey aborda uma crítica ao iluminismo e sua retórica sobre a civilização, a razão, os direitos universais e a moralidade, adotando o viés: "eterno e imutável", bem como através de concepções nietzschianas da destruição criativa, defendidas e debatidas por importantes nomes do período modernista, demonstrando a ideia do homem se reinventar através da destruição e que essa construção através da aniquilação de modelos e métodos pretéritos pode acarretar a própria desintegração do homem em seu



espaço, seria uma saída de mão dupla, a alta destruição do personagem modernizante em sua sanha de transformar o espaço social. Questões políticas são mencionadas como relevantes na influência desse sujeito que pratica a mudança, uma vez que essa sina é parte do movimento histórico, tudo se altera cedo ou tarde, mesmo com a manutenção de certos traços de épocas passadas.

Mas depois de 1848, a ideia de que só havia um modo possível de representação começou a ruir. A fixidez categórica do pensamento iluminista foi crescentemente contestada e terminou por ser substituída por uma ênfase em sistemas divergentes de reprodução. [...] A maioria dos comentadores concorda que esse furor de experimentação resultou numa transformação qualitativa na natureza do modernismo em algum ponto entre 1910 e 1915 (HARVEY, 1992, p.35).

Consoante com o movimento de mudanças estéticas urbanísticas, bem como dos usos dos materiais que promoveram a mudança nos padrões de construção civil, nos tecidos, na arte e na cultura, Harvey (1992) considera uma transformação qualitativa desse período se deu no início do século XX, que é justamente o período do primeiro mandato de JJ Seabra, é possivelmente inspirando pelas ideias de mudança, no sentido da prevalência do binômio destruição-construção, que considerou o necessário rompimento arquitetônico colonial da capital baiana, já que, naquele momento estava vigente um novo modelo, o modelo arquitetônico e ideológico de desenvolvimento proposto para a capital na época republicana.

A influência do novo modelo de desenvolvimento urbanístico e arquitetônico que formará a nova cidade de Salvador é de inspiração moderna, compreende-se que, o ícone Georges-Eugène Haussmann responsável pelas modificações estéticas, estratégicas e estruturais na capital francesa, é a grande influência na nova perspectiva de reconstrução e remodelação da capital baiana.

É justamente a ascensão do grupo seabrista ao poder que promove as mudanças estéticas, estratégicas, sanitárias e estruturais da capital baiana, ressalta-se que, alguns casarões, teatro e vielas já haviam sofrido danos em sua estrutura com o bombardeamento da cidade, o que inclusive impulsionou as modificações. Durante o período seabrista toda a extensão da Avenida Sete de Setembro, que vai do Farol da Barra até a Praça Castro Alves, aproximadamente 4,6 km, e parte da Cidade Baixa, sofreram profundas e significativas transformações.

2.4 Inspiração moderna na transformação urbanística de Salvador

A capital baiana estava em atraso no que tange o novo modelo ideológico/arquitetônico que estava sendo implantado nas principais capitais brasileiras, Salvador tinha feições coloniais em época republicana. A Bahia não acompanhara o desenvolvimento urbano das grandes metrópoles; exemplos: Rio de Janeiro e São Paulo, considerando quer por muitos anos a sede da capital do Brasil foi Salvador, ficaram no conjunto arquitetônico da cidade os casarões colônias e os modelos de vielas, acrescenta Barros (1931, p. 247) “Todos aqueles que conheceram a capital da Bahia em 1912 podem afirmar o aspecto pouco edificante do seu conjunto arquitetônico”.

É fato que no início do século XX Salvador apresentava ruas estreitas o que de certa forma atrapalhava as atividades comerciais, contudo favoreciam a proliferação de doenças, a capital baiana é caracterizada pela carência de moradias então cortiços e habitações insalubres eram muito populares.

José Joaquim Seabra leva a cargo as evoluções crescentes na capital da República, onde esteve presente representando o Estado como deputado e servindo ao poder executivo como ministro em dois governos; essa experiência e a convivência com a transformação no Rio de Janeiro serviu de grande relevância para implementação de suas reformas, todo caso aquele convívio lhe trouxe certa circunspecção no que trata modernização urbana. O país inaugurava novo tempo, novas aspirações políticas, evolução do pensamento, enfim um recorte temporal divergente daquele conhecido nos séculos anteriores, por conseguinte a onda de transfiguração estabeleceria novas ordens no meio urbano.

Ainda segundo Meireles (2012, p. 58) “quase todas as obras públicas que realizou na Bahia durante o seu primeiro governo, já tinha realizado análogas quando Ministro da Justiça e Negócios Interiores no governo do presidente Rodrigues Alves”. O novo projeto urbanístico de Salvador estava focado no centro da cidade.

Inaugurada em 1916 a Avenida 7 de setembro que se estende desde o Farol da Barra até a Praça Castro Alves, é um marco nas mudanças do centro da cidade de Salvador, obras de destruição e construção com o objetivo de alargar as ruas, bem como modificar o padrão urbanístico da capital, suas obras foram iniciadas em 1912, período do primeiro mandato de JJ Seabra.

Afrancesar Salvador, bem como, outras capitais almejavam uma nova identidade, contudo não autêntica, já que a vindoura reforma estaria na base de concepção europeia, uma europeização do meio urbano era a proposta de modernidade do governo seabrista, este era o movimento difundido à época.

Figura 3 – Extensão da Avenida Sete de Setembro



Fonte: Wikipedia, 2020.

Figura 4 – Caminho do Mosteiro de São Bento às Mercês



Fonte – Biblioteca Consuelo Pondé, sem ano.

Figura 5 – Imagem do Relógio de São Pedro



Fonte: Biblioteca Consuelo Pondé, sem ano.

Figura 6 – Relógio de São Pedro



Fonte: Biblioteca Consuelo Pondé, sem ano.

Na figura 3 é possível perceber a dimensão da Avenida Sete de Setembro, as grandes e largas avenidas são inspiradas no modelo francês, mas especificamente da sua capital Paris, fato devido as obras promovidas por Haussmann para a capital francesa. Salvador, assim como Paris se tornou em um canteiro de obras, para promover o alargamento do centro da cidade muitos casarões, igrejas, teatros foram destruídos para dar acesso a essa nova Avenida, que passa do Farol da Barra, Porto da Barra, Corredor da Vitória, Campo Grande, Relógio de São Pedro e finda na Praça Castro Alves. Acredita-se que para sua construção mais de 300 sobrados foram destruídos, onerando o projeto inicial, que girou em torno de 8,7 mil contos de réis.

Na figura 4, é possível ver do alto o Mosteiro de São Bento até as Mercês, na figura 5 é possível ver o relógio de São Pedro após as obras de inauguração, enquanto que na figura 6 podemos comparar com os dias atuais da região do Relógio de São Pedro.

Sobre os registros de alargamento da cidade, o jornal Correio em sua edição sobre os 100 anos da Avenida Sete de Setembro (2016), reportou:

O trecho da via onde está o Mosteiro de São Bento tem largura três metros menor que o restante da Avenida Sete. É que, diferente das igrejas do Rosário e das Mercês, que tiveram suas fachadas frontais derrubadas, o São Bento foi poupado. A curva que existe hoje antes da descida da ladeira mostra que um desvio foi feito. A largura da pista tem 15 metros em vez de 18.

Boa parte do material utilizado na obra de construção da Avenida Sete teve de ser importado. O asfalto veio de São Valentino, na Itália. As vigas de ferro, 52 toneladas, vieram da Alemanha. Com eles foi feito o viaduto que liga a área da Aclamação à Vitória. O calçamento foi feito de pedras portuguesas estilo veneziano.

A iluminação foi importada pela família Guinle, que comprou tudo da General Electric, de Nova York. Trouxeram 600 postes com lâmpadas de última geração. A arborização da Avenida Sete, um dos seus aspectos positivos até hoje, veio do Rio de Janeiro. Foram importados

centenas de oitizeiros. As plantas se adaptaram muito bem e boa parte resiste de pé até hoje, especialmente no Corredor da Vitória. (CORREIO, 2015).

Figura 7 – Trecho da aclamação na Avenida Sete de Setembro



Fonte: Fundação Gregório de Matos, 1930.

A figura 7 é do ano de 1930, é possível ver o trecho da Aclamação, por ser uma foto noturna, também é possível observar a iluminação pública, nota-se o viaduto que liga a Aclamação ao Corredor da Vitória, sua construção utilizou ferro italiano e seu calçamento com pedras portuguesa, isto se deve as mudanças urbanísticas realizadas por JJ Seabra.

Ressalta-se que a construção da Avenida Sete de Setembro é inspirada nas mudanças promovidas em Paris pelo urbanista Haussmann, um dos princípios presentes é o arejamento da cidade, abrir longas avenidas para resolver questões sanitárias da época, contudo acrescenta-se que as largas avenidas em Paris, também, serviam para manter a ordem em tempos de barricadas e protesto, “a verdadeira finalidade das obras de Haussmann era tornar a cidade segura em caso de guerra civil. Ele queria tornar impossível que no futuro se levantassem barricadas em Paris”, afirmou (BENJAMIN, 2009. p.42).

Destarte, higienizar e civilizar eram palavras de ordem para o governador Seabra, a cidade que era aclamada pelos visitantes, era aviltada pelos mesmos, pelas doenças que aterrorizava a população, por seu aspecto colonial que relembra o tempo da escravidão. Seu centro “mal habitado”, pelos olhares elitistas à época; isto emperrava a entrada da Bahia em novo período, o tal aclamada modernidade, essas barreiras teriam que ser revistas e consertadas, que assim, podemos afirmar que as mudanças de Salvador durante os anos de 1912 até 1924 foram promovidas por ideias propulsoras de tupiniquins sobre o urbanista Haussmann.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve como objetivo analisar a relação entre o período desenvolvimentista seabrista e as ideias urbanísticas na cidade de Paris promovidas por



Hausmann, com essa finalidade, buscou-se na literatura elementos para subsidiar a argumentação.

A relevância do trabalho de pesquisa foi justamente encontrar indícios da influência do urbanista Hausmann na nova modelagem da capital baiana durante os anos de 1912 à 1924, período chamado seabrista, no que tange a urbanização de Salvador, as reformas essas que trouxeram uma nova vida a capital baiana, bem como, alavancaram o desenvolvimento.

Suas intervenções que é alvo de tantas discussões: higienista, civilizador, progressista e inúmeras interpretações da época, a segregação e a destituição da história no espaço-urbano, foram o caminho levado em conta pelo governo seabrista ao romper com a estética colonial das ruas e casarios. Seabra destruiu traços importantes da outrora primeira capital do Brasil, o processo de destruição próprio das ideias da modernidade. Em contra partida construiu novos traços da agora moderna capital baiana.

REFERÊNCIAS

BARROS, Francisco Borges de. Dr. J. J. Seabra: sua vida, sua obra na República. Salvador-Bahia: **Imprensa Oficial do Estado**, 1931.

BENJAMIN, Walter. **Paris, capital do século XIX**. In: Passagens. Trad. Irene Aron e Cleonice Paes Barreto Mourão. Belo Horizonte: Ed. UFMG; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2009.

BURGESS, Ernest W. **O crescimento da cidade**: Uma introdução a um projeto de pesquisa. Tradução de Raoni Borges Barbosa. Sociabilidades Urbanas – Revista de Antropologia e Sociologia, julho de 2017, v.1, n.2, p. 61-70

GEDDES, P. Cities in Evolution , (1915) . **Cidades em evolução**. Tradução de Mari a José Ferreira de Castilho. Introdução Jaqueline Tyrwhitt. Editora Papirus, 1994, Campinas, São Paulo.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**. São Paulo: Edições Loyola, 1992. 349p.

HOWARD, E. **Cidades-Jardins de amanhã**. São Paulo: Hucitec, 1996.

LE CORBUSIER. **Planejamento Urbano**: coleção debates. São Paulo: Perspectiva, 2004.

LEITE, Rinaldo. **A remodelação de Salvador no contexto de Seabra**. Biblioteca Virtual Consuelo Pondé. Salvador. Disponível em: <<http://www.bvconsueloponde.ba.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=76>> Acesso em: 10, agosto de 2020.

LYRIO, Alexandre. 7 coisas que você não sabia sobre a Avenida Sete. **Correio**. Salvador, 06, agosto de 2015. Disponível em: <<https://www.correio24horas.com.br/noticia/nid/7-coisas-que-voce-nao-sabia-sobre-a-avenida-sete/>>. Acesso em: 08, agosto de 2020



MEIRELES, Edilton J. J. Seabra sua vida, sua história . Salvador: **Assembleia Legislativa**, 2012.

MUMFORD, Lewis. **A Cidade na História**: suas origens, transformações e perspectivas. 4 ed. 2 tir. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

NASCIMENTO, Sílvia. **Avenida 7 e sua história em seminário no Instituto Histórico**. Salvador em um dia. Salvador. 14, setembro de 2015. Disponível em: <
<https://salvadoremumdia.blogspot.com/2015/09/avenida-7-e-sua-historia-em-seminario.html> >. Acesso em: 08, agosto de 2020.

PARTE de estrutura do Teatro São João é encontrada em obra na Praça Castro Alves. **Varela Notícias**. Salvador-BA, dezembro de 2019. Disponível em: <
<https://varelanoticias.com.br/parte-de-estrutura-do-teatro-sao-joao-e-encontrada-em-obra-na-praca-castro-alves/>>. Acesso em 10 de agosto de 2020.

SIMMEL, Georg. A metrópole e a vida mental. In: VELHO, Otávio Guilherme (org.). **O fenômeno urbano**. Rio de Janeiro: Zahar Editores. 1973.

SANTOS, Milton. **O Centro da Cidade do Salvador**: estudo de geografia urbana. 2ª ed. São Paulo: EDUSP; Salvador. EDUFBA. 2008

WEBER, Max. Conceito e categorias da cidade. In. VELHO, Otávio Guilherme (Org.). **O fenômeno urbano**. Rio de Janeiro: Zahar, 1976. p.65-88.



Os modos de viver revelados pela arquitetura residencial de Salvador nas duas primeiras décadas dos séculos XX e XXI

*The ways of living revealed by Salvador's residential architecture in the first two
decades of the 20th and 21st centuries*

Karol dos Santos Novaes

Graduanda de Arquitetura e Urbanismo na Universidade Salvador – UNIFACS, Brasil.
Bolsista de Iniciação Científica da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado da Bahia –
FAPESB.

Email: karolnovaes16@gmail.com

Iolanda Soares de Barros

Doutoranda em Desenvolvimento Regional e Urbano pela Universidade Salvador – UNIFACS,
Brasil.

Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES,
Brasil.

Email: pesquisa.dinamicasurbanas@gmail.com

Resumo

Muitas pesquisas, no século XX, tem se voltado para arquitetura como dispositivo para a compreensão das sociedades. Devido ao seu poder de expressar através de suas formas os pensamentos e a cultura de determinado tempo e espaço, perpetuando-os para a posterioridade. Nesse sentido, Salvador possui um privilegiado arsenal arquitetônico que ajudam a remontar e entender as formas de viver da sociedade soteropolitana. Para isso foram escolhidas duas edificações residenciais a fim de investigar sua composição e tipologias arquitetônicas numa pesquisa exploratória bibliográfica e documental. Tendo em vista que a arquitetura é o reflexo do seu contexto e as circunstâncias em que foi criada, para analisar a primeira edificação Palacete Bernardo Catharino localizado no Corredor da Vitória foi estudado o contexto histórico e econômico dos anos de 1900 a 1920. Já o segundo objeto de estudo o Condomínio Salvador *Prime* situado na Avenida Tancredo Neves foi estudado a situação circunstancial dos anos de 2000 a 2020. Os resultados demonstram duas arquiteturas completamente diferenciadas em sua configuração interna e dimensões espaciais extremas, evidenciando que as formas de viver e necessidades da elite soteropolitana influenciam diretamente no modo de fazer arquitetura, em comum entre as duas épocas, encontrou-se a condição de *status* social na forma de morar.

Palavras-chave: Arquitetura civil-residencial. Salvador. Palacete Bernardo Catharino. Salvador *Prime*.

Abstract

Much research in the 20th century has turned to architecture as a device for understanding societies. Due to its power to express through its forms the thoughts and culture of a given time and space, perpetuating them for later. In this sense, Salvador has a privileged architectural arsenal that helps to reassemble and understand the ways of life of the soteropolitana society. For this, two residential buildings were chosen in



order to investigate their composition and architectural typologies in a qualitative research. Bearing in mind that architecture is a reflection of its context and the circumstances in which it was created, to analyze the first building Palacete Bernardo Catharino located in the Corredor da Vitória, the historical and economic context of the years 1900 to 1920 was studied. object of study Condomínio Salvador Prime located on Avenida Tancredo Neves, the circumstantial situation of the years 2000 to 2020 was studied. The results demonstrate two completely different architectures in their internal configuration and extreme spatial dimensions, showing that the elite's ways of living and needs soteropolitana directly influence the way of making architecture, in common between the two eras, the condition of social status was found in the way of living.

Keywords: Civil-residential architecture. Salvador. Palacete Bernardo Catharino. Salvador Prime.

1 INTRODUÇÃO

A arquitetura civil residencial é um importante instrumento para recontar a história de uma sociedade. Posto que a casa tem a singular missão de guardar a intimidade da família em seu interior, proteger seus habitantes das intempéries climáticas, ser o cenário dos maiores e mais corriqueiros acontecimentos do seio familiar.

Nas palavras do escritor *Juan Ramón Jiménez* “pode-se conhecer a história da civilização tanto pela análise de suas batalhas como pela observação de seus hábitos privados” completando ainda que “nossas casas sabem como somos”. Assim, os lares abrigam no seu íntimo através de sua tipologia, configuração de usos e decoração o pensamento, costume, crença, tecnologias de uma época e de um determinado povo.

Na capital baiana, as modificações nas tipologias residenciais revelam em si, marcas de seus respectivos tempos, uma vez que, o conjunto de tais edificações são capazes de redesenhar o perfil urbano de várias áreas da cidade, revelando novas configurações tipológicas residenciais, bem como novos modos de viver, nessa perspectiva, o escritor *Bryson* (2010, p.9) argumenta: “as casas não são refúgios contra a história. É nelas que os fatos históricos vão desembocar”.

Assim, o abundante conjunto arquitetônico da capital baiana, é um instrumento chave para se compreender as constantes evoluções da sociedade. Uma vez que, por meio de sua arquitetura, evidencia-se os modos de viver em sua história e sua identidade. Dessa maneira, a arquitetura reúne em seus traços, formas e conceitos e a cultura de uma civilização, concretizando os pensamentos e sentimentos de uma determinada época para a posterioridade.

Dessa forma, estudar os exemplares arquitetônicos residenciais no território da metrópole baiana, ajudam a remontar e compreender a vida cotidiana das pessoas que habitaram e habitam tais edificações como também das vivências praticadas pela sociedade.

Nessa perspectiva, o tema desta pesquisa aborda a tipologia arquitetônica residencial em dois distintos recortes histórico-temporal: o primeiro recorte compreende os anos de 1900 a 1920 na Rua da Graça, conhecido popularmente como Corredor da Vitória; já o segundo período os anos de 2000 a 2020 na Avenida Tancredo Neves.

A escolha dos dois recortes histórico-espacial para esta pesquisa ocorreu a partir da percepção da observação enquanto residente local, que levou a tentativa de entendimento de verificar quais eventos marcaram a sociedade nestes tempos e por meio da causa e consequência, culminaram em uma mudança na paisagem urbana e nos modos de viver da sociedade baiana.



Sendo assim os recortes histórico-espaciais escolhidos se justificam no entendimento de processos mais amplos de origem sócio-econômico-político que guardam relação intrínseca com o crescimento vertiginoso de edificações nas áreas elegidas, no caso dessa pesquisa, o interesse está voltado para arquitetura civil residencial, o estudo está delimitado a especificação de dois exemplos dessa arquitetura residencial implantados nas áreas escolhidas em seus respectivos tempos, a saber: o Palacete das Artes, localizado na Rua da Graça e o Condomínio Salvador *Prime*, localizado na Av. Tancredo Neves.

Isto posto, esse estudo objetiva investigar as diferenças tipológicas existente na arquitetura civil residencial das primeiras décadas do século XX e do século XXI, bem como identificar quais os principais processos favorecerem esses distintos modos de viver da sociedade.

Para o alcance desse objetivo, esse estudo encontra-se dividido em 4 seções, além desta introdução e das considerações finais, na primeira seção buscou-se uma aproximação teórica das questões relacionadas arquitetura residencial e suas formas de viver, na segunda seção descreve-se os caminhos metodológicos percorridos; na terceira seção relata-se um histórico dos espaços delimitados e correlação de eventos que marcaram seu tempo, seguido de uma subseção onde explana-se os resultados encontrados acerca da tipologia residencial das edificações escolhidas para o estudo, estabelecendo um comparativo e análise sintética das mesmas.

2 A CASA E OS MODOS DE VIVER DA SOCIEDADE

Identificar os processos nos modos de viver de uma sociedade represente *per se* um desafio a qualquer pesquisador, nesse sentido, investigar a arquitetura residencial traz um afunilamento necessário ao estudo, uma delimitação imprescindível para alcançar o entendimento de um contexto maior.

Nesse sentido, observa-se o quão fundamental significa conhecer fatos históricos que em certo sentido possam justificar as transformações urbanas ocorridas no espaço em cada época, com intuito de verificar particulares circunstâncias que possam ter exercido influência na tipologia e configurações de sua arquitetura, como é justificado por Barros (2018, p.25), “toda transformação espacial se origina de um processo maior com várias vertentes”.

Desse modo, verifica-se que as transformações do espaço urbano estão diretamente ligadas aos processos políticos econômicos e sociais, conforme assinala Bryson (2010), ao justificar que as casas possuem uma complexa coleção de “tudo que é descoberto, ou criado” no mundo. Sendo assim, as residências dispõem em sua vida privada dos diferentes produtos resultados de distintos períodos da história humana.

De acordo com Mello (2010), a arquitetura denota a incontestável interferência das tendências de seus tempos, sendo capaz de criar novas formas de viver, trazendo conceitos de necessidade de aceitação do indivíduo com um meio social através do espaço urbano, no qual o mesmo se identifique, e tenha a sensação de pertencimento as novas formas de viver advindas das relações entre o tempo e a sociedade, nesse contexto afirma:

[...] a moda, a arquitetura e o urbanismo representam uma engrenagem exemplar dos infinitos modos do pensar coletivo, contagiando as pessoas pelo desejo de refletir na própria imagem, uma estética idealizada. Como elementos personificadores de conceitos, induzem as mudanças comportamentais nos centros urbanos. São, portanto, agentes que interferem no cotidiano das pessoas ao apresentarem



interinfluências que funcionam como interface de uma contínua readaptação entre o indivíduo e sua imagem, rebatida nas suas vestes, na sua casa e na sua cidade. (SILVA NETO; SILVA, 2008 apud MELLO, 2010, p.19).

Nessa perspectiva, é possível afirmar que o espaço de viver e a maneira como se habita é parte indissociável no entendimento dos processos que contribuem para a formação da sociedade, sendo tipologias reveladores de dinâmicas sociais próprias de uma geração que se apropria de conceitos reorganizados espacialmente pelo contexto socioeconômico.

Nesse sentido, de acordo com Ferreira (2013), as casas guardam as particularidades da vida brasileira, não somente suas fachadas e as cores utilizadas, conforme é pensado popularmente. Mas também o modo como se constitui os seus espaços e seus usos sendo dispositivos importantes para entender a cultura de um país. Já o professor e historiador urbano Rubenilson Brazão Teixeira vai além ao afirmar que: “a casa é mais do que um espaço físico destinado à moradia. Ela é, também, uma manifestação social e cultural, refletindo talvez melhor do que qualquer outro artefato humano, os valores culturais de uma determinada sociedade ou extrato social”.

Quando abordamos a relação cidade/sociedade, é necessário revisitar a articulação entre seus sujeitos, entre o simbólico com o político, sendo o sujeito cidadão a forma histórica do indivíduo em seu tempo, e a organização administrativa-política o determinante do capitalismo (PÊCHEUX, 1981).

Em certa medida corrobora com esse conceito o sociólogo polonês Zygmunt Bauman (2008, p. 21), quando observa: “a economia consumista se baseia no excesso e no desperdício para atender a todas as novas necessidades e impulsos, assim como oferecer novos mecanismos de motivação e orientação da conduta humana”.

Barros (2018), chama a atenção para a correlação entre os ciclos econômicos e a atuação política-administrativa, que em geral, resultam em transformações urbanas, e são indissociáveis, compondo a base para o entendimento da expansão urbana, sendo, demonstrando que a arquitetura e o urbanismo, representam em si, partes fundamentais na compreensão do processo de mudanças de uma sociedade, uma vez que, materializam o viver, os hábitos e o habitar de uma sociedade, denotando, em seu tempo, sua história (BARROS, 2018).

Nesse contexto, torna-se evidente a relação entre a forma de viver da sociedade em seu tempo, com os processos político-econômicos e sociais que se manifestam em formas arquitetônicas concretas reveladoras de aspectos intangíveis do indivíduo e seu meio, suscitando o entendimento de processos mais amplos que explanam tais manifestos arquitetônicos.

3 PERCURSO METODOLÓGICO

Com a finalidade de estudar as evoluções ocorridas em Salvador através de sua arquitetura civil residencial, esse estudo, trata-se de uma pesquisa exploratória de caráter bibliográfico documental. Para tanto, foram selecionados recortes temporais, com o intuito de constatar quais as ações urbanísticas que possam ter influenciado tais transformações arquitetônicas de cada período, o primeiro recorte compreende os anos de 1900 a 1920 e delimita-se as imediações do Corredor da Vitória, já o segundo recorte analisa os anos de 2000 a 2020, no entorno da Avenida Tancredo Neves, com intuito de se estabelecer um comparativo qualitativo, tomou-se como exemplo uma edificação residencial pertencente a cada um desses períodos, sendo estas: o Palacete das Artes,



localizado na Rua da Graça e o Condomínio Salvador Prime, localizado na Av. Tancredo Neves.

Nesse propósito, a pesquisa centrou seus esforços na busca por referencial bibliográfico e documental dos dois períodos pré-estabelecidos, realizando o levantamento da cronologia política e principais ações de seus governantes que culminaram nas transformações urbanas e consequentemente da modificação da arquitetura das residências baianas. Além disso, foi estudado também os estilos arquitetônicos empregados em cada recorte, posto que suas formas e traços traduzem muito mais do que simplesmente estética.

Os dados secundários foram levantados em documentação indireta, através de pesquisa bibliográfica (livros, dissertações, artigos, etc.), e pesquisa documental realizada nos órgãos de preservação (IPHAN e IPAC), como amparo teórico foram utilizadas fontes bibliográficas de pesquisadores que se debruçaram sobre as distintas perspectivas das residências, transformações urbanas e modos de viver.

4 PRINCIPAIS PROCESSOS SÓCIO-ECONÔMICOS-ESPACIAIS DAS DUAS PRIMEIRAS DÉCADAS DO SÉCULO XX E XXI

Conforme mencionado na introdução desse estudo, o entendimento dos modos de viver através de sua arquitetura, requer também um conhecimento de processos sociais, econômicos, e espaciais vividos pela sociedade de cada época. Nesse propósito, no sentido de contextualizar as transformações identificadas na forma de habitar, contudo sem intuito de esgotar o tema, essa seção dedica-se a expor alguns dos mais relevantes acontecimentos de cada período.

No primeiro período analisado nesta pesquisa que compreende de 1900 a 1920, o trecho a ser estudado está localizado nas imediações do Corredor da Vitória, localizado na Avenida Sete de Setembro, no bairro da Vitória em Salvador, Bahia. Atualmente, essa extensão deixou de abrigar os casarões de outrora dando espaço para os apartamentos de alto luxo da capital.

Nesse recorte temporal, na historiografia brasileira o país estava vivendo a chamada Primeira República ou República Velha (1890 a 1930). Nesse governo Presidencialista Republicano assumem o controle político os grandes proprietários das fazendas de café. Dessa maneira, é instaurada uma estrutura de poder baseada nos benefícios dos poderosos produtores cafeeiros.

Nesse sentido, no âmbito econômico é reforçado o potencial agrícola brasileiro em detrimento a modernização industrial. Em paralelo, estava ocorrendo nas grandes cidades, em especial a do Rio de Janeiro, transformações urbanas semelhantes às ocorridas em Paris realizadas por *Hausmann* (ALMEIDA, 1997).

No cenário baiano, a cidade de Salvador também se esforça pela modernização. No entanto, na capital baiana esse processo é tardio por conta da instabilidade da economia local. Após enfrentar um período considerável de estagnação econômica, a influência do comércio recebe destaque na economia baiana, favorecendo o contato com os estrangeiros, em sua maioria de origem europeia, culminando para disseminação dos anseios pelo modo de vida e costumes do “mundo civilizado europeu” (ALMEIDA, 1997).

Nesse âmbito, a transformação urbana ocorre concomitante a consolidação desse novo ciclo econômico, através de mudanças de cunho político-administrativo da cidade, que culminam nas reformas urbanas de remodelação da cidade realizadas no governo de José Joaquim Seabra, popularmente conhecido como J.J. Seabra, que empreende nas aberturas de ruas, aterros, alargamento de avenidas (ALMEIDA, 1997).



Durante o primeiro governo de Seabra (1912-1916), a cidade de Salvador ia se “modernizando” com as reformas urbanas trazidas pelo então prefeito, uma parte de sua arquitetura também era modificava e ganhava um novo estilo, além de novos prédios construídos, havia outros tantos do período colonial, que sofreram modificações em suas fachadas para se adequar ao limite dos cortes sofridos em função do alargamento de algumas ruas e remodelação de alguns pontos da cidade, conforme afirma Azevedo (2006) em seus estudos a respeito do período. Sendo assim surgem diversas amostras de arquiteturas civis, institucionais e administrativas caracterizadas pelo Estilo Eclético.

Corroborando com Azevedo (2006), e apoiando-se nos estudos Senna (1997), Barros (2018) afirma:

Do ponto de vista social urbano de Salvador, houve também muitas transformações, novas configurações na forma de viver se apresentava, através dos novos lotes urbanos tiveram seu padrão ampliado; a casa passou a ser construída isolada do vizinho e recuada em relação à rua, costumes e ideias europeias foram incorporados, estilos arquitetônicos iam sendo incluídos nas edificações, elementos como platibanda, revestimento de azulejos nas fachadas, vidros nas esquadrias e diversos outros elementos (BARROS, 2018, p.67)

Ainda conforme Barros (2018), entre as primeiras décadas do século XX, Salvador passou por grandes reformas e construções, promovidas pelos esforços do governo estadual e federal associados a investimentos provenientes de financiamentos de capital inglês e francês, além de modificações disruptivas em sua arquitetura, trazendo a cidade tecnologias do continente europeu. Corroborando com essa afirmativa encontramos Mota (2008) que observa:

A revolução industrial europeia e a busca pelos confortos da modernidade influenciam a antiga colônia. As importações de novas tecnologias causam euforia na população. Chegam os bondes, os automóveis, os aparelhos sanitários. Novos valores... A cidade passa a ser regida por um sentimento de busca pela modernidade, traduzida na reforma de J.J. Seabra. Surgem recuos entre as casas e jardins que refletem os novos conceitos de higiene. O ecletismo é a tradução do belo neste momento da história (MOTA, 2008, p.18).

Na Bahia, no início do século XX, a produção das lavouras de cacau ganha destaque e atinge seu ápice, principalmente nas cidades de Ilhéus, Itabuna e Porto Seguro, nessa dinâmica, o estado supera o Equador como produtor mundial do fruto, no ano de 1905, demonstrando logos nos primeiros anos sua face promissora (ALMEIDA, 2009).

Essa ascendente burguesia cacaueira foi uma das responsáveis por boa parte dos casarões no Corredor da Vitória, hoje em grande parte extintos, dando lugar aos edifícios de mais de 20 pavimentos. No entanto, naquela época era costume que os coronéis do cacau possuírem propriedades na capital baiana, tais residências resplandeciam em suas decorações e arquitetura, uma maneira de demonstrar poder e status social.

Não só os produtores de cacau eram o público crescente do bairro da Vitória. Havia também outras pessoas interessadas nas novas formas de viver proporcionadas pelos casarões com amplos jardins. Eram os ricos que trocavam as casas geminadas do Pelourinho e da cidade baixa pelos palacetes arejados da Vitória (ALMEIDA, 1997).



O Estilo Eclético, na arquitetura, corresponde a uma ampla gama de significados. Esse foi um importante estilo utilizado abundantemente entre o final do século XIX e início do século XX. O Eclético, pois, reúne uma extensa variedade de características, desde diferentes estilos arquitetônicos bem como diversas técnicas construtivas. Nesse sentido, o estilo abraçou referências de estilos passados do classicismo Greco-romano até o Barroco e Rococó. Posto isto, o Estilo Eclético é, dentro dos estilos arquitetônicos, o que abrange maior repertório de componentes do pretérito agrupados em uma única edificação (LORENZONI, 2015).

É devido comentar que alguns autores do século XX, condenavam o estilo eclético das novas construções que se apresentava nas cidades que haviam passado por reestruturação urbana, pois viam o ecletismo como um estilo sem personalidade, uma arquitetura sem propósito, a exemplo encontramos a Godofredo Filho que observou:

Tudo de ornamentalmente pomposo, de praticamente inútil além de feio, cúpula, estátuas, florões, pináculos, águias de asas espalmadas no vôo, tudo, no seu exterior, se aglomerou num despropósito, pelo prazer pueril de carregar na ornamentação e boquiabrir os ingênuos. Era o fervor do gesso e da cola, o festival do estuque, embora internamente a planta permitisse vestíbulo e salão nobre de agradáveis proporções, sobretudo este, e saguão espaçoso de onde arranca monumental e bela escadaria de vidro e bronze (GODOFREDO FILHO, 1984, p.20).

Em Salvador, o Estilo Eclético surgiu quase paralelamente as reformas urbanas promovidas por J.J. Seabra. Naquele período a capital dos baianos não possuía profissionais adequados para promover as transformações na cidade. Dessa maneira, seu então governante recrutou profissionais estrangeiros para realizar suas obras urbanísticas. É claro que esses profissionais, em sua maioria italianos, não se detiveram tão somente a urbanização. Mas também, a construção de inúmeras outras edificações e assim incorporaram o Estilo Eclético a arquitetura soteropolitana (PUPPI, 2010).

Dos profissionais estrangeiros que vieram para Salvador Puppi (2010) afirma que os principais protagonistas da Salvador Eclética são Filinto Santoro, Rossi Baptista, Júlio Conti e Alberto Borrelli, todos esses profissionais de origem italiana, são os que mais se sobressaem como criadores e autores de monumentos arquitetônicos ecléticos e as reformas das edificações que devido as modificações urbanísticas foram compelidas à cortes frontais.

Para Mota (2008), a dificuldade de preservação dos casarões do Corredor da Vitória em Salvador, se deve em parte, a falta de reconhecimento do estilo eclético, por parte dos profissionais, críticos e acadêmico sobre esse estilo. Nesse sentido, a autora observa os esforços que foram realizados para a conservação do antigo Palacete Comendador Bernardo Martins Catharino, e cita as palavras mencionadas por Thales de Azevedo ao propor em 1982 o tombamento.

Primeiro, pelo seu valor arquitetônico intrínseco, como um dos mais representativos exemplares de residência abastada baiana, do início deste século. [...]. Segundo, o palacete testemunha, no particular, uma etapa da história social e urbana de Salvador (AZEVEDO, 1982 apud MOTA, 2008,p.36).



Nessa pauta, esse casarão de estilo eclético nomeado de Palácio Bernardo Catharino foi escolhido, com a finalidade de compreender melhor a arquitetura residencial do período, uma vez que esse foi o exemplar mais emblemático desse estilo, conforme Mota (2008, p.38), críticos do estilo arquitetônico eclético, afirmavam que a “cidade de Salvador não apresentava edificações em estilo eclético dignas de serem tombadas. O tombamento da Mansão Bernardo Catharino foi aprovado por ser considerado o melhor representante desta arquitetura na cidade, e não pelas suas qualidades”.

Com efeito, o Palácio Bernardo Catharino, figura entre os mais atrativos exemplares de uma Salvador em tempos de pujança econômica e reformas que transformaram a cidade colonial em uma pequena menção de Paris, nesse contexto o casarão foi o primeiro edifício eclético a ser tombado pelo Instituto do Patrimônio Artístico e Cultural (IPAC).

Por último e não menos importante a pesquisa aborda entre os anos de 2000 e 2020, as transformações que ocorridas nas edificações residências na Avenida Tancredo Neves agora novo centro de negócios e serviços da capital. Localizada no bairro do Caminho das Árvores, essa avenida ligando-se a importantes Avenidas como a Avenida Antônio Carlos Magalhães e a Avenida Luís Viana Filho. Ao longo de sua extensão estão situados edifícios comerciais, residenciais e de uso misto.

Para se compreender as transformações ocorridas nesse segundo período é necessário entender as mudanças que ocorreram ainda no fim do século XX na cidade de Salvador. Por isso, iremos abordar brevemente uma contextualização do ocorreu nesse período.

Nesse sentido, a partir da primeira metade da década de 1970, a cidade de Salvador vai passar por intensas transformações urbanas e arquitetônicas em que vai se perder os ares de cidade colonial arcaica, desenvolvida entre a Cidade Alta e Baixa, para se respirar os ares de metrópole moderna. Para isso, são iniciadas as construções das avenidas de vale, nos anos de 1967, que faz parte do plano de desenvolvimento da capital criado décadas anteriores pelo Escritório do Plano de Urbanismo da Cidade do Salvador (EPUCS).

Nessa perspectiva, a abertura da Avenida Paralela, por exemplo, visava conectar o núcleo de ocupação densa à época com regiões de baixa densidade como o Aeroporto e dali com o litoral Norte, além disso com sua abertura foi possível transferir o Centro Administrativo do estado para a região da Avenida Paralela e desafogar a região do Comercio que já não conseguia atender as necessidades da capital. Bem como, a consequente povoação do chamado “miolo” (CAMPOS, 2012).

Nesse mesmo período da década de 1970, a região do Iguatemi, vizinha a poligonal de estudo, ganhou dois novos equipamentos urbanos que foram importantes na consolidação do novo centro comercial de Salvador, a saber, o *Shopping Center* Iguatemi, tão popular que nomeou o lugar, e o novo Terminal Rodoviário da cidade, antes na região da Sete Portas. Cabe ressaltar que a inauguração do *Shopping Center* Iguatemi, em 1975, com seu novo estilo arquitetônico e tipologia concentrando o setor de comércio e serviços, voltado para si e a cada momento mais emancipado da cidade, se tornou símbolo das transformações profundas sofridas pela cidade (CAMPOS, 2012).

Nesse período houve na região uma expansão do mercado imobiliário, prolongou-se por quase todo país, teve seu início tímido ao final do ano de 2006, com seu ápice econômico em 2008 e o princípio de sua estagnação em 2012, a cidade de Salvador foi tomada por construções em muitas áreas, essas construções iam desde a abertura de novas avenidas, a ampliação das linhas de metrô, a implantação de diversos



equipamentos de *shoppings* centers e a construção de inúmeros empreendimentos residenciais de diferentes padrões.

Conforme informações da Superintendência de Controle e Ordenamento do Solo do Município – SUCOM, até o ano 2006, o mercado imobiliário lançava anualmente uma média de 2000 imóveis, e em 2008 ocorre um aumento desse para mais de 17 mil novos imóveis em 2008, das quais cerca de 14 mil destas unidades foram comercializados, neste ano as empresas do setor licenciaram junto a Prefeitura Municipal de Salvador um montante de 4.901.559,74m², de área construída e mais de 600 empreendimentos aprovados, enquanto em 2004 o montante de área construída foi de 1.340.840,86m² (SUCOM)

A investida consistente no mercado local da construção civil baiana por parte de empresas da região sudeste do país e empresas estrangeiras, na segunda metade da década de 2000, veio atrelada a realização de grandes empreendimentos criados fora do estado da Bahia, o que em conjunto com as alterações do Plano Diretor Urbano de Salvador, proporciona determinadas modificações nos padrões para edifícios residenciais e empresariais, principalmente, na região de recente expansão, próxima a Avenida Paralela (CAMPOS, 2012).

Assim é notável a transformação da paisagem da cidade de Salvador no início do século XXI, a medida que a verticalização da cidade se acentuou, criando novos miolos residenciais que remodelaram diversas áreas da cidade, reconfigurou a tipologia arquitetônica de outras, abriu novas ruas, dando a cidade um novo perfil urbanístico, evidenciando, portanto, o desenvolvimento urbano do período.

O bairro Caminho das Árvores ao qual está inserida a Avenida Tancredo Neves objeto de estudo desse período, se originou na época de construção do *Shopping Iguatemi*. Idealizado por Norberto Odebrecht esse empreendimento nasceu de uma fazenda bastante arborizada as quais inspiraram o nome de algumas de suas ruas. Inicialmente, pensando para ser um loteamento com uso do solo restrito para residências e unidomiliares. Essa empreitada culminou por fortalecer o crescimento urbano rumo a Avenida Luiz Viana Filho (SANTOS, *et. al*, 2010).

O Estilo Contemporâneo, na arquitetura, surge com o rompimento ao Movimento Moderno. O Pós-Modernismo, como também ficou conhecido, abandona as tendências modernistas da impessoalidade e o desprezo pela localização e os aspectos culturais e históricos. Inversamente, o pós-modernistas resgatam o conceito de espaço transformando-o em lugar como também as cores, materiais adequados a cada realidade, combinações históricas locais, culturais e sociais (CAMPOS, 2012).

Assim, a edificação na arquitetura neorracionalista é uma trama na tessitura de um todo maior que para sua realização forma utilizados componentes da arquitetura tradicional considerando o contexto em que está inserido, transformando-o no novo. Nesse sentido, este fazer arquitetônico contemporâneo encara e desafia os impasses específicos de cada realidade, sem desprezar uma perspectiva ampla e sociocultural (CAMPOS, 2012).

A arquitetura contemporânea possui a tendência de agregar a coexistência das mais distintas formas de conceber a arquitetura. Dessa forma, o Pós-Modernismo se configura com feição multifacetada, heterogênea e abrangente. Sendo necessário então priorizar a compreensão deste movimento muito mais do que simplesmente as suas formas. Já que é comumente preferido a adoção das estratégias formais de empreender a arquitetura, em preterimento a adequação dessa interpretação ao contexto cultural e as relações históricas (CAMPOS, 2012).

4.1 Palacete Bernardo Catharino e Condomínio Salvador Prime e suas respectivas configurações arquitetônicas

Indubitavelmente o Palacete Bernardo Catharino trata-se de um magnífico exemplar do estilo Eclético das primeiras décadas do século XX, nesse contexto faremos na seção seguinte uma explanação descritiva da composição e configuração arquitetônica do palacete.

O Palacete do Comendador Bernardo Martins Catharino, figura 01, situado no bairro da Vitória, localizado a Rua da Graça, nº 292, foi projetado pelo arquiteto italiano Rossi Baptista e decorado por Oreste Sercelli, sua construção foi executada entre 1911 e concluída em 1912. Inicialmente, esse Palacete servia como residência do Comendador Catharino e sua família, foi projetado, passando posteriormente por distintas funções, abrigando, por exemplo, para a Secretária Estadual de Educação e Cultura e os Conselhos Estaduais de Educação e Cultura, sendo tombado em 1986, segundo o Decreto nº 33 252 pelo Instituto do Patrimônio Artístico e Cultural da Bahia (IPAC), depois de uma batalha empreendida pelo médico, professor e escritor Thales Azevedo, atualmente funciona como Palacete das Artes (AZEVEDO, 2006).

Figura 01 – Atual Palacete das Artes Museu Rodin na Bahia.



Fonte: Site Museu Brasil, data desconhecida.

Ainda de acordo com Azevedo (2006), a obra encontrava-se entre uma das mais belas edificações da época, sua suntuosa forma apresentava-se rica em detalhes arquitetônicos, para tanto discorre:

Com arquitetura imponente, rica em detalhes e elementos decorativos – platibandas, balaústres, medalhões, rosetas, colunas e capitéis, espelho d'água, pináculos. Varandas, guarda-corpos balaustrados, escadas, balcões, saliências criam a composição de volumes da fachada. É composto de quatro pavimentos: porão (biblioteca, sala de bilhar, gabinete, adega, lavanderia, garagem e apartamento para criados); pavimento nobre (vestíbulo, salão de visitas, salão de jantar, sala de música, sala de almoço, sala de costura, gabinete, capela, aposento do mordomo, copa e cozinha); pavimento superior (dez quartos, saleta, terraço e varandas); sótão. A planta é organizada ao longo de um corredor central que distribui os ambientes com certa liberdade formal, sem ser simétrica (AZEVEDO, 2006, p.268)



Conforme afirma Mota(2008), mesmo sendo o palacete um dos mais belos exemplares de arquitetura eclética, sofreu muitas críticas de profissionais que desenvolviam os pareceres para as solicitações de tombamento e os críticos de arquitetura, entre eles o relator Godofredo Filho que comentou sobre a edificação: “uma casa com pecados plásticos de difícil absolvição, os de mau comportamento funcional e de ausência daquela unidade global que configura uma solução arquitetônica sincera” (GODOFREDO FILHO, 1984, p.27 apud MOTA, 2008, p.37).

Esse Palacete se avulta das demais edificações do período, já que engloba relevantes progressões do ecletismo. Deve-se evidenciar por seus avanços, de acordo com Puppi (2010, p.652) “a ausência das alcovas com o alpendre lateral de circulação, nas instalações higiênicas, nas pequenas e leves marquises transparentes, nos detalhes decorativos das fachadas e no seu partido que não obedece a uma rígida simetria”.

Ao planejar construir sua residência, o Comendador Catharino mandou encomendar cinco projetos dos quais três seriam do arquiteto Rossi Baptista, os outros dois de autoria desconhecida. Esses outros projetos foram recusados devido ao seu caráter conservador e simplório. Além disso, eram demasiadamente grandes roubando o espaço dos jardins. Assim, o projeto escolhido, pelo comerciante, passou pelo crivo por ser inovador e imponente, aos moldes da época (AZEVEDO, 2006).

A edificação principal da Villa Catharino, como também é conhecida, foi implantada afastada da rua a fim de salvaguardar a intimidade familiar como também consentia a visualização de sua volumetria. Os limites entre residência e rua eram delimitados por um gradil em que havia portões dando acesso ao jardim. Sendo que o primeiro acesso levava à escadaria principal em que se exibia a vista mais elaboradas. Já o segundo acesso era utilizado para monitorar a entrada e saída de veículos bem como os trânsitos corriqueiros (ALMEIDA, 2006).

A área externa da Villa era rodeada de jardins, em consonância com a incipiente lei de uso e ordenamento do solo da cidade de Salvador. Essas áreas verdes ao estilo inglês possuíam composição informal da fauna com a presença de espécimes estrangeiras vindas de outros lugares do mundo o que denotava o gosto exótico do seu proprietário. Os caminhos pavimentados eram ladeados de flores e arbustos de pequeno porte. As palmeiras imperiais enquadravam a fachada principal até as gameleiras frondosas. O jardim contava também com espelho d’água que possuía peixes. Além disso, as áreas externas dispunham de pomar, uma horta, o galinheiro, o estábulo, as quadras de basquete e voleibol e áreas destinadas aos serviços domésticos, garagens e cômodos para os empregados (ALMEIDA, 2006).

Posto isso, o projeto do Palacete acatava aos padrões do estilo Eclético, com configuração interna dividida em diversos cômodos cada qual com uma finalidade específica distribuídos em 3 pavimentos, como se observa na Figura 02. Essa divisão em zoneamento da edificação seguia a hierarquia e lógica das casas burguesas, a saber, o pavimento térreo era praticamente determinado para os serviços; já o primeiro andar, era a zona social da edificação com a presença dos salões nobres em que se recebia os visitantes e se promoviam os bailes, sendo os espaços mais privilegiados pela decorações e composição arquitetônica. Por fim, o segundo pavimento era o espaço íntimo familiar (ALMEIDA, 2006).

Figura 02 – Plantas do térreo, pavimento nobre, pavimento superior, respectivamente.



Fonte: acervo do Escritório Brasil Arquitetura, 2006.

A construção dessa edificação contou com técnicas e materiais inovadores para a época, como é o caso do sistema estrutural de piso feito em vigamento metálico. Além disso, a residência do Comendador reúne diversos elementos vindos do exterior como: o elevador vindo dos Estados Unidos, louças sanitárias inglesas, vidros, cristais, mármore, ladrilho franceses entre outros. Assim, os salões e áreas nobres do casarão não foram poupados da mais sofisticada decoração, eram entalhes em madeiras, pinturas a mão, como demonstrado na figura 03, tudo imprimia a mais completa sofisticação (AZEVEDO, 2006).

Figura 03 – Detalhes da ornamentação

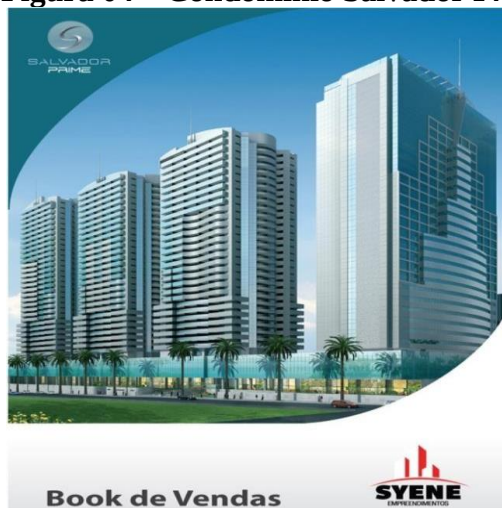


Fonte: Secretária de Cultura da Bahia, 2008.

Nesse sentido, é perceptível a atenção em todos os detalhes na decoração dos salões nobres, essencialmente sociais, os quais eram destinados a receber visitas e ser o palco das festas, devido a transmissão de fortuna e elegância. Ademais, esse casarão conta com os mais variados ambientes em que se é designado cada atividade. Como afirma Imaguire (1999) tal estrutura ocorre devido ao contraste da nova vila burguesa com as casas coloniais, as residências burguesas possuem ambientes fragmentados em prol das novas funções acarretadas à sociabilidade. Além disso, o seu exterior possui tratamento paisagístico.

Já o empreendimento *Salvador Prime*, figura 04, é claramente uma importante edificação implantada no novo centro de negócios da capital baiana que expressa precisamente o que é vivido pela capital baiana em sua pós-modernidade, nas classes mais abastadas. Dessa maneira, assim como no exemplo anterior iremos descrever suas configurações e composições arquitetônicas a fim de extrair desse estudo o entendimento do que reflete a arquitetura.

Figura 04 – Condomínio Salvador Prime.



Fonte: *Book de vendas da SYENE Empreendimentos*, data desconhecida.

O edifício multiuso *Salvador Prime* está localizado na Avenida Tancredo Neves, nº 2227, bairro Caminho das Árvores, Salvador, Bahia. Esta edificação foi realizada pela SYENE EMPREENDIMENTOS CORPORATE LTDA, sendo construída pela MCC Engenharia. Seu projeto arquitetônico foi concebido pelo escritório baiano de arquitetura da Caramelo Arquitetos Associados sob a liderança dos arquitetos Antônio Caramelo e Eduardo Brandão, com início das obras em 2011 sendo finalizada no ano de 2014. A sua construção contou com a área do terreno de 13.322,75 m² e teve como área construída coberta a totalização de 176.302,54m², possuindo projeto estrutural misto composto predominantemente de concreto e estrutura metálica o que possibilitou ao complexo de torres atingir 27 pavimentos no *Prime Work*, 28 pavimentos no *Prime Home 01 e 02* e por fim 29 pavimentos no *Prime Home03*.

De acordo com as informações disponibilizadas pelo site da Caramelo Arquitetos Associados, o empreendimento analisado conta com quatro torres, sendo que uma delas é voltada para o setor comercial a torre *Prime Work e Flat*; as outras três torres são dedicadas aos uso exclusivo residencial, *Prime Home 01*, *Prime Home 02 e Prime Home 3* que estão localizadas sobre uma plataforma formada por *playground*,

três níveis de garagens que repousam sobre um térreo de comércio e serviços, além de mais dois subsolos de garagens.

O empreendimento oferece aos seus usuários das suas 1.190 unidades habitacionais uma gama de espaços e serviços de modo privativo bem como de uso comum, a saber: *lobby* residencial; elevadores e *hall* independentes; *hall* nobre; piscina com raia semiolímpica; prainha e hidro; spa com sala de massagem; hidromassagem; ofurô e sauna; piscina infantil e *deck* molhado; parque infantil; salão de jogos; *fitness center*; salão de festas; boate com pé direito duplo; espaços *gourmet* e *dinner*; salas de reunião; sistema de segurança 24 horas.

Para estudar as configurações arquitetônicas, de caráter residencial, do Condomínio Salvador *Prime* foi escolhida a Torre *Prime Home* 01, como demonstrado na figura 07, justificando que as três torres residenciais são um tanto semelhantes entre si, salvaguarda algumas diferenças de área e composição de fachada sem, no entanto, destoar do todo. Sendo assim, a Torre *Prime Home* 01 abriga 392 unidades, ao longo dos seus 28 pavimentos. Essa torre dispõe de essencialmente de 6 modelos de apartamentos, figura 08 a 10, o *Class*, *Privilege*, *Elegance*, *Master Class* (*Class* + *Privilege*), *Master Elegance* (*Elegance* + *Privilege*), *Top Elegance* (*Elegance* + *Elegance*).

Os modelos *Class* possuem uma suíte, sala, varanda cozinha e área de serviço com área privativa de 50,52 m² ou também na área de 52,25m². Já o modelo *Privilege* com área privativa de 83,75 m² dispõe de duas suítes, sala, varanda, lavabo, cozinha e área de serviço, que podem ser vistos na Figura 05, há ainda o modelo *Elegance* possui o mesmo programa do *Privilege* se diferenciando apenas no estilo de cozinha que é americano.

Figura 05 – Modelos de apartamentos *Class* e *Privilege*, respectivamente.



Fonte: *Book* de vendas da SYENE Empreendimentos, data desconhecida.

Por fim, os modelos *Master* e *Top* são fruto da união de outros modelos. Assim, o *Master Class* é a união do *Class* mais *Privilege* numa área privativa de 123,10 m² com duas suítes, sala de estar, sala de jantar, varanda, lavabo, cozinha, área de serviço. Já o somatório do *Elegance* com *Privilege* gerou o *Master Elegance* com 121,88 m² três suítes, contido na Figura 06, divide-se em sala, duas varandas, lavabo, cozinha. Já o modelo *Top Elegance* originado da junção de dois *Elegance*, suíte com *closet*, sala,

home office, varanda, banheiro social, cozinha, área de serviço num total de 102,06 m², observado na figura 07.

Figura 06 – Modelo de apartamento *Master Elegance*.



Fonte: *Book* de vendas da SYENE Empreendimentos, data desconhecida.

Figura 07 – Modelo de apartamentos *Master Class* e *Top Elegance*.



Fonte: *Book* de vendas da SYENE Empreendimentos, data desconhecida.

Ao observar os modelos de apartamentos ofertados pelo Condomínio Salvador Prime é perceptível que não existe modificações tão expressivas em relação as propostas de ambientes. São basicamente apartamentos com dormitório, área de serviço,



sala de estar, banheiro social ou lavabo, cozinha, varanda, sala de jantar e home office. Esses ambientes possuem o caráter multifuncional e dinâmico, por exemplo a sala de estar pode ser destinada para receber visitas, assistir televisão, servir de acomodação para hóspedes visto que esses apartamentos não possuem espaços para este fim. Essa característica peculiar reflete de modo sutil a sociedade contemporânea a qual constantemente é necessário se adequar as situações, contextos e sentidos.

Outra característica interessante dessa edificação é a extensão das áreas comuns e a oferta de serviços (discriminadas logo acima). É perceptível que com essa disponibilidade de áreas de lazer, serviços e produtos quase não é necessário que o morador precise se deslocar ao longo de seu bairro para realizar suas atividades cotidianas. Dessa maneira, o espaço público perde cada vez mais sua função e as ruas tornam-se lugares vazios, o condomínio fecha-se em seus altos muros e segurança 24 horas.

5 CONCLUSÕES

O presente artigo procurou investigar as relações entre os processos políticos-econômicos-sociais manifestados nas diferenças tipológicas existente na arquitetura civil residencial das primeiras décadas do século XX e do século XXI, nesse sentido, verificou-se que notar as transformações da sociedade baiana refletidas em sua arquitetura, nesse caso nas habitações que vivem. O que nos leva a concluir que as transformações na tipologia residencial, envolvem um conjunto amplo de fatores a considerar, cercados por uma legião de agentes e objetivos explícitos e implícitos.

Na análise das distintas configurações arquitetônicas dos períodos pretendidos tornou-se possível verificar diferenciações tipológicas na forma de habitar, desse modo, observa-se nas residências construídas no período compreendido entre as duas primeiras décadas do século XIX,- no qual tomado como modelo de análise o Palacete Bernardo Catarino,- excessiva preocupação em demonstrar *status* social da elite burguesa baiana por meio da arquitetura exuberante, além de uma configuração de generosos tamanhos nos espaços internos de habitar.

Não somente isso, mas também escolha por parte do estilo arquitetônico denota uma certa “apreensão” em se estar sintonizado com o que se estava em moda no tido como “mundo civilizado” europeu. Tal qual como explica (IMAGUIRE, 1999) a casa da burguesia estampa “sua individualidade, seu sucesso e situação financeira”. Dessa maneira, as residências tendiam a ostentar a fortuna dos seus habitantes, vencendo com elegância e sofisticação as antigas propriedades senhoriais, de estilo colonial sem muitos ornamentos.

Por outro lado, a configuração revelada pela tipologia construtiva do Salvador Prime denota a preocupação com questões de ordem prática, que evidenciam sobretudo, uma otimização do tempo, objeto de desejo de um público restrito que tem poder de consumo compatível com o espaço urbano.

A configuração arquitetônica de espaços privados reduzidos e espaços sociais diversos reforçam a ideia da praticidade e da interação social, fortemente alicerçado por de mobilidade urbana típicas da contemporaneidade nos grandes centros, associado ainda a processos sociais mais amplos que exigem a criação de estratégias para que se obtenha o bem mais caro a todos os cidadãos do espaço urbano, a otimização do fator tempo.

Em comum entre as tipologias analisadas verifica-se apenas a importância na condição da representação do *status* social, em uma revelada pela dimensão e



ornamentação excessiva e em outra pela otimização do tempo embutido na sua localização espacial.

Desse modo, confere-se duas arquiteturas residenciais de dois séculos distintos, que apresentam em sua configuração as peculiaridades na maneira de viver de uma sociedade em seu tempo, onde as escolhas refletem as possibilidades que por sua vez, determinam a identificação do indivíduo com a sociedade, na medida que o espaço do habitar do cidadão reflete seu modo de viver.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Maria do Carmo Baltar Estany de. **A Vitória na Renascença Baiana: a ocupação do distrito e sua arquitetura na Primeira República (1890-1930)**/ M^a do Carmo B. E. de Almeida – Salvador: MPU FAUFBA, 1997.

ALMEIDA, Maria do Carmo Baltar Estany de. **A Villa Catharino, a Alcândora baiana. In: JORDAN, Katia Fraga et al. De Villa Catharino a Museu Rodin da Bahia 1912-2006: um palacete baiano e sua história. Salvador: Solisluna Design e Editora, 2006;**

ALMEIDA, Romulo Barreto. Traços da história econômica da Bahia no último século e meio. **Revista de Desenvolvimento Econômico – RDE**, Salvador, v.11, n.19, p.82–101 2009.

ANDRADE, Adriano Bittencourt; BRANDÃO Paulo Roberto Baqueiro. **Geografia de Salvador** / - 2. ed. - Salvador: EDUFBA - Universidade Federal da Bahia, 2009;

AZEVEDO, P. **A arquitetura e o urbanismo da nova burguesia baiana. In: JORDAN, Katia Fraga et al. De Villa Catharino a Museu Rodin da Bahia 1912-2006: um palacete baiano e sua história. Salvador: Solisluna Design e Editora, 2006;**

BARROS, Iolanda Soares. de. **As transformações do espaço urbano na Avenida Tancredo Neves em Salvador - Ba.** Dissertação (mestrado) – Universidade Salvador – UNIFACS, Salvador, 2018;

BRYSON, Bill. **Em casa: uma breve história da vida doméstica.** 1 ed. Companhia das Letras, 2010.

CAMPOS, Márcio Correia. Arquitetura Contemporânea em Salvador. In: **Salvador e a Baía de Todos os Santos Guia de Arquitetura e Paisagem.** 1 ed. Sevilla: *Consejería de Obras Públicas y Vivienda, Dirección General de Rehabilitación y Arquitectura*, 2012, p. 117-121.

FERREIRA, João Sette Whitaker. Prefácio. In: ZABALBEASCOA, Anatxu. **Tudo sobre a casa.** 2014, Barcelona, GGBR – Gustavo Gili.

IMAGUIRE, Key Junior. **O espaço burguês: arquitetura eclética em Machado de Assis.** 1999. 218 f. Tese (Doutorado em História) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 1999.



LORENZONI, Helade de Oliveira. O Eclético. **Sustentabilidade, Ciência e Ética: responsabilidade ambiental, econômica e Cultural**. Porto Alegre, v.11, n.2, p.10–18, 2015.

PÊCHEUX, Michel. **Lire l'Archive Aujourd'hui**. **Archives et Documents**. St. Cloud, n. 2, p. 17-23, 1981.

PUPPI, Suely de Oliveira Figueirêdo. Profissionais Italianos na Salvador Eclética. **Oitocentos – Arte Brasileira do Império à República – tomo 2**. Rio de Janeiro, v. 1. P. 639 – 653, EDUUFRRJ/DezenoveVinte, 2010.

SANTOS, Elisabete. *et. al* (org.) **O caminho das águas em Salvador: bacias hidrográficas, bairros e fontes**. Salvador: CIAGS/UFBA; SEMA, 2010.



A importância da gestão municipal como ferramenta para o direito à cidade: uma análise do planejamento estratégico da cidade do Salvador – 2017-2020.

The importance of municipal management as a tool for the right to the city: an analysis of the strategic planning of the city of Salvador - 2017-2020.

Sylvia Dalcom Bastos Barreto

Mestre em Desenvolvimento Regional e Urbano – Programa de Pós-Graduação em
Desenvolvimento Regional e Urbano – UNIFACS, Brasil
Coordenadora de Pós-Graduação UNIJORGE, Brasil
Email: sylvialdalcom@yahoo.com.br

Resumo

Este artigo propõe uma reflexão sobre a importância da construção de políticas públicas como suporte ao direito à cidade, criando vínculos sociais e coletivos, como valores indissociáveis do indivíduo, tendo como estudo de caso a atual gestão municipal da Cidade do Salvador. Dessa maneira, o artigo apresenta as principais ferramentas para a gestão municipal no que tange a criação de políticas públicas visando assegurar o direito à cidade de maneira mais ampla e igualitária. No segundo momento, faz uma contextualização sobre a história da cidade do Salvador e seu processo de crescimento e urbanização. Por fim, faz uma análise do planejamento estratégico municipal da cidade do Salvador – 2017-2020 e a importância da implementação dessas ações governamentais que garantam o direito a cidade de maneira mais igualitária. O direito à cidade deve ser precedido de ações políticas que atendam as demandas dos cidadãos, integrando-o ao poder de decidir e viver o espaço urbano com respeito e equidade. Entende-se que o direito a cidade pressupõe garantias a direitos fundamentais e sociais, os quais não devem estar pautados apenas na natureza de uma postura cidadã, mas também da adoção de políticas pelo Estado que assegurem e garantam uma proteção progressiva a todas as pessoas.

Palavras-chave: Cidade de Salvador; Desigualdades; Direito à Cidade; Políticas Públicas e Planejamento Estratégico.

Abstract

This article proposes a reflection on the importance of building public policies to support the right to the city, creating social and collective bonds, as inseparable values of the individual, having as a case study the current municipal management of the City of Salvador. Thus, the article presents the main tools for municipal management regarding the creation of public policies aimed at ensuring the right to the city in a broader and more equal way. In the second moment, it gives context to the history of the city of Salvador and its growth and urbanization process. Finally, it analyzes the municipal strategic planning of the city of Salvador - 2017-2020 and the importance of implementing these government actions that guarantee the right to the city in a more equal way. The right to the city must be preceded by political actions that meet the demands of citizens, integrating it with the power to decide and live the urban space with respect and equity. It is understood that the right to the city presupposes guarantees of fundamental and social rights, which should not be based only on the



nature of a citizen's posture, but also on the adoption of policies by the State that ensure and guarantee progressive protection for all people.

Keywords: City of Salvador; Inequalities; Right to the City; Public Policies and Strategic Planning.

1 INTRODUÇÃO

Desde do início da história, a formação das cidades surge em lugares onde existe produção excedente, aquela maior que as necessidades de uma população. A urbanização então, vai aos poucos se moldando nas mãos de quem tinha o controle sobre esses meios de produção. Desta maneira, a urbanização emerge em uma perspectiva capitalista, estabelecendo uma conexão íntima de poder entre o desenvolvimento do sistema e a urbanização em si.

Este modelo de ordenamento urbano, privilegiando os interesses da burguesia em detrimento da população como um todo, fica claro no texto “Paris do século XIX” de Walter Benjamin. De acordo com Benjamin (1991), o texto descreve a cidade de Paris em meados do século XIX, no qual a modernização da cidade estava voltada para atender aos interesses da burguesia industrial e financeira, considerando como uma tarefa urgente e inadiável porque a cidade precisava ser “domesticada”, a fim de que não fosse alvo de outras insurreições que pusessem em risco a nova ordem burguesa estabelecida. Assim, para a formação de uma nova e moderna metrópole implementou-se um projeto de embelezamento estratégico na cidade de Paris, que atendeu aos anseios da classe dominante em se preservar no poder e, ao mesmo tempo, evitar o risco de uma nova Revolução, deixando de lado os interesses coletivos em prol de uma minoria.

Já sob uma nova perspectiva, Weber (1967) aborda a cidade como categoria histórica, e a caracteriza sob três vieses: político, econômico (destacando os princípios do capitalismo) e social. Salienta a relação entre cidade e política, através do modo de viver, participar e governar, mostrando a importância da cidade como espaço coletivo que impacta diretamente nas práticas sociais. Esse novo olhar, amplia e estabelece conceitos urbanos e diretrizes em prol de um bem comum, uma comunidade urbana.

O primeiro a abordar o conceito de direito à cidade, foi Henri Lefebvre, em sua obra intitulada Direito à Cidade de 1968. Para compreender melhor esse fenômeno, o autor considera o surgimento de uma sociedade urbana, trabalhando questões filosóficas, políticas e metodológicas. Para ele, a revolução urbana constitui-se pela passagem “ao período no qual a problemática urbana prevalecerá decisivamente, em que a busca das soluções e das modalidades próprias à sociedade urbana passará ao primeiro plano” (LEFEBVRE, 1999, p. 19). Assim, a cidade de Lefebvre está relacionada a política e a decisões não uniformes, que inclui lutas diversas, diferenças e contradições promovendo uma prática social que irá determinar a integração de seus elementos, preparando novas formas da vida urbana.

O entendimento de uma nova perspectiva mais ampla e social transforma o processo do pensar urbano, e abre novos campos de ação enfatizando as políticas públicas como elemento fundamental e garantidor do direito à cidade para todos. As políticas públicas visam responder a demandas, principalmente dos setores marginalizados da sociedade, considerados como vulneráveis. Essas demandas são interpretadas por aqueles que ocupam o poder, mas influenciadas por uma agenda que se cria na sociedade civil através da pressão e mobilização social (TEIXEIRA, 2002, p. 3).



Portanto, compreendendo que o Direito à Cidade está também atrelado a formulação de políticas públicas para apoiar e sustentar todo o processo de organização urbana. Essa prática, é sem dúvida, umas das principais ferramentas que asseguram esse direito de maneira mais ampla e igualitária a todos.

2 METODOLOGIA

O presente trabalho buscou através da metodologia científica adequada estabelecer regras capazes de conduzir à demonstração do que se pretende analisar de forma criteriosa. Uma vez que a metodologia é um “conjunto de critérios e métodos utilizados para se construir um saber seguro e válido” (SILVA, 2011, p. 145), para atingir o objetivo esperado foi realizado uma análise do Planejamento Estratégico 2017-2020 da Cidade do Salvador como elo indutor de políticas públicas em prol do direito à cidade. Para isso utilizou a pesquisa bibliográfica e documental relacionada a temática proposta.

Ademais, jamais devemos perder de vista que não buscamos nem a verdade incontestada, nem tampouco esgotar nenhuma temática de pesquisa, pois o objetivo é contribuir para as discussões e ampliar as possibilidades de respostas, pois a ciência trabalha dentro da esfera da probabilidade e não da verdade absoluta.

No âmbito da pesquisa documental recorreu-se aos dados, Projetos e Leis Municipais e Federais que dispõe diretamente e transversalmente sobre o tema relacionado. Para a revisão bibliográfica recorreu-se ao aporte teórico-conceitual de livros, artigos de periódicos, dissertações, teses e publicações recentes, visando aprofundamento e sustentação teórica das análises e reflexões sobre a temática proposta. Por fim, foi feita uma análise do material coletado e do que está disposto no material bibliográfico.

3 A GESTÃO MUNICIPAL NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMBATE AS DESIGUALDADES NO BRASIL

Desde a década de 60, presencia-se no Brasil, a formação de um pensamento crítico que defende a função social da propriedade, gestão democrática da cidade, descentralização e municipalização da política urbana, relacionando estas demandas à garantia do direito à cidade. Somente com a Constituição de 1988, os municípios adquirem autonomia política e ampliam sua competência em áreas importantes, incluindo aqui a política urbana.

Os artigos 182 e 183 que tratam sobre a política urbana no âmbito federal da Constituição de 1988 são ampliados, e em 2001 é regulamentado o Estatuto da Cidade - Lei nº 10.257/2001. Este documento tem como principal objetivo: “determinar diretrizes para orientar o crescimento urbano, o uso e a ocupação do solo de maneira a criar uma sociedade mais justa e sustentável” (BRASIL, 2001).

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;



III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;

IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;

VI – ordenação e controle do uso do solo. (BRASIL, 2001).

O Estatuto da Cidade reforçou a importância dos planos diretores como principal instrumento de efetivação do direito à cidade. Entretanto, esta lei deve garantir a promoção dos direitos humanos, compreendendo os direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais. Ou seja, é um direito de natureza indivisível, difuso e coletivo.

Para assegurar de maneira mais efetiva o direito à cidade a todos, cumprindo sua função social, com espaços públicos, com respeito à igualdade de gênero, à diversidade cultural e ao meio ambiente e com economia inclusiva e sustentável, a efetivação de políticas públicas diversas e amplas são essenciais. De acordo com Teixeira (2002), “Políticas públicas” são diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público; regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade, mediações entre atores da sociedade e do Estado.

O Poder Municipal tem ampla autonomia para definir suas políticas e aplicar seus recursos. De acordo com art. 30 da Constituição Federal cabe aos municípios: a) legislar sobre assuntos de interesse local, expressão bastante abrangente, detalhada na Lei Orgânica; b) instituir e arrecadar impostos sobre serviços, predial urbano, transmissão Inter vivos de bens imóveis, varejo de combustíveis líquidos (BRASIL, 1988).

Entretanto, no Brasil, o reconhecimento legal e institucional do direito à cidade contrasta com a realidade urbana cotidiana de negação de direitos; em especial, aos “invisíveis” ao processo de planejamento e produção do espaço urbano. Fatores como gênero, raça, idade, etnicidade e renda distribuem desigualmente os ônus e os benefícios da urbanização entre os indivíduos no território (GORS DORF et al., 2016).

Portanto, dar voz as minorias e garantir esses direitos mais inclusivos e abrangentes a todos, deve pautar o planejamento da gestão municipal. A dinâmica da aplicação desses recursos, através de projetos e políticas públicas que pautem uma diversidade social, faz com que essa cidade promova uma urbanização menos desigual, mais humanitária e sustentável sob diversos aspectos administrativos.

4 SALVADOR: HISTÓRIA, CRESCIMENTO E URBANIZAÇÃO

Fundada em 1549, a primeira capital do Brasil, surge inicialmente com duas funções básicas: ocupar e proteger a colônia portuguesa na América e servir como porto de abastecimento a meio caminho do Atlântico Sul. A cidade de Salvador, torna-se, portanto, um importante entreposto comercial, uma cidade porto. Implantada sobre uma falha tectônica, não por acaso, garantindo assim sua segurança, contra possíveis ataques invasores. Assim, Santos (2008) descreve como os serviços, funções administrativas, comércio, produção agrícola e transporte, influenciavam diretamente nas



transformações urbanísticas de Salvador, destacando o comércio como o principal fator de influência da cidade e de sua regionalização.

Salvador aproveitava a valorização da região circundante, primeiro porque presidia às trocas que se faziam, sobretudo, por via d'água, e depois porque era o único entreposto para o abastecimento dessa área, em relação aos produtos que recebia de Portugal (SANTOS, 2008, p. 40).

De acordo com Andrade (2009) a segunda metade do século XVIII e, principalmente, o período do século XIX, Salvador enfrenta um período de decadência política e econômica tendo quatro pontos marcantes: a) transferência estratégica da capital para o Rio de Janeiro em 1763; b) forte concorrência externa - especialmente do Caribe - na produção do açúcar mundial; c) concorrência interna com a expansão do ciclo do café em terras do Paraná e São Paulo e d) estabelecimento, paulatino, de leis que conduziram ao fim do tráfico negreiro (1850) e a abolição da escravatura (1888) (ANDRADE, 2009 p. 19).

Ainda ao final do século XIX e início do século XX houve uma tentativa de impulsionar a economia com a implantação de indústrias, porém esses esforços foram insuficientes, deixando a metrópole baiana atrasada em relação às outras capitais brasileiras e perdendo toda a sua influência regional para a região Sul/Sudeste. Essa ausência no dinamismo da cidade e a incapacidade de organizar apropriadamente o espaço regional, faz com que Salvador tenha um processo urbano desigual no mais amplo sentido.

Essa perda de influência regional, esse retraimento da área metropolitana, deve-se, principalmente, ao fato de Salvador ter sido incapaz de organizar convenientemente seu espaço regional e à ausência de dinamismo próprio à cidade (SANTOS, 2008, p. 55).

Logo, esta antiga cidade transforma-se, agregando outras funções e estabelecendo uma segregação sócio espacial, habitada por diferentes classes sociais, as quais contribuem diretamente para as transformações da paisagem urbana.

Salvador chega ao século XXI como uma complexa nucleação urbana, com mais de dois milhões de habitantes. Uma cidade polinucleada, conurbada com outras concentrações do entorno, possuindo uma economia centralizada nos serviços, especialmente os associados ao turismo, porém, com diversas marcas da exclusão no seu território visíveis na análise da paisagem contemporânea onde ocupações de alta renda fazem vizinhança com áreas paupérrimas. (ANDRADE, 2009, p. 22).

Dessa maneira, a configuração atual da cidade do Salvador é marcada pela aceleração dos processos que promoveram as intensas desigualdades sócio espaciais existentes, promovendo o entendimento da dinâmica urbana a partir da sua base histórica e das transformações espaciais decorrentes da ação social sobre o meio urbano.

Diante do exposto, a cidade do Salvador, consolida-se como núcleo urbano dinâmico, porém inserido periféricamente no "jogo" do capitalismo global e possuindo no seu interior diversos problemas associados, a exemplo da questão da habitação, da não disseminação do "direito à cidade", dos transportes, das questões ambientais, dentre outros. Para Santos (2008), a ocupação do território soteropolitano ocorre de forma



rápida e desordenada levando a falta de um planejamento estratégico de longo prazo e as demandas socioeconômicas resultantes do próprio processo de crescimento da cidade.

5 POLÍTICAS PÚBLICAS X DIREITO À CIDADE: PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SALVADOR – 2017-2020

A construção de uma gestão democrática nas políticas públicas do Brasil, amplia a força do local, e ratifica a gestão municipal como elo indutor e prospector de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento de seu território. O município é uma instância de poder político e é um recorte territorial. É uma das formas de domínio territorial estatal. Na gestão política há uma hierarquização territorial na qual o município é um dos níveis hierárquicos (VITTE, 2006).

O desenvolvimento local deve ser pautado em ações e estratégias em dois sentidos principais: primeiro, em reduzir as desigualdades sociais e melhorar as condições de vida das classes economicamente mais vulneráveis; segundo, em ampliar sua capacidade para fazer avançar a democracia e permitir o direito à cidade para todos. Assim, o planejamento estratégico é um instrumento dinâmico que estabelece objetivos a serem alcançados.

Partindo desta premissa, o planejamento estratégico 2017-2020 da cidade de Salvador representa a consolidação desta nova forma de gestão pública e passa a nortear o trabalho da administração municipal com vistas a tornar Salvador uma cidade mais igualitária, desenvolvida e sustentável, com prioridade às áreas mais carentes. (BAHIA, 2017, p.9).

Elaborado de forma alinhada com o Plano Plurianual (PPA) 2018-2021, o Plano Estratégico 2017-2020 possui, entre as suas muitas referências, o novo Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) e o Programa Salvador 360. Pautado em sete eixos temáticos transversais, com um total de 100 metas e 101 projetos com objetivos que se entrelaçam e se complementam, são eles:

- I. O Eixo Desenvolvimento Humano: tem o objetivo de ampliar a qualidade e a oferta do ensino na rede municipal, reduzir a distorção idade-ano, aumentar o número de vagas no Ensino Integral e conquistar avanços significativos no Índice Nacional de Ensino Público (IDEB). Além do ensino, este Eixo busca desenvolver ainda mais o potencial criativo da capital baiana, através de ações de estímulo às manifestações culturais.
- II. No Eixo Qualidade de Vida: estão definidas as ações para a expansão da atenção básica de saúde e a oferta de procedimentos de média e alta complexidade pelo município. Também integram este Eixo, iniciativas de prevenção de doenças epidêmicas e de estímulo à adoção de hábitos saudáveis pela população.
- III. Eixo Desenvolvimento Social: estabelece a implantação de políticas de combate à desigualdade, ao racismo, à LGBTfobia, à violência contra a mulher, além de ações de assistência às crianças e aos adolescentes em situação de risco social.
- IV. O Eixo Desenvolvimento Urbano e Econômico: define políticas de investimentos públicos para a melhoria da infraestrutura da cidade, a geração de empregos, o estímulo ao empreendedorismo e à microeconomia nas diversas regiões da cidade, a atração de investimentos privados e o incentivo ao turismo. Seu objetivo é promover o desenvolvimento socioeconômico para tornar a cidade



mais dinâmica, produtiva e sustentável, em sintonia com a sua vocação e potencial.

- V. Eixo Desenvolvimento de Serviços Urbanos: define ações de modernização e requalificação dos serviços públicos municipais.
- VI. Eixo Sustentabilidade e Resiliência: visa à implantação de políticas públicas para promover o desenvolvimento sustentável, com o crescimento urbano, a preservação do meio ambiente e a proteção ao cidadão, principalmente ao mais carente e que mora em áreas de risco.
- VII. Eixo Desenvolvimento Institucional e Engajamento do Cidadão: tem as suas ações voltadas para intensificar a aproximação entre a Prefeitura e o cidadão e conferir mais eficiência à gestão municipal, com ênfase na austeridade das despesas de custeio e ampliação dos investimentos voltados para a população, em continuidade à política de gastar menos com a Prefeitura para gastar mais com o cidadão. (BAHIA, 2017, p. 14-17)

Para cada um desses eixos foram definidos metas e projetos articulados com todas as secretarias municipais e a participação da sociedade civil. Existem vários projetos dentro de cada eixo temático, e esses Projetos são constituídos com “Linhas de Ação”; “Meta Associada”; “Marcos de Entrega” e “Orçamento” (BAHIA, 2017). Pode-se destacar pelo menos um projeto, em cada eixo temático, que tenha relação direta com a construção de políticas públicas voltadas para assegurar o direito à cidade.

Figura 1 – Eixos X Projetos X Objetivos

EIXOS	PROJETO	PRINCIPAIS OBJETIVOS
DESENVOLVIMENTO HUMANO	ARTE EM TODA PARTE	•Fortalecer a identidade cultural de Salvador; •Aumentar em 100% o público beneficiado; •Dinamizar a rede produtiva da economia da cultura e •Impactar outros setores e segmentos sociais que demandam inclusão.
QUALIDADE DE VIDA	CIDADE DO ESPORTE	•Ampliar o número de atletas de alto rendimento; •Promover a melhoria da qualidade de vida da população; •Fomentar campeonatos esportivos e •Propiciar a iniciação esportiva para crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social.
DESENVOLVIMENTO SOCIAL	ATENÇÃO ÀS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA	Ampliar o atendimento às pessoas com deficiência, será implantado um novo centro no bairro de Coutos. Esta iniciativa irá beneficiar a população de 22 bairros no Subúrbio Ferroviário que, hoje, enfrenta dificuldade em acessar serviços especializados por falta de centros de atendimento próximos de sua residência.
DESENVOLVIMENTO URBANO E ECONÔMICO	MORAR MELHOR	Para resgatar a cidadania e a autoestima da população nas áreas contempladas, reformar unidades habitacionais e promover a qualidade de vida dos moradores, com obras de requalificação, contemplando casas de baixa renda.
DESENVOLVIMENTO DE SERVIÇOS URBANOS	COMÉRCIO IN-FORMA	Ampliar as medidas de ordenamento territorial do comércio informal, favorecer a circulação de pedestres, aumentar a geração de renda e permitir uma maior valorização do espaço urbano e do seu entorno.
SUSTENTABILIDADE E RESILIÊNCIA	CAPITAL DA MATA ATLÂNTICA	Preservar a cobertura de Mata Atlântica; regenerar áreas degradadas, além de implantar sete novos parques, previstos no PDDU, arborizar 260 espaços públicos e beneficiar diretamente milhares de cidadãos em áreas circunvizinhas aos parques e equipamentos.
DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL E ENGAJAMENTO DO CIDADÃO	OUVINDO NOSSO BAIRRO	Ampliar a participação do cidadão através de ações como a criação de um site e um aplicativo para a votação on-line das obras a serem executadas priorizando as iniciativas da Prefeitura em cada bairro.

FONTE: SALVADOR PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO - 2017-2020
ELABORAÇÃO PRÓPRIA



Pode-se observar, nos exemplos apresentados na Figura 01 acima, que os projetos promovem, inclusão social, ampliação de serviços, sustentabilidade e urbanismo, valorização cultural, participação do coletivo, entre outros. Além destes exemplos, o Planejamento Estratégico de Salvador 2017-2020, contempla outros projetos que agregam e impulsionam a valorização da cidadania, a ampliação de serviços para as comunidades mais carentes, mobilidade urbana e consequentemente o pertencimento à cidade como um direito ampliado para todos.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Verifica-se que a construção e implementação de políticas públicas voltadas para o direito à cidade, deve antes de mais nada assegurar mobilidade, moradia, infraestrutura urbana, serviços públicos, meio ambiente sadio, participação democrática, dentre outros. Para Harvey, somente quando se entender que os que constroem e mantêm a vida urbana têm uma exigência fundamental sobre o que eles produziram, e que uma delas é o direito inalienável de criar uma cidade mais em conformidade com seus verdadeiros desejos, chegaremos a uma política do urbano que venha a fazer sentido (HARVEY, 2014, p. 21).

A Cidade do Salvador se apresenta ainda de maneira muito desigual, seja no seu aspecto urbano, social, econômico e cultural. Observou-se que todo o seu crescimento e expansão urbana criou ao logo do tempo, não só uma desarmonia urbana, mas consequentemente, uma ampla desigualdade estrutural de acesso a serviços, moradia, transporte, educação, saúde, que são os pilares básicos para garantir o direito à cidade.

Na Figura 01 acima, a qual traz uma síntese dos seus 7 eixos temáticos do Planejamento Estratégico 2017-2020 da cidade do Salvador, que visam o desenvolvimento humano, econômico, cultural, urbano, ambiental e social. Destaca-se um projeto, dentre outros, relacionados a cada um desses eixos temáticos, os quais propõem a implantação de ações relacionadas a ampliação e acesso à serviços essenciais, a melhoria do espaço urbano e seu entorno, uma maior acessibilidade para as pessoas com deficiência, ações relacionadas a cultura e ao esporte- fortalecendo a identidade cultural e estimulando a qualidade de vida, a autonomia e a participação do cidadão nas decisões sobre a cidade em que vivem. Essa participação cidadã, pautada por políticas e projetos mais inclusivos, sejam estes de ordem urbana, social, ambiental e cultural, proporcionam uma perspectiva real do direito à cidade.

Assim, a busca pela isonomia e justiça social deve pautar a construção dessas políticas públicas, permitindo não só a soma desses direitos, mas a inter-relação destes com a comunidade, a qual deve participar ativamente dos aspectos fundamentais da cidade em que vivem. Saber que tipo de cidade queremos é uma questão que não pode ser dissociada do saber que tipo de vínculos sociais, relacionamentos com a natureza, estilos de vida, tecnologias e acesso a serviços urbanos se deseja, pois é acima de tudo um direito coletivo.

Diante do exposto, compreendendo que Salvador ainda tem muito a fazer para superar as desigualdades existentes, a implementação de um Planejamento Estratégico que perpassa por eixos temáticos relevantes e transversais, é a consolidação de um novo modelo de gestão municipal. Ou seja, conjugando-se os aspectos sociais, urbanos e políticos promove-se uma cidade mais justa, menos desigual, mais inclusiva, resiliente e democrática.



REFERÊNCIAS

ANDRADE, Adriano Bittencourt. **Geografia de Salvador**. Adriano Bittencourt Andrade, Paulo Roberto Baqueiro Brandão. - 2. ed. Salvador: EDUFBA, 2009. 160 p. : il.

BAHIA. (2017). **Salvador Planejamento Estratégico 2017-2010**. Salvador: Casa Civil/ Prefeitura de Salvador.

BAHIA. Lei nº 9.299 de 07 de dezembro de 2017. Plano Plurianual 2018–2021. Salvador, BA: Casa Civil. Prefeitura de Salvador. Disponível em: <http://casacivil.salvador.ba.gov.br/orcamentos/PPA_2018_2021/include/files/1-%20Documento%20Completo.pdf>. Acesso em: 20 jun, 2020.

BAHIA. Salvador 360. Salvador, BA: Prefeitura de Salvador. Disponível em: <<http://360.salvador.ba.gov.br/>>. Acesso em: 25 jun, 2020.

BAHIA. **Salvador Planejamento Estratégico 2017-2010**. Salvador, BA: Casa Civil. Prefeitura de Salvador.

BENJAMIN, Walter. **Paris do século XIX**. In: KOTHE, Flávio R. Textos de Walter Benjamin. 2. ed. São Paulo: Editora Ática, 1991, p. 30-43.

BRASIL. **Constituição** (1988). **Constituição** da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 10 jul, 2020.

BRASIL. **Lei nº 10.257** de 10 de julho de 2001. Dispõe sobre normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 10 jul, 2020.

GORSDORF, L. F. et al. **Os silêncios da Nova Agenda Urbana da ONU**. Jornal Gazeta do Povo, 6 jul. 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/xAtvqG>>. Acesso em: 10 ago. 2020.

HARVEY, David. **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

LEFEBVRE, Henri. **A Revolução Urbana**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999. ____O direito à cidade. São Paulo: Centauro, 2001.

LOPES, Brenner; AMARAL, Jefferson Ney; CALDAS, Ricardo Wahrendorff. **Políticas Públicas: conceitos e práticas**. Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas de Minas Gerais – Belo Horizonte: Sebrae/MG, 2008.



SAMPAIO, Antônio Heliódoro L. **Formas urbanas: cidade real & cidade ideal.** Contribuição ao estudo urbanístico de Salvador. Salvador: Quarteto Editora / PPG/AU, Faculdade de Arquitetura da UFBA, 1999.

SANTOS, Milton. **O Centro da Cidade de Salvador: Estudo de Geografia Urbana.** 2.ed. Salvador. EDUFBA, 2008. pp. 27-66.

SILVA, José Maria da. **Apresentação de trabalhos acadêmicos: normas e técnicas.** 6 ed. Petrópolis/RJ, Vozes, 2011.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **As Dimensões da participação Cidadã.** CADERNO CRH, Salvador, n. 26/27, p. 179-209, jan./dez. 1997.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O Papel das Políticas Públicas no Desenvolvimento Local e na Transformação da Realidade.** AATR-BA, 2002. Disponível em: < http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a_pdf/03_aatr_pp_papel.pdf >. Acesso em: 12 ago, 2020.

VITTE, Claudete de Castro Silva. **Gestão do desenvolvimento econômico local: algumas considerações. Interações.** Revista Internacional de Desenvolvimento Local. Campo Grande: UCDB, v. 08, n. 13, setembro 2006.

WEBER, Max. **Conceito e Categorias da Cidade** (tradução de Antônio Carlos Pinto Peixoto). in: VELHO, Gilberto (Org). **O Fenômeno Urbano.** Rio de Janeiro: Editora Zahar, 1967, p. 68 a 89.



História e Desenvolvimento no Interior da Bahia: hipóteses para uma agenda de pesquisa

History and Development in the Interior of Bahia: hypotheses for a research agenda

Érico Rodrigo Mineiro Pereira

Mestre em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, Brasil.

Professor Assistente na Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, Brasil.

Email: ericorpereira@gmail.com

Davidson de Magalhães Santos

Mestre em Economia pela Universidade Federal da Bahia, Brasil.

Secretário Estadual do Trabalho Emprego Renda e Esporte da Bahia, Brasil.

Email: davimagalhaes@uol.com.br

Joanemily Maria Ribeiro Alves

Mestranda em Desenvolvimento Regional e Urbano pela Unifacs, Brasil

Especialista em Responsabilidade Civil e Direito do Consumidor pela Unifor, Brasil

Email: joane.malves@hotmail.com

Márcia Couto Mello

Professora Pesquisadora da Universidade Salvador – UNIFACS, BA, Brasil

Email: mellomarcia@uol.com.br

Marília Moreira Cavalcante

Professora Pesquisadora da Universidade Salvador – UNIFACS, BA, Brasil

Email: marilia.cavalcante@unifacs.br

Resumo

Com a utilização de pesquisa bibliográfica, o presente artigo foi construído com o objetivo de enquadrar econômica, teórica e historicamente a cidade de Ibotirama no contexto da Mancha de Pobreza Velho Chico, e de estudos sobre o surgimento das cidades na história, propondo ao mesmo tempo uma agenda de pesquisa para o seu desenvolvimento. Enquanto resultados, pode-se citar o enquadramento teórico da cidade sob os pontos de vista de Mumford (2004), Weber (1967) e Santos (2008) no tocante às questões econômico-sociais e humanas na emergência da cidade. Enquanto agenda de pesquisa, propõe despesas em educação e infraestrutura econômica como hipótese de trabalho para elevar os níveis socioeconômicos do município, no que segue agenda proposta por Pochmann e Silva (2020) para tratar o desequilíbrio federativo apontado para o estado brasileiro.

Palavras-chave: Ibotirama. Desenvolvimento. Mancha de Pobreza São Francisco

Abstract

Using bibliographic research, this article was constructed with the objective of framing economically, theoretically and historically the city of Ibotirama in the context of the Old Chico Poverty Spot, and studies on the emergence of cities in history, while proposing a research agenda for its development. As results, one can mention the theoretical framework of the city from the points of view of Mumford (2004), Weber (1967) and Santos (2008) regarding economic-social and human issues in the city's



emestation. As a research agenda, it proposes expenditures in education and economic infrastructure as a working hypothesis to raise the socioeconomic levels of the municipality, in what follows the agenda proposed by Pochmann e Silva (2020) to treat the federative de-balance pointed to the Brazilian state.

Keywords: Ibotirama. Development. Poverty Spot São Francisco

1 INTRODUÇÃO

O objetivo deste artigo é estabelecer uma agenda de pesquisa com vistas ao desenvolvimento na Mancha de Pobreza do São Francisco, tendo como foco a cidade de Ibotirama com sua história e condições socioeconômicas. Para execução desse objetivo serão apresentados: 1) elementos teóricos da formação das cidades enquanto criação humana, lançando mão de artigos teóricos pertinentes ao tema; 2) exposto o processo de formação histórica da Mancha de Pobreza São Francisco, que abarca aquele município como limítrofe, ressaltando momentos destacados dessa trajetória; e por fim, 3) citados e contextualizados dados socioeconômicos disponíveis para essa realidade, com o intuito de compreender o presente desse sítio com seus desafios no século XXI. A cidade de Ibotirama tem origem relativamente recente, iniciando sua trajetória histórica a partir do Arraial Bom Jardim, vindo depois a conquistar autonomia político-administrativa em 1959 (ARAUJO, 2013). Localiza-se à margem direita do Médio São Francisco, tendo suas origens ligadas muito proximamente ao processo colonizador do território brasileiro com o sistema de Capitanias Hereditárias e Sesmarias. À semelhança do que acontece a outras tantas unidades federativas, possui história relativamente desconhecida, apesar de sua importância regional. Esta pesquisa se justifica, assim, pela necessidade de ampliar o conhecimento que se tem acerca do local, com o que se poderá refletir sobre o seu futuro e seu desenvolvimento. A inquietação que guia essa pesquisa é: quais investimentos em infraestrutura econômica e educacional podem ser feitos de maneira a elevar as condições socioeconômicas da cidade de Ibotirama no contexto da Mancha de Pobreza Velho Chico? Além desta introdução, farão parte deste artigo um box com elementos teóricos na formação das cidades, outro versando sobre a formação histórica, o desenvolvimento econômico e uma agenda econômica possível. Num terceiro momento teremos a metodologia utilizada para a construção do artigo. Finalmente, considerações finais.

2 ALGUNS ELEMENTOS TEÓRICOS NA FORMAÇÃO DAS CIDADES

Na década que finda, a Superintendência de Estudos Socioeconômicos da Bahia desenvolveu dois estudos (citados nas referências desta pesquisa), os quais tratam da pobreza neste Estado. Em “Pobreza na Bahia em 2010: dimensões, territórios e dinâmicas regionais”, a entidade estadual prepara o ambiente de pesquisa para o passo seguinte, dividindo em cinco grupos os 417 municípios baianos. Segundo essa divisão, o Grupo A abarcaria 46 deles; B, 72; o C, 135, o D, 80; enfim, o E, 84. Em “Manchas de Pobreza e Desenvolvimento Regional na Bahia”, por meio dos critérios estabelecidos metodologicamente, chegaram à conclusão de que o penúltimo desses grupos reuniria as piores condições no estado para a pobreza. Foi com foco neste grupo que desenvolveram de maneira amíúde seus estudos, para o que o mesmo foi dividido no que chamaram Manchas de Pobreza, a saber: Mancha de Pobreza São Francisco, Mancha de Pobreza Nordeste, Mancha de Pobreza Litoral e Mancha de Pobreza Sudoeste. O Município de que trata este artigo (Ibotirama) compõe a primeira dessas áreas como cidade limítrofe, diagnosticada ao final como uma das duas piores em

extrema pobreza na Bahia. As dimensões de análise utilizadas foram Demografia, Saúde, Educação, Moradia e Renda.

Figura 1 – Manchas de Pobreza e Desenvolvimento Regional na Bahia

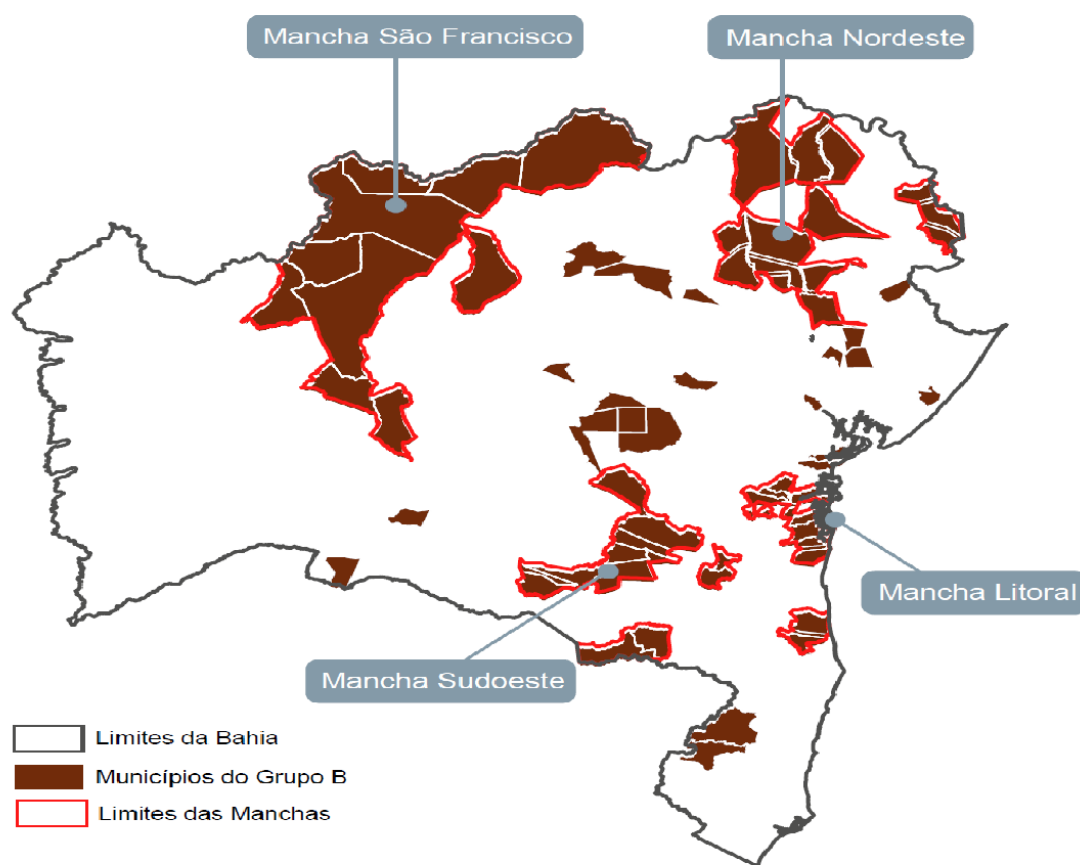


Figura 3
Manchas de pobreza selecionadas no Grupo B – Bahia – 2010

Fonte: SEI, 2017.

À margem direita do Rio São Francisco, no encontro entre rodovias estaduais e federais que trazem pessoas, automóveis e mercadorias das cidades de Bom Jesus da Lapa, Salvador e Brasília, existe uma cidade chamada Ibotirama, cujo sol brilha forte durante a maior parte do ano, e onde vive um povo marcado pelas cantigas entoadas em festivais periódicos e sucessivos de música que já duram 42 anos (em agosto, mês de emancipação política, acontecerá o XLIII) (ARAÚJO, 2013).

À forma de algumas outras, essa localidade possui uma história a qual a liga não somente à história do Brasil e da Bahia, como também à história e à teoria das cidades em geral, guardadas as devidas proporções de tamanho e continente. É um pouco desse contexto que aqui se irá narrar, dadas a escassez e a brevidade do que já existe registrado a respeito, embora de muito valor e importância. Acima de tudo, pretende-se aqui enquadrar a emersão desse canto longínquo do território baiano numa perspectiva mais ampla, vinculando-o em acréscimo a estudos referentes à realidade socioeconômica do Estado da Bahia. De pronto, Araújo et al (2013) afirma que a Fazenda Bom Jardim, que originaria o Arraial Bom Jardim, pertencia a Dona Joana

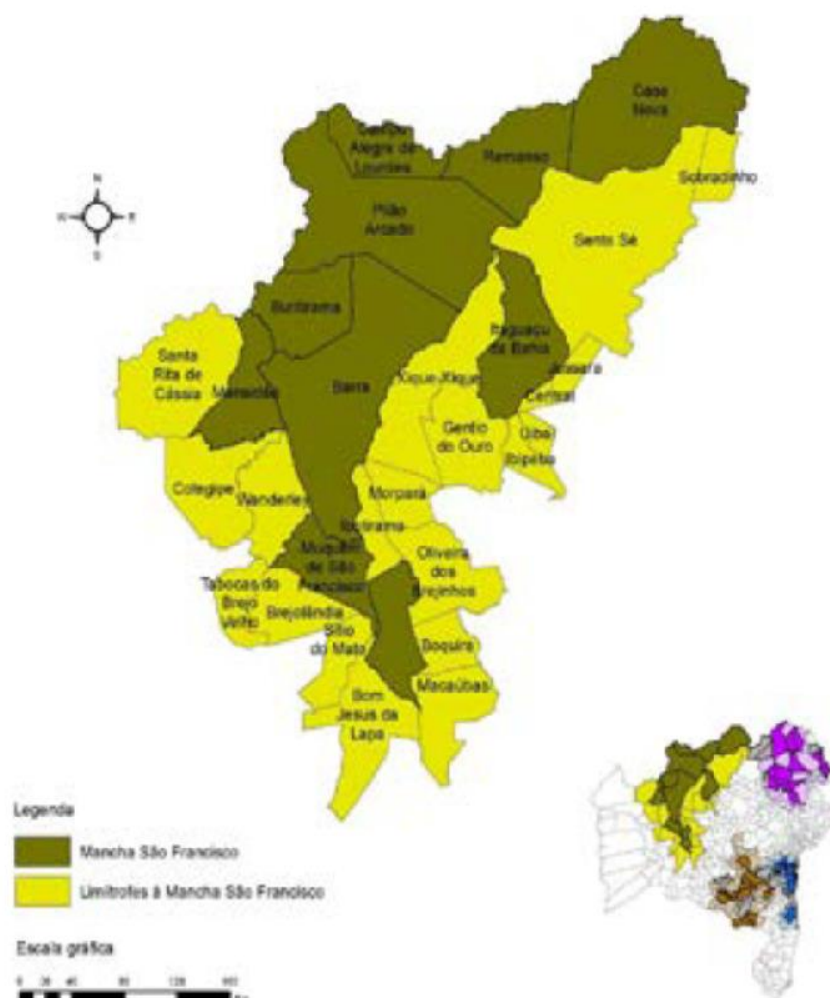


Figura 5
Conjunto São Francisco – Manchas e limitrofes – Bahia – 2016

Fonte: SEI (2016).

Guedes de Brito, filha do Mestre de Campo Antônio Guedes de Brito. Afirmo também que, a 30 de novembro de 1938, por meio do Decreto Estadual nº 11.089, o Arraial Bom Jardim passou a ser chamado Jardinópolis. E que, a 31 de dezembro de 1943, passou Jardinópolis a ser chamada Ibotirama, por via do Decreto-Lei nº 141 (ratificado pelo Decreto Estadual nº 12.978, de 01 de dezembro de 1944). “O Município de Ibotirama foi criado pela Lei nº 1.029, de 14 de agosto de 1958, sendo constituído por dois distritos: Ibotirama (sede) e Boa Vista do Lagamar. Entretanto, sua autonomia só aconteceu a partir de 07 de abril de 1959, com a posse do Prefeito e vereadores eleitos” (ARAÚJO et al, 2013, p. 20).

Antes que se dê continuidade, torna-se necessário buscar conhecer minimamente, na visão selecionada de alguns autores, como emergiram teoricamente as cidades na história, para que depois se proceda à análise pretendida nesta pesquisa. E



aqui é interessante perceber de algumas coincidências neste contexto, mesmo apesar das perspectivas diferentes adotadas pelos três pesquisadores consultados. Sem mais embargo, de uma forma geral se vê que fatores econômicos, humanos e de sobrevivência estiveram presentes nesses momentos, revelando-se, ora mais, ora menos, como decisivos. Busque-se Munford (2004), em texto extenso de horizonte histórico, pormenorizando em seu estudo questões objetivas e subjetivas presentes na constituição de cidades. Para ele, os seres se reuniam a fim de possibilitar a própria existência, aglomerando-se, algo que também propiciava uma necessária variação genética que de outra forma não seria possível. Os vínculos entre o animal humano e o animal não humano ficam aqui explícitos, e o autor nele se baseia sem pejo ou melindre. As cavernas teriam sido, em sua observação, outro meio para formação de cidades, pois muitas delas serviam como locais de “arte e rito” (MUNFORD, 2004, p. 02). Assim como os locais onde eram enterrados os mortos, haja vista que homens e mulheres costumavam voltar ao local da morada definitiva dos que lhes eram caros. O fator alimentação foi outra importante origem. Ao invés de ficarem constantemente transitando, sempre em busca de comida, homens e mulheres teriam se fixado em determinadas localidades. Segundo o autor,

A primeira condição para a existência de um suplemento alimentar amplo e seguro surgiu no período mesolítico, talvez há quinze mil anos. Nesse ponto, começam os arqueólogos a encontrar traços definidos de colonização permanente, da Índia até a área do mar báltico: [...] (MUNFORD, 2004, p. 17).

Weber também aborda a mesma problemática, porém é mais específico quanto à localização do assunto no conhecimento humano. Ao invés de referências arqueológicas, centra atenção na Ciência Econômica. De pronto, num estilo rebuscado e em círculos de raciocínio, ele diz que para dar a algum sítio o nome de cidade é preciso, primeiro, que exista “[...] previamente algum domínio territorial ou, sobretudo, uma sede de principado como centro de um lugar em que exista uma indústria em regime de especialização, para satisfazer suas necessidades econômicas ou políticas, e onde, por isso, se comerciem mercadorias” [...]. Vai mais além e diz que “[...] não é qualquer mercado que transforma a localidade na qual ele existe em “cidade” [...]. Em complemento afirma a necessidade de que haja um “[...] *intercâmbio* regular e não ocasional de *mercadorias* na localidade, como elemento essencial da atividade lucrativa e do abastecimento de seus habitantes, portanto um mercado” (1967, p. 68-69). Conclui dizendo que:

Falaremos de “cidade” no sentido *econômico* quando a população *local* satisfaz uma parte economicamente essencial de sua demanda diária no mercado local e, outra parte essencial também, mediante produtos que os habitantes da *localidade* e a povoação dos arredores produzem ou adquirem para *colocá-los* no mercado. Toda cidade no sentido que aqui damos a essa palavra é um “local de mercado”, quer dizer, conta como centro econômico do estabelecimento com um mercado local e no qual em virtude de uma especialização permanente da produção econômica, também a população não-urbana se abastece de produtos industriais ou de artigos de comércio ou de ambos e, como é natural, os habitantes da cidade trocam os produtos especiais de suas economias respectivas e satisfazem desse modo suas necessidades. [...] (WEBER, 1967, pp. 68-69 – **destaques do autor**).



Sobre o urbano e o rural, esse mesmo autor patenteia que o tipo de relação assim estabelecido “[...] constitui parte de um complexo de fenômenos que se denominou de “economia urbana” e que se opôs, como uma determinada “etapa da economia”, à “economia autárquica”, por um lado, e à economia nacional, por outro [...]” (WEBER, 1967, p. 73).

Por fim, referindo-se ao desenvolvimento do centro de Salvador, Santos (2008) contextualiza essa mesma explicação nas condições do Brasil de meados do século XX. De uma maneira geral, vincula a formação desse sítio à formação histórica do Brasil, haja vista ter sido a Bahia o primeiro grande centro urbano do país. Em sua análise, é marcante a afirmação de ter sido essa cidade o grande porto de exportação dos produtos vindos do interior do Estado, fossem eles a cana-de-açúcar, o cacau, o fumo ou assemelhados. Ou quando registra a utilização desse centro urbano como desagudouro das riquezas enviadas pelos grandes proprietários, do que teriam derivado as muitas oportunidades ali criadas, as grandes construções para moradia e as muitas vias de transporte público, instaladas em função da maior demanda que emerge da grande quantidade de pessoas assim surgida do interior. Em última instância, para ele, a capital da Bahia acabou por ser o espelho de tudo o que ocorria em suas regiões interioranas, inclusive quanto à falta de um móvel próprio de desenvolvimento capaz de gerar crescimento econômico e criação de riquezas. Viriam desse fato a pobreza verificada e a mistura de casarios antigos e portentosos em meio a casebres e vielas escuras e mal afeitas à vivência humana. Tendo em mente essa cidade e o destino das cidades em geral, Pinto de Aguiar, no prefácio ao livro de Milton Santos (1926-2001) exorta:

Reconstruir a cidade, reintegrando-a na sua função primordial de ponto onde se concentram os destinos da civilização, e onde está triunfa do próprio tempo, pelo agrupamento de várias camadas representativas de cada época, é a grande tarefa do nosso século (SANTOS, 2008, p. 11).

Aguiar *apud* Santos (2008), com essas palavras, insinua qual é o destino das cidades afinal. Para muito além da questão econômica, subsistiria um fim humano na emersão desses constructos históricos. Voltando a Munford (2004), o ser humano cria cidades igualando-se muitas vezes a animais não humanos, os quais buscam aglomerações que lhes protegem e possibilitam a vida num mundo potencialmente solitário, desprotegido e inóspito para a existência de vida animal. Ao contrário dessa perspectiva, na literatura consultada, percebe-se que o sentido dado por Weber (1967) e Santos (2008) se relaciona ao que se deu com as revoluções industriais do capitalismo, quando a mercadoria emerge e passa a exigir espaços próprios para produção e circulação, algo aliás demonstrado por autores como Benjamim (1986), Howard (2012), dentre outros.

Araújo *et al* (2013) aponta alguns elementos acerca da cidade de Ibotirama bem coincidentes com aquilo que, direta ou indiretamente, foi apontado pelos autores acima, guardadas as devidas proporções de espaço e tempo, claro. Segundo ele, em termos econômicos Ibotirama é fruto da confluência de três atividades principais: boiadeira, responsável por trazer o gado de Minas Gerais e atravessar com ele o São Francisco; tropeira, que levaria o café da Chapada Diamantina para o Estado Goiás; e a navegação, “[...] que subiam e desciam o Rio São Francisco, [...]”. Outros produtos ali comercializados eram trazidos através das “barcas” e “vapores” para abastecimento da Vila” (ARAÚJO *et al*, 2013, p.18 e 22). Corroborando com o exposto, veja-se que:

o Arraial tornou-se ponto preferido de boiadeiros e tropeiros para travessia do Rio São Francisco (o Arraial estava localizado à margem



direita do Rio). [...]. Os tropeiros vindos da região da Chapada Diamantina traziam cargas de café destinadas ao Estado de Goiás e os boiadeiros passavam com suas boiadas, a nado, não só do Estado de Minas Gerais, mas também das fazendas situadas à margem esquerda do Velho Chico, região conhecida como Ribeira, nome esse conhecido até bem pouco tempo. Com o trânsito de tropeiros e boiadeiros, além das embarcações que subiam e desciam o Rio São Francisco, foi surgindo um pequeno comércio de mercadorias (café, peixe, sal, pedras preciosas, etc...), atraindo pescadores e pessoas de outras localidades, aumentando pouco a pouco o número de moradias” (ARAÚJO *et al*, 2013, p. 19).

A propósito dessa discussão, Araújo *et al* (2013) cita nominalmente três pessoas que ganharam relevo na atividade tropeira desenvolvida na localidade, a saber, “[...] Isidoro José de Souza, Auto Joaquim Pereira e Joaquim Pereira Belo. [...]” (ibidem, p. 22).

Para além desses fatores econômico-comerciais, que marcaram sua história, Ibotirama é uma cidade que realiza há 42 anos, de maneira ininterrupta, um festival de música (FEMPI) frequentado por pessoas da região e de todo o país, ao qual acorrem os moradores locais como quem vai a um evento para celebração de sua cultura e vida. É o ponto de encontro de que fala Pinto de Aguiar. A propósito, o primeiro desses grandes encontros vivos se deu a 1977, originário a partir da organização do Grêmio Litéro Esportivo no Ginásio Normal de Ibotirama em 1964. Em plena ditadura militar, havia pessoas organizando-se, mostrando-se e pensando, algo algumas vezes dificultado por censores. “O governador da Bahia era Roberto Figueira Santos. O presidente do Brasil era o General Ernesto Geisel, eleito indiretamente” (ARAÚJO *et al*, 2013, pp. 87 e 103).

O Festival de Música Popular de Ibotirama - FEMPI foi criado por um grupo de jovens da geração dos anos 60 do século XX, os chamados “Filhos da Revolução” ou “Filhos da Ditadura”. Se falarmos em termos locais: “**Geração Cenecista**”. Jovens que foram as crianças ou adolescentes daquela década e da década de 1970 do século passado, que sofreram todas as influências dos acontecimentos daquela época. Muitos nasceram junto com a cidade. [...] (ARAÚJO *et al*, 2013, p. 102 – **destaques do autor**).

Além do Festival de Música, a localidade conta com outras manifestações de seu povo a exemplo da lenda do vapor encantado. Conta-se que “Até a década de 60 do século XX, [...] Quando um Vapor apitava ou, até mesmo, quando alguém avistava de noite uma luz no rio, uma verdadeira multidão acorria ao Cais e às barrancas para aguardar, com ansiedade, a ancoragem da embarcação. Formava-se uma grande aglomeração festiva”. Mas o Vapor não chegava, deixando em todos tanto uma frustração quanto um encantamento duradouro. “Tal embarcação, transportando fidalgos e vassalos que rumavam para o Alto São Francisco, numa das várias missões de colonização, teria naufragado numa noite de lua cheia, nas proximidades de Ibotirama, enquanto sua tripulação dançava e festejava. [...]” (ibidem, pp. 16-17).

Apesar de todos os problemas que se verá em seguida, é bastante rica a cidade e sua gente. Respiram-se ali música e rio em todos os cantos, além de dinheiros, riquezas e pobreza, todos gerados nos marcos econômicos atuais da civilização ocidental.



3 FORMAÇÃO HISTÓRICA, DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E AGENDA DE PESQUISA

O conceito “desenvolvimento econômico” é algo relativamente novo, discutido com muita ênfase no século XX. Revelou-se em momentos como a crise de 1929, quando milhões de pessoas ficaram desempregadas e postas em situação de fome e miséria. Sobre esse conceito, “[...] Uma primeira corrente de economistas, [...], considera crescimento como sinônimo de desenvolvimento. Já uma segunda “[...] entende que o crescimento econômico é condição indispensável para o desenvolvimento, mas não é condição suficiente. [...]” (SOUZA, 2012, p. 05). Controvérsias à parte, sociedades ocidentais, dos dois lados do Oceano Atlântico, se viram obrigadas a discutir o conceito, quando o livre funcionamento das forças de mercado falhou na alocação eficiente de recursos prevista.

O vocábulo “regional” aplicado ao conceito “desenvolvimento” também é relativamente novo. “O elemento espaço não aparece na análise econômica tradicional: [...]” pois que “[...] a teoria clássica e neoclássica fundamenta-se em um mundo estático e sem dimensões, ... [...]”. Tal quadro teórico de referência não prevaleceu por muito tempo, porém. As “[...] crescentes desigualdades regionais na renda *per capita* são uma prova [...] de que o fator espaço é um elemento importante a ser levado em consideração [...]”. Ascendiam, assim, os estudos econômicos que incluíam tal dimensão como variável importante para explicação dos efeitos resultantes da concentração e localização industrial em certas áreas (SOUZA, 1981, pp. 01 e 03).

Pochmann e Silva (2020) apontam as desigualdades sociais em consequência ao desenvolvimento regional desequilibrado do Brasil. Em recorte histórico a partir da transição economia agroexportadora e industrial, quando a riqueza acumulada em virtude da cultura do café serve como financiadora de atividades industriais, afirmam a desigualdade social enquanto categoria importante da realidade, haja vista a existência desse produto agrícola predominantemente em determinada região do país, vejamos:

A desigualdade regional, marcada por estruturas produtivas distintas, padrões variados de ocupação e renda, assim como estruturas diferenciadas do sistema educacional, produz tecidos sociais igualmente distintos, cuja combinação resulta na preservação do abismo que separa territórios prósperos daqueles marcados pela pobreza. À medida que conseguem compor uma base sólida de acumulação de capital, os estados mais ricos tendem a manter a liderança econômica, distanciando-se dos estados mais pobres a cada nova tentativa de estímulo ao crescimento, dadas as limitações das políticas de desenvolvimento no tocante à incorporação de variáveis de equalização de forças entre os entes federativos, particularmente no que se refere ao sistema educacional e à infraestrutura logística (POCHMANN; SILVA, 2020, pp. 07-08).

A Bahia participa e padece desta problemática, reproduzindo em seu interior igual disparidade econômica entre suas regiões com reflexos na situação socioeconômica de seus habitantes. Dezoito de seus municípios produzem 70% da riqueza estadual. “Essa concentração espacial pode ser observada, em maior magnitude, em quatro cantos do estado, vistos aqui como os extremos geográficos da Bahia, contrastando, por sua vez, com uma pobreza espalhada e diferenciada por/em diversas porções do território estadual, [...]”. “São áreas razoavelmente distintas umas das outras



e com vários territórios entre elas, nos quais, de modo geral, predomina ainda a agricultura familiar de baixo dinamismo econômico relativo, [...]” (SEI, 2017, pp.7-8)

A forma como se insere na divisão nacional do trabalho explica parcialmente essa realidade, haja vista sua condição periférica implicar pouca capacidade de exercer influência política nos rumos que o Brasil assume, constrói e segue. A “[...] forte herança histórica de baixo dinamismo econômico desde o século XIX” seria outro fator explicativo para essa falta de homogeneidade em termos de desenvolvimento econômico e possível bem-estar de suas populações. Num contexto como este os estudos da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia - SEI aqui utilizados restam plenamente concretos enquanto possibilidade de pesquisa, a uma realidade multidimensionalmente dificultosa para a integração de toda a população nos padrões mínimos civilizacionais já alcançados (SEI, 2017).

Tendo por contexto o acima dito, a agenda de pesquisa de que se falou neste artigo compor-se-á de cinco partes, além da introdução. Na primeira o Estado da Bahia será contextualizado metodologicamente nos termos da pesquisa feita pela S.E.I sobre pobreza e Manchas de pobreza, incluindo-se aí a Mancha São Francisco. Num segundo, serão revisitados o conceito de desenvolvimento econômico incluindo-se no contexto a dimensão espacial acima aludida, no que se abarcarão também os investimentos logísticos realizados no período pertinente e possíveis modificações das estruturas econômicas regionais resultantes desses investimentos. Sejam advindos do setor público ou do privado.

Numa terceira parte, teorias educacionais serão relacionadas enquanto causalidade com a questão do desenvolvimento socioeconômico. Além disso, serão pesquisados os indicadores de educação existentes na Mancha de Pobreza São Francisco bem como, da mesma forma que se fez com a infraestrutura logística, os investimentos em infraestrutura educacional nessa mesma região, com eventuais consequências para o desenvolvimento socioeconômico. Numa quarta parte, serão colocados em perspectiva as questões infra estruturais de educação e economia, cotejadas com a problemática da pobreza. Ao final, considerações gerais, com possíveis perspectivas outras apontadas pela pesquisa empreendida em direção a novas perguntas.

A formação econômica e social das regiões Nordeste e São Francisco, especialmente na sua porção setentrional, data dos séculos XVI e XVII. Essas regiões foram constituídas como áreas complementares da produção açucareira do Recôncavo baiano e da então província de Pernambuco. Mediante expansão progressiva da pecuária extensiva, elas produziram para importantes núcleos econômicos, principalmente com a comercialização de gado bovino e mulas, tanto como fonte básica de alimentação como para suprir a necessidade de animais de tração. Mas, desde o final do século XIX, tais atividades complementares entraram em crise, situação que se agravou com a industrialização baiana, em meados do século XX. Durante essa fase, especificamente, houve retração na própria interação entre as duas regiões, agora os núcleos mais dinâmicos da economia baiana. Dada a derrocada da produção açucareira baiana no início do século XX, e mesmo o enfraquecimento relativo da economia açucareira pernambucana ao longo desse século, as possibilidades históricas de essas regiões exercerem qualquer função de complementaridade viram-se retraídas (SEI, 2017, p. 80).



A cidade de Ibotirama, constituindo área limítrofe na metodologia dos estudos da SEI, é incluída indiretamente neste contexto, na medida em que pode se beneficiar do desenvolvimento observado nos municípios que compõem especificamente a Mancha de Pobreza. A saber, Barra, Buritirama, Campo Alegre de Lourdes, Casa Nova, Itaguaçu da Bahia, Mansidão, Muquém de São Francisco, Paratinga, Pilão Arcado e Remanso. São municípios limítrofes Bom Jesus da Lapa, Boquira, Brejolândia, Central, Cotegipe, Gentio do Ouro, Ibipêba, Ibotirama, Jussara, Macaúbas, Morpará, Oliveira dos Brejinhos, Santa Rita de Cássia, Sento Sé, Sobradinho, Tabocas do Brejo Velho, Uibaí, Wanderley e Xique-Xique (SEI, 2017, pp. 105-109).

5 METODOLOGIA

O conhecimento é um desafio desde os primórdios. Os primeiros agrupamentos humanos da história suscitaram questões sobre os porquês das coisas e aspectos relacionados a sobrevivência. A produção econômica avançou na esteira do desenvolvimento da técnica e do aumento da produtividade, causando acelerada urbanização bem como desequilíbrios regionais que inicialmente a Ciência Econômica neoclássica não conseguia ver, dada a sua concepção homogênea de espaço (SOUZA, 1981). O ritmo de vida formatou um tipo específico de desenvolvimento, o qual passou a exigir pesquisas não somente para a compreensão da realidade assim constituída. Havia o desafio de descortinar o tipo de desenvolvimento vivido pelo Brasil do século XXI, com as distorções causadas pela transição economia primário-exportadora / economia industrial em finais do século XIX, conforme preleciona Pochmann e Silva (2020).

Após essa breve introdução, dá-se continuidade à exposição do projeto da agenda pesquisa que se propõe a desenvolver, a qual tem por objeto o desenvolvimento na Mancha de Pobreza São Francisco (SEI, 2017). O objetivo da pesquisa é verificar quais investimentos infra estruturais em logística e educação são suficientes para elevar indicadores como renda, grau de escolaridade, esperança de vida, mortalidade infantil e IDHM da região em análise, de maneira a torna-los equiparáveis aos seus congêneres das Manchas de Pobreza Litoral e Sudoeste. Parte-se da constatação (SEI, 2017) de que a Bahia é desigualmente desenvolvida, fato que implica baixos índices de desenvolvimento socioeconômico em certas áreas.

O material bibliográfico básico para pesquisa se constitui dos textos que trazem os dois estudos da SEI referidos neste projeto acerca da problemática. Outro material básico a ser consultado é o artigo de Pochmann e Silva (2020), o qual traz hipótese contendo relação entre investimentos infra estruturais em logística e educação enquanto condições hipotéticas para alavancar indicadores socioeconômicos importantes. Inescapável será também consultar livros de história, a exemplo de História da Bahia, de Luís Henrique Dias Tavares, uma vez que se pretende compreender a história de formação da Bahia no Brasil.

Uma série de autores foi pensada para dar conta de outros aspectos do projeto. No tocante ao desenvolvimento regional, Sérgio e Neto (2014) trarão ideias de como o Estado brasileiro pensou em determinado tempo o desenvolvimento regional. Nesse mesmo contexto, Brant, Garcia e Lobo (s/d) darão complemento, abordando basicamente uma região do país (Vale do Jequitinhonha), e as possíveis causas para a o grande número de emigrantes nela verificado, relacionando o fato a eventuais níveis insuficientes de desenvolvimento socioeconômico. Como faz parte dos investimentos infra estruturais inversões com potencial ecossistêmico, Matei e Fillipe (s/d) se mostram úteis. Afinal, está incluso na Mancha São Francisco o Rio São Francisco.



Para a questão educacional, outro dos focos trabalhados neste projeto, se lançará mão de Garcia (1988), o qual estuda o nível de participação como fundamental para fazer atuarem os mecanismos do Estado de Bem-Estar social. Em seu artigo, ele entende ser condição necessária ao desenvolvimento socioeconômico tanto a atuação dessa forma de Estado quanto a participação política da cidadania para a cobrança pelas demandas emanadas da sociedade civil. Fundamental também será consultar Souza (1981 e 2012), bem como Vieira e Santos (2012) para entendimento dos conceitos de desenvolvimento econômico e de desenvolvimento econômico e regional. Em termos de desenvolvimento regional, Rota (2007) poderá lançar luzes importantes. Serão consultados tanto livros referentes a desenvolvimento regional no México (BARRERA-JOJAS, 2012), quanto na China, por meio de Wei (2007). Referenciais, diga-se, diferenciados, sendo um latino e outro asiático, regiões distintas, mas palcos de problemas semelhantes quanto à homogeneidade e heterogeneidade do desenvolvimento socioeconômico em países e regiões.

A partir de história oral registrada em livro por pessoas da cidade (ARAÚJO, 2013), que atribui a formação do núcleo inicial ao encontro de comerciantes e boiadeiros, pretende-se aqui fazer o enquadramento teórico e histórico da cidade de Ibotirama. Para tanto, se buscará Luís Henrique Dias Tavares, em seus capítulos VI, VII e XI, os quais trazem, respectivamente, A Questão das Capitanias, Capitanias da Bahia e Formação do Território do Estado da Bahia; Erivaldo Fagundes Neves, com a questão da Gênese da Propriedade Fundiária nos Sertões da Bahia Conquista e Ocupação do Alto Serão da Bahia; e Celso Furtado, com Formação Econômica do Brasil, com capítulo sobre o comércio que se realizava entre os dois lado do Rio São Francisco. Além de Milton Santos, que no capítulo 02 do livro consultado discorre sobre o processo de formação de Salvador, capital do Estado. Consultados também serão Munford e Weber com os quais também se buscará paralelo entre os processos de formação de cidades ao longo da história, mostrando-se inclusive semelhanças com o caso ora estudado. Por fim, utilizando-se dados do IBGE e da SEI, serão mostrados o presente da cidade, fazendo possíveis vinculações entre o que a cidade foi ainda enquanto núcleo inicial e aquilo que faz hoje para sobreviver, bem como perspectivas de crescimento e desenvolvimento.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os estudos da SEI referidos são importantes instrumentos para compreensão e busca de soluções à questão do desenvolvimento na região mais pobre da Bahia, pois ao lado de diagnosticarem a problemática também apontam possíveis caminhos como saída no contexto do desenvolvimento regional. Ao mesmo tempo, no entanto, não se caracterizam como conclusivos, motivo pelo que implicam estudos posteriores. Analisando as diferentes manifestações dos indicadores acima aludidos (Demografia, Renda, Educação, Moradia e Saúde), indicam variações com incidências para mais e para menos nas quatro manchas de pobreza organizadas e analisadas. Não são homogêneos, portanto, esses diferentes territórios. Sobre isso, *Ipsis literis*:

É importante realçar que essa dispersão interna de problemas nas Manchas exige um conhecimento mais detalhado da realidade, para que as políticas sejam pensadas a partir de ações ora generalizantes, ora concentradas, a depender de cada dimensão considerada. Mas todas planejadas previamente e com ações práticas, com divisão de responsabilidade das distintas especialidades, mas convergentes espacial e tematicamente. Tal iniciativa pressupõe a montagem de um



modelo institucional que favoreça a ação integrada de planejamento e com coordenações bem definidas em suas metas temporais (SEI, 2017, p. 100).

Conforme já se viu é neste âmbito que se dará a pesquisa aqui condensada como agenda, a qual focalizará a Mancha de Pobreza São Francisco, uma das duas de maiores índices para extrema pobreza (a outra é a Nordeste). Mas sob um ponto de vista crítico, esses mesmos estudos não incluem em sua análise da pobreza a posse da terra em toda essa região, haja vista ter sido toda ela propriedade de uma só pessoa (Antônio Guedes de Brito), fato com capacidade de influenciar riquezas, pobreza e a qualidade de vida da população. Outrossim, ao não deixar explícito um conceito de desenvolvimento, já que existiriam pelo duas possibilidades para ele, as quais redundariam numa crítica positiva e/ou numa crítica negativa (BONENE, 2014). Afinal, é possível desenvolver tanto para aumentar, por exemplo, a renda *per capita* como para fazer emancipar o ser social das condições de alienação sob as quais vive (CARDOSO; PINTO, s/d). Ou seja, pode-se fazer aumentar o consumo, com emprego e ocupações outras, gerando condições antrópicas importantes para o meio natural. Ou se pode elevar o patamar de conhecimento dos seres sociais acerca da realidade que os cerca, fazendo emergir novas formas sociais de convivência. O conceito de desenvolvimento regional, importante na questão estudada neste artigo, não estaria excluída, vez ser ele derivado do conceito maior de desenvolvimento.

REFERÊNCIAS

ALVES, A.M; NETO, J.M da R. A Nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR II: entre a perspectiva de inovação e a persistência de desafios. **Revista Política e Planejamento Regional**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, julho/dezembro 2014, p. 311 a 338.

ARAÚJO, C [et al.]. **Ibotirama e as Canções de Agosto**. 2 ed.; São Paulo: Scortecci, 2013.

BARBOSA, C. **A Dama do Velho Chico**. Rio de Janeiro: Bom Texto, 2002.

BARRERA-ROJAS, M.Á. Desarrollo Regional y Urbano. In: Calva, J. L. (Coord.) (2012). **Desarrollo Regional y Urbano, Colección Análisis Estratégico para el Desarrollo**. México: Juan Pablos Editor-Consejo Nacional de Universitarios, Vol. 13, 338 pp.

BONENTE, B.I. Desenvolvimento em Marx e na Teoria Econômica: por uma crítica negativa do desenvolvimento capitalista. **Marx e o Marxismo**. V. 2, n. 3, ago/dez 2014.

BRANTI, T.C; GARCIA, R.A; LOBO, C.F.F. **Análise Preliminar Sobre Emigração, Desenvolvimento Regional e Desigualdade no Vale do Jequitinhonha - MG**. Disponível em repositorio.ufmg.br. Acesso a 10 de julho de 2020.

CARDOSO, T.M.L; PINTO, E.C. **Teorias do Desenvolvimento**: uma análise marxista para além da acumulação. Disponível na internet em: https://www.bnb.gov.br/documents/160445/781488/2M3_Art_1.p... Acesso em: 23 de julho de 2020.



FURTADO, C. **Formação Econômica do Brasil**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1963.

MATEI, A.P; FILIPPI, E.E. **O Bioma Pampa e o Desenvolvimento Regional no Rio Grande do sul**. Disponível na internet. s/d.

MUNFORD, L. **A Cidade na História** – suas origens, transformações e perspectivas. 4 ed.; São Paulo: Martins Fontes, 2004.

NEVES, E.F. **Estrutura Fundiária e Dinâmica Mercantil** – Alto Sertão da, séculos XVIII e XIX. Salvador: EDUFBA; Feira de Santana: UEFS, 2005.

PERRONS, D. Regional performance and inequality: linking economic and social development through a capabilities approach. **Cambridge Journal of Regions, Economy and Society**, 2012, 5, p.15–29

POCHMANN, M; SILVA, L. C. Concentração Espacial da Produção e Desigualdades Sociais. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v.22, 2020.

SANTOS, M. **O Centro da Cidade de Salvador** – Estudo de Geografia Urbana. 2 ed.; São Paulo: Editora Universidade de São Paulo; Salvador: EDUFBA, 2008.

SOUZA, N. de J. Economia Regional: conceito e fundamentos teóricos. **Revista Perspectiva Econômica**, Ano XVI, v. 11, n. 32, 1981.

SOUZA, N. de J. **Desenvolvimento Econômico**. 6 ed.; São Paulo: Atlas, 2012.

SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS SOCIAIS E ECONÔMICOS NA BAHIA. Pobreza na Bahia em 2010: dimensões, territórios e dinâmicas regionais. Salvador: **SEI**, 2014 (Série Estudos e Pesquisas).

SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA (SEI). Manchas de Pobreza e Desenvolvimento Regional na Bahia. Salvador: **SEI**, 2017 (Série Estudos e Pesquisas).

TAVARES, L.H.D. **História da Bahia**. 11 ed. São Paulo: Editora da UNESP; Salvador: EDUFBA, 2008.

WEBER, M. Conceito e Categorias de Cidade. In: VELHO, G.O (org.). **O Fenômeno Urbano**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.



Processo de urbanização soteropolitana e sua relação com a degradação ambiental

Urbanization process in Salvador and its relationship with environmental degradation

Mariane Reis Vila Verde

Mestre e doutoranda em Desenvolvimento Regional e Urbano pela
Universidade Salvador – UNIFACS, Brasil.
Discente PPDRU - Bolsista FAPESB.
Email: mariane.vila@gmail.com

Leonardo Silvério Gonçalves de Santana

Mestrando em Desenvolvimento Regional e Urbano pela
Universidade Salvador – UNIFACS, Brasil.
Discente PPDRU– Bolsista CNPq Brasil.
Email: l_silverio@hotmail.com

Priscila Nascimento Ladeia de Almeida

Mestre em Desenvolvimento Regional e Urbano pela
Universidade Salvador – UNIFACS, Brasil.
Email: priscila_ladeia@yahoo.com.br

Renato Barbosa Reis

Doutor em Biotecnologia em Saúde e Medicina
Investigativa, pelo Centro de Pesquisa Gonçalo Moniz
- Fundação Oswaldo Cruz, CPQGM, Brasil.
Docente – Universidade Salvador – UNIFACS
Email: georeis@gmail.com

Marcia M. Couto Mello

Doutora em Arquitetura e Urbanismo
— Universidade Federal da Bahia - UFBA
Docente na Universidade Salvador - UNIFACS
Email: mellomarcia@uol.com.br

Marília Moreira Cavalcante

Doutora em Arquitetura e Urbanismo
— Universidade Federal da Bahia - UFBA
Docente na Universidade Salvador - UNIFACS
Email: marília.cavalcante@unifacs.br

Resumo

O tecido urbano das cidades se apresenta como resultante dos processos de interação entre indivíduos e o meio natural, neste sentido, teoricamente, o aspecto da urbanização tende a refletir o progresso e desenvolvimento da sociedade. Entretanto, a segregação social, degradação ambiental e carência de serviços e de infraestrutura compõem as problemáticas comuns de quase todas as grandes metrópoles brasileiras. O objetivo deste artigo é analisar como o processo de expansão da cidade impacta diretamente na degradação do Parque São Bartomoleu, situado na região do Subúrbio Ferroviário de Salvador, Bahia. A metodologia adotada neste artigo abrange a revisão bibliográfica



acerca da temática e, desta forma, os resultados obtidos ratificam que a ocupação desordenada possibilita a redução das áreas verdes livres e da qualidade de vida urbana.

Palavras-chave: Urbanização. Ocupação desordenada. Degradação ambiental.

Abstract

The urban fabric of cities appears as a result of the processes of interaction between individuals and the natural environment, in this sense, theoretically, the aspect of urbanization tends to reflect the progress and development of society. However, social segregation, environmental degradation and lack of services and infrastructure make up the common problems of almost all major Brazilian cities. The purpose of this article is to analyze how the city's expansion process directly impacts the degradation of São Bartomoleu Park, located in the Suburbio Ferroviário de Salvador, Bahia. The methodology adopted in this article covers the bibliographic review on the subject and, thus, the results obtained confirm that the disorderly occupation allows the reduction of free green areas and of quality of urban life.

Keywords: Urbanization. Disordered occupation. Ambiental degradation.

1 INTRODUÇÃO

A urbanização pode ser entendida como um fenômeno complexo, que no passado estava associado ao aumento da população e da extensão territorial das cidades, contudo, diante dos novos cenários urbanos, tal entendimento adota uma maior amplitude. Entre as inúmeras decorrências, o conturbado processo de urbanização das cidades brasileiras provocou duas graves problemáticas: a exclusão social e especulação imobiliária, ambas contribuem com o aumento das áreas periféricas e com a sobrecarga a infraestrutura urbana (IBGE, 2016; MORAES, 2006).

Na questão da saúde pública, a urbanização tem impacto direto sobre o meio ambiente, podendo ser mensurado através dos fatores sociodemográficos relacionados ao crescimento populacional, distribuição de renda, manutenção das áreas verdes livres, e abrangência dos serviços públicos de saúde, educação e saneamento básico. Neste sentido, o acesso ao saneamento é entendido como um determinante social de saúde urbana, o conjunto de infraestrutura e serviços de fornecimento de água, limpeza urbana, coleta e a destinação final dos esgotos, das águas pluviais e dos resíduos sólidos, de forma a prevenir doenças e, consequentemente, promover a saúde (BRASIL, 2015; KLIGERMAN et al., 2007; SANTOS, 2009a).

O processo de urbanização do Brasil se desenvolveu a partir do êxodo rural incentivado pela industrialização e os diferentes ciclos econômicos vivenciados. O inchamento das grandes cidades e a sua deficiência em atender as constantes demandas são reflexos notórios deste processo de migração. Igualmente, a cidade de Salvador vivenciou um grande crescimento populacional no último século, a ocupação do território de forma distinta configurou a organização do seu tecido urbano atual, tendo a classe mais baixa concentrada na região do miolo e do subúrbio, orla da Baía de Todos os Santos, enquanto a classe alta avança pela Orla Atlântica (SERPA, 2007b).

O Subúrbio Ferroviário de Salvador se destaca como uma região formada por bairros populares, originados sem a devida atenção e controle do poder público. Desta forma, apresenta-se como uma das áreas mais precárias da cidade, abarcando problemas habitacionais, altos índices de violência, deficiência de infraestrutura urbana, escassez de serviços públicos, poluição, degradação ambiental, como também, uma maior convivência com animais vetores de doenças (CARVALHO; PEREIRA, 2008; SERPA, 2007b).



O processo de ocupação de Salvador implicou diretamente na redução das áreas verdes da cidade. O Parque São Bartolomeu, objeto de estudo da pesquisa, está localizado no bairro de Pirajá, no Subúrbio, e suas atuais características comprovam que a rápida expansão atrelada à fragilidade legislativa e a ausência da fiscalização são os fatores que mais contribuem para o adensamento maciço do solo, e, conseqüentemente, a redução dos poucos espaços verdes ainda existentes na cidade. Diante disso, o presente artigo tem como objetivo estudar a relação entre o processo de urbanização da cidade de Salvador com a antropização da área verde do Parque São Bartolomeu.

Para aclarar a pesquisa, além da introdução, metodologia e conclusão, o artigo foi dividido em três partes. Inicialmente se aborda o processo de urbanização brasileira e os instrumentos legais de ordenamento do uso e ocupação do solo; a segunda parte explana a abordagem histórica da evolução da cidade de Salvador, e por fim, a caracterização e ocupação do Parque São Bartolomeu será abordada na última secção.

1.1 Metodologia

Para Gil (2008), toda pesquisa busca apontar respostas para problemas diversos, e esse objetivo é alcançado mediante adoção de procedimentos científicos. O presente artigo foi desenvolvido através de revisão bibliográfica e pesquisa documental acerca dos assuntos pertinentes ao fenômeno estudado.

Para cumprir o objetivo de pesquisa, buscou-se a construção do referencial teórico a partir das considerações sobre o processo de urbanização e suas conseqüências na antropização e degradação ambiental, tais conceitos balizaram a análise descritiva e a compilação das diretrizes de estudo.

2 URBANIZAÇÃO BRASILEIRA E OS INSTRUMENTOS LEGAIS

O processo de urbanização no Brasil está relacionado aos movimentos migratórios internos atrelados aos ciclos econômicos, sendo a industrialização o estopim das grandes migrações. Com a revolução industrial a cidade torna-se a residência dos trabalhadores do campo e senhores de engenhos, o processo de migração ocasiona na expansão das cidades e, conseqüentemente, na rápida transformação dos espaços urbanos (SANTOS, 2009b).

Santos (2009b) reportou que entre as décadas de 20 e 40, ocorreu o maior crescimento da população urbana, chegando aproximadamente 20%. Na década de 70 ocorreu um equilíbrio entre a população rural e urbana com, respectivamente, 44% e 56%. Segundo o IBGE (2017), a partir dos anos 80 a população brasileira urbana cresceu, alcançando, no ano de 2010, o percentual de 84% residindo em áreas urbanas.

Com a crescente busca por emprego e melhores condições de vida a cidade passa a ser vista como uma real oportunidade, atraindo grandes massas populacionais, as metrópoles se expandem para além dos limites originais e ganham áreas periféricas. Segundo Monte-Mór (2006), na busca pelo embelezamento e ordenamento dos espaços consolidados importavam-se modelos de planos urbanos europeus. Mediante o desenho peculiar das metrópoles brasileiras, diversos profissionais foram incorporados, a exemplo de médicos e engenheiros sanitaristas, que tratavam das questões arquitetônicas e estéticas objetivando resolver problemas técnicos.

Para Maricato (1996), a importação de planos europeus deu início à exclusão da população pobre das cidades, resultando na consolidação das periferias, morros, várzeas e subúrbios sem qualquer planejamento, transformando-se em locais de epidemias e concentração de problemas sociais.



Diante da ausência de adoção de um planejamento urbano original e eficaz, durante o acelerado crescimento populacional, os centros urbanos se desenvolveram sem a devida atenção as novas demandas de ocupação urbana e sem a manutenção das áreas verdes. Verifica-se que, no Brasil, o urbanismo surge na tentativa de solucionar os problemas oriundos da revolução industrial e seus reflexos negativos, que geraram espaços urbanos consolidados por ocupações desordenadas, com habitações em locais insalubres e sem as mínimas condições de infraestrutura que suportassem o alto adensamento.

Nas metrópoles brasileiras, no final do século XX, ganham cada vez mais destaque as discussões acerca da desigualdade social, segregação territorial e degradação do meio ambiente. Para Maricato (2003), a ocupação ilegal do solo é acobertada pelo Estado conforme interesses obscuros, principalmente, quando influenciado pelo mercado imobiliário e seu grande poder especulativo. Desta forma, o cumprimento das leis se alinha a valorização da terra, ou seja, a lei torna-se um mecanismo que atende os anseios dos investidores, aumentando a segregação e exclusão no contexto urbano ao confinar a população com renda baixa em locais inapropriados e sem assistência.

As áreas ocupadas de maneira inadequada, consolidadas sem o devido planejamento, compõem um ambiente vulnerável a risco de desastres e de saúde pública. A constante expansão urbana ocasiona na impermeabilização do solo em larga escala sem as devidas precauções, a exemplo disso, nos períodos chuvosos aumentam o escoamento superficial e o volume dos rios, ocasionando em transbordamento. Ao considerar que a maioria dos rios urbanos encontram-se comprometidos com depósitos de esgotos, as temporadas de altas precipitações pluviométricas, são acompanhadas por tragédias urbanas e com frequência são vistas situações de inundações. Devido à ausência do saneamento básico, tais situações tornam-se o fator agravante para a proliferação de doenças (MARICATO, 1996).

A ausência de saneamento básico expõe toda uma população, quase que de forma igualitária, aos riscos de doenças que podem evoluir a casos de óbitos. Segundo o Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH) de 2006, disponibilizados pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, 2006), a ausência de esgotamento sanitário reflete diretamente na saúde e na educação das crianças, pois em decorrências das doenças se diminui a frequência escolar. Tal aspecto impacta diretamente nos pilares do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e, portanto, a urgência dos investimentos em saneamento básico em locais precários de infraestrutura sanitária visa à redução dos riscos imediatos, tal como, a melhoria da qualidade de vida urbana.

A ausência da universalização de infraestrutura nas cidades foi descrita por Villaça (2003), ao afirmar que a problemática é devido à segregação urbana, demonstrando que nas regiões metropolitanas brasileiras e nas cidades de porte médio ocorrem o mesmo padrão desigual, tendo a destinação de recursos públicos em infraestrutura sanitária, educação e conscientização concentradas nos locais de ocupação da classe média e alta. A segregação espacial está presente em todas as metrópoles, representada nos padrões estéticos construtivos diferenciados e nos contrastes entre os bairros, expondo a condição econômica e social como fatores contribuintes para a desigualdade.

As favelas brasileiras são marcadas por habitações desordenadas, carência de serviços básicos como abastecimento de água, energia, esgotamento sanitário, transporte público, policiamento, e necessitam de ações do Estado e obras de infraestrutura para à melhoria de tais condições. O desenvolvimento está atrelado à qualidade de vida,



educação, acesso aos recursos públicos e direitos sociais, na visão de Amartya Sen (2000, p. 18), deve ocorrer à remoção das principais fontes de privação de liberdade, tais como, a pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos.

Neste sentido, o Estado possui o dever de realizar a implantação de políticas públicas que regulamente o uso e a ocupação do solo, bem como, identificar áreas precárias de infraestruturas de saneamento básico, englobando o abastecimento de água, esgotamento sanitário e coleta de resíduos sólidos. Faz-se necessário que a atualização e regulamentação dos Planos Diretores, Estatuto da Cidade e Leis de Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo estejam em consonância com a cidade real e atendam de forma igualitária as necessidades da população, identificando as deficiências atuais e antevendo as demandas futuras.

As metrópoles brasileiras sofreram diferentes transformações ao longo do processo de urbanização, contudo, de forma quase unânime, apresentam problemáticas bem similares. Neste contexto, o crescimento urbano e o desenvolvimento das atividades requerem uma maior atenção do poder público em criar, promulgar e fiscalizar o cumprimento das leis que regulam e ordenam o uso e ocupação do solo, visto que, compete ao Estado o protagonismo no planejamento urbano das cidades.

A Constituição Federal (Brasil, 1988), Arts. 182 e 183 do Capítulo II, trata da Política Urbana e considera dever do poder municipal a responsabilidade pelo planejamento urbano, parcelamento e ordenamento do uso do solo, tendo em vista interferências nos aspectos jurídico, políticos e administrativos, dando ao município autonomia na gestão urbana com o objetivo de ordenar o desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Seguindo as diretrizes regulamentadas no Capítulo II da Constituição Federação, surge o Estatuto da Cidade, projeto de lei criado em 1989, sancionado pela Lei 10.257 em 10 de julho de 2001, que “estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental” (BRASIL, 2004, p. 17).

O Estatuto da Cidade engloba um conjunto de diretrizes e instrumentos de ordem pública e interesse social, que devem ser aplicados com o objetivo de sanar as problemáticas de desigualdade social e territorial nas cidades, combinados com o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) das cidades, embasam uma ordem urbanística que trabalha em conjunto com instrumentos jurídicos (BRASIL, 2004).

O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano consta no art. 182 da Constituição Federal (Brasil, 1988, capítulo II da Política Urbana) e é visto como um instrumento fundamental para políticas de desenvolvimento e expansão urbana de competência municipal. A elaboração do PDDU é realizada dentro das diretrizes sociais, econômicas, ambientais, com técnicas horizontais de curto, médio e longo prazo, com a participação do poder público municipal e da sociedade, e sua aplicabilidade visa à proteção dos recursos naturais, bem-estar e qualidade de vida da população, compreendendo o direito à cidade com moradia, saneamento, segurança, serviços públicos, educação, saúde, cultura, acesso a equipamentos públicos de lazer e mobilidade urbana (SALVADOR, 2016).

O Estatuto da Cidade impulsiona a autonomia da gestão municipal e o Plano Diretor garante o estabelecimento das diretrizes legais de desenvolvimento urbano, contudo, para que tais instrumentos urbanísticos funcionem ambos devem estar ajustados com a cidade real e com os anseios da população, devem ser atualizados



periodicamente, além de possuir ferramentas de aplicabilidade, fiscalização e mensuração dos resultados da gestão pública.

Na cidade de Salvador, a primeira tentativa de receber o título de Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano foi implantada em 1985, e permaneceu em vigor até ser substituído pelo PDDU/2004, Lei nº 6.586/04. Ao longo dos anos seguintes ocorreram inúmeras discussões e controvérsias envolvendo as alterações e brechas nas legislações municipais. O Plano Diretor mais recente de Salvador foi promulgado em 2016, na forma de Lei nº 9069, e também foi marcado por críticas quanto à participação efetiva da sociedade, contrariando assim o Estatuto da Cidade que assegura a participação social no processo de planejamento e tomada de decisões (TEIXEIRA, 2006; PINHO, 2017).

A delonga na elaboração e aprovação de um novo PDDU permitiu que Salvador se desenvolvesse sob a vigência de um plano urbanístico obsoleto o que refletiu diretamente no aumento da segregação espacial, ampliação das ocupações irregulares, periferação da cidade e precarização dos serviços públicos. A consolidação desses aspectos também representa a célere degradação ambiental, a exemplo dos impactos constatados no Parque São Bartolomeu, objeto de estudo da pesquisa. Logo, a impotência do poder municipal se evidencia na imprudente incompatibilidade entre teoria e prática, observada nas ocupações irregulares desacerbadas que afrontam as legislações vigentes.

3 PROCESSO DE URBANIZAÇÃO DA CIDADE DE SALVADOR/BA

A cidade de Salvador, primeira capital do Brasil, foi fundada em 29 de março de 1549, e tem delimitações visualmente claras que a repartiu entre a cidade baixa e a cidade alta, e respectivamente, uma região destinava-se as atividades portuárias e comerciais enquanto a outra concentrava os órgãos administrativos e as residências da aristocracia da época. Com o aterro realizado no bairro do Comércio, avançando sobre o mar da Baía de Todos os Santos, e com a implantação do transporte sobre trilhos, a cidade baixa adquire novas extensões. A modernização da cidade abrange o então Subúrbio Ferroviário de Salvador, que do ponto de vista de Serpa (2007a), ganhou destaque em 1850 com o desenvolvimento das linhas de trens e em 1875 com a implantação de indústria têxtil e da vila operária, destinada a moradia dos funcionários, acarretando no surgimento de novos bairros.

O período entre o século XIX a meados do século XX foi marcado pelo decréscimo econômico e crescimento populacional. Segundo Santos (2009b), Salvador abrigava cerca de 129 mil habitantes, em 1872, e nas três décadas seguintes assistiu o acréscimo de 63% na sua população, consentindo uma expressiva pluralidade nas formas de habitação. Para Carvalho e Pereira (2008), a segregação espacial criou “cidades internas” inseridas em Salvador, a evolução urbana dos anos 1600 a 1940 ocasionou modificações na estrutura espacial, e posteriormente, a saturação e perda de prestígio do centro antigo ampliou a especulação imobiliária em outras regiões da cidade, surgindo assim, novos bairros residenciais, comerciais e as novas centralidades.

Fernandes (2010) explana que a cidade se desenvolve alheia a planos e regulamentações, principalmente no que tange o uso e ocupação do solo, e somente no século XX são adotadas políticas de modernização mais enérgicas. As principais tratativas acerca do urbanismo de Salvador surgem nos anos 30, quando o Governo e Prefeitura lançam a Semana de Urbanismo, objetivando discutir as problemáticas evidenciadas na infraestrutura urbana obsoleta decorrentes da estagnação econômica. Destaca-se a criação do Escritório do Plano de Urbanismo da Cidade do Salvador



(EPUCS) e, em 1942, a assinatura do contrato com o engenheiro sanitarista Mário Leal Ferreira, o responsável pela elaboração de um plano urbanístico técnico e multidisciplinar que interpretasse a cidade como um espaço em constante evolução e visasse o bem-estar da sociedade.

Para Fernandes (2010), a elaboração do plano urbanístico realizado através da cooperação entre a iniciativa privada e a administração pública representava a possibilidade de construção de uma nova cultura. Para reafirmar as diretrizes urbanísticas compartilhadas e para a continuidade do processo o plano foi transformado em lei. Entretanto, o EPUCS viria a ser encerrado e o código municipal permaneceu sem alterações por dez anos, essa defasagem refletiu no avanço das ocupações subnormais, no crescimento informal da cidade, obsolescência da infraestrutura urbana e na degradação ambiental.

Conforme Carvalho e Pereira (2008), em 1940 a ocupação do Subúrbio Ferroviário se destaca pela fundação de loteamentos populares. Nos anos 50, intensifica-se o movimento migratório do campo e os ex-trabalhadores das lavouras, que buscaram uma recolocação no setor industrial, encontram no Subúrbio a opção de moradia mais barata. Para atender as demandas de crescimento o acesso ao Subúrbio é facilitado com a construção da Avenida Afrânio Peixoto, conhecida como Av. Suburbana, em 1969, o que ocasionou uma significativa expansão dos bairros de Plataforma, Paripe, Periperi e Coutos.

Gordilho (2002) destaca que a implantação de conjuntos habitacionais na Península de Itapagipe, região do Subúrbio, financiados pelo Banco Nacional de Habitação (BNH), surgem como alternativa de reduzir o déficit habitacional e os impactos das ocupações irregulares:

[...] na consolidação do mercado imobiliário dos anos 60 até os anos 80, destaca-se, sobretudo, a produção habitacional através dos financiamentos promovidos pelo BNH/SFH (Lei nº 4.380), visando promover a construção e a aquisição da casa própria, especialmente para as classes de menor renda, que foram responsáveis por uma ampla produção do parque imobiliário e da infraestrutura urbana; apenas pela URBIS, na RMS – Região Metropolitana de Salvador, foram produzidos em torno de 45 mil unidades habitacionais, até meados dos anos oitenta Gordilho (2002, p. 170).

Para Carvalho e Pereira (2008), nos anos de 1970 a 1980, consolidou-se uma nova centralidade, afastada do centro antigo, e marcada pela construção da Avenida Paralela, do Centro Administrativo, Rodoviária e do Shopping Iguatemi. A concentração de investimentos e construções balizou a expansão da cidade em três vetores: orla, constituindo a área nobre de destaque da produção imobiliária e dos investimentos públicos; o miolo, localizado no centro geográfico do município e marcado pela ocupação de conjuntos residenciais financiados pelo Sistema Financeiro de Habitação (SFH), voltados para a classe média baixa; e o Subúrbio concentrando lotes populares e invasões descontroladas de áreas livres, tornando-se a região mais precária e mais carente da cidade.

A concentração de renda, omissão do poder público e os padrões de consumo e moradia contribuíram para consolidação da segregação urbana, representada nas formas de vivenciar a cidade. Para Serpa (2007b), a organização do território soteropolitano representa o poder econômico de cada classe prevalecendo a distinção espacial, onde a parcela de menor renda se espalha pela faixa de Orla da Baía de Todos os Santos até o miolo da cidade, enquanto a classe alta se concentra na faixa da Orla Atlântica.



De acordo com Carvalho e Pereira (2008), a compreensão acerca da ocupação da cidade não deve se limitar apenas a dimensão sócio-ocupacional, pois o seu desdobramento demonstra claramente a segregação racial existente, reflexo do processo histórico. Ao se debruçar sobre uma análise esquemática de Salvador, se observam três cidades “internas” delimitadas pelos vetores de crescimento e associadas à composição racial de cada espaço, sendo elas: a cidade tradicional, a moderna e a precária. A população branca se concentra na cidade moderna, áreas nobres com construções de alto padrão, grandes centros de consumo e serviços, os pardos habitam a área popular da cidade tradicional, local sem crescimento expressivo, enquanto os negros predominam na cidade precária, área popular caracterizada pelo adensamento do solo e construções irregulares.

A cidade precária, na qual o Subúrbio Ferroviário está inserido, teve seu processo da expansão balizado pela ocupação desordenada, inchamento populacional e baixos investimentos públicos, enfrentado assim, grandes problemáticas como desemprego, aumento da pobreza, déficit habitacional, sobrecarga da infraestrutura existente, aumento de violência e demais consequências (SERPA, 2007b).

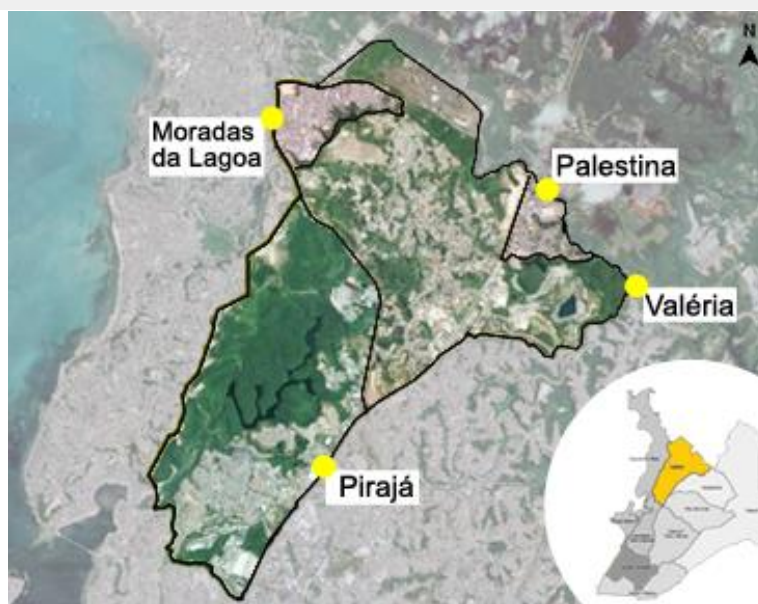
A forma como a capital baiana foi ocupada, transformou-a em uma cidade heterogênea com desigualdades notórias. Tragédias urbanas se perpetuaram ao longo das décadas como tristes heranças da ausência de um planejamento urbano eficiente. No presente, Salvador possui diversos bairros limítrofes com configurações totalmente opostas, sua população vivencia diferentes realidades, os investimentos aparentam-se insuficientes e o capital segue ditando as regras da especulação imobiliária. Neste cenário, a segregação socioespacial se apresenta como uma problemática urbana quase que insolúvel.

O Parque São Bartolomeu, assim como o seu entorno, encontra-se localizado na cidade precária, na cidade baixa de Salvador. Trata-se de um equipamento urbano de grande contribuição, tanto pelo aspecto sociocultural, quanto pela importância ambiental. Entre outras configurações, o parque encontra-se circundado por moradias de baixo padrão arquitetônico, construções irregulares e pouca infraestrutura urbana, fatores que possibilitam uma maior degradação ambiental desta área de proteção ambiental.

4 OCUPAÇÃO DO PARQUE SÃO BARTOLOMEU E SEU ENTORNO

O Parque São Bartolomeu, juntamente com os seus vizinhos, o Parque Metropolitano de Pirajá e o Parque Lagoa da Paixão, se encontram na região do subúrbio e juntos compõem a lista dos dez parques urbanos de Salvador.

Figura 1: Bairros que compõem a Prefeitura-Bairro X - Valéria



Fonte: Elaboração do autor, adaptado da Conder (2016).

A Figura 1 apresenta os bairros de Moradas da Lagoa, Valéria, Palestina e Pirajá, que compõem a Prefeitura-Bairro X - Valéria, uma das dez regiões administrativas de articulação com a comunidade, do município de Salvador, Bahia. O Parque São Bartolomeu está situado no bairro de Pirajá, e de acordo com a Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia, Conder (2016), no ano de 2010 Pirajá apresentava uma área aproximada de 10,9 km², possuindo 33.341 habitantes, dos quais 52,6% do sexo feminino, sendo o bairro mais populoso da Prefeitura-Bairro X. A densidade demográfica registrada em 2010 foi de 30,46 hab/ha (habitantes por hectare), destaca-se a densidade do bairro vizinho, a Morada da Lagoa, com 120,39 hab/ha.

Em relação ao rendimento nominal médio dos responsáveis por domicílios particulares permanentes do bairro de Pirajá, de acordo com o censo 2010, o valor foi de R\$ 1.027, sendo que aproximadamente 41% da população responsável pelo domicílio recebiam de 0 a 1 salário mínimo e 36% de 1 a 3 salários mínimos. O rendimento médio dos responsáveis nos bairros vizinhos, no mesmo ano de 2010, apontou Valéria com R\$ 873, Morada da Lagoa R\$ 816 e Palestina R\$ 661 (CONDER, 2016).

No que tange os aspectos da habitação, no censo 2010, foram identificados aproximadamente 10 mil domicílios particulares permanentes e aproximadamente 4,4 mil domicílios subnormais. Relacionando os domicílios particulares permanentes com a oferta de infraestrutura urbana, no bairro de Pirajá, foi possível identificar que cerca de 95% dos domicílios possuíam coleta de resíduo sólido, 96% abastecimento de água pela rede geral e 91% estavam integrados a rede de esgotamento sanitário. Contudo, destaca-se o déficit dos bairros vizinhos, onde o percentual de domicílios permanentes integrados a infraestrutura de esgotamento sanitário correspondeu a 69% em Morada da Lagoa, 46% em Palestina e 39% no bairro de Valéria (CONDER, 2016).

Neste cenário, a ausência do encanamento do esgoto ligado a uma rede geral de coleta significa que as habitações despejam seus desejos de forma irregular, em valas, fossas, rios e mares. Ao analisar a evolução da infraestrutura de saneamento básico do bairro de Pirajá, percebe-se um visível atraso de investimentos no setor. No ano de 1991, com cerca de 5,8 mil domicílios, 51% possuíam coleta de resíduo sólido, 92% abastecimento de água e somente 1,4% dos domicílios estavam ligados a rede de esgotamento sanitário. No ano de 2000, com cerca de 7 mil domicílios, 88% possuíam

coleta de resíduo sólido, 96% abastecimento de água e, novamente o esgotamento sanitário destacou-se negativamente, com percentual de 59%. (CONDER, 2016).

No que tange as características ambientais, os dados apresentados corroboram com a denúncia de que a ocupação urbana desassistida possibilitou a fixação e propagação de residências sem as devidas infraestruturas de saneamento básico. A supressão de vegetação para a fixação de moradias e as diferentes formas de poluição representam um imprudente histórico de degradações ambientais com impactos imensuráveis.

O Parque São Bartolomeu encontra-se inseridos na área da Bacia do Cobre, um importante remanescente de fauna, flora e recursos hídricos para a cidade de Salvador. A criação da Área de Proteção Ambiental (APA) pelo Governo do Estado da Bahia, sob o Decreto nº 7.970/2001, instituiu a APA Bacia do Cobre / São Bartolomeu, contemplando dois parques vizinhos, o Metropolitano de Pirajá e o São Bartolomeu, tendo como objetivo assegurar a qualidade da água e compatibilizar a conservação da natureza com o uso consciente e sustentável dos recursos naturais (SALVADOR, 2016).

A APA possui área de 1.134 hectares, considerada um dos maiores biomas de Mata Atlântica urbana do país, com categoria de manejo de uso sustentável, sendo administrada pelo governo e tendo a Secretaria do Meio Ambiente como órgão gestor responsável pela sua preservação (BRASIL, 2014; SALVADOR, 2016).

No PDDU 2016, Art. 259, foram explanadas diretrizes do município a serem incluídas na APA Bacia do Cobre/São Bartolomeu, que contemplam a legibilidade da participação da prefeitura em conjunto com o estado na conclusão de zoneamento ambiental da APA; atualização da legislação e normas ambientais; elaboração de estudos específicos com o intuito da preservação da vegetação, qualidade ecológica e valores culturais, históricos e simbólicos das religiões afro-brasileiras (SALVADOR, 2016).

A APA possui diretrizes de desenvolvimento sustentável que asseguram a preservação dos recursos naturais atrelados a possibilidade de usos voltados ao turismo de lazer, cultural e ecológico. Contudo, ao se analisar a evolução da ocupação do entorno da APA fica evidenciado que o processo de urbanização resultou em uma considerável perda de cobertura vegetal e redução dos recursos hídricos.

Figura 2: Ocupação da Bacia do Rio do Cobre nos anos 1959, 1976 e 2008



Fonte: Elaboração própria, adaptado de Cordeiro (2009 p. 108 a 112).

A Figura 2 apresenta mapas comparativos das áreas da Bacia do Cobre e do Parque São Bartolomeu com o avanço das áreas antropizadas. Comparando os dados dos anos de 1959 como o de 2008, o estudo aponta que a supressão da cobertura vegetal foi de aproximadamente 65%, concomitantemente, a extensão da área hidrográfica foi



reduzida em cerca de 26,5%. Desta forma, em apenas cinco décadas, a constante urbanização resultou na antropização de aproximadamente 64% da área total da bacia.

A criação legal do Parque São Bartolomeu se origina com a desapropriação da área de 75 hectares, via Decreto Municipal nº 4.590 de 1974, posteriormente, foi categorizado como “Área de Domínio Público Não Edificável”, via Decreto nº 4.756/1975, e na década de 1980, expandiu-se com a inclusão de 40 hectares, decreto nº 8.087/1988. Atualmente, o parque é categorizado como Sistema de Áreas de Valor Ambiental e Cultural (SAVAM), estando inserido tanto no Subsistema de Unidades de Conservação, dada a sua inserção na APA Bacia do Cobre/São Bartolomeu, quanto no Subsistema de Áreas de Valor Urbano-Ambiental, enquadrado na categoria de Áreas de Proteção de Recursos Naturais – APRN das Bacias do Cobre e Paraguarí, destinadas à conservação de elementos naturais significativos para o equilíbrio e o conforto ambiental urbano (CONDER, 2013).

A área do parque possui um relevo acidentado e uma cobertura vegetal de extrema importância, pois ajuda a regular o clima da cidade, sendo um dos últimos remanescentes de Mata Atlântica do município. A floresta tropical abarca uma diversidade de fauna e flora, composta por vegetação densa, árvores centenárias, manguezais, nascentes e cachoeiras. Para os historiadores e moradores do entorno, o Parque São Bartolomeu é reconhecido como um local de grande importância histórica, religiosa, cultural e ambiental (TEIXEIRA, 2014; CONDER, 2013; SERPA, 1996).

Os índios da tribo Tupinambá foram os primeiros habitantes dessa região, ocupando a Enseada dos Tainheiros, do Cabrito e o Rio Pirajá. O parque foi batizado em homenagem a uma paróquia homônima estabelecida a partir da Igreja de São Bartolomeu, construída em Pirajá, ainda no século XVI. Posteriormente, a área ganhou destaque nacional com as missões jesuítas e com a monocultura da cana-de-açúcar. O local foi palco de lutas históricas para a Bahia e para o Brasil, a exemplo da invasão holandesa, de 1638, Independência da Bahia, em 1822, e a Revolta dos Malês, também conhecida como a Rebelião dos Escravos, em 1835 (SANTOS, 2005; SERPA, 1996, BRANDÃO, 2008).

O Parque São Bartolomeu representa o sincretismo religioso, marcante em toda a cidade, a sua Cachoeira de Oxumaré/São Bartolomeu é considerada sagrada pelo candomblé. Os valores culturais presente no simbolismo das divindades africanas e indígenas, se manifestam através dos cultos, rituais, oferendas, banhos, batismos e sacrifícios. O contato com a natureza é um elemento essencial da identidade religiosa de Salvador, e dessa forma, o parque contribui na transmissão das memórias e tradições de seu povo (CESAR, 1994; SERPA, 1996; TEIXEIRA, 2014).

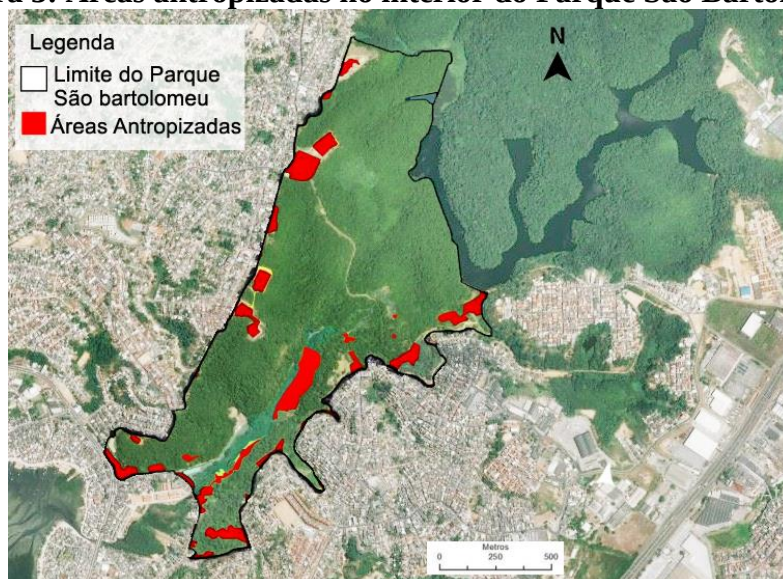
Na década de 60 e 70 a população residente do entorno do parque adotavam práticas da agricultura de subsistência e faziam o uso livremente das águas para atividades cotidianas, porém, conforme Cordeiro (2009), as ocupações precárias dentro e no entorno do local, provocaram a rápida deterioração do corpo hídrico, desmatamentos e queimadas da mata.

A ocupação do bairro de Pirajá iniciou pela cumeada e se estendeu até os limites da represa do Rio do Cobre, seguindo o mesmo padrão de ocupação irregular do Subúrbio. Na década de 70 e 80 ocorreram investimentos significativos, mas insuficientes para frear ou reduziu o impacto do crescimento desordenado. Neste mesmo período, o entorno do parque já estava sendo ocupado por conjuntos habitacionais (CARVALHO; PEREIRA, 2008; BRANDÃO, 2008).

Batista (2014) denuncia que dentre os conjuntos habitacionais instalados, o Conjunto Pirajá I se destaca por avançar sobre a vegetação do parque, um claro exemplo da ausência do poder público em garantir o cumprimento da lei e a preservação da área.

Pinha (2016), afirma que as invasões sobre áreas verdes protegidas impossibilitam a obtenção do documento de posse de terra, que por sua vez, dificultam o acesso dos moradores do entorno do parque aos serviços públicos e a infraestrutura básica.

Figura 3: Áreas antropizadas no interior do Parque São Bartolomeu.



Fonte: Elaboração própria, adaptado da Conder (2013, p. 20).

A Figura 3 representa as áreas antropizadas dentro dos limites do parque, denunciando que o desrespeito da comunidade e a ausência de fiscalização continuam permitindo a degradação ambiental da área protegida.

Desde 2002, a área do parque encontra-se tombada pelo Instituto do Patrimônio Artístico e Cultural da Bahia (IPAC), via decreto nº 8.357, contudo, apesar de suas potencialidades, o parque amarga longos períodos de desassistência governamental ao longo de sua história. Facilmente são constatadas as severas intervenções antrópicas, tais como queimadas, desmatamentos, escavações, aterros e construções. Um mapeamento realizado em 2009 identificou a existência de 441 edificações irregulares instaladas no interior do parque e registrou cerca de 12 hectares de área ocupada por construções isoladas, consolidadas ou não consolidadas (CONDER, 2013).

As invasões sobre os limites do parque permitem a fixação de inúmeras moradias sem nenhuma infraestrutura sanitária e mesmo as que possuem, apresentam irregularidades. Por sua vez, esse saneamento deficitário resulta no despejo de resíduos em locais impróprios, nas encostas, rios ou a céu aberto. A ineficiência dos instrumentos públicos de fiscalização do uso e ocupação do solo, atrelada a uma crescente urbanização sem planejamento, ocasionou no vasto processo de antropização da Bacia do Cobre e do Parque São Bartolomeu, consequentemente, na perda da cobertura vegetal e contaminação das águas.

O recurso hídrico da Bacia do Cobre é uma significativa reserva de água doce e de mata ciliar inserida na malha urbana de Salvador, com contribuições climáticas favoráveis. Na região, ainda se encontram umas das últimas áreas de manguezais no município e as únicas cachoeiras da cidade (CORDEIRO, 2009). A degradação ambiental torna as águas do parque comprometidas, mas a sua contaminação não caracteriza empecilho de uso por parte dos moradores, pois mesmo reconhecendo os riscos de possíveis doenças e infecções, utilizam as águas impróprias para os serviços diários, atividades agrícolas e pecuárias (BATISTA, 2014).



O recurso hídrico da Bacia do Cobre pode ser considerado em bom estado de conservação, quando se comparado a outros rios e bacias de Salvador, contudo, as águas da bacia do cobre apresentam baixa qualidade, com diversos trechos poluídos e impróprios para o consumo humano. O Parque São Bartolomeu é próximo à foz da Bacia e a maioria das suas nascentes encontram-se fora do limite do parque, neste sentido, os baixos índices de cobertura do saneamento básico, apontados no bairro e em todo o seu entorno, resultam na inevitável contaminação dos rios com esgotos e resíduos sólidos (CONDER, 2013).

Nascentes e afluentes antropizados, extração de material arenoso do fundo dos vales, despejo de detritos nos cursos d'água e margens, assoreamento, alterações no curso do rio, redução da mata ciliar, canalização para uso agrícola e avanço das edificações são os principais exemplos de ações que comprometeram a qualidade das águas. A degradação do recurso hídrico atinge diretamente o uso das principais cachoeiras, a de Oxum, a de Nanã e a de Oxumaré, utilizadas nos cultos religiosos e por demais frequentadores do parque (CONDER, 2013).

No entendimento de Cordeiro (2009), as implicações da degradação ambiental não são pontuais, ou seja, não permanecem contidas ao seu local de origem, essas decorrências se propagam por todo o território, e de forma implícita, impactam negativamente na esfera da ecologia, habitação, educação, turismo, lazer, bem-estar e saúde da população. Cordeiro (2009) acrescenta que para compreender essa dinâmica, faz-se necessário buscar dados históricos, geográficos e socioeconômicos, entendendo a evolução da cidade moldada sobre as influências do meio físico, das tecnologias, das ações do homem e suas diferentes interações.

Embora seja reconhecido pelas suas contribuições e potencialidades, o Parque São Bartolomeu, inserido no tecido urbano conflitante do Subúrbio Ferroviário de Salvador, apresenta-se como um exemplo explícito das agressões ambientais causadas pela ausência de um planejamento urbano enérgico. As ações que impactam na qualidade hídrica e na cobertura vegetal do parque refletem diretamente na qualidade de vida urbana, no bem-estar da população, na sustentabilidade da cidade e no atendimento das demandas das futuras.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As transformações ocorridas nas grandes metrópoles brasileiras durante o processo de urbanização, atrelado à expansão populacional, segregação social e o cenário econômico, transformaram as cidades em ambientes complexos. Parcelas significativas da população encontram-se negligenciadas diante da precariedade dos serviços básicos de infraestrutura e saneamento, convivendo em um ambiente vulnerável e propenso aos riscos de doenças e outras mazelas.

Ao analisar o processo histórico de formação da cidade de Salvador, fica explícito que a segregação urbana condenou a população mais carente a ocupar os vazios e áreas mais distantes. Os investimentos públicos alinhados aos interesses do mercado imobiliário concentraram esforços nas novas centralidades, enquanto a cidade assistia a periferização das áreas marginalizadas. Os aspectos socioeconômicos agregados ao proposital abandono do poder público resultaram na configuração do cenário atual de toda região do Subúrbio de Salvador, assim como, todo o entorno do Parque São Bartolomeu.

O conceito de saúde urbana está relacionado à adaptação do meio ambiente com o processo de antropização e como suas consequências negativas refletem diretamente na qualidade de vida. Inevitavelmente, para a parcela da população mais necessitada, as



consequências são experimentadas diariamente, através de moradias em locais insalubres, exposição a fatores de risco, contágio e proliferação de doenças. Os programas de saneamento básico implantados na cidade tardam em alcançar as áreas periféricas, neste sentido, a deficiência de infraestrutura, o descaso na atenção básica a saúde e a marginalização social resultam em um aparentemente ciclo intermimo de mazelas urbanas.

A despeito da intensa antropização do parque, a adoção de uma nova postura e a conscientização acerca da cidade sustentável se fazem necessárias na tentativa de, inicialmente, preservar o remanescente de recurso natural e, posteriormente, recuperar a área degradada. Busca-se com isso, aclarar a importância de pesquisas acerca do Parque São Bartolomeu, inserido na APA Bacia do Cobre, para a cidade de Salvador.

REFERÊNCIAS

BATISTA, Maria Sueli de Jesus. **Avaliação socioeconômica e espacial do plano de requalificação do Parque São Bartolomeu:** Uma alternativa para o desenvolvimento local sustentável. 2014. 97f. Dissertação (Trabalho de conclusão de curso) - Faculdade de Ciências Econômicas. Universidade Federal da Bahia (UFBA), Salvador, 2014.

BRANDÃO, Edna de Freitas. Um olhar sobre o bairro de Pirajá e o Parque São Bartolomeu na década de 1970. In: IV Encontro Estadual de História da ANPUH, 2008, Vitória da Conquista. **Anais...** Vitória da Conquista: ANPUH, 2008. p.1-10.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília: Senado, 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 13 jul. 2020.

_____. **Lei no 10.257, de 10 de Julho de 2001.** Brasília: Senado, 2004. Disponível em: <<http://www.geomatica.ufpr.br/portal/wp-content/uploads/2015/03/Estatuto-da-Cidade.pdf>>. Acesso em: 13 jul. 2020.

_____. **Análise de indicadores relacionados à água para consumo humano e doenças de veiculação hídrica no Brasil, ano 2013, utilizando a metodologia da matriz de indicadores da Organização Mundial da Saúde.** Brasília: Ministério da Saúde, 2015. Disponível em: <<http://portal.arquivos2.saude.gov.br/images/pdf/2015/marco/12/analise-indicadores-agua-10mar15-web.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2020.

_____. **Plano de Manejo do Parque Nacional do Descobrimento – Volume I.** Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2014. Disponível em: <http://icmbio.gov.br/portal/images/stories/docs-planos-de-manejo/parna_descobrimento_pm_v1.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2020.

CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de; PEREIRA, Gilberto Corso. **Como anda Salvador e sua Região Metropolitana.** Salvador: EDUFBA, 2008. 231p.

CESAR, América Lúcia. Projeto de formação de guias e guardiões do Parque São Bartolomeu: a diversidade linguística em diversas linguagens. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE LINGÜÍSTICA, 1994, Salvador. **Anais...** Salvador: Abralín, 1994. p. 161-168.



CONDER – Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia. **Painel de informações dados socioeconômicos do município de Salvador por bairros e prefeituras-bairro**. Salvador: CONDER, 2016. 189p. Disponível em:

<[http://www.informs.conder.ba.gov.br/wp-](http://www.informs.conder.ba.gov.br/wp-content/uploads/2016/10/1_INFORMS_Painel_de_Informacoes_2016.pdf)

[content/uploads/2016/10/1_INFORMS_Painel_de_Informacoes_2016.pdf](http://www.informs.conder.ba.gov.br/wp-content/uploads/2016/10/1_INFORMS_Painel_de_Informacoes_2016.pdf)>. Acesso em: 05 jul. 2020.

_____. **Resumo executivo do Plano de manejo do Parque São Bartolomeu**. Salvador: CONDER, 2013. Disponível em:

<<https://docplayer.com.br/20069695-Parque-sao-bartolomeu.html>>. Acesso em: 13 jul. 2020.

CORDEIRO, Milai Rodrigues Alves. **Estudo da influência da urbanização na condição hídrica da Bacia do Rio do Cobre – Salvador-Bahia**. 2009. 214f. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Engenharia Ambiental Urbana, Universidade Federal da Bahia (UFBA), Salvador, 2009.

FERNANDES, Ana. O EPUCS e a cidade do Salvador nos anos 40: urbanismo e interesse público. **Encontro Nacional de ANPARQ**, Rio de Janeiro, v.171, n.615, p.1-10, 2010. Disponível em: <<http://anparq.org.br/dvd-enanparq/simposios/171/171-615-1-SP.pdf>>. Acesso em: 6 jun. 2020.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de Pesquisa Social**. São Paulo: Editora Atlas, 2008. 176p.

GORDILHO, Ângela. As cidades na cidade - aventuras do capital e do trabalho na produção do espaço de Salvador. In: **Quem faz Salvador**. Salvador: Pró-Reitoria de Extensão da UFBA, 2002. p. 167-180.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Arranjos populacionais e concentrações urbanas no Brasil**. 2 ed. Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv99700.pdf>>. Acesso em: 28 jun. 2020.

_____. **Censo Demográfico 2010**. Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-demografico/demografico-2010/universo-caracteristicas-da-populacao-e-dos-domicilios>>. Acesso em: 28 jun. 2020.

_____. **[Séries históricas e estatísticas – Taxa de urbanização]**. 2017. Disponível em: <<https://serieestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=POP122>>. Acesso em: 28 jun. 2020.

KLIGERMAN, Débora Cynamon *et al.* Sistemas de indicadores de saúde e ambiente em instituições de saúde. **Ciência Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v.12, n.1, jan./mar. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232007000100023>. Acesso em: 28 jun. 2020.

MARICATO, Ermínia. MetrÓpole, legislação e desigualdade. **Estudos Avançados**, São Paulo, v.17, n.48, p.151-166, maio/ago. 2003. Disponível em:



<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142003000200013>.
Acesso em: 13 jul. 2020.

_____. **Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência.** São Paulo: Hucitec: 1996. 141p.

MORAES, Isaac Ribeiro. O processo de urbanização e o Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV. **MiniWeb**, São Paulo, p.1611-1622, 2006. Disponível em: <http://www.miniweb.com.br/Geografia/artigos/hidrografia/isaac_ribeiro_de_moraes.pdf>. Acesso em: 13 jul. 2020.

MONTE-MÓR, Roberto Luís. As teorias urbanas e o planejamento urbano no Brasil. **Economia Regional e Urbana**: contribuições teóricas recentes, Belo Horizonte, p. 61-85, 2006.

PINHA, Neudson Cleber Lima. **Participação popular no conselho gestor da APA Bacia do Cobre/São Bartolomeu.** 2016. 92f. Dissertação (Mestrado) Programa de Pós-Graduação em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Social, Universidade Católica do Salvador (UCSAL), Salvador, 2016.

PINHO, Hortênsia Gomes. O PDM de Salvador e a apropriação empresarial do planejamento, gestão e governança da cidade. In: XVII ENANPUR, 2017, São Paulo. **Anais...** São Paulo: ENANPUR, 2017. p. 1-15.

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento no Brasil. **Relatório do Desenvolvimento Humano 2006.** Disponível em: <<http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/library/relatorios-de-desenvolvimento-humano/relatorio-do-desenvolvimento-humano-20006/>>. Acesso em: 13 jul. 2020.

SALVADOR. **Decreto 4756/1975, 13 de março de 1975.** Dispõe a "Delimita Áreas Incorporadas ao Sistema de Áreas Verdes do Município". Salvador: Prefeitura da Cidade do Salvador, 1975. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/ba/s/salvador/decreto/1975/475/4756/decreto-n-4756-1975-delimita-areas-incorporadas-ao-sistema-de-areas-verdes-do-municipio>>. Acesso em: 26 jun. 2020.

_____. **Lei 9.069/2016 – PDDU 2016, 30 de junho de 2016.** Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município do Salvador – PDDU 2016 e dá outras providências. Salvador: Prefeitura da Cidade do Salvador, 2016. Disponível em: <<http://www.sucom.ba.gov.br/wp-content/uploads/2016/07/LEI-n.-9.069-PDDU-2016.pdf>>. Acesso em: 26 jun. 2020.

SANTOS, José Eduardo Ferreira. **Novos Alagados: histórias do povo e do lugar.** São Paulo: EDUSC, 2005.

SANTOS, Johnny Ferreira dos. O saneamento como instrumento de Promoção da Saúde. In: CORDEIRO, Berenice de Souza (Coord.); Brasil; Ministério das Cidades. **Lei Nacional de Saneamento Básico: perspectivas para as políticas e a gestão dos serviços públicos – Livro II.** Brasília: Programa de Modernização do Setor Saneamento – PMSS, 2009a. 199p.



SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. 5 ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009b.

_____. **O Centro da Cidade de Salvador: Estudo de Geografia Urbana**. 2 ed. Salvador: EDUFBA, 2008. p. 27-66.

SEN, Amanda. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SERPA, Ângelo. **Cidade popular: trama de relações sócio-espaciais**. 1 ed. Salvador: EDUFBA, 2007a.

_____. Periferização e metropolização no Brasil e na Bahia: O exemplo de Salvador. **GeoTexto**, Salvador, v.3, n.1 e 2, p. 31-46, 2007b. Disponível em: <<https://portalseer.ufba.br/index.php/geotextos/article/view/3044>>. Acesso em: 10 jul. 2020.

_____. Ponto convergente de utopias e culturas: o parque São Bartolomeu. **Revista Tempo Social**, São Paulo, v.8, n.1, p.177-190, maio 1996. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ts/v8n2/0103-2070-ts-08-02-0177.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2020.

TEIXEIRA, Fernando. Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município do Salvador - PDDU 2006: estrutura e conteúdos da minuta da lei. **Revista VeraCidade**, Salvador, v.1, n.1, p.1-13, dez. 2006. Disponível em: <<http://www.veracidade.salvador.ba.gov.br/v1/images/veracidade/pdf/artigo7.pdf>>. Acesso em: 13 jul. 2020.

TEXEIRA, Sidélia Santos. **Patrimonialização, memória local, musealização e transformação social: os casos dos parques metropolitanos do Abaeté e de São Bartolomeu (Salvador, Bahia, Brasil)**. 2014. 375f. Tese (Doutorado), Instituto de Investigação Interdisciplinar, Universidade de Coimbra, Portugal, 2014.

VILLAÇA, Flávio. A segregação urbana e a justiça. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, v.11, n.44, p.341-347, jul./set. 2003. Disponível em: <<https://pt.slideshare.net/Gabrieldibernardi/villaa>>. Acesso em: 13 jul. 2020.



RESUMOS EXPANDIDOS



Novas dinâmicas de produção do espaço urbano no eixo da rodovia Helder Cândia em Cuiabá-MT

*New dynamics of urban space production along the Helder Cândia highway in
Cuiabá-MT*

Aléxia Gabrielle Pinheiro Oliveira

Graduada em Arquitetura e Urbanismo, Universidade do Estado de Mato Grosso,
Brasil.

Mestranda em Geografia, Universidade Federal de Mato Grosso, Brasil.
alexgiapo@gmail.com

Sônia Regina Romancini

Pós-Doutora em Geografia Humana, Universidade de São Paulo, Brasil.

Professora em Graduação e Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal de
Mato Grosso, Brasil.
romancini.ufmt@gmail.com

Resumo

Novas dinâmicas surgem na produção do espaço urbano, o mercado imobiliário ao produzi-lo tem impulsionado a transformação de terras rurais em urbanas atraído pelo baixo valor agregado, tamanho da gleba e valor de troca que podem alcançar após a implantação da infraestrutura urbana que supervaloriza o entorno e os empreendimentos. Somente o eixo da rodovia Helder Cândia que se encontra dentro do perímetro urbano de Cuiabá possui onze empreendimentos, cada um contendo sua própria especificidade e diferencial configurando os empreendimentos como condomínios clubes e resorts urbanos, este último é o caso do Brasil Beach Home Resort. Este resumo expandido apresenta os resultados preliminares alcançados no estudo em curso sobre a produção do espaço urbano realizado pelo mercado imobiliário na rodovia Helder Cândia em Cuiabá-MT, para fundamentar a pesquisa o referencial teórico apresenta uma breve compreensão sobre espaços fragmentados, urbanização em áreas de expansão urbana e como o mercado imobiliário opera como produtor do espaço urbano. Os procedimentos metodológicos se baseiam em levantamentos bibliográficos e documentais, em dados secundários e mapas que corroboram na construção de análises do processo de produção do espaço urbano, como resultado apresentam-se dados sobre os empreendimentos que se transformaram em discussões e tabelas.

Palavras-chave: Produção do espaço urbano. Mercado imobiliário. Cuiabá. Rodovia Helder Cândia.

Abstract

New dynamics emerge in the production of urban space, the real estate market producing it has driven the transformation of rural to urban land attracted by the low added value, size of the land and exchange value that they can receive after the implantation of the urban infrastructure that overvalues the area and enterprises. Only the axis of the Helder Cândia highway that is within the urban perimeter of Cuiabá has eleven developments, each containing its own specificity and differential configuring the developments as condominiums clubs and urban resorts, the latter is the case of Brasil Beach Home Resort. This expanded summary presents the preliminary results achieved in the current study on the production of urban space carried out by the real estate market on the Helder Cândia highway in Cuiabá-MT, to support a research the



theoretical framework presents a brief understanding of fragmented spaces, urbanization in areas of urban expansion and as the real estate market opera as a producer of urban space. The methodological procedures are based on bibliographic and documentary surveys, on secondary data and maps that corroborate in the construction of analyzes of the urban space production process, as a result, data on the developments that have become discussions and tables are presented.

Keywords: Urban space production. Real estate market. Cuiabá. Helder Cândia Highway.

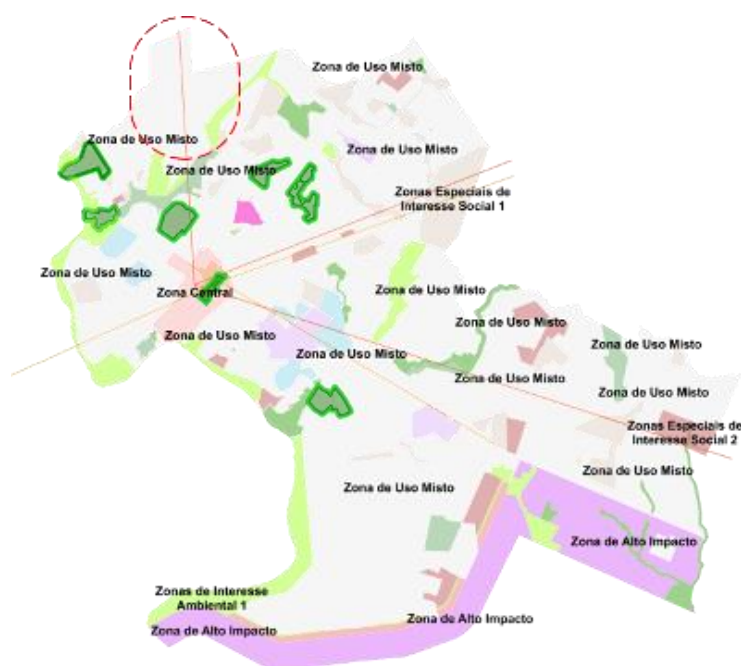
1 INTRODUÇÃO

A tendência de fragmentação da cidade se intensifica em Cuiabá no início dos anos 2000 gerando novas dinâmicas de produção do espaço urbano, a partir desse momento multiplicam-se condomínios e loteamentos fechados em todas as Regiões Administrativas, contudo a Região Administrativa Oeste se destaca por ter o processo situado ao longo de duas rodovias: Emanuel Pinheiro e Helder Cândia, para este resumo abordaremos a produção do espaço urbano na Rodovia Helder Cândia que articula Cuiabá a importantes municípios de Mato Grosso.

O principal objetivo desse resumo expandido é apresentar os resultados preliminares alcançados e colocar em discussão a produção do espaço urbano realizado pelo mercado imobiliário em uma área de expansão urbana localizada em uma das rodovias de Cuiabá.

O eixo da rodovia Helder Cândia que no contexto atual está inserido no perímetro urbano de Cuiabá despertou o interesse dos empreendedores imobiliários nos últimos vinte anos devido a sua proximidade com a malha urbana – esta área foi designada inicialmente como Zona de Expansão Urbana que são áreas sem efetiva ocupação que somente após indícios de urbanização torna-se Zona de Uso Múltiplo (Ver figura 1) –, todavia a ocupação na região iniciou seu processo na década de 1980 com o assentamento informal Jardim Ubirajara às margens da rodovia Helder Cândia.

Figura 1 - Zoneamento de Cuiabá destacando a localização da área de estudo



Fonte: SIG Cuiabá. Intervenção: as autoras, 2020.

Sposito (2018) afirma que a ocupação de áreas próximas ao espaço rural não é uma ação restrita às baixas camadas de renda, nas últimas décadas surgem nas cidades brasileiras o parcelamento de terras rurais para a produção de loteamentos urbanos de modo contínuo ou descontínuo da malha consolidada da cidade, fazendo vigorar a desigualdade combinada entre as camadas de renda que estão geograficamente próximas.

Até o ano de 2004 o perímetro urbano de Cuiabá foi alterado nove vezes mesmo não havendo justificativas para a ampliação, entende-se, portanto que a expansão do perímetro urbano no eixo da rodovia Helder Cândia faz parte da estratégia dos agentes promotores do espaço urbano.

O modo de produção do espaço urbano seguindo a lógica do capitalismo transformou não só a cidade, o solo e a moradia em mercadoria, como também a segurança, a localização, a futura valorização espacial, o conforto, a qualidade de vida, os equipamentos de lazer, esporte e contemplação, esses “produtos” seguem as novas dinâmicas de produção do espaço urbano e são oferecidos pelo mercado imobiliário em condomínios e loteamentos fechados.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

A cidade dispersa é favorável para a reprodução do capital visto que esta forma de produzir o espaço urbano pressiona a expansão da cidade, a ocupação e valorização dos espaços que ainda não foram urbanizados. Os empreendimentos lançados pelo mercado imobiliário para as camadas superiores de renda demandam de grandes áreas e o mercado as encontra nas franjas da cidade ou em regiões que dispõe de glebas em áreas consolidadas, contudo o preço da terra se difere.

Com o crescimento das cidades, o solo urbano segue a tendência de aumento no preço através da localização do empreendimento na malha urbana, áreas bem



localizadas valem mais, outro aspecto é a infraestrutura, pois é como um nó e opera como elemento importante para a valorização imobiliária. Os fatores que auxiliam nesse processo são a especulação imobiliária, construção de infraestrutura urbana, mega obras, crescimento populacional, equipamentos urbanos e espaços privados nas proximidades, resultando em valorização do capital através da lucratividade retirada da mercantilização do solo urbano e da valorização espacial (CARLOS, 2018). Considerando que cada localização é única – em um condomínio, loteamento, rua, bairro, região, cidade –, cada ponto desencadeia um tipo de valorização espacial. Um local pode agregar mais valor que outros devido à sua localização, seu entorno ou o que tem a oferecer pela valorização futura, esses investimentos são transferidos para o preço da terra, agregando valor.

Cada classe de renda vive a cidade de forma distinta, de acordo com Carlos (2018, p. 48), “o uso da cidade remete-nos à análise das relações sociais de produção. O mercado será o elo, os seus mecanismos determinarão a garantia de acesso à propriedade privada, pela possibilidade de pagamento do preço da terra”. Esta autora elenca algumas razões que estipulam a formação do preço da terra, como: a localização do terreno; o acesso à equipamentos urbanos, espaços públicos, infraestrutura; privacidade; topografia do terreno e custos da construção; e o processo de valorização espacial.

Silva (2011) aponta que o Estado intermedia sobre a localização, a acessibilidade e mobilidade urbana por meio dos investimentos públicos implementados nas cidades, como abertura, ampliação e pavimentação de vias que provocam supervalorização e afetam no preço da terra urbana. Esses investimentos são indutores de crescimento em regiões que os recebem, como ocorreu com a rodovia Helder Cândia, a região – que atualmente se encontra em processo de valorização –, foi adquirida por promotores imobiliários em um período em que ainda se encontravam como glebas com baixo valor agregado. O que motivou o baixo valor? Dentre os motivos, destacam-se que as glebas na região eram antes terras rurais, localizadas nas franjas da cidade, desse modo não havia cidade, urbanização ou infraestrutura.

Segundo Pádua (2011, p. 246), o movimento de alterar a configuração inicial das áreas apresenta a produção de uma “nova sociabilidade”, retratando outro tipo de apropriação da cidade gerido pelo mercado imobiliário, uma vez que viabiliza a segregação “como fenômeno revelador dos conteúdos da produção do espaço” e a autosegregação “como desejo de consumo”.

A rodovia Helder Cândia dispõe de onze empreendimentos residenciais, de condomínio à loteamento fechado, todos cercados por muros, acesso restrito e segurança 24 horas por dia, são eles: um empreendimento vertical com duas torres de apartamentos e uma praia artificial, cinco no formato de loteamento fechado de alto padrão, e os demais configuram-se em condomínios fechados.

De acordo com Botelho (2005, p. 4) o espaço fragmentado torna-se “rigidamente quantificado, medido em metros quadrados, como em dinheiro, esse espaço “fatiado” é entregue ao mercado em parcelas, quase sempre mínimas”. Para este autor, a fragmentação “é um instrumento de poder político, pois “separa para reinar”, transformando os membros da sociedade em indivíduos indiferentes entre si, unidos em grupos de interesses contrapostos, isolados por barreiras visíveis e invisíveis”. Nesse sentido, o espaço fragmentado organiza uma sociedade estruturada entre iguais, intramuros, seja em espaços privados, loteamentos, condomínios verticais ou horizontais.

A classe que dispõe de maior renda, é capaz de viver a cidade e se reproduzir socialmente da forma que entende por ideal por meio do valor de troca, todavia, as



estratégias do capitalismo segregam pois definem quem e onde ocupar, produzir, reproduzir e fragmentar o espaço urbano, de maneira que as localizações mais valorizadas e equipadas agregam empreendimentos e serviços que segregam seja pelo nível social, padrão arquitetônico, pelo acesso ou pelo monitoramento e segurança, tornando os espaços e serviços que selecionam seu público.

Seguindo a perspectiva geográfica, a segregação tem passado por alterações no tempo, no espaço, em diferentes escalas (RODRIGUES, 2013), e de maneira ampliada e crescente com o advindo dos avanços tecnológicos e da globalização. Podemos identificar a segregação socioespacial nas seguintes formas: bairros consolidados, regularizados, com equipamentos e infraestrutura urbana próximos de bairros que surgiram por ocupação que possuem pouca ou nenhuma infraestrutura; a criação de Zonas Especiais de Interesse Social para moradia popular distantes do centro ou de novas centralidades; diferença entre preço da terra urbana entre áreas consolidadas e em áreas de expansão urbana ou ocupações; oferta e qualidade de equipamentos, infraestrutura e espaços públicos; acesso ao transporte público, facilidade de mobilidade urbana e o tempo gasto no trânsito.

Acerca da transformação da segurança em mercadoria, Rodrigues (2013, p. 149), expõe que “os incorporadores imobiliários divulgam o produto imobiliário com a assertiva de que os moradores ficarão seguros. Incorporam, no preço do produto imobiliário, a mercadoria segurança como se a ele fosse inerente”, dessa forma a proteção nesses empreendimentos se faz por muros, portões, câmeras, cercas elétricas, segurança armada e controle de acesso.

Esses produtos imobiliários – loteamentos murados e condomínios fechados –, são entendidos como forma de segregação socioespacial assim como de autossegregação tendo em vista que os elementos ofertados são vistos como diferenciais e privilégios para uma minoria detentora de capital que se estabelece por meio da propriedade privada da terra intrínseca na apropriação da natureza, segurança, infraestrutura e de espaços privados sob o prisma mercadológico. Esses empreendimentos são espaços providos com diversos tipos de serviços e necessidades – em alguns casos, criadas.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Por se tratar de uma pesquisa empírica e qualitativa, apresenta-se perspectivas a partir de reflexões provenientes de revisões em livros, dissertação e teses relacionando a teoria à prática das cidades, especialmente, à cidade de Cuiabá. Além de levantamentos bibliográficos e documentais que fundamentam a pesquisa, foram consultados mapas do Google e do SIG Cuiabá que corroboraram para melhor compreensão sobre tema contido neste resumo expandido.

A análise dos dados e a fundamentação teórica resultaram em discussões sobre a produção do espaço urbano realizado na rodovia Helder Cândia e na elaboração de tabelas que resumem as informações coletadas, os livros e autores escolhidos respaldam a discussão enfatizando desdobramentos sobre as dinâmicas de produção do espaço urbano pelas práticas do mercado imobiliário.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Em Cuiabá, as áreas destinadas a expansão urbana têm sido ocupadas e transformadas (figura 2) mesmo sem a ocupação dos vazios urbanos encontrados na malha urbana, *práxis* que se distancia cada vez mais do que seria o ideal para a cidade:

urbanizar áreas de expansão urbana após a ocupação dos vazios urbanos. O modo em que se produz o espaço urbano torna a cidade desordenada, estimula a especulação imobiliária e induz o espraiamento urbano prejudicando o pleno desenvolvimento da cidade e causando negativos impactos socioeconômicos e espaciais.

Figura 2 - Localização dos empreendimentos



Fonte: Google Maps. Intervenção: as autoras, 2020.

Legenda: (1) Brasil Beach Home Resort, (2) Country Club, (3) Granville, (4) Village do Bosque, (5) Florais Cuiabá, (6) Florais dos Lagos, (7) Florais do Valle, (8) Flores do Cerrado, (9) Unique Residence, (10) Saint Joseph, (11) Vistas Residence,  rodovia Helder Cândia,  rodovia Emanuel Pinheiro.

Dentre as estratégias dessa nova dinâmica de produção do espaço urbano, destacam-se a movimentação pela cidade em busca de áreas melhores para viver, isso significa que a população que dispõe de maior poder aquisitivo reside nas melhores áreas da cidade até que essas se tornem saturadas resultando na busca por novas localidades para habitar, nesse sentido destaca-se os novos produtos imobiliários com terrenos amplos, áreas verdes, distantes do centro e próximo de “zonas privilegiadas”.

De acordo com Volochko (2018, p. 115), a valorização imobiliária se inicia na valorização fundiária, haja vista que a valorização fundiária é “condição, meio e produto da valorização imobiliária”. O *modus operandi* que acompanha essa nova forma de produzir a cidade tem sido ocupar áreas desvalorizadas e aguardar a valorização ser empregada.

Os agentes produtores do espaço urbano adquirem áreas, lançam novos produtos imobiliários, porém planejam e trabalham em conjunto com o poder público ou a estes influenciam para agregar infraestrutura urbana. Em Cuiabá, a municipalidade, teve o papel de transformar áreas rurais em áreas urbanas, atendendo especialmente, aos interesses dos promotores imobiliários que implantaram loteamentos e condomínios nas franjas da cidade. Por que razão esse é o modelo de planejamento que tem



prevalecido? Só há um processo de urbanização antes da ocupação quando este se relaciona diretamente com a reprodução e acumulação do capital. A esse respeito, Carlos afirma que,

Assim, a cidade aparece como um bem material, como uma mercadoria consumida de acordo com as leis da reprodução do capital. O processo de produção da cidade tem por característica fundamental produzir um produto que é fruto do processo social de trabalho, enquanto processo de valorização, que aparece sob a forma de mercadoria, que se realiza através do mercado; isto é, a terra urbana é comprada e vendida no mercado imobiliário enquanto mercadoria (CARLOS, 2018, p. 28).

O processo de produção do espaço urbano na região da rodovia Helder Cândia iniciou com a Gingo Urbanismo implantando os loteamentos Florais Cuiabá, Florais dos Lagos e Florais do Valle que transformou a “região dos Florais” indutora de produção do espaço urbano. A reportagem da Revista Gingo, nº 28, aponta que:

Há treze anos atrás, a Gingo vislumbrava o potencial da área em que hoje é conhecida como a região dos Florais. Logo em 2004, quando foi entregue o primeiro condomínio horizontal do local e a primeira nova proposta de moradia que a empresa trouxe para Cuiabá, começaram as movimentações para a duplicação da rodovia que dá acesso aos Florais. A [...] rodovia Helder Cândia, teve o projeto de duplicação elaborado e doado ao governo do Estado pela Gingo em 2005. [...] Em 2009, a Gingo formalizou convênio com a secretaria de infraestrutura, no qual assumiu a responsabilidade de custear 1/3 do valor da obra para duplicação da pista. A Gingo, ao perceber as dificuldades para a concretização das melhorias idealizadas, começou a ponderar outras saídas e alternativas de deslocamento para os moradores da região (CORTÊS, 2014, p. 34-35).

A solução encontrada pela Gingo foi a construção de uma via alternativa que perpassava por terras da própria urbanizadora, as intervenções na rodovia Helder Cândia foram iniciadas pelo Estado de Mato Grosso em 2015, promovendo a duplicação das rodovias Emanuel Pinheiro e Helder Cândia e a construção de uma trincheira no entroncamento entre as rodovias. A duplicação no eixo da rodovia Helder Cândia tem início na trincheira e continua até encontrar a nova Rodoanel, totalizando 4,9 quilômetros de extensão de três pistas de rolamento, canteiros centrais com ciclovias, calçadas de 5 metros e iluminação.

As obras beneficiam a cidade de Cuiabá e sua Região Metropolitana, no entanto, ao analisar com cuidado, nota-se que essas intervenções melhoram a dinâmica da região em que foi implantada. As duplicações beneficiam diretamente os moradores dos empreendimentos construídos as margens das rodovias Helder Cândia e Emanuel Pinheiro e valorizam a região de forma que se torna evidente o processo de intervenção do poder público na produção do espaço urbano.

Para atrair compradores às franjas da cidade, o mercado imobiliário investe intensamente no *marketing*, utilizam a natureza, segurança, qualidade de vida, conforto e as áreas comuns para convencer os compradores e para justificar a localização dos empreendimentos (Ver figura 3). Portanto, percebemos que a classe média e média alta se movimenta pela cidade instigadas por essa nova forma de morar.



Figura 3 - Capa da Revista Gincó reforçando os diferenciais do empreendimento



Fonte: Revista Gincó, ed. 24ª, ano 2014.

As ações da Gincó Urbanismo abriram precedentes para outros incorporadores e promotores imobiliários ao implantarem empreendimentos que imprimem uma nova morfologia urbana e novas dinâmicas com empreendimentos que se caracterizam em cinco loteamentos fechados, cinco condomínios horizontais e um condomínio vertical.

Os loteamentos fechados da Gincó Urbanismo: Florais Cuiabá, Florais dos Lagos e Florais do Valle, são limítrofes e possuem áreas verdes e de preservação ambiental uma vez que entre eles permeia os córregos do Tambor e Ribeirão do Lipa, as áreas de lazer possuem campo de futebol, estação de ginástica, academia, pista de caminhada, quadra poliesportiva, quadra de tênis, quadra de squash, vestiário, parque infantil, quadra de peteca, lagos e espelhos d'água, espaço gourmet, churrasqueira. O diferencial do loteamento Granville está no tamanho dos lotes, 1.200 m², e na diversificação dos equipamentos de lazer. O loteamento Country Club possui as maiores dimensões por terreno, 1.350 m², e se destaca por conter em seu interior um haras e estrutura para cavalos, como baias e pista de hipismo.

Brasil Beach Home Resort é um condomínio vertical idealizado por um grupo de investimentos chileno, este é o primeiro projeto do grupo no Brasil e possui duas torres, até o momento, o diferencial desse empreendimento está na praia artificial de 32.000 m² para banho e prática de esportes.

O condomínio horizontal é uma tipologia que se distingue por ter a infraestrutura, as residências e as áreas de lazer construídas e entregues pela construtora e/ou incorporadora, nos condomínios Residencial Saint Joseph, Unique Residence, Vistas Residence foram construídos casas geminadas, enquanto nos condomínios Flores do Cerrado e Village do Bosque foram construídos sobrados. Podemos conferir



informações complementares sobre os empreendimentos no quadro resumo abaixo (Quadro 1).

Quadro 1 - Quadro resumo sobre os empreendimentos

Nome do empreendimento	Tipo	Empreendedor	Nº de unidades	Área privativa m²	Área da gleba m²
Florais Cuiabá	Loteamento	Ginco Urbanismo	510	513	639.798,00
Florais dos Lagos	Loteamento	Ginco Urbanismo	638	574	879.991,95
Florais do Valle	Loteamento	Ginco Urbanismo	403	445	546.463,36
Brasil Beach Home Resort	Cond. vertical	BC Genera	400*	88,55 a 155,44	360.000
Residencial Saint Joseph	Cond. horizontal	Construtora São José	80	170	25.999
Unique Residence	Cond. horizontal	Ello construtora e incorporadora	46	127,70	18.676
Vistas Residence	Cond. horizontal	Ello construtora e incorporadora	92	132	42.400
Condomínio Flores do Cerrado	Cond. horizontal	Construbello	43	188	18.400
Granville	Loteamento	Não divulgado	15	550	53.000
Residencial Country Club	Loteamento	Não divulgado	14	1.400	236.992
Village do Bosque	Cond. horizontal	PDG e Ginco Urbanismo	261	96	123.646

Fonte: as autoras, 2020.

* 400 unidades em duas torres.

Para vencer as distâncias, o automóvel individual é o principal meio de transporte urbano, a cidade é feita para os carros e percebemos isso pois alguns acessos são difíceis ou não são possíveis pelo transporte público coletivo, principalmente em bairros constituídos por loteamentos e condomínios fechados. Para analisar as distâncias e o tempo gasto entre os empreendimentos e alguns espaços que fazem parte das “zonas privilegiadas”, considerou-se como ponto de referência o Condomínio Brasil Beach Home Resort por ser o último empreendimento na Rodovia Helder Candia, e devido a impossibilidade de elaborar a tabela para cada empreendimento citado nesta pesquisa.

Quadro 2 - Caracterização dos empreendimentos entre espaços em “zonas privilegiadas”



Brasil Beach Home Resort x espaços em “zonas privilegiadas”	Distância aproximada (km)	Tempo médio de deslocamento de carro (minutos)
Colégio Plural	6,3	7
Buffet Leila Malouf	5	6
Centro Histórico	7,9	12
Centro Político Administrativo	6,8	8
Centro de Eventos do Pantanal	6,5	9
Arena Pantanal	11	14
Hospital Santa Rosa	7,1	9
Complexo Hospitalar de Cuiabá	9,5	12
Parque das Águas	5,3	6
Parque Mãe Bonifácia	7,6	9
Supermercado Atacadão	5,9	9
Supermercado Comper (Av. do CPA)	6,7	8
Supermercado Comper (Av. Miguel Sutil)	8,9	12
Supermercado Big Lar	8,4	11
Pantanal Shopping	7,1	11
Goiabeiras Shopping	8,3	11
Shopping Estação Cuiabá	9,1	12

Fonte: elaborado pelas autoras, 2020.

Observando os dados de distância e tempo de deslocamento nota-se como esses empreendimentos estão bem localizados na cidade em relação a espaços públicos e privados, e como o mercado imobiliário ao induzir o desenvolvimento da região idealizou e transformou uma área que não fazia parte do perímetro urbano até a década de 1990. Essas glebas se encontravam em áreas rurais de baixo valor agregado próximas aos limites da cidade, logo, produtores se valeram e pressionaram por investimentos realizados pelos cofres públicos para a melhoria de áreas onde se encontram seus empreendimentos. Seguindo a lógica do capitalismo e o que observamos através do quadro 2, identificou-se que essas áreas se transfiguram em áreas com prospecção de desenvolvimento com alto valor agregado e consequentemente indutoras crescimento.

Quem decide viver em condomínios verticais consegue espaço próximos as centralidades (centro urbano, centro político e administrativo, shoppings), regiões bem localizadas e acessíveis por meio de avenidas e do transporte individual; quem prefere habitar em condomínios e loteamentos fechados os encontra a alguns quilômetros de distância das centralidades, como é o caso dos loteamentos fechados da Região Administrativa Leste que estão implantados em áreas consolidadas na malha urbana, em outros casos há o deslocamento para as franjas da cidade como vemos na Região Administrativa Oeste, principalmente na área de estudo aqui apresentada.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS



Essa lógica de produção do espaço urbano é como um ciclo elaborado pelo capitalismo: o mercado imobiliário ou o poder público induz onde desenvolver, este último participa com os investimentos para prover a área, esta se valoriza e o ciclo se repete. Ou seja, cabe aos produtores imobiliários dar início à valorização de determinada área que antes era ignorada, esquecida ou que estava justamente à espera de valorização, e fazem ao lançarem seus produtos imobiliários ou outros empreendimentos que induzem o desenvolvimento de uma região, como os condomínios e loteamentos fechados, empreendimentos comerciais, empresariais, institucionais, pressionando uma ação do Estado.

A este resumo expandido coube demonstrar os primeiros dados do andamento da pesquisa sobre a produção do espaço urbano pelas práticas do mercado imobiliário na rodovia Helder Cândia localizada próxima ao limite do perímetro urbano da cidade de Cuiabá e que dispõe em um trecho de 4,9 quilômetros de onze condomínios e loteamentos fechados e com espaço disponível para futuros empreendimentos. Destaca-se que as ações do mercado imobiliário transformaram uma área de expansão urbana em uma das áreas mais valorizadas de Cuiabá devido às novas dinâmicas de urbanização.

Observamos que o objetivo foi alcançado através dos resultados e discussões apresentadas, salienta-se que é inevitável não haver lacunas ao longo do resumo expandido pois o assunto é vasto e há muito a ser tratado sobre o tema: a questão ilegal do termo loteamento fechado, que é inconstitucional; a segregação e autossegregação; o direito à cidade por quem pode agregar valor de troca sobre ele. O assunto não está esgotado, pelo contrário, a pesquisa continua e será desenvolvida para agregar à dissertação de mestrado intitulada: A produção do espaço urbano pelas práticas do mercado imobiliário.

REFERÊNCIAS

BOTELHO, Adriano. **O financiamento e a financeirização do setor imobiliário**: Uma análise da produção do espaço e da segregação sócio-espacial através do estudo do mercado da moradia na cidade de São Paulo. 2005. 360 f. Tese. (Doutorado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2005.

CARLOS, Ana F. **A cidade**. 9. ed. São Paulo: Contexto, 2018.

CARLOS, Ana F. **A Condição Espacial**. São Paulo: Contexto, 2018.

CORTÊS, E. Um novo caminho. **Revista Gincó**, Cuiabá, n. 28, p. 34-35, dez. 2014. Disponível em: https://issuu.com/gincoempreendimentos/docs/revista_ginco__ed_28__site. Acesso em: 15 jun. 2020.

PADUA, R. **Produção e consumo do lugar**: espaços de desindustrialização na reprodução da metrópole. 2011. 295 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2011.

RODRIGUES, Arlete M. Loteamentos murados e condomínios fechados: propriedade fundiária urbana e segregação social. In: VASCONCELOS, P. A.; CORRÊA, R. L.; PINTAUDI, S. M. (orgs.). **A cidade contemporânea**: segregação espacial. São Paulo, Contexto, 2013. p. 147-168.



SPOSITO, Maria E. A produção do espaço urbano: escalas, diferenças e desigualdades socioespaciais. In: CARLOS, A. F., SOUZA, M. L., SPOSITO, M. E. (orgs.). **A Produção do Espaço Urbano: agentes e processos, escalas e desafios**. São Paulo: Contexto, 2018. p. 123-145.

SILVA, Vania. **Produção do espaço urbano**: condomínios horizontais e loteamentos fechados em Cuiabá-MT. 2011. 101 f. Dissertação (Mestrado) Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal do Mato Grosso (UFMT). Cuiabá, 2011.

VOLOCHKO, Danilo. A moradia como negócio e a valorização do espaço urbano metropolitano. In: ALVAREZ, I., CARLOS, A. F., VOLOCHKO, D. (orgs.). **A Cidade Como Negócio**. São Paulo: Contexto, 2018. p. 97-120.



A coordenação entre as políticas externa e portuária do Brasil: um estudo de caso sobre a ANTAQ

Coordination between Brazil's foreign and port policies: a case study on ANTAQ

Clara Pedreira Lapa

Graduanda em Relações Internacionais (UNIFACS), bolsista FAPESB, Brasil.

E-mail: claralapa2013@gmail.com

Gabriela de Souza Agresta Hugo Silva

Graduanda em Relações Internacionais (UNIFACS), bolsista PIBIC UNIFACS, Brasil.

E-mail: gabriela.agresta@gmail.com

Henrique Campos de Oliveira

Prof. Orientador (UNIFACS), Mestre em Ciências Sociais (UFBA), Brasil.

E-mail: henrique.oliveira@unifacs.br

Resumo

O estudo da relação entre a política externa brasileira e a ANTAQ, enquanto uma das principais instituições domésticas da política portuária, representa uma lacuna na literatura. Mesmo após a redemocratização, quando emergiu uma multiplicidade de atores, instituições e organizações envolvidos nos processos decisório e de implementação das políticas externa e portuária, ainda é de pouca clareza a natureza da coordenação da referida agência frente a política do Transporte Marítimo de Cargas. Portanto, pretende-se, como objetivo geral, descrever a interação da ANTAQ com as principais instituições das políticas externa e portuária, conforme os conceitos de coordenação horizontal entre políticas públicas a partir dos eixos analíticos da política de Transporte Marítimo de Cargas. Adotou-se a seguinte pesquisa qualitativa e descritiva: 1ª) Distinguiu-se os conceitos de política pública, política externa e política de Transporte Marítimo de Cargas, por meio de revisão bibliográfica; 2ª) Identificou-se a relação institucional da ANTAQ com os eixos analíticos correspondentes à política do Transporte Marítimo de Cargas, através de revisão bibliográfica e análises documentais; 3ª) Por fim, analisou-se a natureza da coordenação horizontal da agência pesquisada, de acordo com as categorias de coordenação identificadas pela literatura. Ao fim do trabalho, identificou-se que, mesmo após a nova reforma portuária, a natureza da coordenação da ANTAQ com os demais órgãos das políticas externa e portuária brasileira é predominantemente minimalista. Embora a sua funcionalidade esteja prevista por lei enquanto autarquia, o que a limita quanto às demais categorias de coordenação levantadas, isso pode apontar, possivelmente, para uma relativa centralização das competências presentes na política do Transporte Marítimo de Cargas.

Palavras-chave: ANTAQ. Coordenação Horizontal. Política Externa. Transporte Marítimo de Cargas.

Abstract

The study of the relationship between Brazilian foreign policy and ANTAQ, as one of the main domestic institutions of port policy, represents a gap in literature. Even after the re-democratization, when a multiplicity of actors, institutions and organizations involved in the decision-making and implementation of foreign and port policies emerged, the nature of the coordination of the referred agency vis-à-vis these institutions is still unclear, especially in view of the policy of the Maritime Cargo



Transport. Therefore, it is intended, as a general objective, to describe the interaction of ANTAQ with the main institutions of foreign and port policies, according to the concepts of horizontal coordination between public policies and the analytical axes of the Maritime Cargo Transport policy. The following qualitative and descriptive research was adopted: 1st) The concepts of public policy, foreign policy and Maritime Cargo Transport policy were distinguished, through bibliographic review; 2nd) ANTAQ's institutional relationship with the analytical axes corresponding to the Maritime Cargo Transport policy was identified, through bibliographic review and documentary analysis; 3rd) Finally, the nature of the horizontal coordination of the researched agency was analyzed, according to the coordination categories identified by Peters (2005). At the end of the work, it was identified that, even after the new port reform, the nature of ANTAQ's coordination with other Brazilian foreign and port policy bodies is predominantly minimalist. Although its functionality is provided by law as an autarchy, which limits its function according to other categories of coordination, this may possibly point to a relative centralization of the competences present in the Maritime Cargo Transport policy.

Keywords: ANTAQ. Horizontal Coordination. Foreign policy. Maritime Shipping Policy.

1 INTRODUÇÃO

No campo de estudo das políticas públicas, a coordenação é entendida enquanto instrumento de aumento da eficiência para a implementação dessas políticas (SOUZA, 2018). Corresponde à organização de atividades com a finalidade de que diferentes organizações e indivíduos atinjam seus objetivos em comum. Quando horizontal, refere-se a organizações e atores políticos e burocráticos que compõem o mesmo nível de governo, que trabalham conjuntamente para não haver duplicação ou lacunas na provisão de serviços. (PETERS, 2005; SOUZA, 2018)

No Brasil, o estudo dos mecanismos de coordenação horizontal evidenciou-se a partir da redemocratização, quando acelerou-se a onda de descentralização das políticas públicas federais para as esferas subnacionais (SOUZA, 2018). A partir desse movimento, também diversifica-se a quantidade de atores, instituições e organizações, envolvidos no processo decisório das políticas externa e portuária brasileira, a exemplo de instituições como a SECEX, ANTAQ, Marinha Mercante, SEP/PR, MDIC e MRE.

Nesse cenário, no qual crescem pressões e demandas por parte de diferentes grupos, pesquisar a capacidade de coordenação torna-se cada vez mais relevante (SOUZA, 2018). Entretanto, os estudos que abrangem os problemas de coordenação de políticas públicas ainda são considerados escassos (SOUZA, 2018). Apesar de ser considerada uma questão fulcral para a consecução de objetivos comuns entre políticas, a coordenação - seja ela nas fases de formulação ou implementação-, ainda é pouco abordada em pesquisas empíricas.

Dentre as instituições cuja natureza de sua coordenação permanece de pouca clareza, está a ANTAQ (Agência Nacional de Transportes Aquaviários). Embora represente uma das principais instituições domésticas da política portuária, a análise sobre o nível de sua coordenação com outras políticas públicas, sobretudo a política externa, é ainda relativamente escassa na literatura ao se considerar a influência do regime internacional da política do Transporte Marítimo de Cargas, descrita por Oliveira (2019) como: “ a capacidade de garantir a circulação física de bens de consumo em um espaço através do modal marítimo,(...)o qual conta com portos e navios para a conexão interna e externa dos países.”



Essa análise, contudo, torna-se cada vez mais relevante na medida em que a globalização e a progressiva abertura econômica afetam a capacidade de coordenação. Isto é, a multinacionalização da produção, bem como o aumento da demanda por políticas de competitividade e por recursos de infraestrutura, têm intensificado a busca dos governos por mecanismos de coordenação horizontal - tanto para as políticas domésticas, como para além das fronteiras nacionais. Afinal, há forte demanda por medidas capazes de garantir a competitividade do país no contexto internacional (SOUZA, 2018).

Ao mesmo tempo, consoante Oliveira (2019), é notória no Brasil, como resultado da política do Transporte Marítimo de Cargas:

“(...)A baixa coordenação com outras modalidades e setores responsáveis pelo comércio exterior do país; desarticulação com as cidades em que os portos estão inseridos; ineficiência associada com oligopólio na prestação de serviços...” (OLIVEIRA, 2019, pag.3)

Portanto, a política de TMC, além de pouco contribuir para alterar o perfil primário exportador do país no comércio internacional, não afetou a concentração da matriz de transporte no modal rodoviário. Os portos continuaram desarticulados das municipalidades, ou governos locais, tal como uma instalação fabril desterritorializada, isto é, os portos não estabelecem uma relação orgânica com a cidade (COCCO; SILVA, 1999; OLIVEIRA, 2011). Além dessa dinâmica política e urbanística, o sistema portuário nacional não apresentou capacidade suficiente para dar suporte às firmas de produtos acabados nas cadeias globais de valor.

Nesse sentido, tem-se a seguinte problemática: **“Como a ANTAQ atua na coordenação entre a política externa e a política do Transporte Marítimo de Cargas”?** Metodologicamente, adotou-se os seguintes passos, conforme pesquisa qualitativa e descritiva: 1º) Distinguiu-se os conceitos de política pública, política externa e política de Transporte Marítimo de Cargas, por meio de revisão bibliográfica; 2º) Identificou-se a relação institucional da ANTAQ com os eixos analíticos, correspondentes à política do Transporte Marítimo de Cargas, através de revisão bibliográfica e análises documentais; 3º) Por fim, analisou-se a natureza da coordenação horizontal da ANTAQ, conforme as categorias propostas por Peters (2005).

2 CONCEITOS E DINÂMICAS DAS POLÍTICAS EXTERNA, PÚBLICA E INTERNACIONAL COM A POLÍTICA DE TRANSPORTE MARÍTIMO DE CARGAS

Para o entendimento do papel da ANTAQ enquanto resultado da interação das políticas externa, pública, internacional e do Transporte Marítimo de Cargas, esse trabalho em questão visa distinguir, primeiramente, os conceitos de política externa, política internacional e política pública. A especificidade da política externa reside na elaboração de um conjunto de objetivos, decisões, programas e interesses, visando a projeção do Estado no ambiente internacional. É fruto, pois, da disputa política doméstica em interação com o internacional, cujo planejamento, contudo, necessariamente perpassa pela atribuição de atores estatais (FIGUEIRA, 2009). Pode também articular-se com demais políticas, como no caso específico deste estudo, com a política portuária.

No Brasil, esses atores são o ministro das Relações Exteriores, o corpo de diplomatas do Itamaraty, o Poder Legislativo e, eminentemente, o presidente da República. Todavia, é relevante ressaltar o “caráter interméstico da Política Externa”



(FIGUEIRA, 2011), ou seja, a despeito do protagonismo estatal no que tange à dinâmica do ambiente internacional, consoante teóricos pluralistas, a Política Externa decorre também da influência de atores do ambiente doméstico. Depreende-se, portanto, que a política externa é essencialmente uma política pública.

A política pública pode ser entendida a partir de ações, medidas e planejamentos elaboradas por parte do Estado e suas principais instituições públicas. Embora, de acordo com Souza (2006), não exista uma única, nem melhor definição sobre o que seja política pública, pode-se sintetizá-la conforme conceito de Dye (1984), como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. Assim, evidencia-se que toda Política Externa é uma política pública, porém nem toda Política pública é uma política externa.

A política internacional, por sua vez, envolve a relação entre países, bilateral ou multilateralmente, no que concerne a tópicos como segurança, economia, diplomacia, e é caracteristicamente exercida por uma multiplicidade de atores no Sistema Internacional, como organizações internacionais, empresas multinacionais, ONGs e Estados. Destarte, o conceito de política internacional é mais abrangente do que o de Política Externa, visto que não necessita da atribuição exclusivamente estatal para, de fato, ocorrer. Malgrado as diferenças, é inconcebível não atribuir correlação entre ambas, pois tal planejamento de Política Externa é influenciado, direta ou indiretamente, pelo todo da Política Internacional.

Essa dinâmica pode ser observada através do modelo de análise de “*foreign policy system approach*”, (CLARKE, WHITE, 1989 *apud* FIGUEIRA, 2011, p. 28) no qual inputs – ações e acontecimentos decorrentes de uma política internacional-influenciam nas decisões tomadas pela “Caixa-preta do Estado”, cujos *outputs* ou consequentes resultados são gerados, em uma relação não de pura causalidade, mas de correlação.

Nesse sentido, ao se considerar a política externa como uma política pública, reconhece-se que ela foi trazida para o terreno da *politics*, através do qual sua formulação e implementação se inserem como resultados de coalizões, barganhas, disputas e acordos. (MILANI, PINHEIRO, 2013). Retira-se, portanto, a noção de que a política externa está, conforme preceitos realistas, totalmente a parte da esfera doméstica, não podendo ser por isso considerada como “externa” aos estados e distintas de toda e qualquer política doméstica- e assim de toda e qualquer política pública. (RATTON SANCHEZ, 2006)

A política portuária, por sua vez, trata-se de uma política pública, a qual exemplifica, peculiarmente, a natural influência da política internacional com a política doméstica. Afinal, não cabe ver portos e embarcações como simples obras de engenharia, senão como fonte de poder e recursos importantes para atores políticos, que disputam entre si as decisões acerca de como conceber as comunicações com as demais nações e países. A política portuária, portanto, relaciona-se com a política de Transporte Marítimo de Cargas, que carrega fortes características políticas por promover a circulação de bens, e impulsionar a disputa pelo domínio de posições geoestratégicas no tráfego de mercadorias.

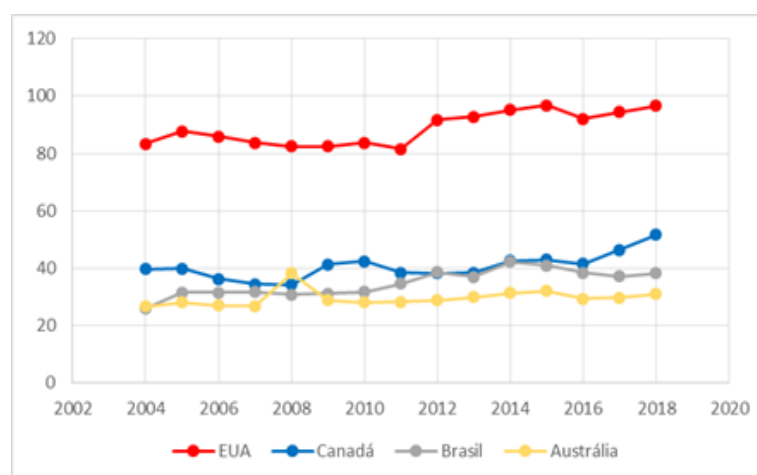
Assim, o setor marítimo contribui com o processo de internacionalização da economia brasileira e apresenta importância estratégica para o crescimento econômico. São cerca de 47 portos organizados públicos e terminais de administração privativa, nos quais são movimentados aproximadamente 96% das mercadorias que entram e saem do Brasil. Os países EUA, China e Argentina configuram-se como as principais origens das nossas cargas. Já a China é de longe o principal destino. A atividade portuária no Brasil rompeu a casa de 1 bilhão de toneladas movimentada a partir de 2017 (ANTAQ, 2019).



Em 2019, o sistema portuário movimentou 166.470.717,00 toneladas, e manteve, portanto, um volume expressivo da circulação de cargas. Tendo em vista que os portos brasileiros são quase exclusivamente utilizados para o Comércio Exterior, boa parte do volume de mercadoria exportada está vinculada à navegação de longo curso (navegação marítima internacional), aproximadamente, corresponde a uma média de 75% do total ao longo da última década.

Todavia, para melhor contextualizar a Política de TMC, ainda resta comparar o desempenho da experiência brasileira com as de demais países. Para isso, vamos inicialmente comparar o *Linear Shipping Connective Index (LSCI)*^[1] do Brasil com EUA, Canadá e Austrália no gráfico abaixo^[2]. Estes países guardam similaridades quanto à dimensão continental e costeira.

Gráfico 01 - Índice Linear de Conectividade do Transporte Marítimo (LSCI)³⁰



Fonte: UNCTAD, 2019, gerado por dados providos pela Lloyds List Intelligence.

³⁰ O LSCI é gerado a partir de cinco componentes: a) o número de navios; b) a capacidade total de transporte de contentores desses navios; c) o tamanho máximo do navio; (d) o número de serviços; e (e) o número de empresas que implantam navios porta-contêineres em serviços de e para os portos de um país. Os dados são derivados da Containerisation Internacional Online. O índice é gerado da seguinte forma: para cada um dos cinco componentes, o valor de um país é dividido pelo valor máximo desse componente em 2004, e para cada país, é calculada a média dos cinco componentes. Esta média é então dividida pela média máxima de 2004 e multiplicada por 100. Dessa forma, o índice gera o valor 100 para cada país com o maior índice médio dos cinco componentes em 2004 (China).

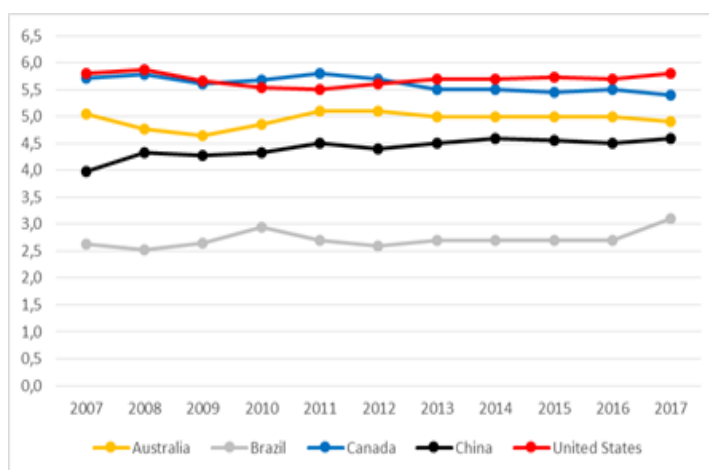
^[2] Optamos por excluir a China por apresentar um LSCI próximo aos 180 nos últimos anos, muito superior aos demais países, o que traria inconformidade de escala prejudicando a visualização do gráfico 2.

^[3] Importante destacar que 7 é o valor máximo desse indicador.



Em 2018, os Estados Unidos da América apresentaram o melhor LSCI, com uma diferença de cerca de 40 pontos em relação ao Canadá, seguido pelo Brasil e, depois, Austrália. A partir deste gráfico, pôde-se observar que o Brasil, mesmo não tendo uma posição tão insular quanto à Austrália, está estacionado na faixa entre 30 e 40 pontos, ao passo que o Canadá passou para a faixa dos 50 pontos a partir de 2009 e vem ascendendo desde 2016. Portanto, embora o volume movimentado nos terminais de contêiner do Brasil tenha aumentado, a sua capacidade de conectividade com o mundo não acompanha tal ritmo. A constatação confirma-se com o gráfico abaixo sobre o indicador de desenvolvimento de qualidade de infraestrutura portuária do Banco Mundial. Com base neste indicador o Brasil apresenta, desde 2007, um índice de 2,5³ de desenvolvimento da qualidade de infraestrutura portuária, em contraste com os demais países, que estão acima de 4,5.

Gráfico 02 - Qualidade de infraestrutura portuária



Fonte: Banco Mundial (2019).

Esse panorama vem se mostrando resistente às transformações tecnológicas alavancadas desde o início dos anos 1970, que geraram um incremento exponencial no volume das trocas comerciais efetivadas pelo TMC. Apesar da introdução do contêiner, que passou a ser uma atividade lucrativa de uso intensivo de tecnologia, permitindo uma maior capacidade de movimentação de carga com mais segurança em um período mais curto de tempo, tem-se que a carga containerizada do Brasil ocupa somente 11% do volume geral. Destes, 8% é responsabilidade do setor público, enquanto o setor privado movimenta os 3% restantes. Ou seja, os portos públicos movimentam quase um pouco mais do que dois terços das cargas transportadas por contêineres. Por sua vez, as instalações privadas movimentam quase três quartos dos graneis. Com isto, é importante notar que a divisão logística brasileira mantém o padrão de instalações públicas movimentando os contêineres enquanto que as instalações privadas movimenta as cargas em graneis (ANTAQ, 2019).

Desse modo, o panorama do Transporte Marítimo de Cargas no Brasil (TMC) apresenta uma estrutura defasada e com dificuldades de integração ao mercado internacional. Como resultado, têm-se estimulados estudos sobre as decisões acerca do



TMC, seus principais marcos regulatórios, os interesses envolvidos, os atores mais destacados (dentre eles, o papel da ANTAQ), bem como as questões mais controversas, em área tão estratégica.

Portanto, uma vez discutida a distinção entre os conceitos, faz-se necessária a elaboração de um modelo de análise, o qual combine a pesquisa da relação institucional da ANTAQ face à política externa, conforme a atual disposição da Política do Transporte Marítimo de Cargas, a ser discutido no próximo capítulo.

3 METODOLOGIA

A natureza da pesquisa seguiu uma metodologia qualitativa e exploratória. Em termos de coleta e análise de dados, adotou-se o método de análise documental sobre a legislação e diretrizes promulgadas pela ANTAQ. Como revisão bibliográfica, tem-se como referenciais teóricos os estudos sobre políticas públicas e coordenação horizontal, descritos pelos autores Souza (2018) e Peters (2005), assim como os eixos analíticos elencados por Oliveira (2019), quanto à Política de Transporte Marítimo de Cargas.

A consecução de políticas por parte da ANTAQ em torno desses eixos podem ilustrar a interface desse órgão frente à política externa brasileira, na medida em que podem ser descritos como, respectivamente: “Autorização de linhas de navegação”; “Concessão de portos”, “Meio Ambiente” e “Acordos de Navegação”. Ou seja, podem sinalizar a natureza da dimensão “interméstica” da política externa, frente a, especificamente, a política portuária.

Uma vez identificada a relação institucional da ANTAQ com tais eixos analíticos, tem-se a análise sobre a natureza de sua coordenação, também relativas a cada eixo. Os conceitos de coordenação horizontal foram levantados a partir de Peters (2005), que define as seguintes categorias: “coordenação negativa”, “coordenação minimalista”, “coordenação positiva”, “integração da política”, “desenvolvimento de estratégias para o governo” e “coordenação maximalista”.

Os níveis de coordenação horizontal entendidos como “minimalista” ou “maximalista” são entendidos como dois extremos improváveis, porém possíveis de ocorrer entre organizações. A primeira refere-se, respectivamente, a organizações que não duplicam tarefas nem interferem na competência de outra, por conhecerem a divisão de competências. A maximalista, por outro lado, envolve mecanismos rígidos de controle, que impedem duplicações e instrumentos efetivos para o eventual preenchimento de lacunas. (SOUZA, 2018)

Para além desses níveis, tem-se o mais básico, conhecido como coordenação negativa, quando não se pode identificar a comunicação efetiva entre as agências governamentais envolvidas. Trata-se do oposto da coordenação positiva, que provê o trabalho conjunto – porém autônomo - de organizações, a exemplo de acordos e negociações entre as agências participantes. (SOUZA, 2018)

Os níveis “integração da política” e de “desenvolvimento de estratégias para o governo” compreendem dimensões mais amplas de coordenação, segundo as quais objetivos em comum, não só serviços, são coordenados e negociados, inclusive através de barganhas e mobilização da autoridade central. O nível de desenvolvimento de estratégias para o governo, inclusive, contempla agências setoriais, funcionais e uma visão clara de futuro da política pública e do governo, a longo prazo (SOUZA, 2018).

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO



A Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), foi criada pela Lei nº 10.233, de 05 de junho de 2001 e implementada em fevereiro de 2002. A agência é uma autarquia especial vinculada ao Ministério da Infraestrutura, da qual apresenta autonomia financeira e funcional, independência administrativa. A ANTAQ tem por finalidade básica, segundo consta no Regimento Interno, implementar, na área de transportes aquaviários, as políticas formuladas pelo Ministério da Infraestrutura. Além disso, é responsável por regular, supervisionar e fiscalizar as atividades de prestação de serviços de transporte aquaviário e de exploração da infraestrutura portuária e aquaviária, exercida por terceiros; Garantir a movimentação de pessoas e bens, com padrões adequados de eficiência, segurança, conforto, regularidade e modicidade nos fretes e tarifas; Harmonizar os interesses dos usuários com os das empresas concessionárias, permissionárias, autorizadas e arrendatárias, e de entidades delegadas, preservando o interesse público; Arbitrar conflitos de interesse e impedir situações que configurem competição imperfeita ou infração à ordem econômica.

Uma das atribuições previstas na lei de criação da agência, Lei nº 10.233/2001, no artigo 27, inciso 4º, diz que compete à ANTAQ “elaborar e editar normas e regulamentos relativos à prestação de serviços de transporte e à exploração da infraestrutura aquaviária e portuária, garantindo isonomia no seu acesso e uso, assegurando os direitos dos usuários e fomentando a competição entre os operadores;”.

Sendo assim, de acordo com a conceitualização de Cooperação Minimalista elaborado por Peters (1998), define-se que essa “ocorre quando as organizações têm conhecimento da atividade de cada uma e fazem um esforço para não duplicar tarefas nem interferir na competência da outra”. (PETERS, 1998 *apud* SOUZA, 2008, p. 31). Dessa forma, a princípio, a ANTAQ apresenta características mais voltadas para esse nível de cooperação, tendo em vista que de acordo com as competências e atribuições da ANTAQ, a agência reguladora administra, regula e fiscaliza as empresas que devem estar em conformidade com as normas e regulamentos específicos de determinado eixo apresentado na tabela, sem se sobrepor às diretrizes de outras instituições e órgãos, se enquadrando, portanto, em sua maioria na Coordenação Minimalista. Entretanto, no eixo “Acordos Internacionais” foram observados aspectos que diferem dos padrões vistos em outros eixos, sendo esse o da Coordenação Positiva, como será demonstrado adiante nesse trabalho.

Tabela 1 – A coordenação entre a ANTAQ e a política externa brasileira

Eixos analíticos da política de TMC	TIPOS DE COORDENAÇÃO					
	Coordenação negativa	Coordenação minimalista	Coordenação positiva	Integração da política	Desenvolvimento de estratégias para o governo	Coordenação maximalista
Autorização de linhas de navegação	-	X	-	-	-	-
Concessão de portos	-	X	-	-	-	-
Meio ambiente	-	X	-	-	-	-
Acordos de navegação	-	-	X	-	-	-

1

Fonte: elaboração própria, 2020.



Em relação à autorização das linhas de navegação, da qual segundo a lei de criação Nº 10.233/2001, determina que a ANTAQ, após análise dos requisitos normativos regulatórios por ela expedidos, proceda a autorização para as empresas de navegação. Inclusive, dentre as resoluções normativas da agência reguladora existe a obrigação das empresas de navegação comprovarem se as embarcações estão regulares perante a Marinha do Brasil. Contudo, é de competência exclusiva da ANTAQ a autorização para as empresas que requerem operar na navegação marítima.

Sobre a concessão de portos, a ANTAQ elabora editais para arrendamentos de áreas dentro dos portos públicos para as empresas que requerem área para arrendamento em determinado período. Previsto na lei de criação, no artigo 27, inciso XV, XVI, XXV, respectivamente:

XV - Elaborar editais e instrumentos de convocação, e promover os procedimentos de licitação e seleção para concessão, arrendamento ou autorização da exploração de portos organizados ou instalações portuárias, de acordo com as diretrizes do poder concedente, em obediência ao disposto na lei 12.815/2013.

XVI - Cumprir e fazer cumprir as cláusulas e condições dos contratos de concessão de porto organizado ou dos contratos de arrendamento de instalação portuária quanto a manutenção e reposição dos bens e equipamentos reversíveis a União de que trata o inciso 8º do caput do artigo 5º da lei 12.815/2013;

XXV- Celebrar atos de outorga de concessão para a exploração de infraestrutura aquaviária, gerindo e fiscalizando os respectivos contratos e demais instrumentos administrativos; (Lei Nº 10.233)

Sendo competência da ANTAQ atos de outorga de concessão de áreas públicas dentro do porto organizado, dentre outras exigências, a agência requer que os arrendatários estejam em conformidade com outros órgãos da esfera pública, como por exemplo: Marinha do Brasil e Órgãos Ambientais, como INEMA e IBAMA,

No eixo “Meio ambiente” confere a ANTAQ em sua Lei de Criação no artigo 11, inciso V:

Art. 11. O gerenciamento da infraestrutura e a operação dos transportes aquaviário e terrestre serão regidos pelos seguintes princípios gerais:

(...)

V - compatibilizar os transportes com a preservação do meio ambiente, reduzindo os níveis de poluição sonora e de contaminação atmosférica, do solo e dos recursos hídricos. (Lei Nº 10.233).

Além disso, a Resolução Nº 2.650 da ANTAQ instituiu o Sistema Integrado de Gestão Ambiental - SIGA, que aprova os instrumentos de acompanhamento e controle de gestão ambiental em instalações portuárias.

“Aprova que os instrumentos de acompanhamento e controle de gestão ambiental em instalações portuárias, instituindo o Sistema Integrado de Gestão Ambiental – SIGA, o Índice de Desempenho Ambiental – IDA para instalações portuárias e o Sistema de Informações de Instalações para Recepção de Resíduos de embarcações - PRFD/GISIS da Organização Marítima Internacional – IMO, traduzido e disponibilizado no Portal desta Agência e denominado GISIS/ANTAQ.” (Resolução Nº 2.650)



De maneira sucinta, cabe a ANTAQ averiguar se as empresas do setor aquaviário estão cumprindo com as determinações ambientais de outras instituições ou órgãos públicos, federais e/ou estaduais como por exemplo: órgãos ambientais como INEMA e/ou IBAMA, Marinha do Brasil, entre outras instituições. Por isto, o eixo presente se enquadra na coordenação minimalista, da qual as instituições relacionadas atuam de forma autônoma respeitando suas atribuições e finalidades específicas. Como neste caso, a ANTAQ é responsável por solicitar que as empresas estejam em conformidade com as diretrizes requisitadas pelas instituições competentes para atuar de forma efetiva e sem comprometer o meio ambiente.

E por fim, é atribuição da ANTAQ em relação à política externa está prevista na lei 10.233/2001 no artigo 27, incisos XX e XXIX, respectivamente:

X - representar o Brasil junto aos organismos internacionais de navegação e em convenções, acordos e tratados sobre transporte aquaviário, observadas as diretrizes do Ministro de Estado dos Transportes e as atribuições específicas dos demais órgãos federais;

XXIX § 1º: No exercício de suas atribuições ANTAQ poderá:

II - Participar de foros internacionais, sob a coordenação do Poder Executivo; e

III - Firmar convênios de cooperação técnica com entidades e organismos internacionais; (Lei Nº 10.233)

De forma concisa, a Agência Reguladora, observando as diretrizes do atual Ministério de Infraestrutura e em coordenação com o Poder Executivo, é responsável pela representação e participação em organismos internacionais de navegação e transporte aquaviário. Portanto, esse eixo, diferentemente dos outros, foi classificado como de Coordenação Positiva, tendo em vista que, envolve a busca de alternativas para um trabalho conjunto para a provisão de serviços mais eficientes. Envolvendo acordos e negociações entre as agências participantes. Esse tipo de coordenação pressupõe, no entanto, que as agências continuem autônomas na busca para atingir seus objetivos.

Embora a sua funcionalidade esteja prevista por lei enquanto autarquia, o que a limita quanto às demais categorias de coordenação levantadas, isso pode apontar, possivelmente, para uma relativa centralização das competências presentes na política do Transporte Marítimo de Cargas. Nessa perspectiva, os autores Germano Mendes de Paula e Ana Paula Avelar, em seu texto intitulado “Reforms and infrastructure regulation in Brazil: The experience of ANTT and ANTAQ”, apontam cinco características para a concepção da falta de coordenação entre as duas agências, e em uma delas os autores apontam sobre a questão da falta de coordenação proveniente das duas agências de transporte a ANTT e a ANTAQ.

“If the lack of coordination is frequently observed in the Brazilian regulatory experience as a whole, in the particular case of the transport, a large responsibility for this situation is derived from the split of responsibilities into two different regulatory agencies – instead of just one, as originally conceived.” (DE PAULA; AVELAR, 2007, pág. 9)



5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Até a presente etapa exploratória, identificou-se que, mesmo após a nova reforma portuária, a natureza da coordenação da ANTAQ com demais órgãos das políticas externa e portuária brasileira é predominantemente minimalista.

Os eixos analíticos “Autorização de linhas de navegação”, “Concessão de portos” e “Meio Ambiente” apontam para uma atuação independente e autônoma por parte da ANTAQ frente à coordenação da política externa com a política do Transporte Marítimo de Cargas, a despeito da existência de indicações de diretrizes para que as demais instituições prossigam com as suas efetivas competências. Por outro lado, o eixo “Acordos de Navegação” sinaliza maior comunicação da agência com demais instituições frente ao tema da política externa, o que classifica a sua coordenação como positiva. Todavia, torna-se necessário estudos subsequentes para analisar a coordenação identificada até o momento como positiva da Antaq junto à Política externa via a participação nos foros internacionais e na assinatura de convênios.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei nº 10.233 de 05 de junho de 2001.** Dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes, e dá outras providências. Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110233.htm Acesso em: 09/10/2020.

COCCO, G.; SILVA, G. (Orgs.). **Cidades e portos: os espaços da globalização.** Rio de Janeiro: DP&A, 1999.

CLARKE, Michael; WHITE, Brian. **Understanding foreign policy: the foreign policy systems approach.** Aldershot: Elgar, 1989

DE PAULA, Germano Mendes; AVELLAR, Ana Paula. **Reforms and infrastructure regulation in Brazil: The experience of ANTT and ANTAQ.** The Quarterly Review of Economics and Finance . ELSEVIER, 2007.

DYE, Thomas D. **Understanding Public Policy.** Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1984.

FIGUEIRA, Ariane. **Introdução a análise de política externa.** 1a edição. Saraiva, 2011.

OLIVEIRA, H. C. **How and who decides the maritime shipping policy in Brazil? An ACF study using DNA.** 2019

MILANI, Carlos R. S. and PINHEIRO, Leticia. **Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública.** *Contexto int.* [online]. 2013, vol.35, n.1 [cited 2020-03-22], pp.11-41. Available from: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-



85292013000100001&lng=en&nrm=iso>.

ISSN

0102-

8529. <https://doi.org/10.1590/S0102-85292013000100001>

PETERS, B. Guy. **The problem of policy problems.** Journal of Comparative Policy Analysis, v. 7, n. 4, p. 349-370, 2005

RATTON SANCHEZ, Michelle et al . **Política externa como política pública: uma análise pela regulamentação constitucional brasileira (1967-1988).** Rev. Sociol. Polit., Curitiba, n. 27, p. 125-143, Nov. 2006 . Available from
<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010444782006000200009&lng=en&nrm=iso>. Access on 22 Mar. 2020. <https://doi.org/10.1590/S0104-44782006000200009>.

SOUZA, Celina. **Coordenação de políticas públicas.** Brasília: Enap, 2018.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura.** Sociologias, Porto Alegre, ano 8, no 16, jul/dez 2006, p. 20-45



EIXO 05 – DESENVOLVIMENTO REGIONAL E URBANO: VELHOS E NOVOS DEBATES



De que Desenvolvimento estamos falando? Uma breve discussão teórica sobre o termo segundo as abordagens convencional e alternativa da ciência econômica

What Development are we talking about? A brief theoretical discussion on the term by the conventional and alternative approaches of economic Science

Érico Rodrigo Mineiro Pereira

Pesquisador em Desenvolvimento Regional e Urbano PPDRU – UNIFACS, BA, Brasil
Email: ericompereira@gmail.com

Carolina de Andrade Spínola

Professora Pesquisadora da Universidade Salvador – UNIFACS, BA, Brasil
Email: carolina.spinola@unifacs.br

Resumo

O conceito de desenvolvimento é polissêmico e complexo. O objetivo do presente artigo é apresentar uma breve discussão sobre a sua conceituação, confrontando a definição comumente utilizada na Ciência Econômica com outra, de perspectiva crítica e emancipadora. Trata-se de uma revisão teórica e conceitual baseada em alguns dos principais expoentes da teoria econômica convencional e de contribuições mais recentes com foco na ética e na ecologia. Enquanto encaminhamentos apontados por este debate, pode-se citar que a crítica negativa àquele significado dominante é capaz, não apenas de proteger a biosfera contra a interação destrutiva que mantém com a produção econômica, mas também de possibilitar a emancipação do ser social num contexto de alienação. Conclui-se pela oportunidade de se buscar alternativas às teorias do desenvolvimento, mesmo sabendo-se do amplo horizonte que uma empreitada desse tipo engendra, bem como das muitas controvérsias envolvidas.

Palavras-Chave: Desenvolvimento, Emancipação, Economia Ecológica.

Abstract

The concept of development is polysemic and complex. The aim of this article is to present a brief discussion about its conceptualization, comfacing the definition commonly used in Economic Science with another, from a critical and emancipatory perspective. It is a theoretical and conceptual review based on some of the main exponents of conventional economic theory and more recent contributions focusing on ethics and ecology. As referrals pointed out by this debate, it can be mentioned that the negative criticism of that dominant meaning is capable, not only of protecting the biosphere against the destructive interaction that it maintains with economic production, but also of enabling the emancipation of the social being in a context of alienation. It is concluded by the opportunity to seek alternatives to the theories of development, even knowing the broad horizon that such a project engenders, as well as the many controversies involved.

Keywords: Development, Emancipation, Ecological Economy.

1 INTRODUÇÃO

O desenvolvimento é um conceito polissêmico que pode variar em função da abordagem teórica que o constrói e das relações que esta corrente mantém com o



Estado, o Mercado e a Sociedade (OLIVEIRA; LUCIO, 2016). Mais recentemente, precisamente a partir das últimas décadas do século XX, também a noção de Meio Ambiente passou a figurar como um elemento distintivo deste conceito, com o advento das discussões sobre a sustentabilidade no âmbito das interações que a atividade econômica mantém principalmente com a natureza.

O agravamento da crise ambiental, todavia, tornou o conceito de desenvolvimento sustentável uma confluência de interesses distintos que reúne representantes do setor empresarial, governos e ecologistas que, embora compartilhem discursos semelhantes, apresentam práticas contraditórias (POL, 2001), e alinhando-se com as concepções da economia convencional, levando à necessidade do surgimento de novas abordagens alternativas que ampliem o entendimento sobre a sustentabilidade, incorporando preocupações com dimensões relacionadas com a ética e a justiça, por exemplo.

O objetivo geral deste artigo é discutir as limitações do conceito de desenvolvimento, utilizando para tanto uma crítica negativa (BONENTE, 2014) de seu uso predominante na ciência econômica e destacando subsídios importantes trazidos por abordagens contemporâneas às quais denominamos de abordagens emancipadoras.

Para tanto, pretende-se expor, a partir de autores selecionados, as limitações da aplicação dos conceitos de desenvolvimento, desenvolvimento regional e desenvolvimento sustentável no contexto do século XXI, vis a vis o advento da obra de Amrtya Sen (1933 - ...) e dos preceitos da economia ecológica.

A inquietação que move essa pesquisa pode ser resumida à seguinte pergunta: possuindo a discussão sobre o desenvolvimento implicações importantes, não somente para o ambiente natural mas também para o próprio ser social, em que medida é possível compreendê-lo em um contexto de condições socioeconômicas desfavoráveis, levando-se em consideração uma crítica negativa ao seu conceito? Esse trabalho se justifica pelas aparentes insuficiência e limitação apresentadas por esse conceito enquanto crítica positiva frente aos constrangimentos que ele implica para o ser social e o meio ambiente, por um lado; por outro lado, pela necessidade real de se discutir a ideia de desenvolvimento enquanto lugar superior de convivência social.

Além desta Introdução, esse artigo terá uma segunda seção que, do ponto de vista metodológico, detalha as fontes utilizadas e o entendimento sobre a crítica negativa; em seguida, apresenta-se uma breve discussão acerca dos conceitos de desenvolvimento, desenvolvimento regional e desenvolvimento sustentável, o qual discutirá elementos iniciadores do debate pertinente até as últimas décadas do século passado; na quarta parte, discutir-se-ão autores escolhidos sobre a questão do desenvolvimento em si e como horizonte para a humanidade, bem como a crítica negativa ao conceito, no que se abordarão ao mesmo tempo possíveis implicações de seu enquadramento em áreas mais deprimidas.

2 METODOLOGIA

Majoritariamente, o conceito de desenvolvimento utilizado pela Ciência Econômica se caracteriza por ser, segundo Bonente (2014), uma “crítica positiva do desenvolvimento”. No âmbito dessa definição, criticar-se-ia para que as condições resultantes do processo de desenvolvimento estivessem condizentes, ao final, com parâmetros estabelecidos pelo sistema econômico. O aumento da renda *per capita* poderia ser um desses parâmetros.



[...] observamos que a análise do “desenvolvimento” envolve, recorrentemente, a eleição de determinados critérios e parâmetros (“empiricamente observáveis”) que permitam quantificar a condição de países ou regiões em momentos diversos de sua história. Além disso, é normalmente com base na extrapolação de um desses critérios que se afirma ou nega a superioridade de povos e/ou países com relação a outros. Por fim, o conceito de “desenvolvimento” é tratado, via de regra, como um juízo de valor subjetivo: ou seja, o “desenvolvimento” é visto como algo bom, viável e desejável (e que, portanto, deve ser promovido) e a sua ausência como algo ruim (e que, seguindo a mesma lógica, deve ser superado). Além disso, a inspeção crítica dessas teorias é capaz de revelar que *todas, sem qualquer exceção digna de nota*, tomam o capitalismo como pressuposto de suas formulações (BONENTE, 2014, p. 284 – **destaques da autora**).

Alternativamente, no entanto, existe outra possibilidade para o desenvolvimento, esta direcionada para fins como a emancipação do ser social, para o que, se faria, ao contrário, uma crítica negativa. Ou seja, o objetivo com as mudanças pretendidas neste contexto miraria searas como a própria crítica ao tipo de produção econômica realizada. E o que seria essa crítica negativa? Em palavras simples,

[...] “crítica do trabalho no capitalismo, crítica do trabalho como atividade socialmente mediadora, ou seja, crítica da sociabilidade fundada no trabalho” (Ibidem). Em outras palavras, trata-se de uma crítica que reconhece, desde o início, o caráter histórico do seu objeto de estudo. De uma crítica que indaga sobre as condições históricas que fizeram emergir esse objeto. Uma crítica que procura, na organização interna do objeto, na forma como ele veio a se constituir estruturalmente, as condições do seu *desenvolvimento* no tempo e no espaço. Uma crítica que, por fim, expressa esse movimento causalmente determinado em leis de tendência (BONENTE, 2014, p. 285).

Para atingir o objetivo serão brevemente resenhados os conceitos de desenvolvimento e desenvolvimento regional (SOUZA 1981, 2012; FURTADO, 1974; POCHMANN E SILVA 2020) e desenvolvimento sustentável (SACHS, 2008; ANDRADE 2008; MEADOWS ET AL, 1972; CARLSON, 1962 e PNUMA, 2016). Foladori (2001) e Foster (2011) darão ensejo à visão do ambiente natural na perspectiva marxista, abrindo espaço para debater-se a perspectiva do desenvolvimento enquanto conceito a ser superado na vertente positiva. Neste passo, Bonente (2014), Cardoso e Pinto (s/d) e Hobsbawn (2005) serão usados como auxílio à contextualização histórica e conceitual do debate sobre desenvolvimento sustentável, bem como sua crítica negativa, aqui representada por Cechin e Veiga (2010) e Romeiro (2001).

Em um segundo momento, são apresentadas as contribuições de Georgescu-Roegen (2012), Daly (1990), Cavalcanti (2010) e May que compõem a chamada corrente da Economia Ecológica, a qual se notabiliza por uma preocupação sobre os limites bioeconômicos apresentados pela natureza frente a uma produção de demanda linear quanto aos materiais naturais requisitados ao ambiente. Sen (2000) dará sua contribuição no assunto justiça, no tocante às relações entre desenvolvimento e liberdade.

Um alerta deve ser feito. A bibliografia consultada limitou-se, na maior parte das vezes, a autores utilizados em matéria específica do Doutorado em Desenvolvimento Regional da (UNIFACS), sendo complementada aqui e ali por outros materiais.



3 DESENVOLVIMENTO (ECONÔMICO, REGIONAL E SUSTENTÁVEL): ALGUMAS VARIAÇÕES DO TERMO SOB A PERSPECTIVA DA ECONOMIA CONVENCIONAL

O conceito “desenvolvimento econômico” é algo relativamente novo enquanto objeto de estudo. Passou a ser mais discutido em momentos como a crise de 1929, quando milhões de pessoas ficaram desempregadas e postas em situação de fome e miséria (SOUZA, 2012). Sobre esse conceito, “[...]. Uma primeira corrente de economistas, [...], considera crescimento como sinônimo de desenvolvimento. Já uma segunda “[...], entende que o crescimento econômico é condição indispensável para o desenvolvimento, mas não é condição suficiente. [...]” (SOUZA, 2012, p. 05). Controvérsias à parte, sociedades ocidentais, dos dois lados do Oceano Atlântico, se viram obrigadas a discutir o conceito, quando o livre funcionamento das forças de mercado falhou na alocação eficiente de recursos prevista. Desempregados queriam empregos, renda e comida. Os próprios países precisavam de recursos para investir em assuntos sociais candentes. E o funcionamento do mercado, sem amarras, tal como prescrevera o economista Jean Baptiste Say (1767-1832)³¹, não tinha dado conta da tarefa. Segundo este economista, o próprio ato de produzir geraria sua procura, eliminando a possibilidade de crises.

O vocábulo “regional” aplicado ao conceito “desenvolvimento” também é relativamente novo. “O elemento espaço não aparece na análise econômica tradicional: [...]” pois que “[...] a teoria clássica e neoclássica fundamenta-se em um mundo estático e sem dimensões, ... [...]” (SOUZA, 1981, p. 01). Tal quadro teórico de referência não prevaleceu por muito tempo, porém. As “[...], crescentes desigualdades regionais na renda *per capita* são uma prova [...] de que o fator espaço é um elemento importante a ser levado em consideração [...]” (idem, p. 03). Ascendiam, assim, os estudos econômicos que incluíam o espaço como variável importante para explicação dos efeitos resultantes da concentração e localização industrial em certas áreas.

Aqui se podem citar Isard (apud ARAU, 1971), com o modelo de localização e economia espacial, no qual leva em conta o fator transporte no desenvolvimento das regiões, bem como as teorias sobre crescimento econômico e inovação em Rostow (1967), Myrdal (1965) e Hirschmann (1960), sem descuidar da questão referente à desigualdade em Furtado (1961), CEPAL (1980) e Prebisch (1949).

Pochmann e Silva (2020) apontam as desigualdades sociais como consequência do desenvolvimento regional desequilibrado do Brasil. Em recorte histórico a partir da transição da economia agroexportadora para a industrial, quando a riqueza acumulada em virtude da cultura do café serviu como financiadora de atividades industriais, afirmam a desigualdade social enquanto categoria importante da realidade, haja vista a existência desse produto agrícola predominantemente em determinada região do país.

³¹ “Há ainda outro ponto fundamental a ser explicado na “lei de Say”. Não resta dúvida de que um produtor, ao criar uma determinada quantidade de bens ou serviços de certo valor, está automaticamente criando para si mesmo um potencial poder de compra de mesmo valor. Ou seja, a venda de seus produtos lhe fornece um montante de dinheiro igual ao valor daquela venda. Mas isso ainda não é suficiente para demonstrar que esse poder de compra será efetivamente usado. Se não o for, isso significa que um segundo produtor estará deixando de vender mercadorias para o primeiro, e portanto, a produção deste não terá criado efetivamente sua respectiva demanda. Assim, para que a demanda *efetiva* seja igual à produção, é preciso que o poder de compra gerado por esta última seja realmente realizado, o que, por sua vez, requer outras condições: uma demanda potencial (ou necessidade) ilimitada e a inexistência de entesouramento” (MIGLIOLI, 1982, p. 22).



A desigualdade regional, marcada por estruturas produtivas distintas, padrões variados de ocupação e renda, assim como estruturas diferenciadas do sistema educacional, produz tecidos sociais igualmente distintos, cuja combinação resulta na preservação do abismo que separa territórios prósperos daqueles marcados pela pobreza. À medida que conseguem compor uma base sólida de acumulação de capital, os estados mais ricos tendem a manter a liderança econômica, distanciando-se dos estados mais pobres a cada nova tentativa de estímulo ao crescimento, dadas as limitações das políticas de desenvolvimento no tocante à incorporação de variáveis de equalização de forças entre os entes federativos, particularmente no que se refere ao sistema educacional e à infraestrutura logística (POCHMANN; SILVA, 2020, pp. 7-8).

Destaque ao potencial representado neste contexto pela educação e a infraestrutura econômica. Estados como a Bahia, por exemplo, participam e padecem desta problemática, reproduzindo em seu interior igual disparidade econômica entre suas regiões com reflexos na situação socioeconômica de seus habitantes. Dezoito de seus municípios produzem 70% da riqueza estadual. “Essa concentração espacial pode ser observada, em maior magnitude, em quatro cantos do Estado, vistos aqui como os extremos geográficos da Bahia, o que contrasta com uma pobreza espalhada e diferenciada por/em diversas porções do território estadual, [...]” (SEI, 2014, p. 07). “São áreas razoavelmente distintas umas das outras e com vários territórios entre elas, nos quais, de modo geral, predomina ainda a agricultura familiar de baixo dinamismo econômico relativo, [...]” (SEI, 2017, p.08)

A forma como o Estado se insere na divisão nacional do trabalho explica parcialmente essa realidade, haja vista sua condição periférica implicar pouca capacidade de exercer influência política nos rumos que o Brasil assume, constrói e segue (SEI, 2014). A “[...] forte herança histórica de baixo dinamismo econômico desde o século XIX” (idem, ibidem) seria outro fator explicativo para essa falta de homogeneidade em termos de desenvolvimento econômico e possível bem-estar de suas populações. Num contexto como este os estudos da SEI aqui utilizados restam plenamente concretos enquanto possibilidade de pesquisa a uma realidade multidimensionalmente dificultosa para a integração de toda a população em padrões mínimos de desenvolvimento econômico e humano.

Ao lado de desenvolvimento econômico e desenvolvimento regional, o conceito de desenvolvimento sustentável também renovaria o século XX. E o enorme crescimento da produção econômica sob o capitalismo de fins da década de 1960 esteve na origem do processo, na medida em que causou alterações marcantes no ambiente, tanto urbano quanto natural, conforme logo adiante se verá. Carlson (1962) e sua luta de denúncia contra o uso de inseticidas capazes de provocar modificações celulares em plantas, animais, seres humanos, inclusos, firmaria e fundamentaria preocupações importantes acerca da interação homem / ambiente natural, intermediada nesse contexto pela tecnologia. Na esteira desse debate “[...], surgiram avaliações altamente pessimistas sobre o futuro da humanidade, como a do Clube de Roma (MEADOWS et al., 1972) que, em boa medida, marcaram o clima de opinião da Conferência de Estocolmo nas Nações Unidas. [...]” (MUELLER, 2012, p. 195). Segundo Mueller (2012), “O pessimismo extremado da década de 1970, entretanto, não perdurou. Na década seguinte surgiram avaliações mais cuidadosas e menos emocionais; dentre estas, merece destaque a iniciativa de 1983 da Assembleia Geral das Nações Unidas que instituiu a



[...] (CMMD³²)” (p. 195). Assim emergia o conceito de desenvolvimento sustentável, tipo de desenvolvimento que

[...] garante o atendimento das necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras de atender a suas necessidades. Engloba dois conceitos-chave: o conceito de necessidades, em particular as necessidades básicas dos pobres de todo o mundo, aos quais se deve dar absoluta prioridade; e o conceito de limitações impostas pelo estado da tecnologia e pela organização social, à capacidade do meio ambiente de assegurar sejam atendidas as necessidades presentes e futuras (CMMD, 1987, p. 43 *apud* Mueller, 2012, pp. 195-196).

Apontando cenários anteriores e posteriores à concepção do fogo, Romeiro (2001) se refere às grandes transformações por que passou o ambiente com o novo instrumento. Cita os Ianomamis e sua convivência relativamente pouco destrutiva com a natureza, no que se baseia para defender a desnecessidade de destruir para construir e prover os bens básicos de que necessita o ser social. Apesar do advento da agricultura e das modificações ocorridas nos ecossistemas, aborda a necessidade de técnicas como a rotação de culturas e a reposição dos elementos componentes das terras agricultáveis. Em seguida aborda as modificações representadas pela revolução industrial. Sobre o desenvolvimento sustentável, elenca duas perspectivas teóricas: a ambiental, com as hipóteses da infinitude dos recursos naturais, a substitutibilidade de materiais naturais por outros e os mecanismos de oferta e demanda como formas de lidar com a questão. E a ecológica, que sustenta, dentre outras hipóteses de trabalho, a subsunção do econômico à natureza, dada a baixa capacidade de o ambiente suportar todas as demandas que passaram a lhe serem dirigidas. Em sua visão,

[...], a grande dificuldade para a adoção de uma atitude precavida de buscar estabilizar o nível de consumo de recursos materiais está em que esta estabilização pressupõe uma mudança de atitude que **contrarie a lógica do processo de acumulação do capital em vigor desde a ascensão do capitalismo**. [...] (ROMEIRO, 2001, p. 15 – **destaque do autor**).

A produção econômica é uma necessidade à sobrevivência material das sociedades. São bens e serviços, de natureza diversa e múltipla, feitos a partir de recursos naturais (PAULO NETTO; BRAZ, 2012), renováveis ou não, os quais, diga-se, passaram a ser propriedade privada em determinado momento histórico, com o que rompeu-se o metabolismo social, gerando antagonismos entre homem e natureza (FOSTER, 2011)³³. Momento a partir do qual a produtividade alcança níveis ímpares na história de até então, impulsionada que era pelo avanço das forças produtivas na I Revolução Industrial. Quantidades maiores de materiais ambientais passariam a ser utilizadas em consequência a este processo. Maiores passariam a ser, da mesma forma, os resíduos gerados na produção. Em referência histórica, Mueller (2015, p. 30) aponta danos ambientais ainda localizados, mas já presentes em cidades inglesas no decorrer dos séculos XVIII e XIX. Foladori (2001) o confirma, ao atribuir a Karl Marx (1818-1883), em “O Capital”, preocupações de sustentabilidade, no contexto do debate em

³² Comissão Mundial do Meio Ambiente e Desenvolvimento

³³ Num outro sentido, Cardoso e Pinto (s/d) afirma ser essa estranheza fruto da alienação do ser social no contexto socioeconômico.



torno à “propriedade privada da natureza.” Segundo a referência, a natureza como espaço privado corresponderia à “propriedade privada de um ser humano sobre outro ser humano” (p.108). Escolas de pensamento econômico responsáveis por embasar e justificar teoricamente a emergência do capitalismo iriam se ocupar com essa relação homem/natureza, apontando os riscos de escassez a que as sociedades estavam submetidas, muito embora Cechin e Veiga (2010), em leitura do desenvolvimento sustentável, afirmem que o problema não decorreria nem da alocação ótima de recursos (neoclássicos) ou da repartição da renda (marxistas), mas da escala de produção.

Em função de todo esse cenário, o século XX amanheceu bastante inédito relativamente aos séculos anteriores. O debate sobre desenvolvimento econômico emergiria, conforme já se disse, possuindo raízes teóricas e empíricas (SOUZA, 2012), com consequências particulares para a América Latina, Brasil incluído. No mesmo diapasão, a segunda metade desse século também iria ser marcante. Nele, o crescimento econômico atinge níveis históricos. A geração de resíduos e a utilização de recursos naturais, da mesma forma.

A economia mundial, portanto, crescia a uma taxa explosiva. Na década de 1960, era claro que jamais houvera algo assim. A produção mundial de manufaturas quadruplicou entre o início da década de 1950 e o início da década de 1970, e, o que é ainda mais impressionante, o comércio mundial de produtos manufaturados aumentou dez vezes. (...), a produção agrícola mundial também disparou, embora não espetacularmente. E o fez não tanto (como muitas vezes no passado) com o cultivo de novas terras, mas elevando sua produtividade. (...). As indústrias de pesca mundial, enquanto isso, triplicaram suas capturas antes de voltar a cair (*World Resources, 1986, pp. 47 e 142*)” (HOBBSAWN, 2005, p.257).

A década de 1970 iria dar prosseguimento ao debate sobre as consequências de um crescimento econômico em dissonância com a natureza, sobressaindo, no entanto, controvérsias quanto ao tom por ele assumido. Mueller (2012) distingue, neste contexto, duas gradações. Em seu entendimento, a primeira onda de discussões se caracteriza “por um extremado pessimismo no que tange aos impactos do sistema econômico sobre o meio ambiente” (p.194), justificando-se em fatos como “[...]: a crise do petróleo e o receio de que estivesse se esgotando [...]; a poluição, [...] e uma maior percepção da opinião da agressão que a humanidade vinha impondo sobre o ecossistema global” (p. 195). O tom muda com o surgimento de “avaliações mais cuidadosas e menos emocionais; dentre estas, merece destaque a iniciativa de 1983 da Assembleia Geral das Nações Unidas que instituiu a Comissão Mundial do Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMD), (...)” (p.195). Concomitante a esse movimento, o debate da sustentabilidade ganha densidade e controvérsias na mesma proporção.

Posicionando-se acerca dessas duas correntes de pensamento na temática ambiental, Andrade (2008) afirma que elas se diferenciam com base nos pressupostos adotados. Para a economia ambiental neoclássica, o ambiente natural é “neutro e passivo” e seus instrumentos estão destinados a medir as consequências negativas decorrentes do sistema econômico, necessitando-se por isso da internalização das externalidades geradas no processo de produzir mercadorias e serviços. O foco se encontra no “[...] bem-estar dos indivíduos, e o estado geral do meio ambiente está em segundo plano” (p. 03). A economia ecológica, de sua parte, confronta o ponto de vista dessa corrente de pensamento, advogando que análises sem consideração aos aspectos “biofísicos-ecológicos do sistema econômico leva a uma análise parcial e



necessariamente reducionista das interfaces entre economia e meio ambiente [...]” (idem, ibidem). Indo além da economia e levando em consideração autores outros, Andrade (2008) lança mão de três abordagens teóricas sobre as modificações antrópicas da natureza

A primeira delas, conhecida como abordagem da ecologia humana, aplica princípios ecológicos para compreender as sociedades humanas, afirmando que, embora a capacidade do homem no que diz respeito à organização, tecnologia e cultura o distancie das demais espécies, suas ações são sempre limitadas por condições ecológicas. [...]. Uma segunda perspectiva aponta para os efeitos da modernização (ecológica, econômica e institucional) sobre o grau de impacto que as atividades humanas podem ter sobre os ecossistemas, sugerindo que os problemas ambientais globais podem ser resolvidos através de modificações em instituições econômicas e sociopolíticas, sem necessariamente de renunciar ou reforçar o crescimento econômico, o capitalismo e a globalização (York et al., 2003). Esse otimismo no que se refere à degradação ambiental está em contraste com a chamada perspectiva da economia política, a qual aponta que a causa dos impactos negativos sobre o meio ambiente é, em última instância, a dependência das sociedades em relação à contínua ampliação de sua base produtiva. [...] (ANDRADE, 2008, p. 05).

No que tange ao crescimento, para Andrade (2008) os impactos sobre o ambiente natural são uma consequência certa, fato que avulta com o fenômeno da globalização o qual institui não somente novos padrões de consumo. Esse autor contextualiza esse fato com os pressupostos da teoria neoclássica, os quais supõe o valor das coisas com base em critérios subjetivos, sendo o “o bem-estar” aquilo que o agente econômico busca, ao lado da “maximização da utilidade”. Também segundo ele, a economia ecológica segue outra direção, conforme se pôde deduzir do que foi dito alguns momentos atrás. Essa corrente de pensamento defende não somente a utilização na economia de conceitos das ciências naturais, como também a subsunção das atividades econômicas ao ecossistema “[...] – finito e materialmente fechado, embora aberto ao fluxo de energia solar –, o qual impõe limites ao crescimento físico do sistema econômico” (p. 18). Em consequência, eles “[...], centram seus esforços no entendimento da dinâmica subjacente aos processos naturais e econômicos, na tentativa de compreender as interfaces existentes entre essas duas dinâmicas, conferindo, assim, um caráter holístico e integrado nas análises dos problemas ambientais” (p. 18). [...]. O ponto nevrálgico para esses ecologistas não é a utilização do “capital energético” disponível na natureza. E sim, “o uso irresponsável desses recursos e a desconsideração da finitude da base física que sustenta o sistema econômico” (p. 21). “A despeito das possibilidades de relativização pelo progresso técnico desses limites termodinâmicos, a economia ecológica adota uma postura de *ceticismo prudente* com relação ao emprego dos recursos providos pelo meio ambiente (AMAZONAS, 2002b), [...]” (p. 21). Para o longo prazo, essa corrente de pensamento se coloca pessimista, a continuarem os atuais níveis de crescimento do sistema econômico, pois isso “[...] fará com que a humanidade se depare com uma escassez generalizada de recursos vitais e sofra as consequências de desestabilização crescente do meio ambiente” (p. 21). Segundo seus pensadores, deve-se focar na sustentabilidade, sendo este seu programa mínimo. “[...]. Alguns autores a chamam de “economia da sustentabilidade” ou “economia da sobrevivência”, justamente por ter seu foco na preservação das oportunidades das gerações futuras (MUELLER, 2007). [...]” (ANDRADE, 2008, p. 25). Sobre diferenças entre ecológicos



e neoclássicos quanto ao desenvolvimento sustentável, enquanto os primeiros utilizam o conceito para crescer no entendimento da questão, os outros a buscam inserir, não sem resistência, “em sua estrutura analítica, uma vez que, como *mainstream* na teoria econômica, não poderia se furtar em procurar dar respostas aos problemas ambientais [...]” (ANDRADE, 2008, p. 25). Sobre o horizonte de vida das sociedades humanas,

[...]. existem essencialmente duas visões: uma que enxerga um futuro cheio de crescente e ilimitada prosperidade, suportada pela convicção de que os avanços tecnológicos e a capacidade de reorganização social serão capazes de solucionar os problemas de ordem ambiental e econômica, e outra que questiona esse otimismo cornucopiano. A economia neoclássica decididamente se enquadra na primeira visão (visão de sustentabilidade fraca), enquanto que a economia ecológica adota uma posição de precaução e de ceticismo no que se refere à capacidade de o ecossistema terrestre suportar as pressões advindas do crescimento econômico. Entretanto, questionar o dogma do crescimento econômico, como faz Daly (1996), significa reverter a lógica que colocou a economia como determinante de outros aspectos da vida do ser humano (ANDRADE, 2008, p. 25).

Para que não se perca o fio da meada a partir do que até agora já foi escrito, nos dois itens anteriores deste artigo descreveu-se primeiramente a história da Mancha de Pobreza São Francisco enquanto região específica do Estado da Bahia na pesquisa feita pela Superintendência de Estudos Socioeconômicos (SEI). Ao lado disso, se mostrou o diagnóstico construído por esta entidade acerca da situação socioeconômica ali vivida, contexto este que embasa este artigo na discussão e aplicação do conceito de desenvolvimento enquanto crítica negativa. O tema foi tratado apenas segundo uma crítica positiva, ou seja, enquanto consumo e aumento da capacidade desse consumo para a população envolvida, do que resultou a breve resenha sobre dois textos que têm como objeto o desenvolvimento com nuances ambientais. A seguir serão explorados outros autores, com contribuições também importantes sobre o contexto. Furtado (1974) discutirá a temática do desenvolvimento enquanto impossibilidade de atribuí-la aos outros países do mundo, tal qual se fez até agora com os países centrais. Sen (2000), por sua vez, debaterá sobre a própria riqueza a que o tema remete, abordando aspectos como a liberdade dos seres sociais num contexto de alienação. Cardoso e Pinto (s/d) e Bonente (2014), por fim, trarão à baila o que seria implícita ou explicitamente uma crítica negativa do desenvolvimento, no que se alargaria o espaço para uma possível agenda alternativa.

4 A CRÍTICA AO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO EM AUTORES ESCOLHIDOS

O século XX conheceu não somente a emergência do conceito de desenvolvimento - junto ao qual veio também o de desenvolvimento sustentável, como a inquirição contra esse mesmo conceito. O mundo se desenvolvia na forma de crescimento econômico e acesso maior a bens e serviços até então inéditos, mas ao mesmo tempo se patrocinava a destruição do ambiente natural, fosse por meio da destinação indiscriminada e descuidada de resíduos ou pela demanda crescente de materiais naturais. Conforme se viu, a década de 1960 conheceu esses dois extremos, o que fez emergir também a reação. Furtado (1974), questionando a ideia largamente apregoada do desenvolvimento como objetivo mundialmente alcançável, refere-se à definição de



mito, afirmando ser aquele um ideal inalcançável “[...] dentro das possibilidades evolutivas aparentes desse sistema”, o capitalista (p. 75). Sen (2000), de outra parte, afirma no primeiro capítulo de seu livro a ideia do desenvolvimento como possibilidade de ganhos em termos de liberdade. Interessante é notar a reminiscência expressa por personagem antiga do mundo indiano em seu livro, a qual pergunta se um mundo inteiro de riquezas lhe traria a imortalidade. À resposta negativa, ela diz: “[...]. De que me serve tudo isso, se não me torna imortal” (SEN, 2000, p. 27). Cardoso e Pinto (s/d), por sua vez, questionando as Teorias do Desenvolvimento, refere-se ao conceito de desenvolvimento nos seguintes termos:

“[...], a produção generalizada de mercadorias que caracteriza o modo de produção capitalista, contém em si um conjunto de relações estranhadas nas quais, em sua atividade fundamental, nega o homem a si mesmo. A atividade humana produtiva exercida de forma alienada elimina o elo entre o homem e o produto de seu trabalho, assim como o próprio ato de trabalhar em si, uma vez que tanto o resultado como a motivação de sua atividade não mais pertencem ao trabalhador e confrontam-lhe de forma hostil, opressora e estranha. Uma vez postas em movimento, entretanto, as relações de produção e socialização resultantes preservam e reforçam a condição alienada do trabalho. [...]” (CARDOSO; PINTO, s/d, p. 05).

Se em Furtado (1974) há uma impossibilidade de desenvolvimento em nível mundial, dadas as características do sistema, em Sen (2000) existe a necessidade de que o desenvolvimento abarque outras nuances que não somente a econômica. *Ipsis literis*, “A análise do desenvolvimento apresentada neste livro considera as liberdades dos indivíduos os elementos constitutivos básicos. Assim, atenta-se particularmente para a expansão das “capacidades” [...] das pessoas de levar o tipo de vida que valorizam (SEN, 2000, p. 32). Em Cardoso e Pinto (s/d), por sua vez, as próprias teorias do desenvolvimento são apresentadas como limitadas e falhas, na medida em que não promovem a libertação do homem, dado o caráter alienado sob o qual ela acontece. A alienação, inclusive, se revela também no estranhamento que a produção lhe proporciona frente ao ambiente natural, visto como inimigo a ser dominado e subjugado. O desenvolvimento sustentável, neste contexto, não representa algo muito diferente, haja vista o que pensam a seu respeito Romeiro (2001) e Andrade (2008) quanto ao horizonte de vida representado para a humanidade, após os processos de degradação a que vem sendo submetida a biosfera. Destaque-se aqui a economia ecológica, que em contraposição à economia ambiental entende que “[...] não é ilimitada a capacidade do meio ambiente de absorver impactos antrópicos. [...]” (MUELLER, 2012, p. 13). O desenvolvimento regional seria apenas uma derivação do próprio desenvolvimento, sem representar em si novidades quanto a possibilidades de libertação. Nesta seara Bonente (2014) poderia dizer alguma novidade. Segundo ela, duas críticas podem ser feitas ao desenvolvimento, uma positiva e uma negativa. Positivamente se poderia alegar do quanto a aplicação do conceito é injusta, haja vista deixar à margem tanta gente, impedindo certo bem-estar na forma de moradia, saúde, renda, educação e longevidade, embora fale nos marcos do sistema de produção. Negativamente, de outro lado, poder-se-ia alegar que mesmo sob o atendimento de todos esses direitos, o ser social seguiria alienado não somente frente aos outros e ao mundo, mas também à natureza. Entre um e outro momento, a perspectiva de Sen (2000) poderia ser um bom intermédio e meio de conseguir avanços, na medida em que a questão da liberdade no desenvolvimento é abordada.



6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Indubitavelmente, a temática do desenvolvimento elevou de patamar o padrão médio de vida em sociedades ocidentais. A partir de sua instituição enquanto prática de governo, itens básicos e necessários a uma sobrevivência material minimamente digna tornaram-se de primeira necessidade, elevando, digamos, o bem-estar social. Não à toa a Superintendência de Estudos Socioeconômicos da Bahia empreendeu tanto esforço na leitura e diagnóstico da realidade baiana, tendo chegado a detectar regiões de extrema pobreza, onde a renda representa item que une a todas as regiões pesquisadas. O desenvolvimento sustentável, por sua vez, significou um passo adiante ao esboçar programaticamente preocupações ambientais. Com ele se enxergou explicitamente as relações detratoras que esses mesmos itens estavam acarretando para o ambiente natural na forma de demandas lineares por materiais naturais e de resíduos para a natureza. Mas talvez seja o caso de ir adiante, destacando a possibilidade de horizontes maiores e mais longínquos. Ao final, estaria em jogo a própria libertação do ser, algo talvez possibilitado por um tipo de produção econômica emancipador.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, D.C. Economia e Meio Ambiente – aspectos teóricos e metodológicos nas visões neoclássica e da economia ecológica. **Leituras de Economia Política**, Campinas, (14): 1-31, agosto-dezembro de 2008

ARAU, J.H. Una Guia Introductoria al Estúdio de la Teoria Econômica Espacial. In: ISARD, W. **Métodos de Análisis Regional**. Barcelona (Es): Ariel, 1971, p. VI-XXX

BONENTE, B.I. Desenvolvimento em Marx e na Teoria Econômica: por uma crítica negativa do desenvolvimento capitalista. **Marx e o Marxismo**. V. 2, n. 3, ago/dez 2014

CARDOSO, T.M.L; PINTO, E.C. **Teorias do Desenvolvimento**: uma análise marxista para além da acumulação. Disponível na internet em: https://www.bnb.gov.br/documents/160445/781488/2M3_Art_1.p... Acesso a 23 de julho de 2020

CARLSON, R. **Silent Spring**. Boston: Mariner Book, 1962

CAVALCANTI, C. Concepções da economia ecológica: suas relações com a economia dominante e a economia ambiental, **Revista Estudos Avançados**, São Paulo, V. 24, n. 68, p. 53-68, fev./fev. 2010. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v24n68/07.pdf>> Acesso em: 15 janeiro 2016.

CECHIN, A; VEIGA, J.E. O fundamento central da Economia Ecológica. in: MAY, Peter (org.) **Economia do meio ambiente**: teoria e prática, 2ª ed.; RJ: Elsevier/Campus, 2010, p. 33-48

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA – Cepal. **Development Problems in Latin America**. Austin, University of Texas Press, 1980



DALY, H.E. Toward Some Operational Principles of Sustainable Development. **Ecological Economics**, v.2, p. 1-6, 1990.

DIEGUES, A.C. **O Mito Moderno da Natureza Intocada**. 6 ed., ampliada. São Paulo: Hucitec: Nupaub-USP/CEC, 2008.

FOLADORI, G. “O Metabolismo da Natureza”. **Crítica Marxista**. N. 12. Boitempo. São Paulo, 2001

FOSTER, J.B. **A Ecologia de Marx** – materialismo e natureza. 3ª edição, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011

FURTADO, C. **O Mito do Desenvolvimento Econômico**. 2 ed.; Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974 (cap. 01)

FURTADO, C. **Desenvolvimento e Subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

GEORGESCU-ROEGEN, Nicholas. **O decrescimento**: entropia, ecologia, economia. Tradução de Maria José Perillo Isaac. São Paulo: SENAC, 2012;

HIRSCHMAN, A. **Estratégia do Desenvolvimento Econômico**. Rio de Janeiro: Editora Fundo da Cultura, 1960

HOBSBAWM, E. **A Era dos Extremos** – o breve século XX, 1914-1991. 2 ed.; São Paulo: Companhia das Letras, 2005

MAY, Peter (org.) **Economia do meio ambiente**: teoria e prática, 2ª ed.; RJ: Elsevier/Campus, 2010, p. 33-48

MEADOWS, D.H., et al. **The Limits to Growth: A Report for the Club of Rome's Project on the Predicament of Mankind**. New York: Universe Books, 1972, 205 pp.

MIGLIOLI, J. **Acumulação de Capital e Demanda Efetiva**. São Paulo: T.A. Queiroz, 1982

MYRDAL, K.G. **Teoria Econômica e Regiões Subdesenvolvidas**. Rio de Janeiro: Editora Saga, 1965

MUELLER, C.C. **Os Economistas e as Relações Entre o Sistema Econômico e o Meio Ambiente**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2012

OLIVEIRA, C.S.; LUCIO, M.de L. A polissemia do conceito de desenvolvimento no seio da formulação estratégica nacional sobre ciência, tecnologia e inovação. **Guaju, Matinhos**, v.2, n.2, p. 26-58, jul./dez. 2016

PNUMA, 2011. Rumo à economia verde: caminhos para o desenvolvimento sustentável e a erradicação da pobreza. Relatório. **Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente**. Disponível em



<http://www.unep.org/greeneconomy/Portals/88/documents/ger/Green_Economy_Full_report_pt.pdf> Acesso em: 19 janeiro 2016.

POCHMANN, M; SILVA, L. C. Concentração Espacial da Produção e Desigualdades Sociais. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v.22, 2020.

POL, E. (2001). Ejes de tensión y nueva agenda para la Psicología Ambiental. Uma perspectiva Europeia. In E. Tassara (Ed.), **Panoramas interdisciplinares para uma psicologia ambiental do urbano** (pp. 51-67). São Paulo, SP: FAPESP

PREBISH, R. **The Economic Development of Latin America and Some of Its Principal Problems**. Cepal, 1949.

ROMEIRO, A.R. **Economia ou Economia da Sustentabilidade?** Texto para Discussão. IE/UNICAMP n. 102, set. 2001.

ROSTOW, W.W. **El Proceso Del Crecimiento Económico**. Madrid: Alianza, 1967.

SACHS, Ignacy. Caminhos para o Desenvolvimento Sustentável. 3ª edição. Rio de Janeiro: Ed. Garamond, 2008.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das letras, 2000.

SOUZA, N. de J. Economia Regional: conceito e fundamentos teóricos. **Revista Perspectiva Econômica**, Ano XVI, v. 11, n. 32, 1981.

SOUZA, N. de J. **Desenvolvimento Econômico**. 6 ed.; São Paulo: Atlas, 2012.

SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA (SEI). Pobreza na Bahia em 2010: dimensões, territórios e dinâmicas regionais. Salvador: **SEI**, 2014

SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA (SEI). Manchas de Pobreza e Desenvolvimento Regional na Bahia. Salvador: **SEI**, 2017.



Análise do desenvolvimento das cidades: efeitos da Revolução Industrial e do Capitalismo

Analysis of the development of cities: effects of the Industrial Revolution and Capitalism

Aline Machado de Farias Rosa

Engenheira Ambiental e Sanitarista, Universidade Salvador – UNIFACS, Brasil.
Especialista em Energias Renováveis, Universidade Salvador -UNIFACS, Brasil.
Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Urbano,
Universidade Salvador – UNIFACS, Brasil.
E-mail: alinerosa.mf@outlook.com

Manuela Vieira Santos da Luz

Engenheira Ambiental e Sanitarista, Universidade Salvador – UNIFACS, Brasil.
Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Urbano,
Universidade Salvador – UNIFACS, Brasil.
E-mail: manuelavieirasl@hotmail.com

Márcia Maria Couto Mello

Doutora em Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal da Bahia – UFBA, Brasil.
Professora do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Urbano,
Universidade Salvador – UNIFACS, Brasil.
E-mail: mellomarcia@uol.com.br

Marília Moreira Cavalcante

Doutora em Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal da Bahia – UFBA, Brasil.
Professora do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Urbano,
Universidade Salvador – UNIFACS, Brasil.
E-mail: mmc.arq.urb@gmail.com

Resumo

Ao longo dos anos as cidades tiveram seu modo de organização reconfigurados, se tornam sede de poder e vão além das suas funções de produção alimentar e proteção. O domínio e avanço da tecnologia são um dos grandes responsáveis por proporcionarem alterações na dinâmica social, sendo o surgimento da revolução industrial e a ascensão do capitalismo marcos enfáticos deste processo. O presente trabalho teve como objetivo compreender as interferências ocasionadas pela revolução industrial e pelo capitalismo interferiram no processo de evolução das cidades, no âmbito econômico, social, ambiental e tecnológico. Foi realizada uma revisão de literatura em obras de autores que tratam do surgimento e desenvolvimento das civilizações, bem como estudos que abordam sobre a revolução industrial e do capitalismo. Os resultados obtidos apontaram que, o capitalismo e a revolução industrial modificaram o caráter da cidade em todos os âmbitos analisados, ocasionando alterações nas relações sociais e no trabalho, evidenciando a estratificação da sociedade, aumentando a demanda por recursos naturais e introduzindo fortemente a tecnologia como um importante instrumento de inovação nos processos comerciais e industriais. Assim, a partir das análises, confirmou-se que os acontecimentos estudados influenciaram tanto positivamente quanto negativamente, e que essas interferências estão presentes na dinâmica social até os dias de hoje.



Palavras-chave: Desenvolvimento das cidades. Avanços tecnológicos. Indústria.

Abstract

Over the years, cities have had their organizational path reconfigured, become the seat of power and go beyond the functions of food production and protection. The dominance and advancement of technology are largely responsible for proposing changes in social dynamics, with the emergence of the industrial revolution and the rise of capitalism emphatic marks of this process. The present work had as objective to understand the interferences caused by the industrial revolution and by the capitalism interfered in the process of evolution of the cities, in the economic, social, environmental and technological. For conducting a literature review on the way of processing and evolution of the author's civilization, as well as the studies that address the industrial revolution and capitalism. The results obtained showed that either capitalism and a revolution changed the industrial or the character of the city in all the resulting areas, causing changes in social relations and work, showing a stratification of society, increasing the demand for natural resources, an important instrument of innovation in processes commercial and industry. Thus, from the analysis, it is confirmed that the studied events occur positively and negatively, and that these interferences are present in the social dynamics until today.

Keywords: Cities development. Techonological advancements. Industry.

1 INTRODUÇÃO

Conhecer sobre o desenvolvimento das cidades requer compreender além dos seus 5 mil anos de história, é preciso distinguir suas mudanças originais e fluídas daquelas que foram invocadas pela necessidade da transformação (MUNFORD, 2004). A evolução das cidades é reconhecida por seu caráter cíclico e revolucionário, de acordo com Maia (2002), o domínio tecnológico é uma de suas principais vertentes, utilizado pelas civilizações como meio potencializador, a posse desse recurso revela uma relação de intimidação perante outras sociedades, as quais respondem com inovações dos mesmos aparatos ou métodos que lhe intimidaram, propiciando um efeito contínuo do uso e do aprimoramento da tecnologia.

O vínculo entre os avanços tecnológicos e a cidade é intenso e complexo, capaz de proporcionar grandes alterações na dinâmica da sociedade. Costumes que já estavam consolidados como a inter-relação pessoal passaram por modificações, o advento do computador e da internet fomentou a redução da mobilidade territorial, mediante a possibilidade da aplicação do teletrabalho e da praticidade do novo veículo de comunicação. As redes interativas e os computadores passam a serem utilizados com frequência, proporcionando ao deslocamento virtual um espaço maior em relação ao deslocamento físico (MAIA, 2002).

Dentre as modificações contempladas pelas cidades no decorrer de sua história, o aparato tecnológico utilizado e implementado no período da revolução industrial se destaca por ter seus efeitos refletidos até os dias de hoje. A industrialização e o capitalismo fomentaram alterações na dinâmica social, trazendo consigo avanços e problemáticas. Dentre seus principais marcos estão a inovação tecnológica, a busca pelo lucro, o surgimento de movimentos revolucionários através de luta dos trabalhadores, a produção em massa, o consumismo e até doenças relacionadas ao stress cotidiano, esses fatores causaram uma reconfiguração da cidade tanto em relação ao modo de produção e de consumo como em relação ao comportamento social, sendo este, um período,



marcado por grandes contribuições no desenvolvimento e história das cidades (CAVALCANTE; SILVA, 2011).

Diante deste cenário, onde a tecnologia influencia diretamente na evolução das cidades, o capitalismo e a revolução industrial são marcos enfáticos dessa relação, os quais merecem receber uma maior atenção quando esta temática é abordada. A partir desse contexto, questiona-se: Quais foram as modificações ocasionadas pela industrialização e pelo capitalismo no processo de desenvolvimento das cidades?

Este estudo tem como finalidade compreender como a revolução industrial e o capitalismo interferiram no desenvolvimento das cidades, por meio da elaboração de análises que abordam os aspectos mais relevantes destes processos no âmbito social, comercial, ambiental e tecnológico.

2 PERSPECTIVA HISTÓRICA DO SURGIMENTO DAS CIDADES

Para compreender como surgiram as cidades, assim como todo o seu processo evolutivo, se faz necessário conhecer o contexto estabelecido antes de sua existência, assim como, todas as relações sociais, urbanas, econômicas e políticas que surgiram com a sua formação e suas transições mediante ao processo de evolução (CASTRO, 2014).

A predisposição a concepção da cidade é percebida inicialmente no homem primitivo, apesar de serem nômades e não possuírem relações sociais, o homem paleolítico tinha respeito aos mortos e realizava a prática do sepultamento dentro de cavernas, locais fixos onde eram executadas a cerimônia e o enterro. Sendo assim, os mortos foram os primeiros a terem uma moradia fixa, dando origem a Nerópolis, Cidade dos Mortos, estas cavernas proporcionaram ao homem sua primeira concepção de espaço arquitetônico. Posteriormente, a prática da domesticação de animais e o cultivo da agricultura levou o homem se estabelecer em um local fixo, passando a conviver em aldeias, neste contexto, o homem neolítico deixa de passar pela privação de alimentos, tem uma maior segurança, uma maior longevidade, aumenta a disseminação do conhecimento e possui relações sexuais mais contínuas, gerando mais filhos (MUNFORD, 2004).

Com o desenvolvimento das aldeias se estabelece a vida no campo, entretanto está configuração ainda não pode ser assumida como a formação da cidade. De acordo com Singer (1973) o campo deve ser visto como um local caracterizado pela atividade primária enquanto a cidade é uma sede de poder que vai além das funções de produção alimentar e proteção.

A origem da cidade se confunde, portanto, com a origem da sociedade de classes, a qual, no entanto, a precede historicamente. Em certas sociedades rurais, de formas variadas, se diferencia uma classe que passa a se dedicar totalmente a certas atividades não produtivas, em geral à guerra e à religião, recebendo do resto da sociedade o seu sustento material. Esta diferenciação não se completa, no entanto, enquanto guerreiros e sacerdotes ainda permanecem no meio rural, fazendo cultivar seus campos por servos ou escravos. Somente quando a residência dos guerreiros se transforma em forte e a dos sacerdotes em templo, agrupando-se ao seu redor as casas de seus servos especializados, isto é, que igualmente deixaram de ser produtores diretos, só então a estrutura de classes se consolida e o princípio da diferenciação entre campo e cidade se estabelece (SINGER, 1973, p. 13).



Para Weber (1967), apesar do campo e da cidade possuírem semelhanças, como a sua composição por leis de funcionamento, aplicadas tanto as condições de uso ou exploração da terra (campo) como as condições de convivência e comércio (cidade), estas não possuem a mesma caracterização econômica e estrutural. Para ele a cidade é delimitada pela existência do mercado constante, não sazonal, o qual é estabelecido como um local de troca, delimitado pelas relações estabelecidas entre os produtores e os consumidores.

A revolução agrícola propiciou o surgimento das primeiras cidades, de acordo com Castro (2014), esse fenômeno aprimorou o desenvolvimento na seleção de sementes, aumentando o cultivo agrícola e gerando, conseqüentemente, uma produção alimentar excedente da que era demandada na aldeia, possibilitando que parte de seus membros pudessem se dedicar a outras atividades além das primárias. A partir deste período a cidade se consolidou e a distinção entre ela e o campo foi estabelecida.

3 O ADVENTO DA REVOLUÇÃO INDUSTRIAL E DO CAPITALISMO

A cidade vista como um local de mercado por Weber, em seus escritos no livro sobre o conceito e categoria das cidades, considera que a cidade pode fundar-se de modo que exista uma sede, que funciona como um centro de uma cidade onde exista uma indústria que possa satisfazer as necessidades econômicas ou políticas, através do comércio de mercadorias (WEBER, 1967). Assim, Miranda (2012) considera que neste período as riquezas da sociedade estavam diretamente ligadas a produção advinda da terra, onde o sistema econômico se baseava no sistema feudal. No entanto, com a evolução e o aprimoramento de técnicas as cidades começaram a evoluir e, juntamente com a evolução das cidades, novas tecnologias foram surgindo, dando espaço a um sistema econômico com espírito capitalista e culminando com o início da Revolução Industrial.

A revolução industrial foi um fenômeno que provocou grandes transformações no mundo, marcando assim o surgimento da indústria. Teve seu início na Inglaterra, um pouco antes dos últimos trinta anos do século XVIII e foi impulsionada com o surgimento da máquina a vapor, da máquina de fiar e das locomotivas. Estes grandes avanços fizeram com que fossem gerados grandes investimentos em transporte e locomoção de mercadorias, possibilitando o crescimento das cidades (CASTELLS, 1999). Com o surgimento das máquinas, o sistema de produção que demandava principalmente da força humana, de uma mão de obra com técnicas de produção artesanal e divisão do trabalho de forma sistematizada, ao longo dos anos foram sendo substituídos pelas maquinarias, que ganharam importância devido a sua celeridade e conseqüente aumento da produção (MIRANDA, 2012). Para Le Corbusier, o comércio e a indústria se desenvolveram em um ritmo tão acelerado que ultrapassou todas as previsões, implicando em transformações que provocaram mudanças nas condições de trabalho, nos costumes familiares assim como em alterações nas relações sociais entre os indivíduos (LE CORBUSIER, 2004).

Com todas as ideias advindas da revolução industrial e com a expansão das indústrias, o Capitalismo ganhou força. Para Weber, um dos fundadores do pensamento sociológico, “o capitalismo é a mais decisiva força de vida moderna” (WEBER, 2004, p.5). Em seu livro a Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo ele trabalha questões a respeito dos tipos ideais da burguesia, sobre a ética protestante e sobre o capitalismo industrial, apresentando importantes contribuições sobre o estudo do capitalismo (WEBER, 2004). Mais precisamente, o capitalismo é um sistema econômico que orienta



a produção e o consumo de grande parte do mundo. Se fundamenta no lucro e na produção de riqueza, onde se é gerado renda a partir da exploração do capital, onde os bens materiais e a força de trabalho humano tornaram-se mercadorias ou capitais (GIDDENS, 1990).

As mudanças causadas na estrutura econômica representam o crescimento das cidades, explicando o processo de urbanização e o aumento da quantidade de pessoas nos centros urbanos. Esse fator se constitui em uma quantidade de pessoas vivendo nas cidades, necessitando de trabalho e consumo de produtos. Posteriormente, este grupo de pessoas ficou conhecido como os chamados proletários (MIRANDA, 2012).

Neste fato social, onde os trabalhadores e os proprietários representam as desigualdades evidenciadas pelo capitalismo, destaca-se o escrito de Thomas Piketty:

Para Marx e os teóricos socialistas do século XIX, embora não quantificassem a desigualdade dessa forma, a resposta não suscitava qualquer dúvida: a lógica do sistema capitalista é alargar incessantemente a desigualdade entre duas classes sociais opostas, os proletários e os capitalistas, e isso tanto no âmbito dos países industrializados como entre países ricos e países pobres (PIKETTY, 2015, p.27).

Ainda, se tratando dos três pensadores clássicos da Sociologia, Karl Marx, Émile Durkheim e Max Weber, percebe-se as peculiaridades dos métodos adotados por cada um, onde Weber não tinha uma preocupação como Marx teria sobre como o sistema capitalista gera na sociedade um sistema desigual, de exploração de pessoas e de que essa desigualdade é uma forma de injustiça na sociedade. Durkheim, assim como Marx, tinha a ideia de que a sociedade é um coletivo e de qualquer sinal de desigualdade acaba por gerar o acúmulo de conflitos para toda uma sociedade (MARX, 1984; WEBER, 2004; DURKHEIM, 2007).

3.1 Impacto industrial e comercial

O advento da revolução industrial, século XIX, deu origem a uma nova realidade. Junto ao surgimento das máquinas e ao desenvolvimento tecnológico, os costumes sociais, econômicos e políticos passaram por modificações. (LE CORBUSIEUR, 2004). Neste período de ascensão da industrialização e concomitantemente do capitalismo concorrencial, segundo Maia (2002), a mídia associada ao regime capitalista passa influenciar diretamente no comportamento social com a promoção do consumismo crescente, acarretando com isso, o surgimento de espaços comerciais e o aumento de aplicações tecnológicas que transformam o modo de produção e de distribuição dos bens materiais.

Com o desenvolvimento da locomotiva (1814), e com a implementação das linhas ferroviárias, a cidade expande seu crescimento através destes caminhos, a estrada de ferro traz definitivamente o progresso: em primeiro lugar garante o transporte de mercadorias, depois, o de pessoas, assim, as distâncias se encurtam e as relações comerciais entre diversas localidades e países se estreitam, de modo a impulsionar o crescimento econômico comercial dos países [...] (MAIA, 2020, p.21).

Com o crescimento comercial e o consumismo estabelecidos, a sociedade considera necessidade obter cada vez mais lucros e concentrar mais capital, de acordo



com Weber (2004), esse comportamento configura o espírito do capitalismo, tido como uma ética de vida, em que o indivíduo mantém uma relação intensa com o trabalho, com a necessidade de ganhar dinheiro e enriquecer, mas esse vínculo com a economia possui um comportamento racional, no qual a dedicação ao trabalho e a busca pela riqueza são vistos como um dever moral.

Além da implantação do consumismo e do capitalismo identitário, a utilização do maquinário no modo de produção industrial também foi extremamente importante para o crescimento econômico. Segundo Oliveira (2004), a aplicação do maquinário nas linhas de fabricação, resultaram em uma produção de larga escala, sob ritmo uniforme, proporcionando aos bens gerados uma padronização e um caráter mais tecnológicos, com seu valor comercial reduzido, esses produtos tornam-se mais acessíveis para a população e fortalecem o comércio.

De acordo com Marx (1984), por trás do aprimoramento do setor industrial e do crescimento do comércio está o desemprego, causado pela introdução das máquinas, e a exploração mais-valia, caracterizada pela expropriação e desqualificação dos trabalhadores, por não necessitarem mais do uso de suas habilidades, e pelo aumento da contratação de mulheres e crianças, ocorrendo também submissão dos vendedores artesãos ao emprego fabril, já que os mesmos não conseguem concorrer com os preços dos produtos produzidos pelas indústrias.

A industrialização e o capitalismo são marcados pelo uso de novas tecnologias no modo de produção das indústrias, pelo consumismo e consequentemente por alterações nas condições trabalhistas e sociais. Apesar disso, deve-se ressaltar que este período propiciou a ascensão do comércio e o desenvolvimento de industrial.

3.2 Impacto social

A revolução industrial, impulsionada pelo espírito capitalista, modificou além da estrutura econômica, as relações sociais da Europa e posteriormente todo o mundo. Fornecendo um novo modelo político através de ideias revolucionárias, a Revolução Francesa marcou o momento de ruptura política e social, modificando ainda mais a sociedade. Nesta época, novos modelos sociais, econômicos e políticos foram surgindo (MIRANDA, 2012). Assim, cabe apropriar-se dos estudos de Durkheim, Marx e Weber, a fim de compreender a inter-relação de todos os fatores que influenciam na construção de uma estrutura social.

O sociólogo Durkheim, com o propósito de entender os conflitos da sociedade, dedicava-se a estudar o fato social, que auxilia no entendimento do porquê vivemos no capitalismo, explicando que há uma força de coerção sobre os indivíduos que é externa à ele, independente, e que é uma característica central da sociedade (DURKHEIM, 2007). O economista filósofo Karl Marx (1984) teve como principal objeto de estudo a luta de classes, que pode ser exemplificada pela desigualdade gerada na sociedade a partir da revolução industrial e evidenciada pelo capitalismo, sendo este último o impulso dos seus estudos. Marx considerava que a única coisa que gera valor numa sociedade é o trabalho e essa ideia está expressa em seu livro “O capital”.

Nos estudos de Weber (2004), ele traz a questão da estratificação social, que é um termo conhecido na Sociologia e que envolve a classificação de indivíduos em grupos, de acordo com condições socioeconômicas em comum. Ou seja, os indivíduos estão agrupados conforme as suas condições econômicas, fazendo com que haja uma desigualdade social e com que um grupo tenha mais vantagens. No entanto, este fato trata-se de uma característica que antecede a revolução industrial, podendo ser observada desde o início de criação das cidades. Segundo Cavalcante e Silva (2011), a



revolução industrial é um fato que foi além do desenvolvimento de mecanismos tecnológicos aplicados à produção pois, à medida em que se concretizou o capitalismo originou-se novos comportamentos sociais, novas formas de acumulação de capital, uma nova visão de mundo que impactou diretamente as relações sociais e os modos de vida das sociedades.

3.3 Impacto ambiental

Devido a maior dinâmica populacional, rápida urbanização, desenvolvimento econômico e maior eficiência das indústrias causou-se uma forte pressão ambiental, em termos de um maior consumo de matéria prima, fazendo com que à medida em que se elevasse o consumo, maior seria a demanda de exploração de recursos naturais. Esta intensa atividade humana ocorre principalmente nos países subdesenvolvidos, ocasionando em uma maior geração de resíduos nas cidades (HOORNWEG; BHADATATA; KENNEDY, 2013). O modelo econômico iniciado durante a revolução industrial, através de inovações científicas e tecnológicas, desprezavam os limites dos danos que estavam sendo causados ao meio ambiente e consequentemente à sociedade (PRIETO-SANDOVAL; JACA; ORMAZABAL, 2018).

Segundo Diegues (1998) em seus escritos na obra O mito moderno da natureza intocada, é apontado que no ecomarxismo, que tem como base uma reflexão de Karl Marx, a visão de natureza é considerada estática pois considera a ação do homem por meio do trabalho, que por sua vez, a natureza é quem proporciona as condições naturais para a subsistência deste trabalho. Ainda declara que, a visão antropocêntrica na Inglaterra no século XVIII considerava que o homem era uma autoridade absoluta sobre o meio natural. Um marco importante da época foi a Conferência Mundial de Estocolmo no ano de 1972, que ficou conhecida como a primeira manifestação de conscientização frente a insatisfações e que defendia a ideia de se ter uma visão que englobe aspectos econômicos, políticos, culturais, sociais e ambientais, levando em consideração a interdependência entre estes fatores (MONTIBELLER FILHO, 1993).

No século XX, as cidades já haviam se tornado um depósito de problemas causados pela globalização. As cidades reinventaram seu modo de organização e ficaram marcadas por um intenso crescimento populacional, consumo descontrolado e com crescente produção de resíduos provenientes do aumento da produção (BAUMAN, 2005).

Juntamente com a revolução industrial e com o Capitalismo os efeitos da poluição se intensificaram, podendo assumir um caráter local, regional ou global. Os mais perceptíveis são aqueles que ocorrem em áreas de grande densidade populacional ou atividade industrial. A crescente degradação ambiental exhibe suas evidências através da poluição do ar, água e solo (BRAGA *et al.*, 2005). Assim, visto que todo o processo de produção depende da provisão destes recursos e de que é preciso promover um desenvolvimento que assegure o crescimento econômico sem causar o esgotamento desses bens, criou-se a ideia do desenvolvimento sustentável, que difundiu-se em 1980 e é considerado um desenvolvimento capaz de suprir as necessidades da geração atual sem comprometer as necessidades das futuras gerações (MONTIBELLER FILHO, 1993).

No decorrer dos anos, entendida a necessidade de se promover um desenvolvimento capaz de tratar de questões no âmbito social, ambiental e econômico, no ano de 2015, uma oportunidade histórica reuniu os países e a população global com o intuito de trilhar os novos caminhos para as gerações. Este plano de ação trata-se de uma iniciativa da Organização das Nações Unidas – ONU que juntamente aos países



elaboraram os 17 Objetivos para um Desenvolvimento Sustentável (ODS), com o propósito de acabar com a pobreza, promover o bem-estar e a prosperidade, auxiliar na proteção do meio ambiente e combater as mudanças climáticas até o ano de 2030 (ONU, 2015).

3.4 Impacto na tecnologia e inovação

A partir de 1780, as inovações que foram introduzidas na indústria têxtil deram a Inglaterra uma grande vantagem, frente ao comércio mundial dos tecidos de algodão, possibilitando um crescimento significativo em sua produção e exportação ao longo dos anos. A combinação entre as invenções na indústria têxtil e a máquina a vapor, caracterizaram e promoveram a revolução industrial (CAVALCANTE; SILVA, 2011). Segundo Hayne e Wyse (2018), o desenvolvimento das sociedades, que desde o início das civilizações passou por grandes mudanças, retrata uma complexa análise do comportamento humano e de que este exibe uma forte ligação com a evolução da tecnologia.

Com o intuito de revisitar os acontecimentos da revolução industrial sob uma ótica das transformações do sistema produtivo, Nicolaci-da-Costa (2002) considera o sociólogo Manuel Castells um dos principais autores que se dedicam a compreender os desdobramentos das tecnologias levando em consideração os acontecimentos dos séculos XVIII e XIX. No entanto, sob uma ótica das consequências humanas, Castells direcionou os seus estudos de forma a compreender os impactos das novas tecnologias no sistema produtivo e na economia.

Para Castells (1999), a segunda revolução industrial após o ano de 1850 foi caracterizada pelo papel decisivo para a ciência ao promover a inovação. Conforme o autor,

[...] houve pelo menos duas revoluções industriais: a primeira começou pouco antes dos últimos trinta anos do século XVIII, caracterizada por novas tecnologias como a máquina a vapor, a fiadeira, o processo Cort em metalúrgica e, de forma mais geral, a substituição de ferramentas manuais pelas máquinas; a segunda, aproximadamente cem anos depois, destacou-se pelo desenvolvimento da eletricidade, do motor de combustão interna, de produtos químicos com base científica, da fundição eficiente de aço e pelo início das tecnologias de comunicação, com a difusão do telégrafo e a invenção do telefone (Castells, 1999, p.71).

A partir desta Era Moderna a tecnologia foi apresentando um ritmo acelerado, dando lugar ao aparecimento de grandes máquinas e de produtos que promoveram a indústria e a economia. Na primeira metade do século XX, que foi marcada pela terceira revolução industrial ou a também chamada revolução tecnológica, a automação teve um papel fundamental nos processos produtivos, fazendo com que as inovações alcançassem um progresso econômico visto ainda hoje (HAYNE; WYSE, 2018).

No entanto, segundo Giddens (1990) os sociólogos Marx, Durkheim e Weber já tinham observado que o trabalho industrial traria a sociedade grandes consequências, só não prenunciaram que este impactaria negativamente o meio ambiente. E a partir disso declarou que,

“[...] preocupações ecológicas nunca tiveram muito espaço nas tradições de pensamento incorporadas na sociologia, e não é



surpreendente que os sociólogos hoje encontrem dificuldade em desenvolver uma avaliação sistemática delas” (GIDDENS, 1990, p. 13).

Assim, considerando que ter como base econômica um sistema que trata os impactos ambientais como uma externalidade, é o mesmo que se limitar a gerar apenas o crescimento econômico enquanto os recursos estiverem disponíveis (CECHIN; VEIGA, 2010). E diante do cenário econômico e ambiental atual, percebe-se um maior comprometimento das cidades que estão em busca de melhores condições de infraestrutura e de serviços urbanos, visando melhores condições sociais, econômicas e ambientais (JONG *et al.*, 2015).

Do ponto de vista das cidades tradicionais, em que se consome os recursos naturais mais rápido do que o tempo de renovação e da quantidade de resíduos produzidos em quantidades maiores do que aquelas em que o sistema natural possa degradar, nota-se uma maior discussão nas políticas ambientais (RAI, 2012). Portanto, com uma maior visão na economia, nas novas tecnologias e unida as preocupações ambientais surgiu-se uma nova tecnologia, a Economia Circular. A Economia Circular tem uma conceituação definida pela Fundação Ellen MacArthur (2012), afirmando que,

Economia circular é um sistema industrial restaurativo ou regenerativo por intenção e design. Ele substitui o conceito de 'fim de vida' por restauração, muda para o uso de energia renovável, elimina o uso de produtos químicos tóxicos que prejudicam a reutilização e visa a eliminação de resíduos através do design superior de materiais, produtos, sistemas e, dentro disso, modelos de negócios (MACARTHUR, 2012, p. 7).

Para Kirchherr, Reike e Hekkert (2017), a economia circular é um sistema econômico que se baseia em modelos econômicos que intentam a redução, reutilização e reciclagem de materiais em processos de produção, com o objetivo principal de alcançar um desenvolvimento sustentável, implicando em uma equidade social, prosperidade econômica e qualidade ambiental, beneficiando as gerações atuais e futuras.

4 CONCLUSÃO

A complexa abordagem sobre o desenvolvimento das cidades é compreendida por diversos períodos de transição social, política, econômica e ambiental. O advento da tecnologia é um dos fomentadores destas mudanças e as demonstrações destas interferências são bem representadas pela ascensão da revolução industrial e do capitalismo.

O desenvolvimento da industrialização e do capitalismo impactou o processo produtivo industrial com a chegada das máquinas, resultando na padronização das mercadorias, na geração em larga escala e na redução do valor comercial dos produtos, propiciando o aumento das vendas. O crescimento das relações comerciais ocorreu também devido ao aprimoramento dos meios de locomoção mas, principalmente, devido ao consumismo incitado pelos veículos midiáticos. Este cenário gerou e enfatizou a desigualdade, delimitada pela luta de classes, fazendo com que essa relação de disparidade proporcionasse o surgimento de reflexões no âmbito sociológico, os quais passaram a discutir temas como a estratificação de classes e o fato social.



Com o crescimento comercial e a produção industrial em larga escala houve um aumento na exploração de recursos naturais e matéria prima, além da elevada geração de resíduos da cidade, alterando o equilíbrio ecossistêmico com a poluição atmosférica, terrestre e aquática. Entretanto, a intensificação da deterioração do meio ambiente se tornou uma preocupação e a ideia de desenvolvimento sustentável passou a ser desenvolvida e aplicada nas cidades com o auxílio de novas tecnologias, as quais conseguem conciliar os serviços urbanos, a economia e o meio ambiente. Essas tecnologias são frutos do aprimoramento tecnológico que se iniciou na primeira revolução industrial e deu sequência na metade do século XX, com a terceira revolução industrial.

Com as análises desenvolvidas no presente trabalho, é confirmada a prerrogativa da influência que a revolução industrial e o capitalismo exerceram sobre o processo de desenvolvimento das cidades. Evidenciando também as contribuições positivas e negativas que ambas proporcionaram, e confirmando o caráter perpétuo e de constante mudança das cidades.

REFERÊNCIAS

BAUMAN, Zygmunt. **Confiança e medo na cidade**. Tradução: Eliana Aguiar. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 2005.

BRAGA, Benedito *et al.* **Introdução à engenharia ambiental**. 2. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2005. p.313.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. A era da informação: economia, sociedade e cultura. 6ª ed. São Paulo: Paz e Terra, v.1, 1999. 639p.

CASTRO, Cloves Alexandre. **O Processo de Urbanização e o Surgimento das Primeiras Universidades**. Revista Geografia Ensino & Pesquisa, v. 18, n. 1. p. 39-54, jan./abr. de 2014.

CAVALCANTE, Z. V.; SILVA, M. L. S. **A Importância da Revolução Industrial no Mundo da Tecnologia**. In: Encontro Internacional de Produção Científica, 2011. Paraná. Anais eletrônico, VII EPCC. Maringá: Editora CESUMAR, 2011.

CECHIN, Andrei Domingues; VEIGA, José Eli da. O fundamento central da Economia Ecológica. In: MAY, Peter (org) **Economia do meio ambiente: teoria e prática**, 2ª ed, RJ: Elsevier/Campus, 2010.

DIEGUES, Antônio Carlos Sant'Ana. **O mito moderno da natureza intocada**. São Paulo: Hucitec, cap. 3, 1998.

DURKHEIM, Émile. **As regras do Método Sociológico**. 3 ed. Coleção tópicos. São Paulo: Martins Fontes, 2007. 153p.

Fundação Ellen MacArthur – MACARTHUR. **Economia Circular**. Disponível em: <<https://www.ellenmacarthurfoundation.org/pt/economia-circular/conceito>>. Acesso em: 11 de agosto de 2020.

GEDDES, Patrick. **Cities in Evolution. An introduction to the Town-Planning movement**. 1915.



GIDDENS, Anthony. **As consequências da modernidade**. Tradução: Raul Fiker. São Paulo: Editora UNESP, 1990.

HAYNE, Luiz Augusto; WYSE, Angela Terezinha de Souza. Análise da evolução da tecnologia: uma contribuição para o ensino da ciência e tecnologia. **Revista Brasileira de Ciência e Tecnologia**, Ponta Grossa, v.11, n.3, p.37-64, set/dez. 2018. Disponível em: < <https://periodicos.utfpr.edu.br/rbect>>. Acesso em 9 ag. 2020.

HOORNWEG, D.; BHADA-TATA, P.; KENNEDY, C. Environment: Waste production must peak this century. **Nature**, v.502, p.615–617. 2013. Disponível em: <https://www.nature.com/news/polopoly_fs/1.14032!/menu/main/topColumns/topLeftColumn/pdf/502615a.pdf>. Acesso em 15 ag. 2020.

JONG, Martin de *et al.* Sustainable– smart–resilient–low carbon–eco–knowledge cities; making sense of a multitude of concepts promoting sustainable urbanization. **Journal of Cleaner Production**, v.109, p.25–38, 2015. Disponível em: < <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0959652615001080>>. Acesso em 15 ag. 2020.

KIRCHHERR, J.; REIKE, D.; HEKKERT, M. Conceptualizing the circular economy: an analysis of 114 definitions. **Resources, Conservation and Recycling**, v.127, p.221-232, dez. 2017. Disponível em: < <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0921344917302835>>. Acesso em 15 ag. 2020.

LE CORBUSIER. **Planejamento Urbano**. 3 ed. Coleção Debates, v.37. São Paulo: Perspectiva, 2004.

MAIA, Ernani. **Em que Medida os Avanços Tecnológicos podem Influenciar na Estrutura das Cidades**. 2002. 122 f. Monografia (Especialização em Arquitetura e Cidade) – Faculdade de Belas Artes de São Paulo, São Paulo, 2002. Disponível em: < <http://www.maiaarquitectura.com.br/imagens/aulas/13.pdf>>. Acesso em 11 de agosto de 2020.

MARX, Karl. **O Capital**. São Paulo: Abril Cultural, 1984. v. 1, tomo 2.

MIRANDA, F. S. M. P. A Mudança do Paradigma Econômico, a Revolução Industrial e a Positivização do Direito do Trabalho. **Revista Eletrônica Direito, Justiça e Cidadania**, São Paulo, v.3, n.1, p.1-24, 2012. Disponível em: <<http://docs.uninove.br/arte/fac/publicacoes/pdf/v3-n1-2012/Fer1.pdf>>. Acesso em 14 jul. 2020.

MONTIBELLER FILHO, Gilberto. **Ecodesenvolvimento e Desenvolvimento Sustentável: Conceitos e Princípios**. Textos de Economia, v. 4, n 1, 1993, p.131-142.

MUNFORD, Lewis. **A Cidade na História: suas origens, transformações e perspectivas**. 4 ed. 2 tir. São Paulo: Martins Fontes, 2004.



NICOLACI-DA-COSTA, Ana Maria. Revoluções Tecnológicas e Transformações Subjetivas. **Psicologia: Teoria e Pesquisa**, Rio de Janeiro, v.18, n.2, p.193-202, mai/ago. 2002. Disponível: <<https://www.scielo.br/pdf/ptp/v18n2/a09v18n2.pdf>>. Acesso em 9 ag. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **17 Objetivos para transformar o nosso mundo**. 2015. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>>. Acesso em: 25 jul. 2020.

OLIVEIRA, Elisângela Magela. **Transformações no Mundo do Trabalho, da Revolução Industrial aos nossos Dias**. Revista Caminhos de Geografia, v. 6 (11), p. 84-96, fev. de 2004.

PRIETO-SANDOVAL, Vanessa; JACA, Carmen; ORMAZABAL, Marta. Towards a consensus on the circular economy. **Journal of Cleaner Production**, v.179, p.605-615, 2018. Disponível: <<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0959652617332146>>. Acesso em: 9 ag. 2020.

PIKETTY, Thomas. **A economia da desigualdade**. 1 ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2015. 119p.

RAI, Pallavi Tak. Townships for Sustainable Cities. **Procedia - Social and Behavioral Sciences**, v.37, p.417–426, 2012. Disponível: <<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1877042812007860>>. Acesso em: 15 ag. 2020.

SINGER, Paul. **Economia política da urbanização**. 1 ed. São Paulo: Brasiliense, 1995.

WEBER, Max. **A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo**. São Paulo: Martin Claret, 2004.

WEBER, Max. **Conceito e categorias de cidade**. In: VELHO, O. G. O fenômeno urbano. Rio de Janeiro, 1967, p. 67-88.



Durkheim, Marx e Weber: possibilidades de análise para a questão da pobreza no Estado da Bahia

Durkheim, Marx and Weber: possibilities of analysis for the issue of poverty in the State of Bahia

Érico Rodrigo Mineiro Pereira

Pesquisador em Desenvolvimento Regional e Urbano PPDRU – UNIFACS, BA, Brasil
Email: ericormpere@gmail.com

Camila Valverde Santana Greve

Pesquisadora em Desenvolvimento Regional e Urbano PPDRU – UNIFACS, BA, Brasil
Email: camila.valverde@hotmail.com

José Euclimar Xavier de Menezes

Professor Pesquisador da Universidade Salvador – UNIFACS, BA, Brasil
Email: jose.menezes@unifacs.br

Resumo

O objetivo do presente artigo é comparar as perspectivas epistemológicas em Karl Marx (1818-1883), Émile Durkheim (1858-1917) e Max Weber (1864-1920), procurando ao mesmo tempo nuances de aplicação dessas perspectivas na análise da desigualdade social apontada pela Superintendência de Estudos Socioeconômicos da Bahia (SEI) para esse Estado em determinado período. Lançando mão de levantamento bibliográfica, concluiu-se que as duas primeiras epistemologias se apresentam como as mais adequadas para o objetivo aqui proposto, na medida em que as tessituras sociais focalizadas – Estado da Bahia, e a própria pesquisa em que se apoia este artigo mostram-se mais aderentes. Para uma utilização mais intensa do instrumental weberiano, seriam necessários que outros elementos teóricos estivessem presentes nos estudos da SEI.

Palavras-Chave: Perspectivas Epistemológicas, Desigualdade Social, Conhecimento Científico

Abstrat

The aim of this article is to compare the epistemological perspectives in Karl Marx (1818-1883), Émile Durkheim (1858-1917) and Max Weber (1864-1920), seeking the mes-mo time nuances of application of these perspectives in the analysis of social inequality apon-tada by the Superintendence of Socioeconomic Studies of Bahia (SEI) for this State in a given period. Using documentary and bibliographic research, it was concluded that the first two epistemologies are the most appropriate for the objective proposed here, to the extent that the focused social tessituras – State of Bahia, and the research on which this article is based are more adherent. For a more intense use of weberian instrumental, it would be necessary that other theori-cos elements were present in the studies of SEI.

Keywords: Epistemological Perspectives, Social Inequality, Scientific Knowledge.

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo aborda elementos dos chamados métodos em Ciências Sociais em Karl Marx (1818-1883), Émile Durkheim (1858-1917) e Max Weber (1864-1920), objetivando estabelecer estudo comparativo entre as três perspectivas epistemológicas e



analisar nuances de aplicação dessas perspectivas à desigualdade social apontada pela Superintendência de Estudos Socioeconômicos da Bahia (SEI)³⁴ nesse Estado. Especificamente se traçará, num primeiro momento, breve panorama histórico-científico pós-idade média, com transformações características ali ocorridas. Num segundo momento, apresentação sucinta das formas de pesquisa social originárias no pensamento dos três clássicos das Ciências Sociais citados. Por fim, nuances de aplicação dessas perspectivas ao resultado de estudos realizados pela SEI. Justifica-se na contingência de constatar o caráter clássico das perspectivas epistemológicas em Durkheim, Marx e Weber em nuances eventualmente presentes nos estudos sobre a pobreza na Bahia aqui focalizadas. A inquietação que move essa pesquisa é: quais nuances poderiam ser elencadas como pertinentes dado o contexto empírico que se tem em vista e as teorias aludidas? Este artigo utilizou como método instrumental levantamento bibliográfico, no que fez uso principalmente dos textos discutidos em Teoria Social Contemporânea e Metodologia Aplicada às Ciências Sociais do PPDRU. Além desta introdução, haverá outras três partes. A segunda delas põe em relevo o conhecimento humano e o método, buscando nos gregos os pioneiros, bem como uma contextualização com transformações vividas por sociedades ocidentais nos séculos XVIII e XIX no que tange aos aspectos histórico e científico. Em terceiro lugar, breve exposição dos elementos componentes das perspectivas epistemológicas referidas. Em quarto, painel com exposição resumida de um quadro referencial para aplicação eventual dessas análises, configurado na formação histórica e desenvolvimento da Bahia. Por fim, metodologia utilizada e considerações finais, com as respostas encontradas na pesquisa feita.

2 CONHECIMENTO HUMANO E MÉTODO

O ato de conhecer é um desafio aos seres sociais desde muito tempo. Desde os primeiros anos de vida nos primeiros agrupamentos humanos históricos, homens e mulheres observaram ao seu redor e perguntaram sobre o que ignoravam. Pensaram a respeito dos alimentos e da melhor forma de tê-los sempre à mão, concluindo finalmente por fixar-se há cerca de 15 mil anos quando do mesolítico (MUNFORD, 2004) - algo que também envolvia conseguir meios mais eficientes para se protegerem contra intempéries e outros seres. Do mito, com deuses e deusas determinando sua vida dos atos mais complexos aos mais simples, deram um passo e fizeram emergir a filosofia, na Grécia, notadamente nas pessoas de três destacados pensadores do período clássico (séculos V e IV a. C): Sócrates, Platão e Aristóteles. O método, diga-se, possuía nesse contexto papel edificante para a formação do cidadão, algo que faz pensar de como anda a ocupação e preocupação de governos e governantes brasileiros e baianos com a educação pública e geral para seus cidadãos.

Entre 1980 e 2000, de acordo com Riani (2005), a taxa de distorção idade-série referida ao ensino fundamental brasileiro declinou de 78% para 54%. Todavia, como os dados disponibilizados pela autora informam, no final do século XX, mais da metade dos que participavam desse nível de ensino não cursavam a série compatível com sua idade. Nos anos que se seguiram, diferentes políticas governamentais ocasionaram uma retração mais acentuada dessas taxas, que, em 2006, foi da ordem de 28,4%, e em 2010, de 23,6%. Na Bahia, tal retração

³⁴ Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia



também foi evidenciada. Entre 2006 e 2010, a taxa de distorção idade-série para o ensino fundamental passou de 46,10% para 38,10%. No entanto, enquanto no último desses anos a distorção na rede particular atingia 7,2% dos matriculados nesse nível de ensino, na rede pública, era de 41,4% (INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA, 2014) (SEI, 2014, p.82).

Além de formar cidadãos, era necessário pensar com método. Perguntas várias, preocupações várias, e o conhecimento sistemático como único possível para dar conta dos desafios postos, naquela época e em sociedades sabidamente desiguais como a brasileira³⁵. Nesse diapasão, após o longo período chamado Idade Média - do século V ao XII; e do século XI ao XIV (HUGON, 1980), desenvolveram-se técnicas de produção econômica no contexto das transformações históricas e científicas que desembocaram na ascensão e consolidação da burguesia enquanto classe dominante. O pensamento tradicional medieval cedia, neste contexto, espaço como explicação da sociedade. Citando Carlos Nelson Coutinho, Tonet (2013) afirma que “[...], três características podem sintetizar a concepção de mundo elaborada pelos pensadores burgueses nesse primeiro período que vai do século XV ao século XIX. [...]” (2013, p. 66).

São elas: o humanismo (*a teoria de que o homem é produto da sua própria atividade*), o historicismo concreto (*a afirmação do caráter ontologicamente histórico da realidade, com a consequente defesa do progresso e do melhoramento da espécie humana*) e a razão dialética (*em seu duplo aspecto, isto é, de uma racionalidade objetiva imanente ao desenvolvimento da realidade (...) e aquele das categorias capazes de apreender subjetivamente essa racionalidade objetiva*) (TONET, 2013, . 66 – **destaque do autor**).

Na continuidade de seu raciocínio Tonet (2013) afirma que “[...]. Marx certamente é herdeiro, embora não sem uma crítica superadora, desta tradição” (TONET, 2013, P. 66). Para entender e explicar a quantidade de modificações que atingia sociedades ocidentais, além de Karl Marx (1818-1883), Émile Durkheim (1858-1917) e Max Weber (1864-1920) também davam suas contribuições. Após August Comte (1798-1857), ao qual se confere certa “particular proeminência”, “[...], sobretudo por que ele realmente inventou a palavra “Sociologia” (GIDDENS, s/d, p. 28 – **aspas do autor**), Durkheim aponta a necessidade de fazer nascer essa ciência enquanto campo próprio do conhecimento. “Os escritos de Durkheim abarcaram um aspecto amplo de tópicos. “[...] a importância da sociologia como uma ciência empírica, a ascensão do indivíduo e a formação de uma nova ordem social, as fontes e o caráter da autoridade moral na sociedade [...]” teriam se destacado (GIDDENS, s/d, p. 29). Max Weber (1864-1920), “Em comum com outros pensadores de seu tempo, procurava entender a natureza e as causas da mudança social. Ele foi influenciado por (Karl) Marx, mas também era extremamente crítico com algumas das principais concepções de Marx.

³⁵ Segundo Piketty, “[...] a despeito do aumento das desigualdades nas décadas recentes, se compararmos a situação de hoje com a de 100 anos atrás, ou com o século 19, a desigualdade é bem menor do que antes. Uma das exceções é o Brasil, onde a desigualdade ainda é muito grande, maior até do que na Europa do século 19 ou do começo do século 20. [...]. Tanto a crise financeira de 2008 quanto a atual pandemia em 2020 poderiam nos ajudar a compreender que precisamos de um sistema econômico mais equilibrado, justo e sustentável do que temos tido nas últimas décadas. [...]. No contexto atual, talvez seja o caso de pensarmos em soluções mais globais para questões como a desigualdade. [...]” (PIKETTY, 2020).



[...]” (GIDDENS, s/d, p. 32). Por sua vez, “As ideias de Karl Marx [...] contrastam radicalmente com as de Comte e Durkheim, mas, como esses últimos, ele buscava explicar as mudanças que estavam tendo lugar na sociedade durante a época da Revolução Industrial. [...]” (GIDDENS, s/d, p. 31).

3 PERSPECTIVAS EPISTEMOLÓGICAS EM MARX, DURKHEIM E WEBER

De pronto, sobre o método em Karl Marx (1818-1883), pode-se afirmar com Tonet (2013) que “[...] a maioria dos autores marxistas – [...] – se limita a comentar aquela passagem referente a *O método da economia política* ou a extrair a problemática do método apenas da leitura de *O Capital* [...]” (2013, p. 72). Criticando esta característica, aquele autor afirma que “[...]. Tende-se, assim, a enveredar por um caminho – gnosiológico – que é o exato oposto daquele proposto por Marx, [...]” (2013, p. 72). A questão não é “[...] entender o método apenas como método” [...]” (idem). “[...]. Ignora-se que, para Marx, a pergunta relativa ao modo como se conhece a realidade vem precedida por uma outra referente à questão; o que é a realidade” [...]” (p. 72). O caminho, ao contrário da gnoseologia, portanto, é o ontológico. “Somente uma teoria geral do ser social (ontologia do ser social) poderia responder” [...]” (TONET, 2013, p. 68) a questões como essa. Economistas clássicos, antecedentes de Marx e inauguradores da forma sistemática como passou a ser o campo científico que trataria dos fatos econômicos, não procuravam saber o que era a realidade e quais eram as determinações desta realidade. Perguntas sobre a natureza do Estado, por exemplo, ficavam íntegras aos seus questionamentos e inquições. Tudo se passava como se se tratasse de algo definível e bastante por si mesmo, sem outras considerações como, por exemplo, os relacionamentos existentes entre as classes sociais que sob este ente se organizavam. Yamamoto (1994) critica a dedução nos Economistas Clássicos, afirmando em oposição o materialismo histórico que...

Marx [...] começa indicando que usualmente na Economia, começa-se pelo real e pelo concreto – assim, pela população. Contudo, a observação mais atenta coloca em evidência a inadequação de tal procedimento, uma vez que a população é uma abstração (se desprezados classe social, que por sua vez pressupõe trabalhador assalariado, e assim por diante). Desta forma, teríamos uma representação caótica do todo. Através da análise, contudo, encontraríamos conceitos cada vez mais simples ou, “do concreto idealizado passaríamos a abstrações cada vez mais tênues até atingirmos determinações as mais simples” (p. 116). Neste momento, deve-se iniciar o retorno, até voltarmos à população, mas não como “uma representação caótica de um todo, porém como uma rica totalidade de determinações e relações diversas” (p. 116)” (YAMAMOTO, 1994, p. 44 – Destaque do autor).

A realidade não se apresentaria, à primeira vista, tal como ela de fato é. No olhar de Karl Marx (1818-1883), era necessário buscar o porquê das coisas por meio de um percurso de ida e volta do real ao abstrato e do abstrato ao real, principalmente para evitar falsificações e fantasmagorias. “[...]. Marx afirma, [...], que o concreto aparece no pensamento como o processo de síntese e não como ponto de partida (embora ponto de partida efetivo e portanto, da intuição e representação). [...]” (YAMAMOTO, 1994, p. 45). Assim, o concreto pensado é algo mais complexo do que a simples visão da realidade, pois que passou por um intenso processo de questionamento e crítica. No



exemplo buscado há pouco, viu-se o Estado, procurou-se por suas determinações, formou-se um conceito na mente, voltou-se à realidade para confrontar com esse conceito, o que resultou num concreto pensado, em algo feito à *posteriori*, não a *priori*.

Émile Durkheim (1858-1917), influenciado pelo pensamento iluminista da época em que viveu na Europa, quando o positivismo era o método predominante de construção de conhecimento científico, estruturou o pensamento sociológico quando apresentou o seu método com regras relativas à investigação, e definiu claramente o fato social e suas características como objeto de pesquisa. “[...] nosso método é objetivo. Ele é inteiramente dominado pela ideia de que os fatos sociais são coisas e como tais devem ser tratados [...]” (DURKHEIM, 2007, p. 148). Neste sentido ele quis definir como coisa aquilo que é dado à observação, sujeito à objetividade, a um crivo científico. Um primeiro passo seria a neutralidade, ou seja, o investigador deve descartar as suas pré-noções sobre o fenômeno ou fato social para não correr o risco de “contaminação” da investigação. O segundo passo é a definição das categorias de fatos sociais e sua classificação baseado em características comuns a eles. Nesta etapa de definição e classificação ele distingue as categorias normal e a patológica, sendo o normal aquele que se adequa a um padrão social determinado, em determinada sociedade e em determinado tempo, ressaltando a importância da causalidade dos fatos. Para finalizar o método, as duas etapas finais são a explicação do fato social e a prova. A explicação do fato social só pode ser feita a partir de outro fato social e não de ações individuais. Para a prova deve ser aplicado o método comparativo (DURKHEIM, 2007). Ele “[...] considera que, em primeiro lugar, a sociedade não pode tomar posição por nenhuma doutrina social, nenhuma ideologia [...]”, devendo o sociólogo fazer silêncio sobre o individualismo, o socialismo, o liberalismo, a luta operária e os proprietários (LOWY, 1985, p. 42). “[...] Também, para Durkheim, o sociólogo deve se rodear de todas as precauções possíveis contra sugestões irracionais. Opor a essas paixões irracionais a calma e a imparcialidade científica, o sangue-frio” (idem, *ibidem*).

Para resumir esta história, acho que não existe nada melhor que uma história famosa, do Barão de Münchhausen, famoso personagem de histórias infantis da Alemanha, personagem fanfarrão, sempre contando vantagens e relatando aventuras incríveis. O Barão de Münchhausen estava em seu cavalo quando afundou em um pantanal. O cavalo foi afundando, foi afundando, o pântano já estava quase chegando à altura do ventre do cavalo e o Barão, desesperado, não sabia o que fazer, temendo morrer ali junto ao seu cavalo. Nesse momento, ele teve uma ideia genial, simples como o ovo de Colombo: ele pegou-se pelos seus cabelos e foi puxando, puxando, até tirar a si mesmo e depois o cavalo, saindo ambos, de um salto, do pantanal (LOWY, 1985, p. 43).

Max Weber (1864-1920) viveu na época dos grandes debates entre os defensores do positivismo, que dominavam os meios científicos, e os seus críticos. Ele é um clássico do pensamento sociológico e fundador da sociologia. Diferentemente de Durkheim, que considerava em primeiro plano o fato social “desprezando” a dimensão individual, Weber tem como ponto de partida exatamente compreender a ação social do indivíduo. “A originalidade de Weber é não ter ele cortado as estruturas e instituições sociais da atividade multiforme do homem, que é ao mesmo tempo o seu obreiro e o dono de suas significações” (FREUND, 2003, p. 68). Para ele, a sociologia deve ser compreensiva, porque seu objeto de estudo é a ação humana. Ao estabelecer o método de interpretação, Max Weber (1864-1920) uniu compreensão e explicação, para dar sentido à ação social. Ele criou uma tipologia das ações, para entender qual tipo de ação



predominou na história. Para as ações mais regulares ele criou modelos que chamava de tipo ideal. Este aspecto estatístico de repetição do objeto foi adotado tanto por Weber como Durkheim, por este, ao considerar a generalidade do fato social. O comportamento individual para Weber influencia a sociedade e tem autonomia diante dela. O método é dotado de subjetividade ao fazer um esforço interpretativo do comportamento do individual. Para Weber a sociedade era influenciada pelo indivíduo e o considerava a unidade mínima de análise sociológica (DIAS, 2003). Para Lowy (1985), Weber “Max Weber não foi um autor positivista em seu sentido clássico. Teve algumas divergências muito importantes com o positivismo e o único ponto em que ele converge com o pensamento positivista é na ideia da ciência social livre de juízos de valor” (p.45). “[...] as pressuposições da pesquisa são subjetivas, dependem de valores, mas os resultados da investigação devem ser inteiramente objetivos, isto é, válidos para qualquer investigador, seja qual for o seu ponto de vista, [...]” (idem, p. 50). Ao contrário de Durkheim e Marx, “[...] ele não acreditava, “[...] que as estruturas existiam externa ou independentemente dos indivíduos. Ao contrário, ele acreditava que [...] eram formadas por uma complexa interação de ações”. Para esse pensador alemão, “[...] Era o trabalho da sociologia compreender os significados por trás daquelas ações” (GIDDENS, s/d, p. 32).

4 FORMAÇÃO HISTÓRICA E DESENVOLVIMENTO NA BAHIA

A Bahia e o Brasil se resumiam a um mesmo desafio no processo de colonização territorial empreendido pela metrópole portuguesa no século XVI. Capitanias hereditárias e sesmarias, neste processo, representavam as formas eleitas pela coroa portuguesa para dar alguma funcionalidade ao imenso território, principalmente frente às ameaças de invasão representadas por outras potências europeias. Em 1534, assim, Dom João III faria as “primeiras cartas de doação” (TAVARES, 2008, p. 83) passando a terceiros grandes áreas territoriais para que ocupassem e explorassem. Dentre outros, destacar-se-iam nesse processo como posseiros – outra forma de ocupação, “as famílias da Casa da Torre (os Dias de Ávila, depois associados aos Pires de Carvalho e Albuquerque) e da Casa de Nizza (os Guedes de Brito e os Saldanha da Gama)” (TAVARES, 2008, p. 88).

Na geografia assim construída se conformariam no século XXI as áreas pesquisadas pela Superintendência de Estudos Socioeconômicos da Bahia (SEI) sobre a questão da pobreza. Analisados sob as dimensões Demografia, Saúde, Educação, Renda e Moradia, os 417 municípios baianos foram agrupados em cinco grupos, dentre os quais um se destacou pelas piores condições socioeconômicas: o grupo B (SEI, 2014). De uma nova divisão, desta feita do agrupamento B, saíram as chamadas Manchas de Pobreza, do que se sobressaíram as Manchas São Francisco e Nordeste como as mais mal avaliadas segundo os indicadores acima citados. Diga-se que o fator Renda foi aquele que transversalmente figurou dentre os grandes entraves para o alcance de certo nível regional de desenvolvimento (SEI, 2017, p. 70).

O conceito “desenvolvimento econômico” é algo relativamente novo, datando do século XX. Revelou-se em momentos como a crise de 1929, quando milhões de pessoas ficaram desempregadas e postas em situação de fome e miséria. Sobre esse conceito, “[...] Uma primeira corrente de economistas, [...], considera crescimento como sinônimo de desenvolvimento. Já uma segunda “[...] entende que o crescimento econômico é condição indispensável para o desenvolvimento, mas não é condição suficiente. [...]” (SOUZA, 2012, p. 05). Controvérsias à parte, sociedades ocidentais, dos dois lados do Oceano Atlântico, se viram obrigadas a discutir o conceito, quando o



livre funcionamento das forças de mercado falhou na alocação de recursos. Desempregados queriam empregos, renda e comida. O próprio país precisava de recursos para investir em assuntos sociais candentes. E o funcionamento do mercado, sem amarras, tal como prescrevera o economista Jean Baptiste Say (1767-1832)³⁶, não tinha dado conta da tarefa.

O vocábulo “regional” aplicado ao conceito “desenvolvimento” também é relativamente novo. “O elemento espaço não aparece na análise econômica tradicional: [...]” pois que “[...] a teoria clássica e neoclássica fundamenta-se em um mundo estático e sem dimensões, ... [...]” (SOUZA, 1981, p. 01). Tal quadro teórico de referência não prevaleceu por muito tempo, porém. As “[...] crescentes desigualdades regionais na renda *per capita* são uma prova [...] de que o fator espaço é um elemento importante a ser levado em consideração [...]” (idem, p. 03). Ascendiam, assim, os estudos econômicos que incluíam o espaço como variável importante para explicação dos efeitos resultantes da concentração e localização industrial em certas áreas. Pochmann e Silva (2020) apontam as desigualdades sociais em consequência ao desenvolvimento regional desequilibrado do Brasil. Em recorte histórico a partir da transição economia agroexportadora e industrial, quando a riqueza acumulada em virtude da cultura do café serve como financiadora de atividades industriais, afirmam a desigualdade social enquanto categoria importante da realidade, haja vista a existência desse produto agrícola predominantemente em determinada região do país: o Sudeste.

A desigualdade regional, marcada por estruturas produtivas distintas, padrões variados de ocupação e renda, assim como estruturas diferenciadas do sistema educacional, produz tecidos sociais igualmente distintos, cuja combinação resulta na preservação do abismo que separa territórios prósperos daqueles marcados pela pobreza. À medida que conseguem compor uma base sólida de acumulação de capital, os estados mais ricos tendem a manter a liderança econômica, distanciando-se dos estados mais pobres a cada nova tentativa de estímulo ao crescimento, dadas as limitações das políticas de desenvolvimento no tocante à incorporação de variáveis de equalização de forças entre os entes federativos, particularmente no que se refere ao sistema educacional e à infraestrutura logística (POCHMANN; SILVA, 2020, pp. 07-08).

A Bahia participa e padece desta problemática, reproduzindo em seu interior igual disparidade econômica entre suas regiões com reflexos na situação socioeconômica de seus habitantes. Dezoito de seus municípios produzem 70% da riqueza estadual. “Essa concentração espacial pode ser observada, em maior magnitude, em quatro cantos do estado, vistos aqui como os extremos geográficos da Bahia, o que contrasta com uma pobreza espalhada e diferenciada por/em diversas porções do território estadual, [...]” (SEI, 2014, p. 07). “São áreas razoavelmente distintas umas

³⁶ “Há ainda outro ponto fundamental a ser explicado na “lei de Say”. Não resta dúvida de que um produtor, ao criar uma determinada quantidade de bens ou serviços de certo valor, está automaticamente criando para si mesmo um potencial poder de compra de mesmo valor. Ou seja, a venda de seus produtos lhe fornece um montante de dinheiro igual ao valor daquela venda. Mas isso ainda não é suficiente para demonstrar que esse poder de compra será efetivamente usado. Se não o for, isso significa que um segundo produtor estará deixando de vender mercadorias para o primeiro, e portanto, a produção deste não terá criado efetivamente sua respectiva demanda. Assim, para que a demanda *efetiva* seja igual à produção, é preciso que o poder de compra gerado por esta última seja realmente realizado, o que, por sua vez, requer outras condições: uma demanda potencial (ou necessidade) ilimitada e a inexistência de entesouramento” (MIGLIOLI, 1982, p. 22).



das outras e com vários territórios entre elas, nos quais, de modo geral, predomina ainda a agricultura familiar de baixo dinamismo econômico relativo, [...]” (SEI, 2017, p.08). No quadro abaixo vê-se um apanhado da situação socioeconômica do Estado da Bahia.

Pobreza na Bahia e nas Manchas de Pobreza

Outros Fatores Explicativos da Pobreza e das Manchas de Pobreza	SEI	“[...] Educação deficiente e moradia inadequada criam dificuldades para uma inserção produtiva relativamente mais virtuosa e hábitos saudáveis no dia a dia; renda monetária insuficiente implica jornadas de trabalho exaustivas e incorporação de mão de obra infantil ao processo produtivo, além de, em muitos casos, alimentação deficiente; saúde debilitada leva ao baixo rendimento escolar e produtivo, entre outras tantas relações passíveis de enumeração (SEI, 2017, p. 26).
Sobre o fator Saúde	SEI	“A cultura, a religião e a existência de organizações sociais, tanto para o processo produtivo como para o enfrentamento de outras carências, são elementos que contribuem para explicar a questão da pobreza e suas diferenças em relação às quatro Manchas” (SEI, 2017. p. 26).
Sobre o fator Educação	SEI	“Outro importante elemento a contribuir para a compreensão das características, similaridades e diferenças da pobreza entre as Manchas é a gestão pública, ou seja, a forma como são implementadas as políticas públicas pelos poderes locais. [...]” (SEI, 2017. p. 26).
Fatores Renda e Moradia – Mancha e Limítrofe	SEI	“[...] há uma alta participação dos municípios das Manchas, em relação aos Limítrofes, nas primeiras posições do escalonamento dos Fatores renda e moradia. Por sua vez, esta situação parece não se repetir nos <i>rankings</i> dos fatores demografia, educação e saúde, onde são observados comportamentos diferenciados em cada uma das Manchas” (SEI, 2017, p. 67).
Preponderância do Fator Renda	SEI	“O Fator renda é o que possui os mais altos valores. No denominado Grupo B, ao qual pertencem os municípios das Manchas ora estudados, pode-se constatar que, na maioria destes (cerca de 70%), o Fator renda encontra-se entre os patamares mais elevados, comparativamente aos seus municípios Limítrofes” (SEI, 2017, p. 67).
Fatores Educação e Saúde	SEI	“Os Fatores educação e saúde, por seu turno, encontram-se submetidos a universalidade das ações das políticas públicas, pois as populações pobres das áreas estudadas são dependentes dos serviços públicos, que, por sua vez, são determinados pelo formato dessas políticas. Isto pode explicar a menor intensidade desses fatores em relação a renda e a moradia. As maiores dispersões dos Fatores educação e saúde mostram que, enquanto conformadores de uma pobreza dita multidimensional, estes se apresentam de maneira mais diferenciada nas áreas em análise” (SEI, 2017, p. 68).
Fator Demografia	SEI	“No caso do Fator demografia são encontradas situações diferenciadas em cada Mancha. No Conjunto Nordeste, por exemplo, que possui 36 municípios (sendo 14 da Mancha de pobreza e 22 do grupo de Limítrofes), verifica-se que dez municípios da Mancha, correspondentes a 71% do total,



		situam-se entre os 14 com os maiores valores (intensidades), revelando considerável influência e frequência desse Fator na Mancha em questão. Em relação ao mesmo Fator, agora para o Conjunto Litoral, que abarca 39 municípios (sendo 14 da Mancha e 25 do grupo de Limítrofes), o resultado é diverso: apenas seis municípios da Mancha encontram-se entre os 14 com os valores mais avultados, representando 42,9% do total de municípios da própria Mancha. Em outras palavras, e comparativamente, o Fator demografia, enquanto contribuinte ou agravante das condições de pobreza, revela-se mais incidente na Mancha Nordeste do que na Mancha Litoral, que denota dispersão do Fator ao apresentar, também em seu entorno, municípios com intensos problemas demográficos” (SEI, 2017, p. 69).
Fatores Renda, Demografia, Educação, Moradia e Saúde – medianas e dispersões	SEI	“[...] comparado aos demais Fatores que apresentam, de modo geral, intensidades e dispersões distintas, o Fator renda destaca-se com grande relevância como aquele de maior intensidade” (SEI, 2017, p. 70). “Ainda em relação a esse Fator, os Conjuntos Litoral e Sudoeste são os que apresentam os menores valores medianos. Nesse sentido, entende-se que, nesses dois Conjuntos, há uma menor incidência relativa da falta de recursos monetários enquanto elemento componente – e central – das diversas carências relacionadas à pobreza. Em contrapartida, os Conjuntos Nordeste e São Francisco despontam com os de maiores valores medianos, permitindo inferir que a escassez de renda monetária possui grande influência nessas porções do território estadual, particularmente no que se refere às manifestações mais agudas do fenômeno da pobreza, com repercussões óbvias para a sua própria reprodução” (SEI, 2017, p. 70). “Já os Fatores demografia, educação, moradia e saúde apresentam, de modo geral, menores intensidades e maiores dispersões para os quatro Conjuntos analisados. Embora jamais assumam valores medianos tão intensos como o relacionado à renda, esses Fatores, quando combinados, ganham especial relevância, expressando importantes carências típicas da pobreza. Quanto ao Fator demografia, vale frisar que ele sofre influência dos demais Fatores e, nesse sentido, seus principais indicadores são reflexo das condições econômicas, sociais e culturais das próprias regiões em que se situam as Manchas de pobreza” (SEI, 2017, p. 70).
Manchas, Limites e Suas Inserções na Dinâmica do Desenvolvimento Macrorregional	SEI	“[...] no limite, pode-se afirmar que as condições efetivas de renda e moradia estão ligadas à dinâmica socioeconômica local e às suas formas de inserção no capitalismo contemporâneo. Em outros termos, ainda que somados o produto do trabalho e os recursos advindos dos programas governamentais de transferência de renda, previdência e moradia, a noção de pobreza que preside este trabalho, bem como as próprias variáveis de renda nele subsumidas, não supõe que tais indivíduos abandonem sua condição de pobres (SEI, 2017, p. 71).

Fonte: Elaboração própria. Informações da SEI.



A forma como se insere na divisão nacional do trabalho explica parcialmente essa realidade, haja vista sua condição periférica implicar pouca capacidade de exercer influência política nos rumos que o Brasil assume, constrói e segue (SEI, 2014). A “[...] forte herança histórica de baixo dinamismo econômico desde o século XIX” (idem, ibidem) seria outro fator explicativo para essa falta de homogeneidade em termos de desenvolvimento econômico e bem-estar de suas populações. Num contexto como este os estudos da SEI aqui utilizados restam como possibilidade de pesquisa a uma realidade multidimensionalmente dificultosa para a integração de toda a população em padrões mínimos de desenvolvimento econômico e humano. Veja-se, por exemplo, apontadas pelo estudo, como explicações para a pobreza, as implicações existentes entre educação deficiente, moradia, inserção com qualidade no mercado de trabalho e vida saudável. Ou aquela apontada entre baixa remuneração, extensão da jornada de trabalho, proteção da infância contra o trabalho infantil e alimentação adequada. Sintomaticamente, o fator renda insuficiente mostra-se preponderante no grupo B, que reúne as piores condições socioeconômicas no Estado da Bahia, segundo a SEI. No interior desse grupo, as Manchas Nordeste e São Francisco, pior avaliadas, são as que mais se ressentem desse problema. É interessante perceber, também a partir do quadro referencial, a importância atribuída a fatores como cultura, religião e associações da sociedade civil como explicativos para a presença menor ou maior dos sintomas da pobreza entre os grupos e as Manchas apontadas, bem como a interferência da gestão quanto à superação ou manutenção do quadro.

5 METODOLOGIA

Em primeiro lugar, registra-se que o presente artigo teve por base empírica as pesquisas realizadas pela Superintendência de Estudos Socioeconômicos (SEI) sobre a desigualdade social na Bahia. Quanto ao mais, baseou-se inicialmente nos textos de ANDERY (1996), HUNT (2005), HUGON (1980), PIKETTY (2020), GIDDENS (s/d), LAKATOS (2003), MUNFORD (2004) e TONET (2013) para abordar a questão do conhecimento e das transformações ocorridas nos séculos XVIII e XIX, quanto à questão econômica e científica, e ao próprio método, processo que envolveu também modificações históricas e geográficas. Para o assunto perspectivas epistemológicas em Marx, Durkheim e Weber lançou-se mão não somente de literatura principal como também de autores auxiliares, comentadores. Assim foram utilizados DURKHEIM (2007), DIAS (2003), FREUND (2003), LOWY (1991), WEBER (1997) e YAMAMOTO (1994), com o que se objetivou não somente desenhar as respectivas epistemológicas trabalhadas, mas também estabelecer um debate necessário entre os seus componentes teóricos. No desenvolvimento do tema formação histórica e desenvolvimento na Bahia foram imprescindíveis as próprias pesquisas realizadas pela SEI (2014, 2017), bem MIGLIOLI (1982), NETTO (2012), POCHMANN (2020), SOUZA (1981, 2012), os quais abordaram questões mais amplas sobre o capitalismo, necessárias ao enquadramento teórico desse sistema de produção e da Bahia nesse contexto, bem como o debate sobre desenvolvimento econômico e desenvolvimento regional, passando por uma visão sobre como se dá a distribuição da riqueza nessa modo de produção. Na penúltima parte do trabalho, as nuances objetivadas são construídas, no que se buscou dar viabilidade e possibilidade de sua aplicação para análise da desigualdade social da Bahia, em suas Manchas de Pobreza.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS



Em Karl Marx (1818-1883) a sociedade deve ser analisada em seus componentes básicos do ponto de vista da reprodução material para que seja concretamente entendida. Em se tratando do modo de produção capitalista, dever-se-ia focalizar, no caso presente, a população baiana, sem deixar de distinguir, nesse conceito genérico que é “população”, elementos como classes sociais, formas de subsunção do trabalho ao capital e condições de remuneração da força de trabalho. O grau de penetração do capital nas relações econômicas do Estado, idem, haja vista não ser homogêneo o modo de produção capitalista em todas as áreas (NETTO, 2012). “A riqueza das sociedades em que **domina** o modo de produção capitalista aparece como uma imensa coleção de mercadorias, e a mercadoria individual como sua forma elementar” (MARX, 1983, I, 1, p.45 *apud* NETTO, 2012, p.91 – **destaque nosso**). Os quadros a pouco mencionados trazem informações que incluem a renda como fundamental na determinação da pobreza verificada na Bahia. Observe que o fator renda, tal como ali destacado, representa influência relevante em outros indicadores no contexto das Manchas de Pobreza. Netto (2012) afirma que “[...] *a distribuição da riqueza social está determinada pelo regime de produção* – logo, na sociedade burguesa, essa distribuição faz-se sob o comando do capital e em detrimento dos trabalhadores” (NETTO, 2012, p. 133 – **destaque do autor**). Vale a pena destacar, em contraponto, “[...] que a vida social nem de longe se esgota ou reduz a tais condições materiais [...]” (idem, p. 75), querendo ele com isso de referir aos processos de produção e reprodução da vida material dos seres sociais.

Ao contrário de Karl Marx (1818-1883), Max Weber (1864-1920) não leva em consideração o materialismo histórico (GIDDENS, s/d), pelo que se veria obrigado a ter em conta a luta de classes como determinante. *Ipsis literis*, “[...]. Ele sustentava que as motivações e as ideias humanas eram as forças por trás das mudanças – ideias, valores e crenças tinham o poder de ocasionar transformações” (idem, p. 32). Nos termos do painel empírico informado acima, para compreender a Bahia e seu quadro socioeconômico nas Manchas metodologicamente construídas, seria necessário, assim, entender a cultura e a religião locais, com suas ações e omissões interferentes na superação ou construção da pobreza. Isso poderia incluir o nível de poupança historicamente praticado na região, no que poderiam elas ter servido de impulso inicial a investimentos. A burocracia estatal e as formas de organização da sociedade, respectivamente, também seriam aspectos a serem vistos, na medida em que interfeririam na qualidade dos serviços públicos prestados e no trato com as estruturas de poder (se vertical ou horizontal). A propósito, “[...]. Weber utiliza tipos ideais em seus escritos sobre formas de burocracia e sobre o mercado” (GIDDENS, s/d, p. 34). Relembrando as condições necessárias à realização de estudos neste autor, “[...], as pressuposições da pesquisa são subjetivas, dependem de valores, mas os resultados da investigação devem ser inteiramente efetivos, isto é, válidos para qualquer investigador, seja qual for o seu ponto de vista, suas pressuposições morais ou políticas (LOWY, 1985, p.50).

Por fim, em Émile Durkheim (1858-1917) o importante é enxergar o fato social como exterior e influenciador do indivíduo em seu cotidiano. Assim, em última instância, aspectos referidos nos quadros a que se fez alusão – economia e religião inclusos, devem ser olhados dessa maneira, exigindo-se do pesquisador, da pesquisadora o necessário distanciamento a fim de que o resultado esteja livre das pré-noções e preconceitos dos indivíduos. Indivíduos, aliás, que não existem em seu método. Para ele, “[...] as sociedades têm uma realidade própria – ou seja, [...] a sociedade é mais do que simplesmente as ações e os interesses de seus membros individuais. [...]” (GIDDENS, s/d, p. 28). Admitindo-se, portanto, o fato social nestes



termos, resta possível entender e compreender as condições de pobreza demonstrada nos estudos da SEI (2014; 2017).

Sem embargo, constata-se que a abordagem weberiana não está contemplada de forma específica na pesquisa deste artigo, necessitando assim de um outro estudo que possa aprofundar a questão cultural local das regiões mais afetadas e menos afetadas, para assim entender-se as diferenças e as razões da desigualdade. Com o intento de avaliar a possibilidade da pobreza como objeto de estudo definido, tendo em vista o método em Durkheim, ela deve enquadrar-se na categoria de fato social. Para tanto, deverá ser vista como um fenômeno social sob três aspectos, o primeiro deles é *ser geral* ou coletivo, que quer dizer ser comum a todos os membros de um grupo, cidade ou região, e a pobreza assim foi retratada neste estudo. O segundo é *ser externo*, ou seja, não é um fenômeno particular, é algo que preexiste ao nascimento de um indivíduo. O cidadão que nasce em uma família, bairro ou região acometidos pela pobreza será acometido por ela, por se tratar do contexto ao qual pertence. O terceiro e último aspecto é o mais complexo nesta aproximação do método, é o *caráter impositivo* do fenômeno. Em certa medida, pode-se afirmar que a pobreza exerce um poder impositivo, ao tempo em que a conjuntura econômica e social de algumas regiões não oferece oportunidades de desenvolvimento, ao contrário, oferece agravantes para a desigualdade.

Não é necessário muito esforço na aproximação do método em Marx, quando o tema analisado é a pobreza, dada a subsunção da força de trabalho ao capital a remuneração correspondente e a repartição da riqueza. O processo desequilibrado de desenvolvimento econômico que ocorre nas regiões da Bahia carece de uma análise acerca da história dos modos de produção e formação social econômica no território estudado. Os problemas regionais para Souza (1981), sistematicamente, nascem de disparidades engendradas pela difusão desigual do processo de crescimento no conjunto do espaço econômico nacional, do crescimento explosivo das cidades, das migrações rurais/urbanas e intraurbana, bem como da concentração da atividade econômica e dos desequilíbrios regionais daí resultantes.

Efetivamente se considerarmos, por exemplo, a questão regional, expressa em termos de desequilíbrios econômicos no interior de um mesmo país, a realidade conhecida de modo imediato e o que a tradição marxista trata como efeitos do desenvolvimento desigual do capitalismo, isto é, desenvolvimento desigual das forças produtivas e especificidades na organização dos meios de produção, segundo um ritmo diferencial ligado aos interesses do capital. Desenvolvimento desigual dos setores econômicos, exploração desigual dos recursos naturais, concentração dos meios de produção nas condições mais favoráveis, criação de meios produtivos ou “unidades de produção complexas”, eis as bases econômicas daquilo a que se chama as regiões e as disparidades regionais (CASTELLS, 2020 p.564).

Um alerta se faça. Os estudos da Superintendência de Estudos Sociais e Econômicos da Bahia, nos quais aqui se baseou para construção de um quadro referencial, não foram construídos tendo-se em mente deixar explícitos os métodos das perspectivas epistemológicas citadas. Analisando a realidade socioeconômica, no entanto, deixaram entrever em seu arrazoado elementos componentes desses métodos em nuances buscadas e encontradas por este artigo. Fato que deixa claro o quão clássicos são esses mesmos métodos no contexto das análises sociais.



REFERÊNCIAS

ANDERY, M.A [et al.]. **Para compreender a Ciência:** uma perspectiva histórica. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo: São Paulo: EDUC, 1996

CASTELLS, Manuel. **A questão urbana.** 7.ed. São Paulo: Paz e Terra, 2020.

DURKHEIM, É. **As Regras do Método Sociológico.** Editora Martins fontes, 2007

DIAS, D. V. [et al.] O paradigma weberiano da ação social: um ensaio sobre a compreensão do sentido, a criação de tipos ideais e suas aplicações na teoria organizacional. **Rev. Adm. Contemp.** Vol.7, no.2, Curitiba (PR), Apr./june 2003

GIDDENS, A. **O Que é Sociologia?** s/d

FREUND, J. **Sociologia de Max Weber.** 5 ed.; Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2003

HUGON, P. **História das Doutrinas Econômicas.** São Paulo: Atlas, 1980

HUNT, E.K. **História do Pensamento Econômico** – uma perspectiva crítica. 2 ed.; Rio de Janeiro: Elsevier, 2005

LOWY, M. **Ideologias e Ciência Social:** elementos para uma análise marxista. 7 ed., São Paulo, 1991

MIGLIOLI, J. **Acumulação de Capital e Demanda Efetiva.** São Paulo: T.A. Queiroz, 1982

MUNFORD, L. **A Cidade na História** – suas origens, transformações e perspectivas. 4 ed.; São Paulo: Martins Fontes, 2004.

NETTO, J.P **Economia Política** – uma introdução crítica. 8 ed.; São Paulo: Cortez, 2012

PIKETTY, T. Crise Empurra Mundo Para Lado dos Que se Preocupam Com Desigualdade, diz Thomas Piketty. **Folha de São Paulo.** Entrevista publicada na edição impressa de 16 de julho de 2020. Disponível na internet em <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/07/crise-empurra-mundo-para-lado-dos-que-se-preocupam-com-desigualdade-diz-thomas-piketty.shtml>. Acesso a 09 de agosto de 2020.

POCHMANN, M; SILVA, L. C. Concentração Espacial da Produção e Desigualdades Sociais. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v.22, 2020.

SOUZA, N. de J. Economia Regional: conceito e fundamentos teóricos. **Revista Perspectiva Econômica**, Ano XVI, v. 11, n. 32, 1981.

SOUZA, N. de J. **Desenvolvimento Econômico.** 6 ed.; São Paulo: Atlas, 2012.



SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS SOCIAIS E ECONÔMICOS NA BAHIA. Pobreza na Bahia em 2010: dimensões, territórios e dinâmicas regionais. Salvador: **SEI**, 2014 (Série Estudos e Pesquisas).

SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA (SEI). Manchas de Pobreza e Desenvolvimento Regional na Bahia. Salvador: **SEI**, 2017 (Série Estudos e Pesquisas).

TAVARES, L.H.D. **História da Bahia**. 11 ed. São Paulo: Editora da UNESP; Salvador: EDUFBA, 2008

TONET, I. **Método Científico: uma abordagem ontológica**. São Paulo: Instituto Lukács, 2013. 136 p.

WEBER, M. **A ética protestante e o espírito do capitalismo**. São Paulo: Pioneira, 1997.

YAMAMOTO, O.R. **Marx e o Método**. 1 ed.; São Paulo: Editora Moraes, 1994



O Subúrbio Ferroviário de Salvador - História e atualidade das transformações urbanas à luz da teoria das cidades

The Railway Suburb of Salvador - History and contemporary urban transformations in the light of the theory of cities

Regina Lúcia Pereira de Assis Luz

Mestre em Arquitetura e Urbanismo pela Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal da Bahia, Brasil;

Mestre em Administração Pública – DEA- pela Universidade Complutense de Madri, Espanha.

Doutoranda do Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Regional e Urbano – Unifacs - Laureatte Arquiteta Urbanista, Brasil.

Email: reginalucialuz@gmail.com

Resumo

O artigo tem como tema o histórico da evolução urbana do Subúrbio Ferroviário, em Salvador e na sua Região Metropolitana, entre o século XIX e a atualidade, tendo como fio condutor a implantação da Ferrovia e a sua possível transformação em Monotrilho, a partir de estudiosos da História e Teoria das Cidades e da evolução do capitalismo global. O problema a ser verificado é a sincronia, ou relativa assincronia, entre as transformações urbanas ocorridas neste espaço urbano, periférico em relação ao capitalismo global. As transformações da dinâmica temporal e espacial da acumulação capitalista desencadeiam mudanças econômicas, políticas e culturais em múltiplas escalas e dimensões da vida social. Objetiva-se verificar as consequências no espaço urbano e na morfologia do Subúrbio Ferroviário da sucessão dos ciclos de evolução do capitalismo, desde o mercantilismo vivido antes do século XIX e do liberalismo desse século, sua substituição pelo fordismo-keynesianismo no século XX, e na vigência do neoliberalismo e modificações da atualidade no período após os anos 70. Levanta-se a questão semântica sobre a denominação Subúrbio cotejando-a com periferia, fronteira de valorização, eixo de desenvolvimento, macroárea de reestruturação, ou divisão administrativa. Adotou-se a divisão por período optando-se pela metodologia explicativa com base em pesquisa bibliográfica. Como **resultados** verificou-se o relativo “apagamento” do termo subúrbio ferroviário que acompanha a sua progressiva densificação e incorporação como fronteira de valorização imobiliária adotando-se a denominação de Borda da Baía de Todos os Santos. Acompanha-se a decadência da ferrovia e a constituição do espaço de segregação, e por fim, a transformação da ferrovia, que lhe empresta o nome, numa via elevada base de um veículo pós-moderno sem que questões como o pagamento da tarifa, os riscos ao patrimônio cultural e natural estejam resolvidas e sem a participação da população.

Palavras-chave: Subúrbio Ferroviário. Transformação Urbana. História e Teoria da Cidade. Parceria Público Privada. Pósmodernismo.

Abstract

The article has as its theme the history of the urban evolution of the Suburbio Ferroviário, in Salvador and its Metropolitan Region, between the 19th century and today, having as its guiding thread the implantation of the Railway and its possible transformation into Monorail, from scholars of the History and Theory of Cities and the evolution of global capitalism. The problem to be verified is the synchrony, or relative



asynchrony, between the urban transformations that took place in this urban space, peripheral in relation to global capitalism. The transformations in the temporal and spatial dynamics of capitalist accumulation trigger economic, political and cultural changes at multiple scales and dimensions of social life. The objective is to verify the consequences in the urban space and in the morphology of the Suburbia Ferroviário of the succession of the cycles of evolution of capitalism, since the mercantilism lived before the 19th century and the liberalism of that century, its replacement by Fordism-Keynesianism in the 20th century, and in validity of neoliberalism and current modifications in the period after the 1970s. The semantic question about the name Subúrbio is raised, comparing it with the periphery, the frontier of valorization, the axis of development, macro-area of restructuring, or administrative division. The division by period was adopted, opting for the explanatory methodology based on bibliographic research. As a result, it was verified the relative “erasure” of the term railway suburb that accompanies its progressive densification and incorporation as a frontier of real estate valuation adopting the denomination of Edge of the Bay of Todos os Santos. The decay of the railroad and the establishment of the segregation space are followed, and finally, the transformation of the railroad, which lends its name, on a high base of a postmodern vehicle without questions such as the payment of the tariff, risks to cultural and natural heritage are resolved and without the participation of the population.

Keywords:. Railway Suburb. Urban Transformation. History and Theory of the City. Public-Private Partnership. Postmodernism.

1 INTRODUÇÃO

Para estudar a evolução urbana do Subúrbio Ferroviário, em Salvador e na sua Região Metropolitana, entre o século XIX e a atualidade, tomou-se como fio condutor a implantação da Ferrovia que lhe confere a identidade e integra o nome, seu apogeu e decadência, e a sua possível transformação em Monotrilho, a partir de estudiosos da História e Teoria das Cidades. O problema a ser verificado é a sincronia, ou relativa assincronia, entre as transformações urbanas ocorridas neste espaço urbano, periférico em relação ao capitalismo global, com o que se passa no mundo, em especial, no Brasil, na Europa e nos EUA. As transformações da dinâmica temporal e espacial da acumulação capitalista desencadeiam mudanças econômicas, políticas e culturais em múltiplas escalas e dimensões da vida social.

Como objetivo principal o artigo verifica as consequências no espaço urbano e na morfologia da cidade, da sucessão dos ciclos de evolução do capitalismo na Bahia, em especial na cidade de Salvador, e no Subúrbio Ferroviário, desde o mercantilismo vivido antes do século XIX e do liberalismo desse século, sua substituição pelo fordismo-keynesianismo no século XX, e na vigência do neoliberalismo e modificações da atualidade no período após os anos 70.

O desenvolvimento adotou a divisão por grandes períodos apresentando os principais eventos ocorridos no espaço urbano de análise e seu cotejamento com as contribuições dos principais pensadores sobre a teoria e a história das cidades sobre o mesmo período. Adotou-se a metodologia explicativa com base em pesquisa bibliográfica.

O artigo inicia questionando a identidade atual da região e levantando a questão semântica sobre Subúrbio em confronto com as denominações de periferia, fronteira de valorização, eixo de desenvolvimento, macroárea de reestruturação, ou divisão administrativa.



2 SUBURBIO FERROVIÁRIO - O QUE É?

O que é hoje o Subúrbio Ferroviário de Salvador? O Subúrbio Ferroviário é uma denominação do senso comum designando um conjunto de bairros da cidade de Salvador, Bahia, localizado às margens da Bahia de Todos os Santos, tendo como principais eixos de articulação a ferrovia que lhe empresta o nome, e por onde passa o Trem do Subúrbio, e a Avenida Afrânio Peixoto, a Suburbana com quatorze quilômetros de extensão. Este conjunto de bairros se estende da Estação da Calçada até a ponta de Tubarão no limite norte do Município. A Estação da Calçada está a menos de três quilômetros do bairro do Santo Antonio Alem do Carmo que é parte do Centro Antigo de Salvador.

Cabe destacar que é de 2017, a Lei Nº 9.278, da Prefeitura Municipal de Salvador, que dispõe sobre a delimitação e denominação dos bairros do Município de Salvador, definindo em 163 bairros³⁷, e revogando a Lei Nº 1.038 de 1960, que fixava a delimitação urbana e suburbana dos distritos e sub-distritos do município, dividindo a cidade em 32 bairros. Nesta lei, que vigorou durante 57 anos, verifica-se que Salvador possuía uma zona suburbana (Art.13), diversa da zona urbana, constituída dos seguintes sub-distritos: Paripe, Periperi, Pirajá e Plataforma, dentre outros. Nestes cinquenta e sete anos muitas modificações ocorreram na delimitação e desenvolvimento do Município de Salvador com a emancipação de distritos que se tornaram municípios, a redefinição dos limites municipais, a expansão urbana e a configuração da Região Metropolitana de Salvador cuja primeira lei é de 1973³⁸.

Na legislação vigente da Cidade de Salvador, seja o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – Lei nº 9.069 de 2016, ou a Lei do Ordenamento do Uso e Ocupação do Solo, Lei nº 9.148/2016 promulgada para nortear o desenvolvimento urbano e o ordenamento do uso e ocupação do solo do município, verifica-se que a denominação **Subúrbio** de Salvador não é mais definida e praticamente não é utilizada, sendo substituída por novas agregações territoriais.

Pelo PDDU, no artigo 145, foi definida a Macroárea de Reestruturação da Borda da Baía de Todos os Santos que “compreende o *chamado* Subúrbio Ferroviário, desde o Lobato até São Tomé de Paripe, e bairros ao sul, localizados na parte alta da Falha Geológica, na região de São Caetano e Pirajá”, conforme o primeiro inciso.

Destaca-se nesta legislação, a intenção explicitada no Artigo 147, inciso VIII de “de adequação do sistema ferroviário do Subúrbio para o transporte urbano, mediante a substituição das estruturas viárias segregadas e dos comboios pesados por veículos leves sobre trilhos”. (PDDU, 2016). Nesta legislação é também definida a Prefeitura Bairro II – Subúrbio e Ilhas, através do artigo 376. Por sua vez na LOUOS, não existe nenhuma referência ao Subúrbio de Salvador, nem à região Suburbana. A LOUOS considera a Avenida Afrânio Peixoto, como eixo de uma Zona de Centralidade Linear Municipal que são porções do território lindeiras às vias estruturais, no caso a Avenida Suburbana, que fazem a conexão entre bairros, bem como aquelas estruturadas nas imediações dos corredores de transporte coletivo de passageiro de média capacidade. Cria-se através desta lei, Artigo 24º, as centralidades municipais para propiciar áreas estratégicas para a oferta de emprego, através da diversificação das atividades, do fortalecimento de

³⁷ A metodologia para a delimitação dos bairros foi a utilizada no trabalho O Caminho das Águas de Salvador: Bacias Hidrográficas, Bairros e Fontes / Elisabete Santos, José Antonio Gomes de Pinho, Luiz Roberto Santos Moraes, Tânia Fischer, organizadores. – Salvador: CIAGS/UFBA; SEMA, 2010.

³⁸ Lei Complementar Nº 14 de 08 de junho de 1973 que definia os municípios de Municípios de Salvador, Camaçari, Candeias, Itaparica, Lauro de Freitas, São Francisco do Conde, Simões Filho e Vera Cruz como integrantes da RMS.



centralidades ao longo das principais vias de conexão e da potencialização de polos logísticos tais como as da Calçada, Paripe e Periperi. (LOUOS, 2016)

Esta legislação através do seu artigo 151 institui os usos incentivados definidos em Anexo do PDDU, Lei 9.069/2016, através do Fator Social e de Incentivo ao Desenvolvimento Econômico previsto na fórmula do cálculo da outorga onerosa do direito de construir que abrangem a Macroárea de Reestruturação da Borda da Baía de Todos os Santos. Verifica-se pela análise da legislação vigente da Cidade de Salvador que a expressão **subúrbio ferroviário** está em desuso, seja por incorreção semântica, seja por não traduzir exatamente o que é esta porção territorial da Cidade de Salvador.

Acontece com a expressão Subúrbio Ferroviário, expressão histórica e cultural, mais do que geográfica ou territorial, e em muito maior grau, o que vem ocorrendo com a expressão Recôncavo da Bahia, que vem sendo substituída nos documentos oficiais pela Região Metropolitana de Salvador.

O Recôncavo da Bahia, diz Maria Brandão (2007) o Recôncavo histórico e cultural, – área da Grande Salvador – está contido, na face litorânea da Zona da Mata, entre os rios Sauípe e Jequiriá, formando uma faixa em semicírculo de cerca de 50 a 70 km de largura, em torno da Baía de Todos os Santos. (BRANDÃO, 2007)

Destaca Maria Brandão (2007) que por quatro séculos a Cidade da Bahia (Baía de Todos os Santos), ou Salvador da Bahia (Baia) teve por região o Recôncavo. Mas, sobretudo entre a Abolição e a década de 1950, o Recôncavo perdeu progressivamente sua antiga importância econômica e política. (BRANDÃO, 2007)

O Subúrbio Ferroviário foi ao longo do tempo, considerado um espaço da informalidade e da irregularidade urbanística, da carência da presença do estado e da ausência dos serviços básicos.

Para explicitar as desigualdades territoriais, no PDDU e na LOUOS são ampliadas as zonas especiais de interesse social- ZEIS. O PDDU, através do artigo 8º, institui e reafirma as zonas especiais de interesse social- ZEIS- algumas já existentes, ampliando-as em número, em área e em categorias. As ZEIS - Zona Especial de Interesse Social (ZEIS)- são zonas destinadas à implantação de programas de regularização fundiária e urbanística, produção, manutenção ou qualificação de Habitação de Interesse Social e Habitação de Mercado Popular. Foram delimitadas 234 ZEIS em Salvador das quais 65, correspondendo a 28%, situam-se no Subúrbio Ferroviário. No Brasil muito frequentemente se associa o subúrbio à periferia.

Para Burgess³⁹ (2017) estudando o crescimento das grandes cidades, os subúrbios eram áreas originalmente menos densamente urbanizadas e que se configuravam em áreas de crescimento urbano das grandes cidades, por terem muitos espaços abertos e que ao longo do tempo eram incorporadas como bairros ou novas centralidades. Burgess (2017) destaca que na Europa e na América, a tendência da grande cidade para se expandir, tem sido reconhecida no termo “a área metropolitana da cidade”, que em muito ultrapassa os seus limites políticos. Nos Estados Unidos, os subúrbios são espaços residenciais de alto padrão, localizados ao redor das grandes cidades, considerados como sendo um limite entre o rural e o urbano e como fronteiras de valorização e de crescimento local ou regional.

Na Europa o processo de urbanização se fez de forma progressiva, passando do rural para o urbano, na medida em que a agricultura intensiva periurbana vai convivendo com a urbanização. No Brasil, e especialmente em Salvador, em cuja área

³⁹ Em texto originalmente publicado como Capítulo II, *The growth of the city: An introduction to a research project*, do livro *The City*, organizado por Robert Ezra Park e Ernest Burgess, e publicado pela primeira vez em 1925 pela University of Chicago Press, em Chicago.



rural próxima foram implantados, no período colonial, os engenhos de cana de açúcar, ocorreu uma passagem mais direta da agricultura especulativa para a especulação da terra, transformando a periferia, logo após o espaço urbano contínuo, em um deserto agrícola e urbano, a espera de loteamentos que podiam demorar anos e anos a serem implantados. (CORREIA, 1986)

Além disso, a periferia foi o espaço destinado à autoconstrução, à ocupação por palafitas sobre o mar, e à expansão descontrolada do tecido urbano sobre os mananciais em áreas sem a infraestrutura provida pelo Estado. Seguindo a metodologia explicativa com base em pesquisa bibliográfica e documental acompanha-se constituição do Subúrbio Ferroviário em seus diversos períodos na evolução histórica do capitalismo.

3 ANTES E DURANTE O SÉCULO XIX – A CONSTITUIÇÃO DO SUBÚRBIO FERROVIÁRIO

De acordo com Milton Santos (1959) Salvador foi fundada como cidade, em 1549, por Tomé de Souza, tendo já na sua fundação o seu plano, a sua população e a sua missão.

O que chega ao Brasil, em 1549, é o Estado para construir uma sociedade. E este estado português não estava interessado na população originária, na população indígena, nômade ou seminômade, que ocupava o território. O Estado Colonizador queria dominar e explorar.

A primitiva função de Salvador era a de ser o governo geral do Brasil, sua primeira capital, ao lado da função militar de primeira praça-forte para a defesa do extenso litoral. Ao final do século XVI, a função portuária de Salvador, além da função administrativa e militar, crescia dada a necessidade de importação e exportação de produtos: importação de escravos da África, exportação de açúcar, fumo e tabaco, e produtos alimentares das outras regiões da Bahia. (SANTOS, 1959). Para além das funções administrativa, militar e portuária de Salvador, Milton Santos (1959) destaca o papel de metrópole regional, de capital econômica do Recôncavo.

Até o século XVIII Salvador consolida sua posição de principal cidade e principal porto do hemisfério sul.

No início do século XIX Salvador contava com 40 mil habitantes e era a “metrópole de uma região muito mais extensa que o seu *arriere-pays* no século precedente” conforme assinala Milton Santos (1959) mesmo não sendo mais a capital do Brasil desde 1763. Exportava produtos de grande valor comercial como pau-brasil, açúcar, cacau, café, fumo, tabaco, organizando o espaço em que distribuía as mercadorias recebidas de fora. O porto é a base da importância regional da cidade. (SANTOS, 1959)

A prosperidade do açúcar criou uma classe subalterna rica – os senhores de engenho – que se tornou um poder ambivalente, extraindo sua identidade do Recôncavo, mas fazendo-se representar no contexto político de Salvador. (PEDRÃO, 2007)

O Recôncavo tem, então, a população mais densa do país. Por várias vezes, através dos senhores de engenho, dirige a política nacional. (SANTOS, 1959)

Um conjunto de circunstâncias favoráveis ao fortalecimento do papel metropolitano da Cidade do Salvador reflete-se sobre a população que, nesse mesmo século, multiplica-se por cinco. A evolução demográfica incorpora a vinda de populações rurais para a cidade seja fugindo da seca como imigrantes seja para estabelecimento de residência na capital do Estado. (SANTOS, 1959).



O espaço urbano da cidade, no século XIX, é definido por Katia Mattoso (1982) a partir da existência de paróquias urbanas, suburbanas e rurais. As paróquias urbanas eram: Sé, Conceição da Praia, Pilar, Santo Antônio Além do Carmo, Penha de Itapagipe, Sant'Anna, Nossa Senhora de Brotas, São Pedro, Passo, Vitória além das paróquias suburbanas de: São Bartolomeu de Pirajá, N.S.do Ó de Paripe, São Miguel de Cotegipe, N.S.da Piedade do Matoim, Santo Amaro do Ipitanga, São Pedro no Sauípe da Torre, Senhor do Bonfim da Mata, Santa Vera Cruz de Itaparica, Santo Amaro de Itaparica e N.S. de Encarnação do Passé. Os limites entre o urbano, o suburbano e o rural eram imprecisos. (MATTOSO, 1992)

São relatados por Pedro Vasconcelos (2002) como elementos de formação do espaço do Subúrbio Ferroviário o Engenho São João, visitado por D. João VI, o Engenho São Braz, da freguesia de Paripe, os combates no bairro de Pirajá, relativos à luta pela independência da Bahia e libertação total do Brasil do domínio de portugueses em 1823, a construção da ferrovia Calçada – Alagoinhas – Juazeiro em 1860, a existência de depósito de escravos e engenhos em Plataforma (1852), assim como a Fábrica de Sabão Itacaranha (1872) e a fábrica de Tecido São Braz (1875). (VASCONCELOS, 2002)

Sobre a expansão da cidade de Salvador no século XIX assim se manifesta Milton Santos (1959):

Essa afluência de imigrantes vai refletir-se na paisagem pelo alargamento do quadro urbano, que estava mais ou menos imutável desde a primeira metade do século XVIII. Para o sul, surge o bairro da Vitória, constituído por grandes e belos palacetes, rodeados de jardins, residências de uma burguesia enobrecida pela exploração da terra. Para o norte, formam-se bairros habitados pela classe média e pobre. Essa extensão da cidade tornou-se possível pela instalação das novas vias de comunicação e meios de transporte: em 1855, são construídos viadutos para ligar Nazaré e Barbalho, Federação e Pedra da Marca; em 1868, a cidade já possui os primeiros transportes coletivos; em 1869, novas empresas de transporte se instalam; em 1874, inaugura-se o elevador hidráulico para favorecer as comunicações da Cidade Alta com a Cidade Baixa, que é o centro comercial. Os primeiros aterros sistemáticos, embora elementares, são feitos no porto. Sobre o espaço conquistado à baía, montam as ruas Conselheiro Dantas, Portugal e Miguel Calmon, marginadas por grandes edifícios. Na Rua Miguel Calmon as construções ocupam apenas um lado e sobre o outro se encontram os cais. (SANTOS, 1959, pg. 46)

3.1 A Construção da Ferrovia e impacto na expansão do Subúrbio Ferroviário

A industrialização caracteriza a sociedade moderna (LEFEVRE, 2008). Para Harvey, contudo, o modernismo surgido antes da Primeira Guerra Mundial era antes uma reação às novas condições de produção (a máquina, a fábrica, a urbanização), de circulação (os novos sistemas de transporte e comunicações) e de consumo (a ascensão dos mercados de massa, da publicidade, da moda de massas), do que um pioneiro na produção dessas mudanças. (HARVEY, 1989)

A revolução industrial inglesa mudava o ritmo do mundo e, com isso, os transportes passaram a ter um papel de enorme importância para sua consolidação. Aliando-se à navegação à vapor, as ferrovias contribuíram para a internacionalização da economia industrial, acelerando o desenvolvimento do sistema capitalista e as relações sociais surgidas neste novo mundo de vapor, ferro e velocidade.



Já na segunda metade do século XIX, Milton Santos (1959) aponta a primazia do Estado da Bahia quanto ao desenvolvimento ferroviário do Brasil.

Pontua Cunha (2011) que a revolução industrial estava em curso no mundo e uma das suas principais manifestações eram as vias férreas e a máquina a vapor. A exploração comercial de vias férreas mostrava-se viável num momento em que o sistema capitalista avançava velozmente e havia a necessidade de trazer para o Porto de Salvador os produtos produzidos nas indústrias baianas, que já haviam introduzido inovações como a máquina a vapor em algumas das poucas indústrias. (CUNHA, 2011)

A ferrovia na Bahia foi viabilizada através da ação de agentes externos, os empresários ingleses, interessados em expandir o mercado de equipamentos industriais para outras regiões, e de agentes internos, o empresário nacional e o Estado, empenhados em aumentar a produtividade e as exportações.

Enquanto na Europa o capitalismo estava consolidado no século XIX, o capitalismo brasileiro deste período, é um sistema ainda em formação, portanto incompleto, que possuía grande dependência para com os mercados externos, carregando tanto características do sistema escravista quanto do capitalista. Tratava-se de um estágio de transição de um sistema para o outro. É o capitalismo retardatário gestado em economias primário-exportadoras. (CUNHA, 2011)

Em face deste estágio do desenvolvimento econômico do país, internamente não se produziam os capitais necessários aos pesados investimentos exigidos pelo setor ferroviário. (CUNHA, 2011).

Mesmo nas regiões cafeeiras, as mais importantes economicamente do Brasil do final do século XIX, a acumulação se dava pelo contato com o mercado externo e é por esta razão que prevaleceram os investimentos das companhias inglesas ou nacionais em associação com capitais ingleses.

A primeira ferrovia inaugurada no país, a Estrada de Ferro de Petrópolis, começou a funcionar em 30 de abril de 1854⁴⁰. Construída com capitais levantados em Londres por iniciativa de Irineu Evangelista de Souza, o futuro Barão de Mauá, seus 14,5 km iniciaram a história ferroviária do Brasil.(CUNHA, 2011)

A primeira ferrovia baiana, a *Bahia and San Francisco Railway Company*, foi entregue ao tráfego em 1860 e ligava Salvador, da estação da Calçada até a cidade de Alagoinhas a 124 quilômetros da partida. Partindo da capital tinha como meta atingir o Rio São Francisco na cidade de Juazeiro, mas permaneceu em Alagoinhas por dez anos, pois o trecho garantido com juros era somente o inicial. A ferrovia custou à companhia inglesa cerca de 16.000 contos.

Cunha (2011) pontua o contexto onde se tentava modernizar o país, “tentavam o Império e as províncias empurrar o Brasil para a modernidade, mas mantendo-se apegados à velha economia agroexportadora e aos tradicionais métodos de se fazer política, através da barganha e do jogo de compensações”. (CUNHA, 2011)

Quando o regime monárquico caiu em 1889, os republicanos precisaram reorganizar o aparelho de Estado para fazer o novo sistema político funcionar. A República foi proclamada num momento de crise do capitalismo mundial.

Na conjuntura internacional, observa-se o turbilhão voraz e modernizador do capitalismo. Das exposições internacionais às transformações urbanas das maiores metrópoles ao redor do mundo, passando pelas invenções do telégrafo, do aço e do uso de cabos submarinos, o novo mundo capitalista é um mundo de compressão do tempo e

⁴⁰ A primeira ferrovia do mundo foi construída na Inglaterra, entre as cidades inglesas de Stockton e Darlington, possuindo em torno de 60 quilômetros de extensão e inaugurada em setembro de 1825.



do espaço através da velocidade. (BENJAMIM, 1982, HARVEY, 1989, CUNHA, 2011)

No Brasil, e na Bahia, os efeitos deste processo começam a repercutir na medida do seu capitalismo retardatário. São implantados seletivamente os serviços de iluminação pública a gás, o fornecimento de água e de transporte urbano na esteira das modernizações ocorridas na Europa.

O sistema ferroviário brasileiro se caracterizou por ser constituído por linhas soltas sem se articular com outros meios de transporte a não ser o porto de mar, a porta dos mercados externos. (CUNHA, 2011)

Com a implantação da ferrovia ressalta Etelvina Rebouças Fernandes (2006) que se estabeleceu uma ruptura na tradicional estruturação das cidades que se formaram no período colonial, quando o desenvolvimento da urbe tinha a sua origem na Igreja, através das paróquias, expandindo em torno dela a sua mancha matriz, e no espaço rural, a casa grande com a sua capela, que configuravam o ponto principal de onde se originava a ocupação das fazendas. Com a ferrovia e a construção das estações de parada, os novos polos de atração passaram a ser as estações e as terras próximas da linha. (FERNANDES, 2006)

Os trens, como vetor de expansão urbana de Salvador, não tem a mesma importância que o bonde, mas no que se refere ao Subúrbio Ferroviário, foram essenciais para o desenvolvimento da centralidade da Calçada, centralidade que perdura até os dias atuais, além de propiciar o desenvolvimento das localidades de Plataforma, Periperi, Paripe, Escada e Itacaranha, barateando os custos de produção e melhorando o abastecimento da cidade.

Vê-se que o histórico da ocupação da área do Subúrbio Ferroviário está associado ao processo de ocupação da Península de Itapagipe iniciado no século XVI e, mais tarde, à implantação da ferrovia que articulou as antigas paróquias suburbanas e rurais até Paripe. A península de Itapagipe acompanhou o processo geral de desenvolvimento de Salvador caracterizando-se por um processo de aterramento sucessivo de áreas de mar. A primeira fase econômica de Itapagipe deu lugar às aldeias de pescadores e artesãos, e às casas de veraneio de famílias abastadas da cidade, com a construção de casarões como a Casa Amado Bahia, único exemplar renascentista existente em Salvador, e o atual abrigo D. Pedro II, cuja arquitetura foi inspirada no Palácio de Versailles.

Até 1864 a Península continuava praticamente desabitada, com ocupação restrita à linha de costa e ao prolongamento da atual Rua Barão de Cotegipe, constituindo três quarteirões desde o antigo Seminário de São Joaquim (atual Colégio dos Órfãos) até o canal da Jequitaiá. Outro vetor de expansão seguia paralelo a este canal em direção à antiga Casa de Detenção⁴¹, possivelmente ao longo do traçado da atual Nilo Peçanha.

A estruturação do primeiro trecho da ferrovia Calçada-Alagoinhas e das respectivas estações, a partir de 1860, influenciou o início da ocupação dos manguezais na direção do atual bairro do Uruguai, as margens da Enseada dos Tainheiros e a consolidação da Rua Barão de Cotegipe na direção dos Mares, a expansão de Plataforma e a formação do povoado de Paripe. Uma das obras mais espetaculares foi a Ponte São João, ligando Lobato à Plataforma em estrutura metálica.

Na República, a participação estatal tornou-se cada vez mais forte no setor ferroviário, apesar de nos anos iniciais do novo regime, o governo Federal ter mantido o sistema de garantia de juros.

⁴¹ A Casa de Prisão com Trabalho começou a ser construída em 1832 e foi inaugurada em outubro de 1861, numa área pantanosa na freguesia da Nossa Senhora da Penha de França de Itapagipe, então periferia da cidade de Salvador.



Ao fim do século XIX o processo de urbanização do Subúrbio se acelerou, intensificando-se a conquista de áreas em direção ao mar. Neste período ocorreu a segunda fase econômica local, associada ao início do processo de industrialização de Salvador, com a construção, na Península, da Fábrica Luís Tarquínio e da Fábrica São Braz, além de estaleiros e depósitos de sisal. Ocorreu, então, uma significativa mudança no perfil da ocupação, com a constituição de vilas operárias habitadas por trabalhadores do setor industrial.

Nas camadas populares da sociedade, uma nova mentalidade surgiu com mudanças radicais nas relações trabalhistas, por imposição das ferrovias construídas no País.

Em fins do século XIX, a economia da Bahia continuava a ser “agrária e dependente da economia internacional dominante.” O poder e a riqueza das elites baianas era resultado do controle das terras, das atividades agropecuárias e, principalmente, da comercialização dos produtos agrícolas para os mercados externos. Nem tanto pela produção agrícola e muito mais pelo setor mercantil, Salvador e também o Recôncavo continuavam a ser os centros de poder político mais significativos da Bahia.

4 O SÉCULO XX – O EPUCS E A INFLUENCIA DE LE CORBUSIER, DOS CIAMS E DA CARTA DE ATENAS

Discorrendo sobre a situação da Bahia, e de Salvador, na entrada do século XX, Milton Santos (1959) ressalta que, enquanto o Brasil se encaminhava para a expansão da industrialização no Sudeste, Salvador se ressentia da falta de capitais disponíveis para dar continuidade aos tímidos esforços feitos no domínio da indústria têxtil no final do século anterior. Salvador persistia como porto e cidade comercial, e desta forma, perdeu o posto de segunda cidade brasileira em população, lugar que conservara até 1890. O Rio de Janeiro ocupa, como capital do país, o posto de primeira cidade em população, São Paulo ocupa a segunda posição e Salvador passa a ser a terceira capital em população até 1920 quando é ultrapassada por Recife que entre 1920 e 1940. (SANTOS, 1959). Salvador perde influência sobre os estados circunvizinhos e sobre parte do próprio território estadual. Perde ainda o impulso da industrialização emergente no Recôncavo e na cidade, para a industrialização do Centro-Sul, mais forte e mais dinâmica, baseada nos excedentes do café que desloca a hegemonia do bloco do poder do Nordeste para o Sul. (SAMPAIO, 1999 apud. PINHEIRO, 2002)

De acordo com Milton Santos (1959) a implantação dos novos meios de transporte, o bonde elétrico em 1914 e a chegada do automóvel em 1901 exigem modificações na estrutura e na área da cidade. Novas ruas são criadas, ruas antigas são alargadas. (SANTOS, 1959). Discorrendo sobre Haussmann em Paris⁴², Walter Benjamim (1982) pontua que a sua atuação demolidora insere-se no imperialismo napoleônico da época favorecendo o empresariado e o capital financeiro. (BENJAMIN, 1982)

Salvador não ficou imune aos ímpetos modernizadores. José Joaquim Seabra, foi governador da Bahia entre os anos de 1912 e 1916 e depois entre 1924 e 1924. Tinha influências *haussmannianas* e teve como principal característica, trazer o

⁴² Entre 1852 e 1870 a cidade de Paris sofreu profundas transformações no traçado urbano, fato conhecido como Reforma urbana de Paris, promovida por Haussmann. Concebido e executado em três fases, o plano incluía a demolição de 19.730 prédios históricos e a construção de 34 mil novos. A reforma modificou radicalmente a estrutura da cidade medieval, modernizando-a através da abertura de avenidas, criação de parques, boulevards, influenciando diversas reformas urbanas a nível mundial.



embelezamento da cidade e a instalação do progresso a qualquer custo, mesmo que fosse preciso derrubar monumentos e edifícios que faziam parte do patrimônio histórico da cidade. Embora o crescimento demográfico de Salvador entre 1900 e 1940 tenha sido quase insignificante, de 200 mil habitantes para 290 mil, os progressos da agricultura cacaueira reforçaram o seu papel de porto e praça comercial que exigiram a reforma do porto através de aterros sucessivos durante 15 anos.

Em 1925, sob a responsabilidade do engenheiro Américo Simas é elaborado o Projeto do Bairro de Montserrat, uma nova urbanização da Península de Itapagipe, por encomenda do Estado. (PINHEIRO, 2002)

Também em 1925 o Estado assume a responsabilidade pelo saneamento da capital e o Engenheiro Saturnino de Brito é contratado e executa planejamento do abastecimento de água para uma cidade de 400 mil pessoas. Destaca-se que é deste Engenheiro o projeto da Represa do Cobre, situada em São Bartolomeu, no Subúrbio Ferroviário e responsável pelo abastecimento de parte de Salvador e do Subúrbio Ferroviário até os anos 2000. A construção da Represa do Cobre é de 1937.

Na Bahia, as ideias de modernização da cidade de Salvador se apresentam pela primeira vez, de maneira consistente com as teorias e o pensamento urbanístico mundiais na I Semana de Urbanismo de 1935, evento promovido por uma Comissão encarregada de elaborar o Plano de Urbanização de Salvador e que resultaram na contratação, em 1943, do engenheiro e urbanista Mario Leal Ferreira (1895-1947) para elaborar o plano da cidade através do EPUCS. O EPUCS é a experiência de planejamento mais importante para Salvador neste início do século XX, influenciando diretamente planos subsequentes realizados para esta cidade até, pelo menos, a década de 1980. O urbanismo é tomado como uma ciência, com protagonismo da sociologia, a qual daria suporte estrutural à proposta urbanística, demonstrando a influência de Patrick Geddes, que compreendia a cidade como um organismo evolutivo. (SAMPAIO, 2017)

As influências percebidas nos trabalhos do EPUCS são da Escola de Chicago, baseadas na ecologia urbana e nos trabalhos de Charles Darwin, além dos conceitos de Patrick Geddes sobre a evolução da cidade, no modelo de Burgess do zoneamento em círculos concêntricos, além das recomendações da Carta de Atenas e dos CIAMs. As determinações dos CIAMs decorrem do papel proeminente do arquiteto Le Corbusier que embora nunca tenha estado em Salvador tem grande influência sobre os profissionais locais.

De acordo com Françoise Choay (1965) Le Corbusier vincula-se ao modelo do Urbanismo Progressista e dos arquitetos racionalistas designando o movimento que se afirma após 1914 em favor das formas puras, contra a *Art Nouveau* e sob a influência do cubismo. A partir de 1928 o modelo progressista encontra seu órgão de difusão num movimento internacional – o grupo dos C.I.A.M. – Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna que reúne representantes da Europa, Estados Unidos, Brasil, Japão. Em 1930 os arquitetos do CIAM propõem uma formulação doutrinária denominada de Carta de Atenas cujas citações compõem a maior parte do documento. A ideia chave do urbanismo progressista é a de modernidade. (CHOAY, 1965)

Neste período são feitos investimentos federais que atingem o espaço nacional com a abertura de rodovias interligando o Nordeste ao Sudeste. A Bahia, que até então tinha uma indústria baseada em pequenas indústrias, introduz propostas que vão contribuir para a industrialização regional, entre elas a descoberta da exploração



rentável do petróleo⁴³ e da implantação da Refinaria Landulfo Alves, nos anos de 1949-1950, a criação do Banco do Nordeste do Brasil, em 1952.

Ao Subúrbio Ferroviário coube o papel de abrigar as indústrias de Salvador e as habitações dos trabalhadores nestas indústrias. Assim se explica a implantação da Fábrica CCC na Península de Itapagipe, da fábrica Chadler e de inúmeras indústrias bem como da primeira Vila Operária.

A Avenida Suburbana apesar de proposta no Plano do EPUCS somente vai ser executada em 1970 sendo inaugurada em 1971. A construção da Avenida Suburbana impacta na viabilidade da Ferrovia que já neste período está bastante deteriorada e sucateada.

Como resultantes dos planos urbanísticos, muitos loteamentos são aprovados na Prefeitura Municipal com a denominação de Loteamento Jardim, com influencia das Cidades Jardins de Ebenezer Howard. No mais das vezes foram ocupados á revelia sem respeitar as áreas públicas e jardins. São exemplos, o Loteamento Jardim Lobato com 600 lotes e o Loteamento Jardim Itacaranha com 1000 lotes.

Milton Santos (1959) destaca que entre 1940 e 1950, a cidade recebeu um excedente demográfico de 126.792 pessoas, das quais os imigrantes, cerca de 89.671, representavam 70%. Desde 1950, a capital do Estado da Bahia aumentava, em média, 15 mil habitantes cada ano, dos quais pelo menos dois terços viriam do interior. (SANTOS, 1959)

A ocupação sobre o mar da Enseada dos Tainheiros é explicada pela “multidão de rurais que invadiu a cidade e não encontrava emprego porque o setor secundário era reduzido e o terciário quase inelástico”. (SANTOS, 1959)

A ocupação de palafitas sobre o mar, denominada de Alagados da Bahia, foi iniciada em 1948 e chegou a quase 12 mil palafitas sobre o mar até os anos 70. No final desta década o Governo do Estado da Bahia, com recursos do Banco Nacional da Habitação, executou intervenções de requalificação com aterros de conformação e terminação em praia, substituição de habitações, implantação de infraestrutura, concluída em 1985, no final do regime militar. Ressalta-se que ao tempo em que se estava fazendo a urbanização de Alagados na Enseada dos Tainheiros, em frente a ela, na Enseada do Cabrito, mais de 3.500 palafitas ocupavam o mar.

A década de 80, de crise econômica e social promoveu nova ocupação na Enseada dos Tainheiros ensejando um novo projeto de urbanização que foi iniciado em 1995 e somente está sendo concluído no século XXI.

A execução das rodovias estaduais, como a BR-324 e a BA-528, a partir de 1965, permitiu a construção de conjuntos habitacionais pioneiros, em Salvador, com recursos do BNH em áreas do Subúrbio Ferroviário como Paripe, Periperi, Mangueira destinados a população de trabalhadores de mais baixa renda, via órgãos estatais como a URBIS (Habitação e Urbanização na Bahia S.A.) e o INOCOOP (Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais), o que contribuiu para o adensamento demográfico da região, fazendo com que os sucessivos órgãos gestores da ferrovia - Companhia Brasileira de Trens Urbanos – CBTU, e as Empresas de Transportes Viários Urbanos aumentassem o número de viagens.

⁴³ Em 1939 foi descoberto petróleo em Lobato, no Subúrbio Ferroviário, em exploração realizada pelos pioneiros Oscar Cordeiro e Manoel Inácio Bastos. Ainda que sub-comercial, a descoberta incentivou novas pesquisas do Conselho Nacional do Petróleo na região do Recôncavo baiano. Em 1941, um dos poços perfurados deu origem ao campo de Candeias, o primeiro a produzir petróleo no Brasil. As descobertas prosseguiram na Bahia, enquanto o CNP estendia seus trabalhos a outros estados. (LUZ, 2010)



A decadência da ferrovia Salvador – Juazeiro como das demais ferrovias do país foi causada pela política nacional de transporte ter desconsiderado as vantagens do transporte ferroviário. No trecho urbano do Subúrbio Ferroviário de Salvador houve a transformação em ferrovia do Subúrbio ou simplesmente Trem do Subúrbio em condições muito precárias de operação e manutenção.

A cidade do Salvador transforma-se expandindo a área urbanizada na direção norte, atraída pelas instalações do segundo ciclo da política industrial, com a implantação do Complexo Petroquímico de Camaçari, que passa a responder pela manutenção do dinamismo econômico o que diminui a pressão sobre a ocupação do Subúrbio Ferroviário (PEREIRA, 2016).

Cristaliza-se a ideia de periferia, de área de autoconstrução e de área de desordenamento urbano no Subúrbio Ferroviário.

De uma forma geral o tecido urbano do subúrbio é conformado pela autoconstrução extensiva, sendo o conceito de autoconstrução o da construção da moradia pelo morador, amigos e familiares, feita geralmente pelas populações mais pobres. Além destes agentes são produtores do espaço urbano o Estado diretamente ou por contrato, o espaço privado, o espaço das empresas imobiliárias ou comerciais.

Salvador entra no século XX com uma população de 206 mil habitantes e sai dele, rumo ao século XXI, com uma população total de 2.443.107 habitantes. Este processo explosivo marca profundamente o seu espaço urbano e regional, que cresce em todas as direções além das modificações produzidas em todas as demais dimensões econômicas, sociais, políticas. Este fenômeno ocorreu nas cidades do mundo inteiro culminando, já no início do século XXI, com a superação da população mundial rural pela população mundial urbana no entorno de 2007.

O Subúrbio Ferroviário constituído por 22 bairros adentra o século XXI com uma população da ordem de 300 mil habitantes.

De acordo com Manuel Castells (1996) o modelo keynesiano de crescimento capitalista que levou prosperidade econômica sem precedentes e estabilidade social à maior parte das economias de mercado durante quase duas décadas, após a segunda guerra mundial, atingiu as próprias limitações no início da década de 1970, e sua crise manifestou-se sob a forma de inflação desenfreada, o que exigiu uma mudança na participação do Estado e do setor privado na economia, significando uma mudança na forma de acumulação então vigente. Sobre o final do século XX e do milênio, Paulo Roberto de Almeida (2001) ressalta as diferenças de velocidade em que ocorrem as transformações conformando o relógio despótico. Segundo Almeida o século XX econômico termina, não numa suposta era "pós-industrial", pois a indústria, e não os serviços, continua a ser o traço dominante e característico de nossa civilização, mas, numa fase de combinação crescente dos sistemas produtivos e administrativos com as novas características da sociedade da informação, na qual os elementos brutos da produção — terra, capital, trabalho — são necessariamente permeados e dominados pela nova economia da inteligência.(ALMEIDA,2001)

Ressalta que os componentes de matéria prima e o valor extrínseco de um bem durável passaram a valer bem menos, no final do século XX, do que o valor intrínseco e a inteligência humana embutida nesses produtos, sob a forma de concepção e design, propriedade intelectual sobre os processos produtivos e sobre os materiais compostos utilizados em sua fabricação, royalties pela cessão e uso de patentes, trade-secrets e transferência de know-how, marcas registradas, marketing, distribuição e publicidade. (ALMEIDA, 2001).



5 ATUALIDADE - SÉCULO XXI – O SUBÚRBIO DO MONOTRILHO

Neste século XXI, com a predominância das políticas neoliberais, a produção do espaço urbano e as suas formas de produção através da articulação dos agentes para a construção da cidade, promoveu o aprofundamento da criação de novos artefatos urbanísticos, arquitetônicos, comerciais e de serviços, como pontua Paulo Cezar Xavier (2005) no centro e na periferia das grandes cidades de diferentes países.

Concorda-se com a crítica deste autor (PEREIRA, 2005) ao modelo centro-periferia que antes de interpretar, obscurece o espaço urbano metropolitano contemporâneo.

Para Harvey (2006) ao longo da produção capitalista, a urbanização foi entendida como um negócio que era capaz de absorver o capital excedente e de manter contínuo o processo de acumulação. No entanto, com a crescente articulação entre os capitais produtivos, financeiros, e imobiliários, o espaço urbano passa a se destacar como opção de investimentos de capitais financeiros com a finalidade de realizar ganhos especulativos (HARVEY, 2006).

Como pontua Paulo Cesar Pereira, no novo contexto metropolitano o aparecimento de novos agentes manifesta sinais de novas articulações para a produção do espaço sob a hegemonia da produção imobiliária intensiva, não mais caracterizada como padrão periférico de crescimento urbano. (PEREIRA, 2005).

Harvey (2013) ressalta a possibilidade de unificação dos interesses entre os capitalistas industriais, capitalistas financistas e parte do aparato do Estado, que passam a participar da mesma maneira e com interesses semelhantes da circulação de capital que rende juros, ou seja, visando o lucro.

O cenário da grande cidade brasileira no primeiro decênio do século XXI apresenta três extratos de urbanização onde a penetração do capital se dá de forma inteiramente diferenciada: i) o espaço da urbanização privada, nas mãos dos empreendedores imobiliários, com destaque para os empreendimentos de grande porte com importantes inversões financeiras, e instrumentos financeiros complexos, internacionalizados ou não. É o espaço da habitação de mercado e das operações imobiliárias sofisticadas do grande capital; ii) a urbanização planejada, ou induzida, ou ainda regulada pelo Estado, caracterizada pela implementação de projetos de produção de habitação de interesse social, de saneamento básico, de equipamentos sociais, de sistemas viários urbanos, de sistemas de saneamento e de sistemas de transporte; iii) a urbanização informal, irregular, ilegal, emergente, que segue crescendo na medida que nem o espaço da urbanização de mercado, nem o espaço da urbanização de Estado oferece solução para a localização dos setores da população mais empobrecidos.

As áreas urbanizadas, dispersas na região, consolidam-se e ampliam-se, formando um arquipélago de ocupações urbanas ancoradas nas novas centralidades metropolitanas, paulatinamente melhor infraestruturadas e equipadas. (PEREIRA, 2016)

Grandes investimentos foram, e estão sendo, realizados na área do Subúrbio Ferroviário de Salvador, no período entre 2000 e 2020, promovendo significativas transformações urbanas representadas pela incorporação de novas áreas no tecido urbano, pela densificação das áreas existentes e pela ampliação da rede de mobilidade urbana e metropolitana. Destacam-se os investimentos para a erradicação das palafitas na Enseada dos Tainheiros e da Enseada do Cabrito que lograram uma ampla modificação do tecido urbano. Investimentos privados em *Outlet Centers* e grandes centros de varejo e atacado que promoveram significativas transformações nos bairros. Investimentos em infraestrutura e mobilidade interligando a costa Atlântica com a costa da Baía de Todos os Santos através de ligações viárias transversais ao território da



cidade que ampliam a mobilidade e a visibilidade desta área. Investimentos ainda, através de empréstimos internacionais para a requalificação de áreas degradadas, requalificação de parque urbano, prevenção ao risco de desastres naturais como drenagem pluvial e deslizamento de encostas qualificam a área para ser nova fronteira de valorização. Através de programas governamentais muitos conjuntos habitacionais vêm sendo implantados com uma oferta de mais de 10.000 novas unidades habitacionais.

No que se refere aos transportes, o Subúrbio Ferroviário, que concentra cerca de 30% da população de Salvador, conta com transporte coletivo municipal, intermunicipal e metropolitano, com acesso pela BR 324, por ônibus municipal, pela Av. Suburbana e pelo Trem do Subúrbio a partir da Estação Calçada, sendo a área bastante capilarizada pelo sistema de transporte, embora subdimensionado e apoiado num sistema viário sobrecarregado com ocorrência de engarrafamentos recorrentes e gargalos que complicam a fluidez do tráfego e o cotidiano da população.

Na Região Metropolitana de Salvador os processos urbanos recentes estão levando a modificação dos estilos de vida que implicam em mobilidade ampliada através de deslocamentos cotidianos em escala metropolitana, alteração nas relações de espaço público e privado, mas também nos espaços da diferença e da exclusão.

A modernização do Trem do Subúrbio está prevista no PDDU de Salvador, dentre as ações necessárias para a macroárea de reestruturação da Borda da Baía de Todos os Santos:

Esta modernização está sendo feita com base em uma Parceria Público Privada-PPP cujo edital foi publicado em 2017⁴⁴ sendo o contrato assinado em 2019.

O Governo do Estado da Bahia é referencia nacional em Projetos de Parceria Público Privadas e conta com um Fundo Garantidor de Parcerias Público Privadas.

As parcerias público-privadas (PPPs) foram criadas através da Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que institui normas gerais para licitação e contratação de parcerias público-privada, no âmbito da administração pública. Essas parcerias, na realidade, foram concebidas no final do governo FHC, inspiradas no modelo inglês *Private Finance Initiative - PFI*.

Vale destacar que tal figura de parceria não é novidade nem no mundo, nem no Brasil, e nem na Bahia. Como destaca Mazetto (2015), a questão da garantia de rentabilidade é uma luta constante da classe capitalista em relação ao Estado. No Brasil esta modalidade de parceria foi usada nos idos de 1850, quando dom Pedro II estabeleceu uma legislação garantindo taxas de retorno para o investimento em ferrovias, sendo que o mesmo esquema foi adotado para subvencionar os produtores de cana de açúcar. (MAZETTO, 2015). Mas são as PPPs atuais o corolário da perspectiva de privatização dos bens públicos e que consequentemente produzem efeitos consideráveis no horizonte das políticas públicas. Este é o caso da implantação do Monotrilho de Salvador que está se desenvolvendo atualmente.

A PPP do Monotrilho do Subúrbio, objetiva substituir o Trem do Subúrbio por, originalmente um sistema de Veículo Leve sobre Trilhos, depois Veículo Leve de Transporte (VLT). (SEDUR, 2019)

O atual sistema de trens faz a linha da Estação da Calçada ao bairro de Paripe, no Subúrbio Ferroviário de Salvador, num percurso de 13,6 quilômetros com duração de 45 minutos. As composições são antigas e sofrem continuamente de paradas para

⁴⁴ O primeiro edital lançado em 2017 previa a construção de um VLT (Veículo Leve Sobre Trilhos), porém a licitação que se seguiu não teve concorrente. As empreiteiras nacionais não aceitaram construir o modal sem a participação de recursos do BNDES.



reparos. Atualmente o sistema transporta uma média de 10 mil passageiros por dia, durante a semana. A passagem custa R\$ 0,50 (inteira) e R\$ 0,25 (meia).

O Monotrilho do Subúrbio prevê atender mais de 600 mil habitantes da região, ligando o bairro do Comércio, em Salvador, à Ilha de São João, no município de Simões Filho, na Região Metropolitana de Salvador. O sistema terá cerca de 20 quilômetros de extensão, 22 estações e capacidade para transportar cerca de 150 mil usuários por dia.

A Bolsa de Valores de São Paulo – B3 conduziu, em 23 de maio de 2018, a licitação de concorrência para a celebração de contrato de parceria público privada na modalidade de concessão patrocinada para a implantação do VLT do Subúrbio de Salvador.

O Consórcio Skyrail Bahia (BYD do Brasil, Metrogreen do Brasil), representado pela corretora Terra Investimentos, ofereceu percentual de desconto de 0,01% sobre a contraprestação anual máxima (R\$ 152.992.651,39), chegando ao valor de R\$ 152.977.352,12, e venceu a licitação. (CTB, 2018)

A Empresa BYD do Brasil é uma multinacional de origem chinesa, de alta tecnologia, especializada em energia limpa, fundada em 1995, presente em cinco continentes do mundo, com 20 mil engenheiros pesquisadores, que chegou ao Brasil em 2015, montando uma fábrica para a produção de ônibus elétricos e comercialização de veículos e empilhadeiras em Campinas, São Paulo e juntamente com a empresa Metrogreen, de locação de veículos, forma o Consórcio Skyrail Bahia.

A proposta vencedora propôs o Monotrilho como modal constituído de guias e veículos sobre pneus movidos à propulsão elétrica e sem emissão de agentes poluentes que prejudiquem o meio ambiente. (SEDUR, 2019)

O contrato foi assinado em fevereiro de 2019 pelo Governo do Estado da Bahia e pelo consórcio Skyrail Bahia, responsável pela implantação e operação do sistema. Após a assinatura do contrato, a previsão é que a obra tivesse início em até seis meses e que as intervenções estivessem concluídas 24 meses após serem iniciadas. O investimento total previsto do VLT Monotrilho é de 1,5 bilhão para a fase 1 (trecho entre o Comércio e a Ilha de São João).

Todos os prazos pactuados entre o Governo do Estado e o Consórcio foram impactados pela Pandemia do novo Coronavírus.

Conforme os documentos disponíveis no sítio da Companhia de Transportes da Bahia - CTB, todos os estudos e o edital do leilão foram elaborados com base na concepção para a implantação de um Veículo Leve sobre Trilhos. Foi com esta concepção que foram realizadas as Consultas Públicas e a Audiência Pública que versava sobre o edital.

Entretanto verifica-se que no Edital, no seu primeiro artigo, já constava a possibilidade de contratação de outro modal equivalente. Com base nesta possibilidade contida no edital, e após a apresentação da proposta única participante do Leilão na Bolsa de Valores de São Paulo, que ofereceu como modal o monotrilho, foi definida juridicamente a possibilidade de validar o resultado da licitação.

A decisão foi embasada no valor paramétrico mais vantajoso para o Governo do Estado da Bahia. A solução jurídica solucionou de forma monocrática a discussão sobre a necessidade de fazer uma nova audiência pública.

Outros aspectos impactaram nos prazos e obrigaram a elaboração de termo aditivo ao Contrato: a alteração da configuração física e operacional do Trecho 1 da Fase 1, para excluir a implantação e operação do VLT em parte da área do Comércio, com seu término no local da nova Parada Comércio, eliminando-se a Parada França, frente às restrições e impedimentos impostos pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional- IPHAN. (CTB, 2020).



Exigências não previstas na data da proposta apresentada também tiveram consequência no não cumprimento dos prazos inicialmente avençados tais como a necessidade de licença ambiental originalmente dispensada e a expedição do competente Alvará de Construção pela Prefeitura Municipal de Salvador.

Com a adoção pelo Governo do Estado do modal monotrilho, tanto o Ministério Público como o Instituto dos Arquitetos do Brasil – Seção Bahia, propuseram a discussão sobre o impacto urbanístico da solução, em especial, sobre a proximidade da estrutura com sítios tombados e/ou sensíveis como a chegada ao Comércio de Salvador.

A parceria pública privada, assim como a concessão, são modalidades de contratos administrativos que não eliminam a observância de todas as legislações existentes.

Observa-se que ao longo da produção capitalista, a urbanização sempre foi tomada como um grande negócio, capaz de absorver o capital excedente e de manter contínuo o processo de acumulação (HARVEY, 2011). No entanto, com a crescente imbricação entre capitais produtivos, financeiros, e imobiliários, o espaço urbano passa a se destacar como opção de investimentos de capitais financeiros com a finalidade de realizar ganhos especulativos (HARVEY, 2006). É o crescimento da dominância de atores, mercados, práticas, medidas e discursos financeiros em várias escalas, resultando em uma transformação estrutural das economias, das empresas incluindo instituições financeiras, Estado e proprietários (AALBERS, 2015) que encontra no neoliberalismo e na globalização as condições para expandir sua rede para outros países do mundo, através da exportação de maior oferta de capital financeiro, no lugar de produtos (HARVEY, 2013).

No novo cenário, Harvey aponta que o sucesso do Estado – tanto nacional, como local – passa a ser medido pelo “grau em que capta os fluxos de capital, cria as condições favoráveis à acumulação do capital dentro de suas fronteiras e garante uma elevada qualidade de vida diária a seus habitantes”. (HARVEY, 2011, p.161)

Com isso, abrem-se as competições entre Estados em busca dessa captação de maior volume de capital. Neste contexto, o papel do Estado torna-se cada vez mais ambivalente, revelando-se mais intensamente as suas contradições.

Harvey (2013) sugere que se unificam os interesses entre os capitalistas industriais, capitalistas financistas e parte do aparato do Estado, que passam a participar da mesma maneira e com interesses semelhantes da circulação de capital que rende juros, ou seja, visando o lucro. É por meio da realização de novos espaços urbanos e de novos artefatos que os investidores aliados aos desenvolvedores e financiadores resolvem os problemas da absorção de excedentes de capital. (HARVEY, 2011)

A produção imobiliária do espaço tem que se realizar o mais rápido possível, sem atrasos e grandes questionamentos, já que tem que ser também consumida, isto é, a oferta tem que encontrar a demanda para que o investimento permaneça com a credibilidade e a garantia do retorno aos investidores. Ou seja, nos moldes econômicos vigentes, aplicar o fluxo de capitais no setor imobiliário torna-se uma aposta, movida por uma especulação/crença. (MIELE, 2008).

Os pontos sensíveis na implantação do Monotrilho na Borda da Baía de todos os Santos são a necessidade de desapropriação de mais de 350 famílias e a solução a ser dada para sua relocação, a questão da tarifa atual em relação à tarifa prevista de R\$ 4,00 além da viabilidade de implantação das estruturas previstas nas proximidades de bens tombados como a Fábrica São Braz em Plataforma, a chegada ao Bairro do Comércio de Salvador, a passagem sobre a Ponte São João dentre outros.

Embora o Governo do Estado informe a realização de reuniões com as famílias afetadas para o estudo das soluções, o Ministério Público Estadual, o IAB- Bahia e



associações dos movimentos sociais com atuação no Subúrbio de Salvador informam que os canais de comunicação estão fechados para as lutas sociais e qualquer denúncia contra os poderes estabelecidos não consegue ultrapassar o território afetado ou o conjunto de trabalhadores mobilizados.

Os movimentos sociais apontam problemas legais, técnicos, conceituais, ambientais, paisagísticos, patrimoniais, orçamentários, políticos, raciais e sociais caracterizam a intervenção dentre os quais o fato do monotrilho não ser um VLT, pois o monotrilho demanda uma estrutura de concreto como guias que correrá entre o subúrbio e o Comércio elevado entre três e cinco metros do solo. Serão 21 estações na fase 1 com cerca de 19 quilômetros de extensão. Na proposta da fase 2 serão mais 5 estações perfazendo um trajeto de pouco mais de 4 quilômetros. A capacidade diária de transporte com a implementação das duas fases é de 156 mil passageiros por dia. O VLT sairá da Ilha de São João no Município de Simões Filho com destino ao Comércio e no trecho entre Paripe e a Calçada fará o mesmo percurso do atual trem do Subúrbio.

A Universidade Federal da Bahia, o Instituto dos Arquitetos do Brasil e o Ministério Público Estadual dentre outras instancias juntamente com representantes de Movimentos Sociais com atuação no Subúrbio Ferroviário vêm promovendo eventos nos quais se articula a resistência à implantação do modal envolvendo associações de moradores, movimentos sociais e ambientais, coletivos, grupos de pesquisa e lideranças locais. Esta articulação luta pela manutenção da memória do trem do Subúrbio argumentando que a sua recuperação pode ser uma melhor solução que o Monotrilho e defendendo a implantação do VLT como anteriormente concebido pelo Governo do Estado. Embora já do conhecimento do Governo Estadual não há referencia sobre qualquer modificação no cronograma de implantação do Monotrilho pelas instancias responsáveis no Governo e no Consórcio.

Das discussões emanadas nestes eventos verificou-se que a questão mais presente versa sobre o porquê de não se implantar o Veículo Leve sobre Trilhos, não elevado, não segregado, como existe em muitas capitais do mundo incluindo o VLT do Rio de Janeiro, já que no entendimento dos interessados, a estrutura elevada passando por cima de bairros com problemas de infraestrutura, com destaque para o saneamento básico, e cortando a orla da Baía de Todos os Santos do Subúrbio Ferroviário de Salvador até alcançar o bairro do Comércio, seria mais impactante por alterar a paisagem, e destruir os modos de vida estabelecidos.

Argumentam que o VLT, não elevado, possibilitaria a coexistência dos dois modais, ou seja, o compartilhamento dos trilhos entre um trem para cargas e passageiros e o próprio VLT exclusivo para passageiros, com um menor custo e com menor impacto, permitindo entre outras coisas a cobrança de tarifas mais próximas da realidade local. Segundo eles o monotrilho destrói qualquer possibilidade de integração férrea de Salvador com as demais cidades.

Cabe destacar que no sitio da Secretaria do Planejamento do Governo do Estado da Bahia consta o projeto do Trem Metropolitano Regional que contempla a ligação Conceição de Feira (Feira de Santana)-Salvador-Alagoinhas. De acordo com o site “o trem metropolitano interligará os municípios da Região Metropolitana com uma malha ferroviária para o transporte de passageiros, que terá aproximadamente 140 quilômetros de extensão, formada com a integração entre o metrô (linhas 1 e 2), do trem do subúrbio (Veículo Leve sobre Trilhos – VLT) e o trem metropolitano, o qual atravessa os municípios de Simões Filho, Dias D’Ávila, Candeias e Camaçari. O trem metropolitano será viabilizado com a realização de ajustes na malha ferroviária, hoje usada pela Ferrovia Centro Atlântica (FCA) exclusivamente para o transporte de cargas”. (SEPLAN,2020)



O sistema do Trem do Subúrbio existente somente poderá ser desativado quando as obras do Monotrilho forem iniciadas, mas a todo o momento se ameaça com a sua paralisação.

Conforme informação do sitio da SEDUR haverá interferências entre o Monotrilho e a implantação do Sistema Viário Oeste onde se insere a Ponte Salvador-Itaparica, a ser construído pelo Consórcio Ponte Salvador Itaparica formado por empresas chinesas: *China Railway 20 Bureau Group Corporation- CR20, CCCC South America Regional Company – CCCC South America e China Communications Construction Company Limited- CCCCLTD.* (SEDUR,2020)

O contrato entre o Governo do Estado da Bahia e o Consórcio do SVO não foi ainda assinado por causa da pandemia e tem valor global de R\$ 5,3 bilhões, dos quais R\$ 3,8 bilhões serão desembolsados pelo consórcio chinês e R\$ 1,5 bilhão pelo governo do Estado. A concessão do projeto executado por meio de uma Parceria Público-Privada (PPP) será de 35 anos.

Sobre os recursos necessários para a implantação do Monotrilho, o Consórcio Metrogreen Skyrail Concessionária da Bahia (Skyrail Bahia), informou que a primeira fase está orçada em R\$1,5 bilhão. O governo do Estado da Bahia vai aportar R\$ 100 milhões e o restante é participação do Consórcio. Serão duas etapas de construção do projeto.

Serão afetadas diretamente cerca de 360 famílias cujas habitações estão em áreas de estações ou muito próximas às estruturas elevadas. Os moradores ressaltaram que, em março de 2019, representantes da empresa Skyrail Bahia, vencedora da licitação, visitaram o Subúrbio Ferroviário e selaram cerca de 4 mil imóveis com uma numeração, sem sequer dar explicações, alegando apenas que as residências estavam no recorte de implantação do equipamento. Somente em agosto daquele mesmo ano, quando o Ministério Público da Bahia (MP-BA) já havia sido acionado pela organização popular, o governo baiano realizou, através da Secretaria de Desenvolvimento Urbano, a primeira reunião para apresentação do projeto às comunidades envolvidas.

Os grupos que serão afetados pela ausência deste modal são os afetados diretamente pela desapropriação, os que não poderão pagar outra tarifa senão a que é hoje praticada, além do grupo de trabalhadores que fazem dos trens e das estações, os espaços de comércio de seus produtos, à exemplo dos pescadores, marisqueiras, ambulantes artesãos e os comerciantes populares que têm seus clientes e empregados trazidos e levados cotidianamente pelos trens, em especial os empreendimentos da Calçada e Feira de São Joaquim, além de outros ao longo da linha férrea.

Um levantamento feito pelo Ministério Público da Bahia (MP-BA) constatou que os usuários do atual sistema de trens do Subúrbio Ferroviário de Salvador sofrerão forte impacto financeiro com a substituição dos trens pelo VLT/Monotrilho. A consulta estimou que cerca de 40% dos passageiros estão abaixo da linha da pobreza e 70% são beneficiários dos programas sociais do governo federal.

Na pesquisa sobre o perfil socioeconômico dos passageiros constatou-se que a população que utiliza diariamente os trens é majoritariamente negra e com idades que variam entre 31 e 64 anos. O acesso ao serviço atende principalmente ao deslocamento dos usuários até seu local de trabalho. Com a chegada do VLT, a tarifa será igualada ao praticado no sistema metroviário, atualmente R\$ 3,90 ou R\$ 4,20 quando integrada com ônibus. A pesquisa revelou que 91% dos atuais usuários não possuem condições reais de pagar a cada trajeto o valor de R\$ 3,90 apesar da proposta de integração com os outros sistemas de transportes da capital.

O cálculo de usuários feito pela pesquisa estimou que, nos dias úteis, os trens registram 44.020 acessos. Já ao sábado, a média de acessos cai para 5.675.



A pesquisa aplicada pelo MP-BA revelou que 95% dos usuários não participaram de audiências sobre o VLT.

Em 18 de dezembro de 2019, em reunião com o MP- BA, a Skyrail Bahia informou que a política de indenização seria realizada pelo poder concedente, ou seja, pelo governo do Estado. Segundo a Promotoria de Habitação e Urbanismo do MP-BA, o contrato firmado entre o governo e a empresa prevê o equivalente a “R\$ 30 milhões para pagamento das indenizações, o que daria cerca de R\$ 80 mil por família”.

De acordo com o Ministério Público essas pessoas ocupam esses locais há mais 15 anos, então elas têm direito a concessão de fim especial de moradia. Há um direito subjetivo da permanência deles.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como **resultados** da pesquisa empreendida verificou-se o relativo “apagamento” do termo subúrbio ferroviário que acompanha a sua progressiva densificação e incorporação como fronteira de valorização imobiliária e de realização de capitais imobiliários e financeiros. A denominação de Borda da Baía de Todos os Santos vem se sobrepujando ao seu significado histórico. A ferrovia que lhe empresta o nome está em vias de se transformar num veículo pós-moderno sem que questões como o pagamento da tarifa, o risco ao patrimônio cultural e natural esteja convenientemente resolvido e sem o conhecimento e a participação efetiva da população usuária. Observou-se ao longo do período analisado que estão em curso desde os anos 70 transformações da dinâmica temporal e espacial da acumulação capitalista que vem impactando diretamente a estruturação urbana do Subúrbio Ferroviário.

O Monotrilho de Salvador está se consolidando como uma inexorabilidade trazida pela pós-modernidade, antes de ser um fato. É preciso trazer à luz outras verdades e perspectivas de futuros compartilhados, igualitários e sustentáveis.

Por outro lado as transformações urbanas da Cidade de Salvador exigem a implantação de sistemas de infraestrutura que somente são possíveis com as Parcerias Público Privadas.

Sobram, no entanto, ao final deste percurso, as indagações sobre as consequências da abertura ao capital imobiliário e financeiro da macroárea de reestruturação da Borda da Baía de Todos os Santos e seus impactos sobre as transformações urbanas de Salvador e da sua Região Metropolitana que serão objeto de investigações posteriores.

REFERÊNCIAS

AALBERS, Manuel. **The potential for financialization**. Dialogues in human geography, 2015, 5(2), 214-219.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. **A economia internacional no século XX: um ensaio de síntese**. Revista Brasileira de Política Internacional nº 44 (1): pag. 112-136, 2001

BENJAMIN, Walter. **Paris, die Hauptstadt des XIX. Jahrhunderts**. In: -. *Gesammelte Schriften*. V. V, t. 1. Org. por Rolf Tiedemann. Frankfurt a.M., Suhrkamp Verlag, 1982. p. 45-59.



BRANDÃO, Maria. **Os vários Recôncavos e seus riscos- Ensaio**. Revista do Centro de Artes, Humanidades e Letras- CAHL. ISSN 1983-5078. Ano 1. Nº 1. Universidade Federal do Recôncavo Baiano. Cachoeira. Bahia. 2007.

BURGESS, Ernest W. **O crescimento da cidade: Uma introdução a um projeto de pesquisa**. Tradução de Raoni Borges Barbosa. Sociabilidades Urbanas – Revista de Antropologia e Sociologia, v.1, n.2, p. 61-70, julho de 2017. ISSN 2526-4702.

CHOAY, Françoise. **O Urbanismo**. Editora Perspectiva. 1965.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. 8a. ed. [s.l.] Paz e Terra, 1996. v. I.

CUNHA, Aloísio S. **Descaminhos do Trem: As ferrovias na Bahia e o Caso do Trem da Grotá**, Dissertação de Mestrado, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, UFBA, 2011.

CORRÊA, Roberto Lobato. **A periferia urbana**. GEOSUL, nº2, 1986.

COSTA, Eduardo A. Galvão. **Escritório do Plano de Urbanismo da Cidade do Salvador (EPUCS): a modernização da estrutura urbana**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2009.

FERNANDES, Nelson da Nóbrega. **Capitalismo e morfologia urbana na longa duração: Rio de Janeiro (século XVIII-XXI)**. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de agosto de 2008, vol. XII, núm. 270 (56). <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-270/sn-270-56.htm>> [ISSN: 1138-9788]

FERNANDES, Etelvina Rebouças. **Duas ferrovias para ligar o Mar da Bahia ao Rio do Sertão : Bahia and San Francisco Railway e a estrada de ferro São Francisco**. Cadernos PPG-UFBA. V.5, n.1, 2006.

HARVEY, David. **A condição pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 1989.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. 2ª edição. São Paulo: Annablume, 2006.

HARVEY, David. **O enigma do capital e as crises do capitalismo**. São Paulo: Boitempo, 2011.

HARVEY, David. **Os limites do Capital**. São Paulo: Boitempo, 2013.

LEFEBVRE, Henri. **Espaço e política**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

LUZ, Regina L. P. A, WALDMANN, Eduardo. **Waldemar de Albuquerque Assis- Um Homem, seu tempo, e sua circunstancia**, MW Comunicação Empresarial, Rio de Janeiro, 2011.



MATTOSO, Katia M. de Queirós. **Bahia Século XIX. Uma Província no Império**. Ed. Nova Fronteira. Rio de Janeiro. 1992.

MAZETTO, Flávio Eduardo. **Estado, Políticas Públicas e Neoliberalismo: um Estudo Teórico sobre as Parcerias-Público-Privadas**. Caderno de Estudos Interdisciplinares – Edição Especial Gestão Pública e Sociedade. Pag. 01-21, UNIFAL, Minas Gerais, 2015.

MIELE, Sávio Augusto. **O movimento da economia financeira na dinâmica imobiliária de São Paulo**. São Paulo: Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (FFLCH/USP). 2008.

PEDRÃO, Fernando. **Novos e velhos elementos da formação social do Recôncavo da Bahia de todos os santos**. Revista do Centro de Artes, Humanidades e Letras- CAHL. ISSN 1983-5078. Ano 1. Nº 1. Universidade Federal do Recôncavo Baiano. Cachoeira. Bahia. 2007.

PEREIRA, Gilberto Corso, SANTOS PEREIRA Maria das Graças Gondim, **Expansão Urbana e Metropolitana de Salvador** In SILVA, Sylvio Bandeira de Mello, CARVALHO, Inaiá Maria Moreira, PEREIRA, Gilberto Corso, **Transformações Metropolitanas no Século XXI, Bahia, Brasil e América Latina**, Edufba, Salvador, 2016.

PEREIRA, Paulo Cesar Xavier. **Reestruturação Imobiliária em São Paulo: especificidades e tendências**. Anais do X Encontro de Geógrafos da América Latina, 20 a 26 de março de 2005. Universidade de São Paulo, 2005.

PINHEIRO, Eloisa Petti. **Europa, França e Bahia. Difusão e Adaptação de Modelos Urbanos**. Edufba. Salvador. 2002

RAW, Michael. **Geography in place**. London: Ed Colins, 2001.

SAMPAIO, Sanane Santos. **Escritório do Plano de Urbanismo da Cidade do Salvador (EPUCS): uma busca pelo conforto urbano**, XVII ENANPUR, São Paulo, 2017.

SANTOS, Milton. **O Centro da Cidade de Salvador**, 2ª Ed.; São Paulo: Editora Universidade De São Paulo; Salvador: Edufba, 2008.

SANTOS PEREIRA, Maria das Graças Borja Gondim. **Salvador Pós-Metrópole: Urbanização Dispersa, Sustentabilidade e Densidade** - Tese de Doutorado-FAUFBa- 2017.

VASCONCELOS, Pedro de Almeida. **Salvador: transformações e permanências (1549-1999)**. Ilhéus: Editus, 2002.

VASCONCELOS, Pedro de Almeida; CORRÊA, Roberto Lobato; PINTAUDI, Silvana Maria. **A cidade contemporânea: segregação espacial**. São Paulo: Contexto, 2013.

BAHIA, Secretaria de Planejamento. **Trem Regional**. 2018. Disponível em



<http://www.seplan.ba.gov.br/modules/conteudo/conteudo>.

BAHIA, Governo do Estado – CTB – **Documentação da Licitação do Monotrilho de Salvador.** 2020.

<http://www.sedur.ba.gov.br/arquivos/File/CONTRATODECONCESSAO>

CARIBÉ, Daniel. **Um Monotrilho sobre as nossas cabeças.** Site: Passa a Palavra. 05/03/2020. Acesso em 12/08/2020. <https://passapalavra.info/2020/03/130122/>

FONSECA, Antonio Ângelo Martins da Fonseca, SILVA, Silvio C. Bandeira de Mello. **A Produção do Subúrbio Ferroviário de Salvador: os Exemplos de Paripe e Periperi.** Em *ateliê5faufba* 2017. files.wordpress.com/2017/06/periferia-subc3barbio-ferrovic3a1rio.pdf

SALVADOR, Prefeitura Municipal – SEDUR- Legislações – **PDDU 2016/LOUOS 2016.** Site da SEDUR. <http://www.sucom.ba.gov.br/legislacoes/>



Relações urbanas dentro do processo de verticalização sob a ótica habitacional

Maria Teresa Santana Santos

Graduanda de 6º semestre do curso de Jornalismo da Universidade Salvador – UNIFACS, Brasil.

Integrante do Grupo de Estudos da Economia Regional e Urbana - GERURB.

Email: tessantana@outlook.com

Iolanda Soares de Barros

Doutoranda em Desenvolvimento Regional e Urbano pela Universidade Salvador – UNIFACS, Brasil.

Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES, Brasil.

Email: pesquisa.dinamicasurbanas@gmail.com

Resumo

O espaço urbano é constituído por vários fatores, um deles é a relação histórico-social presente entre a cidade e o indivíduo. Por conseguinte, quando esse espaço sofre transformações, a relação urbana inserida naquele espaço também é alterada. Dessa forma, o presente artigo teve como objetivo investigar as mudanças que a verticalização trouxe ao bairro do Cabula. Com foco no processo de instalação do empreendimento Horto Bela Vista, o qual é um dos exemplos mais recentes de verticalização no bairro, visou-se aferir como esse complexo imobiliário alterou a dinâmica urbana no seu entorno. Para isso, usou-se como método a pesquisa de caráter exploratório-descritivo, com abordagem qualitativa, com apoio em fontes bibliográficas e documentais, como dissertações, artigos, livros, além da utilização de fontes oficiais para basear o estudo. Isto posto, constatou-se que uma das intenções da verticalização, a qual foi impulsionada por ações conjuntas dos setores público e privado, era voltada para fins habitacionais. E foi com essa finalidade que o projeto do Horto Bela Vista foi idealizado, uma forma de juntar moradia, trabalho e lazer. Além disso, a tipologia pensada para os edifícios mais recentes tem associação com uma vontade de fuga do caos urbano através de instrumentos que separam o local de morada do restante da cidade, como muros.

Palavras-chave: Verticalização. Cabula. Espaço Urbano. Horto Bela Vista.

Abstract

The urban space consists of several factors, one of which is the historical-social relationship between the city and the individual. Consequently, when this space undergoes changes, the urban relationship inserted in that space is also changed. Thus, this article aimed to investigate the changes that verticalization has brought to the Cabula neighborhood. Focused on the installation process of the Horto Bela Vista project, which is one of the most recent examples of verticalization in the neighborhood, the aim was to assess how this real estate complex changed the urban dynamics in its surroundings. For this, exploratory-descriptive research was used as a method, with a qualitative approach, supported by bibliographic and documentary sources, such as dissertations, articles, books, in addition to the use of official sources to base the study. That said, it was found that one of the intentions of verticalization, which was driven by joint actions by the public and private sectors, was aimed at housing purposes. And it was for this purpose that the Horto Bela Vista project was conceived, a way to combine



housing, work, and leisure. In addition, the typology designed for the most recent buildings is associated with a desire to escape urban chaos through instruments that separate the place of residence from the rest of the city, such as walls.

Keywords: Verticalization. Cabula. Urban Space. Horto Bela Vista

1 INTRODUÇÃO

Para uma aproximação do entendimento das transformações urbanas que compõem a paisagem espacial de uma cidade, torna-se imprescindível um olhar mais atento sobre os fatos que antecedem sua configuração. Nessa perspectiva, segundo Wirth (1967), existe uma relação imbricada entre a forma que as cidades assumem e o conjunto de disposições mentais, sociais e culturais que os cidadãos desenvolvem (WIRTH, 1967).

Na contemporaneidade, a cidade de Salvador divide os ares europeus representados pelos casarões da antiga cidade colonial, presentes no centro antigo da cidade, com construções modernas e imponentes, espalhadas por bairros que circundam o novo centro da cidade. Tais edifícios diferem completamente das construções do século XIX, à medida que propõem uma espécie de blindagem em relação as inseguranças da cidade, ao mesmo tempo que oferecem as facilidades do mundo moderno, promovendo uma nova configuração do espaço urbano em distintas áreas da capital baiana (BARROS, 2018).

Dessa forma, podemos afirmar que a configuração atual do tecido urbano da cidade do Salvador é marcada pela visão de uma cidade dual, onde paradoxos espaciais representam sua época e história. Nessa perspectiva, Carlos (2003) reconhece a configuração do espaço como uma relação histórica-social entre a cidade e o indivíduo ao afirmar:

A cidade aparece como materialidade, produto do processo de trabalho, da sua divisão técnica, mas também da divisão social. É materialização de relações da história dos homens, normatizadas por ideologias; é forma de pensar, sentir, consumir, é modo de vida, de uma vida contraditória (CARLOS, 2003, p. 26).

Com efeito, a materialidade espacial define muito da história de uma cidade, bem como de suas divisões espaciais. Nesse contexto, destacamos o bairro do Cabula, objeto de interesse desse estudo, que apresenta desde o começo do século uma transformação urbanística que reconfigurou seu espaço urbano, com a construção de grandes edificações direcionadas a classe média alta.

Outro fator que contribuiu significativamente para tal transformação refere-se à implantação de grandes empreendimentos nas proximidades, como o Shopping Bela Vista e a chegada do sistema metroviário, além de novos acessos viários, implantação de escolas privadas, empreendimentos que atribuíram ao bairro maior valorização. Ademais, houve uma readaptação da mobilidade local, com mais espaços de lazer e a presença de serviços na localidade, como agências bancárias, escolas, lojas de departamento, restaurantes, etc. Nesse contexto, o produto da transformação do Cabula não se limita apenas as imponentes edificações, que se distribuem por condomínios de luxo, mas o próprio lugar, com todos os seus complementos criados pelas relações consensuais de autorizações e investimentos entre o poder público e a iniciativa privada.

Com efeito, o mercado imobiliário apropria-se do espaço urbano como mercadoria, nessa perspectiva, Carlos (2011, p.64) afirma que existe uma



“generalização da produção do espaço sob a determinação do mundo da mercadoria”, a autora observa que o espaço urbano se tornou mercadoria de troca, tendo seu valor atrelado à reprodução continuada do capital imobiliário.

Nessa medida, essa pesquisa objetiva a investigação da verticalização do bairro do Cabula, limitando seu recorte espacial a implantação do condomínio Horto Bela Vista e seu entorno, entre os anos de 2012 e 2016. Para cumprimento de tal propósito, dividiu-se esse estudo em 4 seções, além desta introdução e das considerações finais, na primeira seção buscou-se uma aproximação teórica das questões relacionadas a verticalização, na segunda seção descreve-se os caminhos metodológicos percorridos; na terceira seção nos aproximamos com um breve histórico do bairro e na quarta seção exemplificamos o caso do Horto Bela Vista como resultados encontrados.

2 VERTICALIZAÇÃO E RELAÇÕES SOCIAIS

Os processos de verticalização de uma cidade podem ser explicados sob distintas óticas, que variam conforme a abordagem escolhida pelo pesquisador, contudo é consenso a ideia de que tais processos alteram substancialmente a configuração das cidades, à medida que provocam modificações e rupturas no tecido urbano, alterando em certa medida as relações sociais com o espaço.

De acordo com Macedo (1987), a verticalização é responsável diretamente pelas alterações morfológicas e funcionais de uma ampla gama de segmentos da paisagem urbana. Para Ramires (1998, p. 27), o processo de verticalização do espaço urbano [...] “representa uma revolução na forma de construir afetando a dinâmica de acumulação, reprodução do capital no setor de construção civil e mercado imobiliário”. Nesse sentido, a formatação da cidade através da verticalização representa não apenas a materialização das transformações técnicas, mas também os processos socioeconômicos que aí se reconhece.

Souza (1994) observa que a valorização do espaço urbano ocorre à medida que edificações verticais são implantadas, visto que o processo de verticalização vai muito além da construção do edifício em si, uma vez que sua volumetria detém significados capazes de reproduzir os diversos valores capitais.

Nesse propósito, Barros (2018, p.47) afirma: “o espaço urbano atua como instrumento de separação social, à medida que a segregação socioespacial estabelece quem mora e em que área do espaço urbano”, a autora assinala que a criação de novos produtos imobiliários, compostos por espaços múltiplos dotados de serviços, comércio, lazer, e moradia se mesclam e fortalecem a estrutura de poder que cria espaços diferenciados altamente valorizados pelo capital imobiliário, favorecendo a reprodução do capital e criando barreiras intangíveis nas relações sociais.

Nessa perspectiva, os novos produtos imobiliários propõem modos de viver, programados e fragmentados, como afirma Carlos; Volochko; Alvarez (2015), ao destacarem:

A medida que a cidade vai sendo preenchida pelos “objetos” cada vez mais elaborados do setor imobiliário, o significado do espaço para o conjunto da cidade se empobrece, pois ele é cada vez mais reduzido a funções específicas e, consequentemente, é vivido de forma fragmentada, em espaços definidos e momentos determinados. Em resumo, aumenta a programação da vida tanto para aqueles que consomem a realidade dos “novos produtos imobiliários” quanto para aqueles que vivem de forma passiva o avanço do setor imobiliário. (CARLOS; VOLOCHKO; ALVAREZ, 2015, p. 146).



Para Ribeiro (1997), diferentes tipos de demanda pelo solo urbano geram mecanismos distintos de relacionamento entre valorização de capitais e valorização da propriedade, o autor diferencia os investimentos de capital feitos pelos agentes econômicos na produção e na circulação de mercadoria, daqueles que rentabilizam seu capital na produção e na circulação dos objetos imobiliários.

De um lado, a exigência da produção do espaço como mercadoria, no movimento da mercantilização do mundo. Nessa condição, o tecido urbano se rompe, separando e delimitando as ações e atividades no espaço. Isso significa dizer que as relações sociais estão também submetidas a essa lógica. De outro, a necessidade da extensão da base de consumo – que hoje atinge a base da pirâmide social –, na qual o sujeito cindido (que vive o espaço em fragmentos) é constantemente reduzido a sua condição de consumidor e, nessa condição, seu projeto é fazer ascender sua qualidade de vida como forma de acesso a um novo status social pela posse de bens (CARLOS; VOLOCHKO; ALVAREZ, 2015).

Posto essas considerações, é possível afirmar que o processo de verticalização evidenciado por padrões construtivos de alto poder aquisitivo é capaz de promover uma espécie de separação social de indivíduos de uma mesma localidade, uma vez que seus hábitos, costumes, preferências, acessos e consumo são distintos, distanciando-se em processos excludentes.

Para Villaça (1999), uma exclusão social só ocorre se houver em um dos lados, aquele que domine, e com seu poder suprime a vontade e o direito da parte mais vulnerável, em geral essa dominação é propiciada pelo apoio do poder público ou ainda pelas forças econômicas e ideológicas, sendo esta última, a de menor força em um país com regime democrático.

Nesse sentido, o agrupamento social é naturalmente direcionado a grupos com características homogêneas, reduzindo a interação social, criando em certo sentido limites separatistas intangíveis determinados por padrões de identificação social com o meio.

3 ASPECTOS METODOLÓGICOS

O presente estudo classifica-se como exploratório descritivo, de abordagem qualitativa, não probabilístico, ancorado por pesquisa bibliográfica e documental, a qual foi feita através da consulta de obras de autores especializados, também sendo possível a presença de outras fontes, como revistas; jornais; teses e dissertações. Além disso, está incluída nessa pesquisa a consulta a documentos disponibilizados pelos órgãos municipal e estadual, livros disponíveis na biblioteca pública, disponibilizados através da internet, uma vez que não pode ser realizada a pesquisa de campo, prevista anteriormente.

A pesquisa tem como recorte espacial o Bairro do Cabula, em conjunto com a região do Horto Bela Vista, e se propôs abordar as transformações urbanas do bairro nesse período. Com essa abordagem, o objetivo era observar os reflexos que se deram no Cabula após o processo de verticalização, além de descrever o processo de implantação do Horto Bela Vista.

O recorte temporal tem foco nos anos de 2012 a 2016, quando se inicia o declínio da expansão imobiliária no Brasil. Também citamos o período precedente, no qual ocorreu o crescimento expansivo do setor imobiliário na cidade. Conforme Barros (2017), esse acréscimo foi motivado por pacotes de investimentos federais para aceleração do crescimento e diminuição do déficit habitacional, abertura do capital das empresas de construção



Além da pesquisa bibliográfica feita para fundamentar a base teórica da pesquisa, realizou-se a pesquisa documental, com buscas em endereços eletrônicos de *websites* governamentais, e de empresas privadas entre estas o website da construtora JHSF, responsável pela implantação do Horto Bela Vista, e o portal da CONDER (Companhia de Desenvolvimento da Bahia).

4 BAIRRO DO CABULA: CONTEXTO HISTÓRICO, ASPECTOS GEOGRÁFICOS

De acordo com Fernandes (2003), entre os séculos XVI e XIX, Salvador era dividida em freguesias, também denominadas de paróquias, as quais eram demarcadas pela Igreja Católica, instituição a qual exercia forte influência na colonização brasileira. Na época, o Cabula pertencia ao segundo distrito da Freguesia do Passo (FERNANDES, 2003).

Como a autora atesta, o significado da palavra Cabula é proveniente do idioma banto, o qual é falado nos atuais países do Congo e de Angola. O termo tem como significados: mistério, culto religioso, secreto e escondido, o bairro foi designado com este nome devido à existência de muitos quilombos na área, assim como mostram registros datados de 1807 sobre combate a um Quilombo (FERNANDES, 2003).

Segundo Gouveia (2010), as comunidades quilombolas, que habitaram a região no passado colonial, deixaram seu legado com bastante evidência no bairro, visto pela presença de importantes terreiros de candomblé na área. Se incluem: Ilê Axé Opô Afonjá, em São Gonçalo; O terreiro Casa de Lua Cheia, na Avenida Silveira Martins; e o Bate Folha (Mansu Banduquenqué) no bairro da Mata Escura (GOUVEIA, 2010). A relação do Cabula com espaços quilombolas e com o Candomblé é evidenciada por Fernandes (2003):

De acordo com J. Reis, esta área semi-rural se caracterizava pela existência de muitos quilombos e espaços religiosos, onde, por vários motivos se destacava o Cabula: Em 1807 se tem notícias de combate ao Quilombo do Cabula. O primeiro registro baiano da palavra Candomblé, designando um local de culto africano foi em 1826, em um documento policial que se referia precisamente a um Terreiro no Cabula.”(FERNANDES, 2003, tradução nossa)

Além dos grupos quilombolas, a região também contava com a presença de vários sítios e chácaras, os quais se tornaram um componente importante para a ocupação na área. Segundo Gouveia (2010), o povoamento inicial do Cabula se deu através das chácaras, as quais eram destinadas para a produção agrícola de laranjas no séc. XX.

Concomitantemente, Salvador passou, em meados da década de 1950, por um lento crescimento devido à forte estagnação econômica que acometeu a cidade (SILVA, 2014). Nessa época, antigos prédios foram demolidos para o advento de novas ruas e avenidas. Além disso, alguns bairros tiveram sua configuração modificada, alguns perderam a característica residencial e se tornaram bairros comerciais (CONCEIÇÃO, 2010).

Desse modo, constata-se que desde a década de 1950 houve uma rápida expansão metropolitana. De acordo com Santos (2010), esse estágio faz parte da reestruturação da metrópole baiana, auxiliada pela forte presença do estado e ações conjuntas entre as três esferas de poder (Federal, Estadual e Municipal).



Ainda nesta década, a cidade começou a se expandir no sentido horizontal, simultaneamente com a migração provinda do êxodo rural. Além do processo acentuado de urbanização, também havia fatores como “mudanças na base econômica agrário-exportadora, expansão do transporte rodoviário” (FERNANDES; REGINA *apud* SILVA, 2014).

Segundo Fernandes e Regina (2005), essas mudanças contribuíram para a organização social dos bairros de acordo com a renda. Assim sendo, destaca-se que as pessoas com renda mais alta se dirigiram ao sul da cidade. As de renda média encaminhavam para bairros do centro histórico. Por fim, as de baixa renda estavam se aglutinando nas encostas dos vales, ao norte da cidade, onde viria a ser o Subúrbio Ferroviário (FERNANDES; REGINA, 2005).

As autoras ressaltam que, no final da década de 1960, havia um extenso vazio na parte oriental da cidade, que detinha densidade demográfica muito baixa. Um desses locais era o Cabula, composto por uma imensa área verde e propriedades rurais. O bairro tinha destaque na produção de laranjas, consideradas as melhores do Estado da Bahia, até uma praga destruir os laranjais entre os anos de 1940 e início dos anos 50 (FERNANDES; REGINA, 2005).

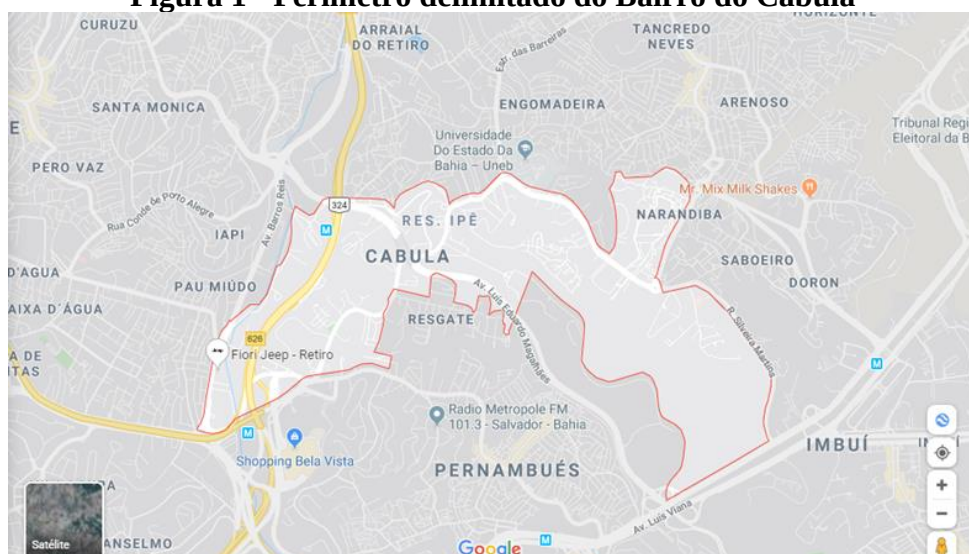
Mais tarde, a presença de atividades rurais na área viria a ser um dos fatores para a valorização do bairro (SILVA, 2014). Na mesma medida, também houve a degradação ambiental no local, em relação ao desgaste das áreas verdes, Fernandes e Regina (2005) enfatizam que a praga nas laranjas e a expansão horizontal da cidade foram cruciais para “a transformação do uso do solo no Cabula e para a respectiva degradação ambiental da região.” (FERNANDES; REGINA, 2005).

De acordo com Gouveia (2010), o Cabula cresceu no entorno da Avenida Silveira Martins. Construída entre os anos 1965 e 1966, a Avenida é o principal eixo viário da região, percorrendo longitudinalmente o Cabula, e desta forma, agiu como um vetor de expansão do bairro. A partir de entrevistas com moradores do bairro, a autora constata que o crescimento populacional foi seguido pelo aumento da circulação de veículos e, conseqüentemente, os engarrafamentos em “horários de pico” (GOUVEIA, 2010).

O processo de verticalização se tornou mais intenso na década de 1970, com a implantação de avenidas de vale, assim como a abertura da Avenida Paralela e construção do Centro Administrativo (SILVA; 2014). Nessa época, o bairro do Cabula passou por significativas mudanças na sua configuração espacial, influenciadas pela ação do Estado com o Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e o capital imobiliário (PENA; LIMA; FERNANDES, 2011).

Na contemporaneidade, o bairro do Cabula integra-se entre os 160 bairros da cidade de Salvador, com uma área equivalente a 3.438.812,20m², assim como ilustrado na figura 1, e pertence à prefeitura bairro VIII (Cabula-Tancredo Neves) com uma população de 23.869 habitantes e densidade demográfica de 69,41 hab/ha (CONDER, 2016).

Figura 1 - Perímetro delimitado do Bairro do Cabula



Fonte: Google Maps, 2020.

Dessa forma, entendemos que um elemento atribuído com a expansão urbana vertical é a questão da moradia. Carvalho e Barreto (2007, p. 9) afirmam que “as áreas populares predominam em Salvador na região que hoje se chama de Miolo”. É onde se encontram bairros como Tancredo Neves e o Cabula. Pena (2010) corrobora ainda mais essa afirmação ao constatar que o crescimento registrado no Cabula não é um fato isolado. Enquanto algumas iniciativas são voltadas para lugares mais atrativos para a classe alta, há também o interesse em atingir a classe média ao construir-se moradias em áreas como o Cabula.

5 VERTICALIZAÇÃO NO BAIRRO DO CABULA: O CASO DO HORTO BELA VISTA

Na capital baiana, a expansão do mercado imobiliário redesenhou o perfil urbano de várias áreas da cidade, esse processo se apresenta através de novas configurações urbanísticas evidenciadas pela verticalidade das inúmeras construções imobiliárias implantada na primeira década do século XXI.

De acordo com Pena *et. al*, a expansão imobiliária no Cabula se deu por uma “construção massiva de conjuntos habitacionais no contexto de uma área considerada periférica.” (2019), e que isto mudou após 2000 com a inserção de empreendimentos residenciais que diferiam do resto do bairro. Além disso, demonstrava semelhanças com outras áreas da cidade, nas quais predominava a verticalização. O autor fundamenta essa discussão com a seguinte afirmação (Traduzido do espanhol pelas autoras):

“A principal razão de porque se haviam dirigido à periferia da cidade, Cabula, incluso. É justamente a satisfação da necessidade de moradia, através da aquisição da casa própria, o que chega a afirmar que é realmente a questão da moradia o gerador do processo de formação da periferia, em cidade como a nossa.” (FERNANDES *apud* PENA, 2019, p. 5).

Para sintetizar a produção imobiliária no Cabula, Fernandes *et al* (2019) elaborou uma tabela com os números de empreendimentos e unidades habitacionais



novos contendo o período de 1970 a 2016. Relativamente aos resultados específicos dessa pesquisa, organizamos o Quadro 1, onde se observa os dados relativos ao número de unidades habitacionais entre 1990 a 2016, agregado o período de 1990-2000 para efeitos comparativos.

Quadro 1– Produção Imobiliária Formal no Bairro do Cabula

Período	Nº de Empreendimentos	Nº de Unidades Habitacionais
1990-2000	12	2.406
2000-2010	24	3.224
2010-2016	9	1455

Fonte: Fernandes *et al* (2019) adaptado pelas autoras deste artigo.

O Quadro 1 mostra que houve aumento na produção formal de habitação no bairro, agora inserido no boom imobiliário pelo qual a cidade passava. Além disso, traz informações sobre o período temporal demarcado nessa pesquisa. Sendo assim, entre 2000 e 2016, foram instalados 33 novos empreendimentos no Cabula e 4679 novas unidades habitacionais.

Segundo esses dados, pode-se inferir que a primeira década do séc. XXI foi introdutória para o processo de verticalização. Se destaca, durante esse período, a implantação do PDDU de 2004, que por sua vez, flexibilizava normas urbanísticas e acabou viabilizando a ação de agentes imobiliários na cidade. Segundo Carvalho (2013; p.13): "Passou-se de uma média de 33,8 empreendimentos aprovados por ano, entre 1997 e 2004, para uma média de 56,2 por ano, a partir de 2005". Vale ressaltar, também, a posterior revisão do PDDU de 2004 e a nova aprovação deste em 2008, resultando na intensificação da produção imobiliária. Da mesma forma, foi nesse intervalo em que o complexo imobiliário Horto Bela Vista foi estabelecido.

O Horto Bela Vista é um projeto imobiliário idealizado pela construtora JHSF em 2008. O propósito da empresa era formar um bairro numa área central da cidade, onde o Shopping Bela Vista seria o componente crucial para sustentar o sucesso do empreendimento (VIRGENS; 2016). O projeto inicial incluía 19 edifícios residenciais, três torres empresariais, um flat, um shopping center, clube privativo, centro médico, centro de convenções e uma escola (VALVERDE, 2015).

Ao ser lançado com a ideia de criar um bairro, o Horto Bela Vista e o shopping homônimo ganharam destaque por serem um tipo de empreendimento inovador até então. Na época, Salvador se despontava como uma cidade atrativa a investimentos, conforme reitera Virgens (2016): “Salvador passou um momento de implementação e de divulgação de vários projetos de grande repercussão que o tornou momento [sic] propício para o lançamento de um “megaprojeto” imobiliário.” (VIRGENS; 2016).

A ação do Estado teve papel importante para a consolidação do projeto, como evidenciado pela entrevista dada pelo presidente executivo da JHSF ao jornal A Tarde. Nela, ele frisou que o espaço usado para o projeto estava destinado a ser beneficiado por intervenções do Estado, as quais atrairiam investimentos. Além disso, quanto mais obras públicas, mais o preço do terreno valorizava (VIRGENS; 2016).

Figura 2 – Localização dos condomínios residenciais do Horto Bela Vista



Fonte: Google Earth, adaptado pelas autoras.

No site da construtora responsável pelo Horto Bela Vista, hoje consta-se 3 condomínios residenciais: Reserva das Flores, Reserva das Árvores e Reserva das Plantas. O site também diz que o produto foi o “bairro completo e exclusivo com torres residenciais, 1 shopping, 1 escola, 1 clube e 1 parque”. Usando as informações presentes no website, fizemos quadros sobre cada condomínio residencial:

O quadro 2 é referente ao condomínio Reserva das Flores, que tem 3 edifícios: Begônia, Gardênia e Orquídea. Essas edificações diferem em área, indo de 97,76m² para 142,15 m², o que explica a diferença na quantidade de quartos, banheiros e suítes.

Quadro 2 – Reserva das Flores

Edifícios	Área	Quartos	Banheiros	Suítes	Áreas de Lazer
Begônia	97,76m ²	3	2	1	Quadra, Espaço Gourmet, Playground, Churrasqueira, Piscina, Salão de Festas, Salão de Jogos
Gardênia	122,58m ²	4	4	2	Quadra, Espaço Gourmet, Playground, Churrasqueira, Piscina, Salão de Festas, Salão de Jogos
Orquídea	142,15m ²	4	4	4	Quadra, Espaço Gourmet, Playground, Churrasqueira, Piscina, Salão de Festas, Salão de Jogos

Fonte: Elaborado pelas autoras, com base nos dados do *website* do Horto Bela Vista.

O quadro 3 mostra as atribuições do condomínio Reserva das Árvores, o qual tem dois edifícios: Jatobá e Jacarandá. As edificações têm apartamentos espaçosos, porém diferem em relação à área, indo de 123,01m² a 142,55 m².

Quadro 3 – Reserva das Árvores

Edifícios	Área	Quartos	Banheiros	Suítes	Áreas de Lazer
Jatobá	123,01m ²	4	4	2	Piscina, Bar, Praças, Espaço Fitness, Churrasqueira, Espaço Gourmet, Salão de Festas, Playground
Jacarandá	142,55m ²	4	5	4	Piscina, Bar, Praças, Espaço Fitness, Churrasqueira, Espaço Gourmet, Salão de Festas, Playground

Fonte: Elaborado pelas autoras, com base nos dados do *website* Horto Bela Vista.

O quadro 4, referente ao condomínio Reserva das Plantas, tem dois dados de Área, Quartos e Banheiros porque o residencial é subdividido em duas tipologias:



Tipologia 60 – com 2 Dormitórios e Tipologia 70 – com 3 dormitórios. Dos 3 condomínios, este é o que apresenta os menores apartamentos, com a área de 60,9m² a 72,48m².

Quadro 4 – Reserva das Plantas

Edifícios	Área	Quartos	Banheiros	Suítes	Áreas de Lazer
Vitória Régia	60,9m ² /72,48m ²	2/3	2/3	1	Sala de leitura, Churrasqueira, Quadra, Piscina, Salão de Festas, Salão de Jogos
Hibisco	60,9m ² /72,48m ²	2/3	2/3	1	Sala de leitura, Churrasqueira, Quadra, Piscina, Salão de Festas, Salão de Jogos
Eugênia	60,9m ² /72,48m ²	2/3	2/3	1	Sala de leitura, Churrasqueira, Quadra, Piscina, Salão de Festas, Salão de Jogos
Bromélia	60,9m ² /72,48m ²	2/3	2/3	1	Sala de leitura, Churrasqueira, Quadra, Piscina, Salão de Festas, Salão de Jogos

Fonte: Elaborado pelas autoras, com base nos dados do *website* Horto Bela Vista.

O período compreendido entre 2010 a 2016 se caracteriza por ser o intervalo com menos empreendimentos construídos. Como exposto no quadro 1, são apenas 9 edificações feitas, menos da metade da década anterior. Segundo apuração de Fernandes *et al* (2019), desses 9 empreendimentos, apenas cinco foram entregues até 2016. Uma justificativa plausível é a redução dos espaços vazios na região, acarretada pelo boom imobiliário da década anterior e consequente desaceleração do setor. Vale salientar, no entanto, a influência da crise político-econômica que começou em meados dos anos 2010.

Como mencionado anteriormente, o Horto Bela Vista foi concebido num contexto de intensificação da produção imobiliária. De acordo com Virgens (2016), esperava-se que a primeira parte do projeto, 5 torres residenciais mais o Shopping, estivesse pronta em 2010. No entanto, houve atrasos na entrega dos prédios, pois até 2013, só o Shopping tinha sido lançado enquanto os prédios residenciais estavam em construção. A autora reitera que:

“A implantação do Horto Bela Vista tem como proposta a construção de um bairro exclusivo numa área central da cidade, em meio a dois bairros populares, onde o SC Bela Vista se apresenta como o elemento indutor capaz de garantir o sucesso do empreendimento” (VIRGENS; 2016).

A autora também demonstra, através de entrevistas com moradores dos conjuntos habitacionais, que um dos planos da empresa era fazer um muro para separar o bairro planejado do restante da cidade. Subtendendo, portanto, a intenção segregacionista do complexo, visto que, desde o princípio, o projeto estava voltado para atrair a classe mais alta (VIRGENS; 2016).

A fundação do Horto Bela Vista foi impulsionada pelas ações de agentes público e privado. De acordo com Virgens (2016), durante os anos de 2000 a 2007, Salvador vivia um período propenso a divulgação e efetivação de diversos projetos com grande impacto. Logo, possibilitou o momento propício para o lançamento de um projeto como o Horto Bela Vista (VIRGENS; 2016).

Para isso, a empresa JHSF levou em consideração dois critérios: A localização e o tamanho. O resultado: Lançaram o empreendimento num terreno de 340 mil m² em



uma área central da cidade, que por sua vez, era um dos últimos vazios urbanos de Salvador (VIRGENS; 2016).

Relativamente às ações do Estado, temos a construção da Via Expressa, iniciada em 2007, um ano antes do lançamento do complexo. Ademais, nesta época o processo de implantação do metrô já estava em andamento. Ambas as obras facilitaram o acesso ao Shopping para aqueles que usavam transporte público e pedestre, já que a locomoção no Horto era mais transitável com carro particular (VIRGENS; 2016). Nesse sentido, apoiando-se em Hirsch (1998), Barros (2018) afirma:

A manipulação dos instrumentos legais em favor de um mercado capitalista, interessa sobretudo aos agentes hegemônicos que buscam a implantação de estruturas espaciais que lhes permitam explorar as potencialidades da infraestrutura pré-existente para maximizar o valor comercial da sua produção, esse processo é amparado pelo Estado que viabiliza o cumprimento das necessidades desses agentes através da Legislação (BARROS, 2018,p.117).

Pode-se afirmar, também, que o sistema metroviário motivou a designação do local como uma nova centralidade: Acesso Norte. Isso se explica pela instalação do ponto de ônibus em frente ao shopping, que por sua vez é próximo da passarela, a qual faz ligação direta com o metrô. Vale ressaltar que o terminal Acesso Norte conecta as linhas 1 e 2, e age como uma estação de transbordo (VIRGENS, 2016).

No que se refere à relação do Cabula com o complexo, Fernandes *et al* (2019) observa que o Valor Relacional dos imóveis do Cabula foi agregado devido à proximidade com o empreendimento da JHSF. O Valor Relacional corresponde ao que David Harvey entende como Espaço Relacional, o qual é relativo à vizinhança do local. Portanto, o empreendimento do Horto Bela Vista é um incremento ao Valor Relacional do Cabula devido a sua complexidade (PENA; LIMA; FERNANDES, 2011).

A presença de estabelecimentos comerciais e serviços diversos também atraiu o interesse para a região. Ao longo de 25 anos, o Estado implantou alguns órgãos no local, entre eles estão: a Companhia de Eletricidade do Estado da Bahia (COELBA) em 1960; Empresa Baiana de Águas e Saneamento (EMBASA) em 1971; A antiga Telecomunicações da Bahia (TELEBAHIA) em 1973; o Hospital Geral Roberto Santos em 1979 e o campus da Universidade do Estado da Bahia (UNEB) em 1983 (FERNANDES *et al*, 2019).

A localidade dispor de serviços e de comércio é muito significativo, uma vez que, esses serviços agregam circulação de capital, dando ao bairro uma certa autonomia. Portanto, tendo em vista o Valor Relacional do espaço, o interesse do capital imobiliário em alocar-se em determinado espaço surge com o reconhecimento (ou até criação) de demanda de moradia. Pena *et al*. (2019) ressalta que “esses estabelecimentos se configuram como Polos Geradores de Tráfego (PGT), além de empregarem um contingente de pessoas”.

Outro motivo é que já existiam conjuntos de habitação no bairro do Cabula com prédios que foram feitos a partir da década de 1970, com os programas habitacionais do governo - BNH e SFH. As habitações, naquela época, eram de caráter simples, com até 4 pavimentos, intercaladas com ruas residenciais de casas e bastante espaços vazios. Esses espaços seriam utilizados, posteriormente, para a construção de edifícios como os estudados aqui (Fernandes *et al*, 2019). Essa visão é aprofundada pela autora, que designa que esses terrenos são Espaços Intersticiais, os quais se caracterizam por serem “áreas deixadas sem comercialização e/ou edificação propositalmente com fins especulativos” (2019).



Como dito antes, esses vazios urbanos são utilizados para edifícios com tipologia distinta. Tomando por exemplo o complexo Horto Bela Vista, vemos que ele foi idealizado para ser de *mixed use* – traduzido do português como Locais Multifuncionais. Esses locais têm como objetivo reunir em um mesmo espaço moradia, trabalho e lazer – Vale ressaltar que, no começo, o programado era construir prédios residenciais, empresarias e alamedas de parque, incluindo uma escola privada (VIRGENS; 2016).

De acordo com Caldeira (2000), há a criação, para as classes média e alta, de uma demanda por “um novo conceito de moradia” que é divulgado através de anúncios publicitários e pelo setor imobiliário e de construção. Segundo a autora, esses anúncios conceberam um tipo desejável de moradia que acopla cinco elementos básicos: segurança, isolamento, homogeneidade social, equipamentos e serviços (CALDEIRA; 2000).

A empresa contou com a ajuda da publicidade para vender “um produto que ainda não se concretizou, que ainda é virtual”. Por isso, era necessário criar uma imagem em que as pessoas abstraíssem a ideia de harmonia e “bem-estar” associado com o complexo (VIRGENS; 2016). A autora aprofunda a discussão ao dizer que essa propaganda era reelaboração da crescente demanda de um grupo social em se diferenciar e conseguir segurança, serviço e lazer através do seu poder de compra.

Os novos empreendimentos construídos a partir da segunda década do século XXI, propõem uma substituição segura do modo de viver, uma vez que, seus intramuros representam completos oásis urbanos frente a insegurança da vida de fora dos condomínios. Nesse contexto, Carlos; Volochko; Alvarez (2015, p. 151), reconhecem os condomínios como “aparatos necessários para a autosegregação, que se tornou *status*”.

Certamente, a estrutura ofertada pelos condomínios, evidencia um panorama da dualidade da cidade promovida pelo capital imobiliário, promovendo não apenas a segregação espacial como a autosegregação, conforme afirma Castells (1983, p.203): a distribuição das residências produz uma “diferenciação social e específica na paisagem urbana, onde as características das moradias e sua população fundamentam o tipo e o nível de equipamentos e das consequentes funções”.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo procurou investigar os efeitos que a verticalização trouxe ao Bairro do Cabula e descrever o processo de formação do Horto Bela Vista. Para isso, nos remetemos ao histórico dos dois locais, e diante disso conseguimos identificar que a produção recente tem um viés diferente daquele do século passado. Esse viés se correlaciona com a idealização de conceito de moradia por classes mais altas, as quais buscam um refúgio do caos urbano através de condomínios fechados.

Definiu-se que um elemento crucial para a verticalização é a formação de moradia. Desta forma, com o passar dos anos nota-se algumas mudanças no Cabula. Dados expostos pelo Conder mostram que a população aumentou de 19,5 mil para 23,8 mil entre 2000 e 2010. Isso explica o aumento de circulação de veículos no local, o que, em sequência, causa engarrafamentos. Esse período, mencionado nos parágrafos acima, se encaixa no *boom* imobiliário que originou vários condomínios residenciais voltados para a classe média alta.

Isto posto, esta pesquisa constatou a real utilização do solo urbano como mercadoria no processo de verticalização, que se beneficia da infraestrutura pré ou pós existentes, devidamente planejada em operações associadas e ações realizadas em



conjunto entre o poder público e os agentes imobiliários detentores do capital, propiciando, em certa medida, a criação de novas estruturas sociais excludentes.

Além disso, a caracterização desses edifícios denota a sofisticação dos compartimentos nas áreas externas, como piscinas, churrasqueiras e salões de festas, academia, espaço *gourmet*, com diferenciações internas na sua composição de lay out, onde algumas plantas delimitavam quarto e sanitário para trabalhadora doméstica, e outras incluíam ampliação da sala ou suíte, ou home office, nesse propósito, é possível afirmar que o caso do Condomínio Horto Bela Vista se destaca por ser categorizado como “um bairro dentro de um bairro”.

Portanto, se nota que a ideia não era apenas construir prédios, mas desenvolver um produto que fosse além da moradia e oferecesse também lazer. Conclui-se que existe uma relação paradoxal nesse modelo recente de verticalização, pois as pessoas se sentem livres e seguras do caos urbano em uma espécie de oásis com muros, enquanto as outras que estão do lado de fora sentem-se excluídas e indesejadas no meio pertencente a uma mesma localidade, criando barreiras de paredes invisíveis que vão além de limitações extramuros e intramuros.

Assim, a verticalização produzida pelo mercado imobiliário, no bairro do Cabula, configura-se como um instrumento de dominação e exclusão econômica-social manifestada espacialmente através de diferenças nas tipologias construtivas determinantes de modos de viver.

REFERÊNCIAS

BAHIA. CONDER. **Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia. Painel de informações: dados socioeconômicos do município de Salvador por bairros e prefeituras-bairro** /Sistema de Informações Geográficas Urbanas do Estado da Bahia (INFORMS - Organizador). 5ª ed. Salvador: CONDER/ INFORMS, 2016. 189 p.

BARROS, I. S. **Mercado imobiliário e a economia do status**. In: *24th APDR CONGRESS*, 2017, Covilhã. Anais do *24th APDR CONGRESS*. Covilhã: UBI, 2017. v. 1. p. 388-396

BARROS, I. S. **As transformações do espaço urbano na Avenida Tancredo Neves em Salvador – Ba** . 2018. 208f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional e Urbano), Universidade Salvador. Salvador 2018.

CALDEIRA, T. P. R. **Cidade de Muros**: Crime, segregação e cidadania em São Paulo. 1. ed. São Paulo: EDUSP, 2000.

CARLOS, A. F. **A Cidade**. São Paulo: Contexto, 2003.

CARLOS, A. F. A.; VOLOCHKO, D.; ALVAREZ, I. P. **A cidade com negócio**. 1. ed. São Paulo: Contexto, 2015. p.64.

CARVALHO, I. M. M. **Capital Imobiliário e Desenvolvimento Urbano**. Caderno CRH, vol. 26, núm. 69, *septiembre-diciembre*, 2013, pp. 545-562. Universidade Federal da Bahia, Salvador, Brasil.



CARVALHO, I. M. M., BARRETO, V. S. **Segregação residencial, condição social e raça em Salvador**. Cadernos Metrôpole, núm. 18, 2007, pp. 251-273. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo São Paulo, Brasil.

CASTELLS, M. **A questão urbana**. Tradução: Arlene Caetano. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

CONCEIÇÃO, A. C. Lima da. **A Bahia e a “civilização”: a cidade de Salvador no Brasil republicano**. Revista Eletrônica Multidisciplinar Pindorama do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia – IFBA, n. 1, Ano I, Salvador, 2010.

FERNANDES, R. B *et al.* **História urbana e transformações da periferia na cidade de Salvador – Bahia – Brasil**: processo, estrutura, função e formas no cabula. *Brazilian Journal of Development*, Curitiba, v. 5, n. 9, p. 15557-15571, sep. 2019

FERNANDES, R. B. **Las políticas de La vivienda em La ciudad de Salvador e los procesos de urbanización popular em el caso del Cabula**. Feira de Santana: Universidade Estadual de Feira de Santana, 2003.

FERNANDES, R. B.; REGINA, M. E. R. **O acelerado crescimento dos bairros populares na cidade de Salvador-Bahia e alguns dos seus principais impactos ambientais**: o caso do Cabula, geograficamente estratégico para a cidade. *Geosul*, Florianópolis, v. 20, n. 39, p. 119-131, jan./jun. 2005.

GOUVEIA, A.T.A. **Um olhar sobre o bairro**: Aspectos do Cabula e suas relações com a cidade de Salvador. 2010. Dissertação (Mestrado em Geografia), Instituto de Geociências, Universidade Federal da Bahia – UFBA, Salvador, 2010.

HIRSCH, J. **Globalizacion, Capital y Estado**. Cidade do México: Universidade Autônoma Metropolitana, 1998.

MACEDO, S. S. **São Paulo, paisagem e habitação verticalizada - os espaços livres como elementos do desenho urbano**. 1987. Tese (Doutorado em Arquitetura) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo- USP, São Paulo, 1987.

PENA J. S.; LIMA J. B.; FERNANDES R. B. **A especulação imobiliária chega à periferia urbana de salvador: origens e perspectivas do cabula sob a ótica da habitação**. *Revista Geográfica de América Central*. Número Especial EGAL, 2011. pp. 1-16

PENA J. S. *et al.* **“Braço Forte, Mão Amiga”**: A presença do 19º BC no Cabula como barreira para a expansão imobiliária e redução de áreas verdes no miolo de Salvador, 2019.

RAMIRES, J. C. L. **A cultura do consumo e a produção simbólica dos espaços verticalizados nas cidades brasileiras**. *Boletim Goiano de Geografia*. Universidade Federal de Goiás. V. 17 – nº 2 – Jul/Dez, 1997, Uberlândia, 1997. p. 27-47.



RIBEIRO, L. C. de Q. **Dos cortiços aos condomínios fechados:** as formas de produção de moradia da cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira; IPPUR/UFRJ: FASE, 1997.

SANTOS, M. E. P., et al. (Org.). **O caminho das águas em Salvador:** bacias hidrográficas, bairros e fontes. 1.ed. Salvador: Ciags;Sema, 2010. v. 1, p. 1-486.

SILVA, P. H. O. **Cabula:** patrimônio disfarçado de bairro possibilidades de desenvolvimento territorial através de abordagens participativas do turismo. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional Urbano, Universidade Salvador – UNIFACS, Salvador, 2014

SOUZA, M. A. A. de (org.). **A Identidade da Metrópole: a Verticalização de São Paulo.** São Paulo: EDUSP, 1994.

VALVERDE, T. S. **As estratégias de incorporação imobiliária e a configuração socioespacial de Salvador:** o caso do megaempreendimento Horto Bela Vista. 2015. 159 p. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro 2015.

VILLAÇA, F. J. M. Dilemas do Plano Diretor. In: FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA - CEPAM. **O município no século XXI:** cenários e perspectivas. [S. l.], 1999.

VIRGENS, S. C. A. **Shopping Center e a produção do espaço urbano em Salvador-Ba.** 2016. 179 p. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2016

WIRTH, L. **Urbanism as a Way of Life, in Community life and social policy, selected.** Chicago: University of Chicago Press, 1956.



A influência dos migrantes na formação urbana de Salvador

The influency of emigrants on the urban formation of Salvador

Roberto Pereira de Souza Filho

Doutorando em Desenvolvimento Regional e Urbano na Universidade Salvador - UNIFACS.

Email: rpereirafilho@gmail.com

Liamara Xavier Sena

Mestranda em Desenvolvimento Regional e Urbano na Universidade Salvador - UNIFACS

Email: liareivax@gmail.com

Resumo

A história do Brasil foi marcada por intensos movimentos migratórios desde o seu surgimento. Evidentemente, a depender do volume do fluxo migratório em questão e das dinâmicas envolvendo a ocupação territorial, o espaço urbano será influenciado em intensidades distintas. Nessa perspectiva, esse artigo de caráter descritivo-explicativo se dedica a analisar a influência dos migrantes (de outras nacionalidades) na formação urbana da cidade do Salvador. Assim, serão apresentadas algumas noções gerais, por meio de uma breve recapitulação de conceitos importantes e obras relevantes para a temática, de modo a facilitar a compreensão do conteúdo, além do mapeamento dos principais fluxos migratórios (mais relevantes para a discussão traçada). Serão, ainda, apontadas as alterações que ocorreram no espaço decorrentes desses fluxos, além da apresentação de dados para definir se a realidade urbana atual realmente pode ser relacionada a esses processos, através do levantamento dos IDH da população por bairros – além, evidentemente, do levantamento bibliográfico que guiará a análise. Por fim, foi possível concluir que a falta de planejamento estratégico de longo prazo acabou deixando a formação urbana da cidade a mercê dos interesses dos grupos de pressão, culminando numa cidade cheia de disparidades entre suas regiões e no favorecimento de uma elite constituída e, por muito tempo, inquestionável.

Palavras-chave: Cidade. Migração. Salvador.

Abstract

Brazil's history has been marked by intense migratory movements since its emergence. Evidently, depending on the volume of the migratory flow in question and the dynamics involving territorial occupation, it is possible that the urban space will be influenced in many different ways. In this perspective, this descriptive and explanatory article is dedicated to analyze the influence of migrants (of other nationalities) in the urban form of the city of Salvador. Thus, some general notions will be presented, carried out by means of a brief review of important concepts and works relevant to the theme, in order to facilitate the understanding of the content, in addition to the mapping of the main migratory flows (most relevant to the outlined discussion). It will also be pointed out the changes that occurred in space resulting from these flows, in addition to the presentation of data to define whether the current urban reality can really be related to these processes, by surveying the population profile by neighborhood. Finally, it is possible to conclude that the lack of long-term strategic planning ended up leaving the urban form of the city at the mercy of the interests of pressure groups, culminating in a city full of disparities between its regions and favoring a constituted elite and, for a good while, unquestionable.

Keywords: City. Migration. Salvador.



1 INTRODUÇÃO

A formação urbana de qualquer cidade está sujeita a um processo histórico cujos fluxos migratórios desempenham um dos papéis de destaque (Matos, 2012). Não apenas devido ao contingente populacional, uma vez que fatores como cultura, renda da população e atividades econômicas também são de extrema importância para determinar a disposição do espaço de qualquer cidade.

Quase toda a história brasileira está envolvida em processos migratórios mais ou menos expressivos, do início da colonização por Portugal até a atualidade. Evidentemente, as diversas culturas abarcadas em todo o território nacional deram origem a espaços com características próprias, resultado da interação entre povos e das dinâmicas de poder estabelecidas. Essa relação entre migração e formação urbana foi fortemente presente em praticamente todo o continente americano, de norte a sul - uma vez que grande parte do processo de ocupação se iniciou por conta da colonização europeia, motivada pelas Grandes Navegações. Entretanto, o foco do presente trabalho será a conexão no que diz respeito à Salvador, destacando os principais fluxos migratórios da história da cidade.

A natureza desse fluxo, por sua vez, pode ser interna (no caso de ocorrer dentro das fronteiras do país, como é o caso de migrações entre a Bahia e São Paulo, por exemplo) ou externa (quando o deslocamento ultrapassa as fronteiras nacionais, representando uma migração para um país distinto do de origem), sendo essa distinção fundamental para que o presente artigo atinja seu objetivo: evidenciar a influência dos migrantes externos na formação urbana de Salvador.

Para isso, será necessário não apenas o esclarecimento de alguns conceitos básicos, como também um breve apanhado histórico dos fluxos migratórios mais relevantes em Salvador e suas influências na formação urbana da cidade, além da apresentação de indicadores para verificar se essa influência ainda pode ser observada nos dias atuais.

Dessa maneira, o presente artigo toma como principais referenciais teóricos o trabalho de Ralfo Matos intitulado de Migração e Urbanização do Brasil, além de fazer um apanhado de trabalhos que remontem a história de migração e urbana de Salvador, como pode ser visto em Vasconcelos (2006) e Sampaio (2009).

Nesse sentido, a organização das informações foi feita de maneira a apresentar inicialmente o devido referencial teórico (com conceitos e informações importantes para a compreensão do texto), seguido da identificação dos principais fluxos teóricos presentes ao longo desde a fundação de Salvador e das marcas que eles deixaram na cidade. Dessa maneira, após traçar um breve perfil dos bairros com a ajuda de dados que revelam o Índice de Desenvolvimento Humano das diferentes localidades do município de Salvador, o trabalho se encaminha para as considerações finais.

2 DESENVOLVIMENTO

2.1 Referencial teórico

Compreender a economia regional é essencial para entender as dinâmicas que deram origem a diversos processos dentro da formação urbana de uma cidade. Souza (1981) define esse ramo, ao remontar aos escritos de Dubey, como:



“A Economia Regional compreende o estudo da diferenciação espacial, das inter-relações entre as áreas dentro de um sistema nacional de regiões, enfrentando um universo de recursos escassos, desigualmente distribuídos no espaço e imperfeitamente móveis (cfe. Dubey, 1977)” (Souza, 1981, p. 71.)

Assim, a Economia regional é marcada por ter como objeto elementos voltados para a compreensão do processo de desenvolvimento em diversas regiões, de modo a entender como se dão as disparidades entre desenvolvimentos de regiões e compreender como potencializar isso para diminuir a assimetria em relação ao desenvolvimento socioeconômico e inter regiões.

Outro conceito muito importante de ser trabalhado é o conceito de espaço, o qual só foi incorporado na análise regional num segundo momento, vez que o tradicional modelo neoclássico tornava imperativo a simplificação máxima da realidade para funcionar, implicando na desconsideração da importância do espaço e suas consequências (diferentes constituições, opções de transporte, distância, etc) (Souza, 1981). Questionamentos posteriores de autores como Boudeville⁴⁵ e Milton Santos⁴⁶ colocaram esse entendimento em cheque e apontaram para a presença do espaço como elemento estrutural, dando início ao que veio a ser conhecido como Economia Regional.

Se o assunto é formação urbana, se faz fundamental delimitar quais são as áreas de análise, uma vez que ainda que o foco seja uma cidade, existem divisões econômico-sociais dentro dela. Além disso, a compreensão do espaço enquanto algo em constante transformação que está sujeito a transformações de acordo com elementos como a passagem do tempo e as dinâmicas de poder, se tornam imperativos para justificar os recortes realizados no presente artigo, além de prover sustentação teórica para as inferências que decorrem deles.

Esse espaço, objeto da Economia Regional, não é um conceito completamente aberto, se referindo ao espaço no qual as atividades econômicas ocorrem. Obviamente, existem distinções majoritárias como espaço urbano e rural, sendo o segundo marcado pela baixa concentração populacional e enfoque em atividades econômicas do setor primário e o primeiro pela alta densidade demográfica e enfoque de atividades do setor secundário e de serviços.

Andrade e Brandão (2009, p 13) definem espaço urbano como “uma síntese das ações do homem acumuladas, ao longo do tempo, a partir de suas expressões concretas, marcando nas formas das cidades, estilos, tendências, perspectivas e dinâmicas de períodos passados”. Entretanto, ao compreender o espaço urbano dessa maneira, dois elementos ganham bastante destaque para entender sua formação: o tempo e as dinâmicas de poder.

A passagem do tempo gera alterações diretas resultantes da modernização gradual do espaço, que em larga escala pode ser vista pela atualização de sistemas de transporte urbano, por exemplo. Entretanto, limitar o valor da passagem do tempo ao processo de modernização se constitui em erro crasso de qualquer análise (Matos, 2012), vez que também comporta, principalmente em centros urbanos como Salvador, o elemento do aumento populacional.

Ao passo em que o aumento populacional pode ser observado em escala mundial (ainda que regionalmente haja exceções), regionalmente pode-se destacar as três

⁴⁵ Quando trabalha a ideia de espaço econômico (Souza, 1981);

⁴⁶ Quando atrela os objetos e ações como partes importantes que integram a definição de espaço (Santos, 2002);



principais motivações para que ele ocorra: maior natalidade, maior expectativa de vida e fluxos migratórios.

Obviamente, se as unidades familiares têm uma média alta de filhos, a tendência é que, a longo prazo, a população total do município em questão cresça. Ainda que fatores como mortalidade infantil tenham peso, a taxa de natalidade de uma região, cidade, estado ou país está extremamente ligada não apenas à cultura do povo, como também ao nível de desenvolvimento socioeconômico da localidade, vez que a difusão de métodos contraceptivos e o planejamento familiar, dependem justamente de fatores como educação e saúde, principalmente no que diz respeito a populações mais vulneráveis.

Tendo isso em vista, o avanço da medicina moderna também vem gerando diversas alterações na dinâmica da sociedade, dentre elas o aumento da expectativa de vida é o principal responsável que convivem simultaneamente. Sem dúvidas, também se constitui em fator de extrema importância para o crescimento populacional, sendo possível correlacionar, por exemplo, ambos os índices. Como é possível ver a seguir, para fins comparativos, a tabela 1 engloba todas as capitais do Brasil e apresenta os respectivos índices de esperança de vida ao nascer e a população total das cidades, nos anos referentes aos censos demográficos promovidos pelo IBGE.

Figura 1 - Relação da população total e da esperança de vida ao nascer das capitais brasileiras e Distrito Federal

Capitais Brasileiras	Esperança de vida ao nascer - 1991	Esperança de vida ao nascer - 2000	Esperança de vida ao nascer - 2010	População total - 1991	População total - 2000	População total - 2010
Aracaju	63,33	68,72	74,36	402.341	461.534	571.149
Belém	67,62	70,5	74,33	1.084.996	1.280.614	1.393.399
Belo Horizonte	68,64	72,03	76,37	2.019.121	2.238.514	2.375.151
Boa Vista	64,27	68,47	73,95	122.330	200.568	284.313
Brasília	68,87	73,86	77,35	1.601.094	2.051.146	2.570.160
Campo Grande	68,04	70,43	75,62	526.126	663.621	786.797
Cuiabá	67,47	70,67	75,01	402.813	483.346	551.098
Curitiba	68,7	72,75	76,3	1.315.035	1.587.315	1.751.907
Florianópolis	71,25	74,35	77,35	258.544	342.695	421.240
Fortaleza	65,95	69,63	74,41	1.764.892	2.135.544	2.452.185
Goiânia	68,06	72,73	75,28	922.100	1.096.077	1.302.001
João Pessoa	64,6	68,22	74,89	497.600	597.934	723.515
Macapá	66,39	70,21	74,19	166.968	283.308	398.204
Maceió	60,65	65,03	72,94	629.041	797.759	932.748
Manaus	65,87	68,6	74,54	1.011.501	1.405.835	1.802.014
Natal	66,59	70,11	75,08	606.757	710.669	803.739
Palmas	64,61	70,71	74,61	23.829	137.355	228.332
Porto Alegre	69,87	73,65	76,42	1.251.898	1.360.590	1.409.351
Porto Velho	62,99	67,22	74,14	271.441	334.661	428.527
Recife	65,57	68,62	74,5	1.310.259	1.422.905	1.537.704
Rio Branco	66,02	68,43	72,85	184.771	253.491	336.038
Rio de Janeiro	67,85	70,26	75,69	5.480.768	5.857.904	6.320.446
Salvador	65,73	69,64	75,1	2.077.108	2.443.480	2.675.656
São Luís	65,18	69,19	73,76	691.596	857.387	1.014.837
São Paulo	69,51	72,75	76,3	9.652.391	10.437.203	11.253.503
Teresina	67,45	69,06	74,22	590.568	707.994	814.230
Vitória	67,87	70,74	76,28	258.977	292.944	327.801

Fonte: Elaboração própria. Dados do Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil.

O recorte das capitais foi realizado porque a dinâmica pode sofrer variações a depender da localidade ser um centro urbano ou não. Assim, tendo em vista que o objeto do presente estudo é Salvador, foram selecionadas cidades com perfis semelhantes. Uma



breve análise da tabela torna evidente que em todos os casos, de um censo para outro, o aumento populacional estava acompanhado do aumento da expectativa de vida ao nascer.

O terceiro ponto, que será trabalhado durante o artigo inteiro, são os fluxos migratórios. Toda vez que há um deslocamento substancial de pessoas entre regiões distintas (migração e emigração), fluxos migratórios podem ser identificados. Apesar de poderem ocorrer dentro de regiões de um mesmo país, o enfoque aqui será nos que ocorrem entre diferentes nações (motivados desde a busca para ter melhores condições de vida, até perigo iminente à vida do migrante em seu país de origem, por exemplo). Dessa forma, ainda que acompanhe os dois casos anteriores ao aumentar a densidade populacional e, conseqüentemente, pressionar pela eventual atualização da estrutura urbana para comportar o aumento da demanda, fluxos migratórios possuem outro fator de extrema importância quando se fala em formação urbana: a cultura.

A cultura de um povo pode ser expressada por costumes, mas, numa cidade, geralmente também é possível observá-la através do próprio estilo arquitetônico da região. Regiões urbanas que foram acumulando diferentes fluxos migratórios ao longo de sua história, como Salvador, tendem guardarem marcas perceptíveis em sua estrutura urbana, seja na disposição do sistema de transporte, no estilo arquitetônico de determinado conjunto ou na valoração em determinadas regiões, como será demonstrado ao longo do texto. Nessa perspectiva, fluxos migratórios externos têm a potencialidade de criar novos grupos de pressão⁴⁷ na região de destino, alterando as dinâmicas de poder local e, conseqüentemente, alterando a cidade fisicamente.

A partir de tudo o que fora apresentado, se torna mais fácil compreender de que forma os fluxos migratórios influenciaram a formação urbana de Salvador. A primeira tarefa, todavia, é definir quais foram os principais fluxos migratórios vivenciados por Salvador.

Desde sua fundação, a atual capital baiana é o destino de muitos fluxos migratórios que ganharam força no Brasil. O mais longo e intenso foi o que se originava no continente africano, devido ao longo processo de escravização que ocorreu e a utilização em larga escala desse tipo de mão de obra no país. Com as invasões estrangeiras no território português da América Latina, Portugal também se viu compelido a estimular a ocupação do território para consolidar a colonização e garantir frutos futuros da então metrópole. Outros fluxos migratórios mais pontuais também merecem bastante destaque, como os originados de países europeus como a Inglaterra, Alemanha, França e Espanha, ainda que tenha tido natureza mais pontual.

2.2 Principais fluxos migratórios externos com destino a Salvador

Andrade e Brandão (2009), em trabalho intitulado de Geografia de Salvador, remontam desde a colonização até a primeira década do século XXI as principais transformações urbanas vivenciadas pela cidade de Salvador, abordando também suas respectivas motivações. É com essa perspectiva que esses autores destacam 5 fluxos migratórios que tiveram impacto extremamente relevante na formação urbana da cidade, cujas origens são: Portugal, Inglaterra, Alemanha, França, países do continente africano e Espanha. Existem ainda, outros processos migratórios como o italiano, por exemplo - mas, por conta do recorte, não farão parte dessa breve análise.

⁴⁷ Grupos de pressão são genericamente definidos pela ciência política como grupos de pessoas que possuem interesses em comum que, de forma coordenada, pressionam agentes governamentais para que seus interesses sejam atendidos. Ainda que não seja uma prática aberta, a formação de grupos de pressão é natural, para potencializar a urgência de demandas de determinados segmentos da população (Bonavides, 2001).

Os portugueses, devido à histórica relação colonial entre Portugal e Brasil, foram os grandes protagonistas de dois grandes fluxos migratórios envolvendo a cidade do Salvador: a migração inicial no momento em que a cidade foi fundada (o maior deles) e a chegada da família real.

Salvador foi fundada para cumprir duas grandes (e necessárias) funções: sedimentar a ocupação da então América portuguesa, vez que a tentativa anterior por meio das capitanias hereditárias havia falhado, e a proteção do território a possíveis invasores - como os espanhóis, que ocuparam quase todo o resto da América Latina. Andrade e Brandão (2009) destacam ainda a própria planta utilizada para fundar a cidade em cima de uma falha tectônica: ponto estratégico para observar a baía, águas serenas o suficiente para a presença de um porto e muros que facilitava a defesa em casos, por exemplo, de ataques surpresa dos povos indígenas que se refugiavam dos portugueses mais no interior de florestas.

Figura 2 - Reconstituição da planta original de Salvador, trazida por Tomé de Souza em 1549



Fonte: SAMPAIO (1949), p 148.

Com uma estrutura administrativa bem consolidada e incentivos da Coroa Portuguesa, Salvador passou a atrair a atenção de alguns portugueses e se tornou o destino de famílias que procuravam se consolidar no novo território. Ainda que a estrutura urbana ainda estivesse muito aquém das cidades portuguesas, havia em Salvador a oportunidade de formar uma nova estrutura social, fator que também fortaleceu esse primeiro fluxo migratório (Andrade e Brandão, 2009).

Num segundo momento, a primeira capital do Brasil também ganha força na função portuária, se tornando o grande centro comercial brasileiro. Com o acúmulo de



tantas funções de extrema importância para o funcionamento da então colônia, Salvador se consolida como um forte destino de migração portuguesa. Ainda que mais intenso durante esse período, o fluxo migratório português com destino à atual capital baiana foi constante durante muito tempo

Entretanto, com o fim do ciclo do açúcar e o início do ciclo do ouro (início do século XVIII), as atenções se voltaram para o interior do Brasil (destaque para a cidade do Rio de Janeiro, que se tornou o novo centro administrativo da colônia e para a região de Minas Gerais, batizada justamente pelas enormes reservas de metais preciosos como o ouro). Nesse período, Salvador perdeu força enquanto destino de fluxos migratórios, pois a verdadeira oportunidade de enriquecer estaria mais no interior, onde se localizavam as enormes reservas.

A cidade do Salvador só foi receber outra leva de migrantes com a chegada da família real em 1808. Contextualizando historicamente, em janeiro de 1808 D. João, regente de Portugal, chega no porto de Salvador acompanhado da família real e de boa parte da corte portuguesa. Evadindo de Portugal durante a invasão napoleônica, devido aos acordos firmados (e mantidos) com a Inglaterra, o governo português não poderia centralizar suas atividades no país natal, sendo necessário reformular a todo o funcionamento administrativo do Brasil para comportar tais tarefas.

Ainda que o destino final da coroa portuguesa fosse o Rio de Janeiro, Salvador foi a sede de um dos marcos mais importantes da época: a quebra do pacto colonial através da abertura dos portos.

O pacto colonial representava a necessidade da colônia manter relações comerciais única e exclusivamente com a metrópole (no caso em questão, Portugal). Se tratava de prática relativamente comum, principalmente no que se diz respeito às colônias de exploração, cujo objetivo da metrópole é explorar ao máximo os recursos naturais e as atividades econômicas da colônia de modo a potencializar seus lucros. Entretanto, com a perda do controle da metrópole e a necessidade de manter as relações comerciais com a Inglaterra, D. João não teve outra alternativa: precisou autorizar que os portos brasileiros mantivessem relações comerciais com outras nações.

Ainda com perda do status de capital, Salvador ainda era um importante entreposto comercial e toda essa alteração na dinâmica comercial do país originou um novo fluxo migratório de comerciantes (principalmente) alemães e ingleses no século XIX, que vieram atraídos pelas oportunidades comerciais da cidade portuária.

Barreto e Aras (2003) apontam para as “sucessivas crises do açúcar e as crescentes dificuldades impostas ao tráfico negreiro” como principais motivações de mudança de perfil da de Salvador. A cidade deixava de ser voltada para a exportação de açúcar e passava a se concentrar na atividade comercial, além de se constituir em um importante centro urbano da época, atraindo ingleses (desde a abertura dos portos), franceses e alemães (principalmente após a independência do Brasil, em 1822).

Apesar da relevância de todos os fluxos supracitados, o mais volumoso e que durou mais tempo não foi nenhum deles. O tráfico negreiro perdurou do século XV até meados do século XIX e ainda que Salvador fosse apenas passagem para boa parte dos negros escravizados durante esse período, parte deles ficaram na atual capital baiana. Com o avanço do movimento abolicionista, que culminou na promulgação da Lei Áurea de 1888 (responsável por abolir a escravidão), muitos negros e mestiços obtiveram a alforria, mas com a ausência de um processo de transição que fornecesse elementos básicos para uma vida digna nesse momento, essa parcela da população baiana foi marginalizada (como ocorreu em todo o país). Desse modo, as consequências dessa negligência podem ser observadas até os dias atuais na própria formação urbana da cidade, como será explicitado na próxima seção.



Imigrantes da Espanha, por sua vez, chegaram comparativamente tarde em Salvador, vez que o fluxo só realmente ganhou força com a sobreposição entre o período de abolição da escravidão no Brasil (necessidade de mão de obra) e a manutenção da estrutura fundiária da Espanha. Esse fluxo migratório ganhou importância e destaque para a formação urbana da cidade de Salvador justamente pelo caráter predominantemente urbano e pelo volume. Conforme levantamento de estudos e dados feito pelo IBGE (2020), Salvador foi a terceira cidade do país a mais receber imigrantes espanhóis (perdendo em contingente apenas para Santos e para o Rio de Janeiro), além de se destacar das demais em relação ao movimento de entrada:

“Os espanhóis que se dirigiram para a capital baiana não participavam dos programas de imigração. Chegavam com emprego garantido, chamados por patrícios e parentes ali estabelecidos, proprietários bem-sucedidos de pequenos estabelecimentos comerciais, bares e hotéis” (IBGE, 2020).

Sendo assim, os espanhóis já chegaram em Salvador ingressando em atividades econômicas de um centro urbano de porte considerável.

É possível concluir, portanto, que os fluxos migratórios brevemente analisados foram bastante importantes na história da capital baiana. Uma vez estabelecido esse entendimento, é possível observar de que modo a formação urbana da cidade foi influenciada.

2.3 Expressões dos fluxos migratórios na formação urbana de Salvador

Comportar tantas culturas distintas dentro de um processo histórico complexo gera marcas físicas em qualquer lugar do mundo e em Salvador não poderia ser diferente. Ainda assim, diferente de muitas cidades brasileiras, a capital baiana se destaca pois assumiu papel central desde o início da colonização e, mesmo que sua importância tenha oscilado ao longo dos séculos, se manteve extremamente relevante. Em outras palavras, a grande força de atratividade comum aos centros urbanos, foi potencializada e amplificada nesta cidade, de modo a guardar até os dias atuais marcas do tempo e das culturas que comportou.

Para compreender quais são as principais marcas na formação urbana da cidade do Salvador, será necessário resgatar os fluxos migratórios anteriormente levantados.

Andrade e Brandão (2003) trazem luz à aplicação inicial do urbanismo português na própria fundação da cidade. O urbanismo português marcou a cidade de Salvador desde a escolha do local em que foi fundada, até a forma como o sítio urbano da cidade foi construído. Nessa atmosfera, a escolha do local foi motivada não apenas pela conexão com uma baía de águas calmas o suficiente para a construção do porto, como também pela existência de uma escarpa⁴⁸ e a localização da acrópole (terreno elevado) no ponto oposto ao porto.

Essa configuração não apenas fornecia uma vantagem logística, como também defensiva, dando origem à Cidade Alta e à Cidade Baixa, formatação que ainda persiste até os dias atuais - ainda que tenha ocorrido mudanças e expansões em seus respectivos interiores.

Os prédios públicos voltados para funções administrativas, hospital e colégio, assim como as principais casas e construções de teor religioso eram privilegiadamente localizados na Cidade Alta, de modo a priorizar determinados grupos de interesse. Ora,

⁴⁸ Escarpa se refere a uma elevação abrupta e bem angular do relevo;



desde o seu princípio é evidente que a distribuição espacial da cidade do Salvador foi pautada pelos grupos de pressão, característica essa que pode ser observada ao longo de toda a história.

Ao passo que a realidade da Cidade Baixa era de fragilidade. Não apenas a população que lá se concentrava estava muito mais sujeita a ataques surpresas de invasores estrangeiros ou indígenas, como também o próprio espaço era bastante limitado.

A cidade em si passou por fase de crescimento territorial ligeiramente limitado devido a necessidade de proteger as funções administrativas lá exercidas. Com o passar do tempo, a transferência de capital para a cidade do Rio de Janeiro e a abertura dos portos, já pontuada anteriormente, o segundo grande fluxo migracional de Salvador veio focado nas atividades comerciais. Entretanto, foram responsáveis pela consolidação de muitos bairros que até hoje são considerados mais nobres.

Os recém chegados comerciantes ingleses, alemães e franceses (Barreto, 2003) se viram em um dilema: queriam ficar em Salvador, mas seu centro era incompatível com seus costumes. A arquitetura portuguesa que dominava regiões como o pelourinho era considerada insalubre, vez que tradicionalmente essas culturas apreciavam residências mais amplas, com maior ventilação e higiene. Para solucionar essa problemática, acabaram dando origem à bairros como o da Vitória, onde se instalaram e deram início a mais um processo de expansão da cidade⁴⁹.

Esse processo de estabelecimento de residência de comerciantes em localidades mais afastadas durante o século XIX foi essencial para o deslocamento do centro comercial e financeiro para essa parte da cidade. Boa parte de elementos desse centro continuam presentes até hoje, sem falar do estilo de arquitetura das edificações, em sua maioria preservados. Além disso, todo esse histórico é um dos principais fatores que permitem que o valor imobiliário dessa área, ainda que seja uma das mais antigas, continue aumentando - contrariando a tendência.

Apesar do período instável, Andrade e Brandão (2003) sinalizam ainda que essa concentração da atividade comercial mais ao sul da cidade (Vitória) gerou outras consequências, sendo a principal delas a concentração dos investimentos urbanos e modernização nessa área mais “nobre”, agravando ainda mais desigualdades sociais entre a Salvador “europeizada” e a Salvador popular. Tal processo de segregação não apenas foi social, como também espacial, vez que em uma das áreas foi priorizado reformas, sistemas de transporte urbano e muitas outras intervenções estruturais realizadas ao longo do tempo.

No final das contas, foi mais um processo no qual pode ser constatado a atuação dos grupos de pressão mais organizados e suas influências no processo de formação urbana da capital baiana. A área correspondente hoje ao Centro Histórico e adjacências foi praticamente abandonada pelo poder público por muito tempo, sofrendo um longo e degradante processo de empobrecimento. Recentemente, no entanto, foi alvo de um projeto de revitalização - de modo a estimular o desenvolvimento local através do comércio e do turismo, mas ainda é fonte de estigmas, tendo uma boa quantidade de edificações tombadas pelo IPHAN⁵⁰ e pelo IPAC⁵¹ e boa parte da arquitetura colonial preservada.

O fluxo migratório advindo dos países africanos, por sua vez, ainda remonte ao século XVI, gerou as principais influências no processo formação do espaço urbano de Salvador no período pós abolição da escravidão, no final do século XIX. Segundo destacado por Vasconcelos (2006), a capital baiana comportou não apenas os ex-

⁴⁹ Andrade e Brandão (2009), p. 48;

⁵⁰ Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, autarquia federal;

⁵¹ Instituto do Patrimônio Artístico e Cultural da Bahia, autarquia estadual;



escravizados que se encontravam na cidade antes da abolição, como também boa parcela dos que se encontravam nas regiões rurais próximas. Em seu trabalho, Vasconcelos resgata estudo feito por Donald Pierson que demonstrou, nos anos 30, a concentração de brancos nos bairros: Vitória, Canela, Graça e Barra; a concentração de mestiços nos bairros de Santo Antônio, Barbalho, Barris, Tororó e Itapagipe; e a concentração de negros e mestiços escuros nos bairros: Mata Escura, Engenho Velho, Federação, Garcia, Quintas da Barra, Retiro, Alto do Abacaxi, Alto das Pombas, Estrada da Liberdade, Estrada da Rodagem, Cabrito, Cruz do Cosme, Matatu Pequeno.

Não coincidentemente, a estrutura urbana dos bairros predominantemente brancos foi historicamente priorizada, até hoje imóveis localizados nessas áreas são extremamente valorizados, conforme será mostrado na próxima seção.

O ponto que deve ser reforçado é que o longo período de exploração da mão de obra escravizada, seguido de um abandono da população negra, uma vez liberta, enfraqueceram de maneira substancial o poder de organização desse grupo de pressão na cidade, dando margem para que o grupo mais organizado fosse privilegiado, sedimentando e ampliando as disparidades socioespaciais já existentes. Nesse sentido, a marginalização de uma parcela tão significativa da população de Salvador acabou por relegá-los à espaços menos valorizados e com menos estruturas, alimentando um ciclo de empobrecimento⁵² e precarização de parcelas do espaço urbana da cidade.

Por fim, é necessário abordar as influências do fluxo migratório hispânico na formação do espaço urbano de Salvador. Brandão (2006), em trabalho dedicado a compreender aspectos espaciais e temporais da presença galega na capital baiana, sinaliza alguns pontos interessantes: houve um esforço da comunidade hispânica de se integrar ao cotidiano soteropolitano e isso foi de extrema importância para a dinâmica espacial estabelecida pelos galegos em Salvador. Não obstante, Brandão resgata dados do Arquivo Público do Estado da Bahia e junto à Fundação Gregório de Matos, demonstrando que os espanhóis se encontravam espacialmente dispersos por Salvador.

Os negócios de empreendedores galegos que foram surgindo depois desse momento inicial, por sua vez, foram em grande parte se deslocando para espaços que os favoreciam comercialmente, tanto do ponto de vista logístico quanto em relação ao perfil de renda da população da região.

Brandão conclui:

“Independente de quem tenha sido o primeiro a aportar no Brasil, não se pode deixar de reconhecer que o imigrante galego teve importante papel na produção do espaço soteropolitano, seja através das estratégias de ocupação adotadas pela comunidade ao longo de quase 150 anos de convivência com a sociedade baiana, seja pela dinâmica que imprimiu à economia local, notadamente no terciário” (Brandão, 2006, p. 17)

Sendo assim, a opção dos espanhóis de concentrar seus empreendimentos nas regiões mais propensas ao comércio e cuja renda da população tendia a valores mais expressos, fazia sentido do ponto de vista econômico. Entretanto, isso não os impediu de adotarem uma dispersão espacial de suas residências em Salvador, o que permitiu mais integração com os soteropolitanos. Em outras palavras, não apenas o comércio galego ganhou espaço na cidade, como também a aceitação da cidade a essa influência cultural merece destaque.

⁵² Vasconcelos (2006) aponta ainda que em 1953 50% da população negra ainda era analfabeta e sua presença nas universidades não chegava sequer a 3%;



Dessa maneira, é possível constatar a influência dos fluxos migratórios na formação urbana da cidade de Salvador. Entretanto, no presente apanhado, ainda há espaço para analisar se essas heranças ainda podem ser observadas na atualidade.

2.4 Perfil dos Bairros de Salvador

Para fazer essa breve análise, será utilizado como base uma classificação mais apropriada para analisar o perfil de regiões de Salvador da maneira mais desagregada possível: as UDH (Unidades de Desenvolvimento Humano). As UDHs são resultado de um processo de redefinição das territorialidades para além dos limites municipais, de modo a retratar realidades socioeconômicas da maneira mais desagregada possível. Tal iniciativa foi de extrema importância para fornecer informações o mais apuradas possíveis para o entendimento de realidades locais, facilitando a tomada de decisão dos *policymakers* e o desenvolvimento de estudos mais próximos a realidade que se busca retratar - afinal de contas, qualquer agregação implica na perda de informações⁵³.

Existe ainda o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), que é uma média composta por três indicadores: longevidade, educação e renda, se constituindo em um ótimo índice para que seja possível estabelecer as conexões entre o passado e o presente da cidade do Salvador.

Nesse sentido, o banco de dados disponibilizado pelo governo no Portal Brasileiro de Dados Abertos contém informações referentes ao censo de 2000 e relacioná-los com as regiões supracitada torna possível estabelecer uma relação entre os fluxos migracionais e a realidade atual da cidade.

Com uma passagem pelas regiões citadas em seções anteriores do presente artigo é possível estabelecer uma relação entre o fluxo migracional e a realidade atual da cidade.

A cidade baixa compreende os bairros: Boa Viagem, Bonfim, Calçada, Caminho de Areia, Lobato, Mangueira, Mares, Massaranduba, Mte. Serrat, da Ribeira, Roma, S. Luzia, Uruguai, V. Ruy Barbosa e Jd. Cruzeiro. Os IDHMs desses bairros variam de 0,542 a 0,772, mas, coincidentemente ou não, a parcela mais antiga da cidade baixa concentra os piores índices. Já os bairros da região da Vitória, de grande influência dos ingleses, alemães e franceses, se destacam dos demais da cidade, concentrando os maiores índices de todas as regiões antigas de Salvador. Vitória (0,871) e Canela/Graça (0,885) se destacam, por exemplo, de toda a cidade baixa e de todo o centro histórico, revelando as marcas das dinâmicas estabelecidas a tanto tempo. Vale, ainda, lembrar que os indicadores de longevidade, educação e renda estão intimamente ligados com a infraestrutura urbana e social dessas regiões.

Outra observação também pode ser facilmente realizada: os bairros historicamente predominado pela população negra, tendem a IDHMs menores que os demais, indicando uma negligência histórica para com essa população e com o crescimento homogêneo da cidade. Sendo possível evidenciar tal relação com uma breve comparação entre os bairros que concentravam negros e mestiços escuros (com base no levantamento destacado por Vasconcelos (2006)) e os Índices de Desenvolvimento Humano anteriormente.

⁵³ ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL. Atlas Brasil, 2020. Disponível em: < <http://www.atlasbrasil.org.br/> >. Acesso em: 2 de ago. 2020.



Quadro 01 – Bairros antigos marcados pela concentração histórica da população negra e o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal médio de seus respectivos equivalentes espaciais atuais.

Bairros	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal médio (média simples aproximada)
Mata Escura	0,634
Engenho Velho	0,686
Federação	0,687
Garcia	0,738
Quintas da Barra	0,635
Retiro	0,591
Alto do Abacaxi	0,635
Alto das Pombas	0,582
Estrada da Liberdade	0,645
Estrada da Rodagem	-
Cabrito	0,542
(Caixa D'água) Cruz do Cosme	0,612
Matatu Pequeno	0,687

Fonte: Elaboração Própria.

Tendo tudo isso em vista, é possível concluir pela constatação da influência dos fluxos migratórios na formação urbana da capital baiana, com todas as dinâmicas de poder que decorreram deles.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo ao considerar o objetivo de analisar a influência dos migrantes (de outras nacionalidades) na formação urbana da cidade do Salvador, permite concluir que a falta de planejamento estratégico de longo prazo, somado ao jogo de poder de diferentes grupos de pressão e as diversas demandas sociais e econômicas resultantes do processo de crescimento urbano tratado de forma desigual pelo poder público tornando-a em uma cidade cheia de disparidades entre suas regiões e no favorecimento de uma elite constituída e, por muito tempo, inquestionável.

Pode-se inferir que, o ex-presidente da república na década de 50, Juscelino Kubitschek, fazia frequentemente a referência de que o Brasil era composto por “muitos Brasis” referenciando as realidades completamente distintas que ele comporta dentro de um mesmo território. No entanto, o que se pode observar é que Salvador, mesmo sendo tão comparativamente menor que o território nacional, consegue alcançar o mesmo feito: abarcar diferentes Salvadores.

Conclui-se que por tratar de um artigo de caráter descritivo-explicativo na presente pesquisa, ainda há espaço para analisar essas heranças que ainda podem ser observadas na atualidade.



REFERÊNCIAS

ANDRADE, Adriano B.; BRANDÃO, Paulo Roberto B. **Geografia de Salvador**. 2. ed. Salvador: EDUFBA, 2009.

BARRETO, Maria Renilda Nery; ARAS, Lina Maria Brandão de. **Salvador, cidade do mundo: da Alemanha para a Bahia**. Hist. cienc. saúde-Manguinhos, Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, p. 151-172. 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-59702003000100005&lng=en&nrm=iso>. Acessado em 7 de agosto de 2020.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. São Paulo, SP: Malheiros Editores, 10ª Edição, 1994.

BRANDÃO, Paulo R. B. **Espacialidades e temporalidades da presença galega na cidade da Bahia**. Revista do Departamento de Geografia, Salvadors. l.], p. 9-19, 2006.

FERNANDES, Rosali B. **Processos recentes de urbanização em Salvador: O Miolo, região popular e estratégia da cidades**. Biblio 3W, Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales, Universidad de Barcelona, Vol. IX, nº 523, 20 de julio de 2004.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **O imigrante espanhol no cotidiano urbano brasileiro**. Brasil 500 anos, 2020. Disponível em: <https://brasil500anos.ibge.gov.br/territorio-brasileiro-e-povoamento/espanhois/o-imigrante-espanhol-no-cotidiano-urbano-brasileiro.html>. Acesso em: 4 ago. 2020.

MATOS, Ralfo. **Migração e Urbanização do Brasil**. Geografias, Belo Horizonte, jan-jun de 2012, p. 7-23.

RATTNER, Henrique. Desenvolvimento de comunidade no processo de urbanização: notas para uma crítica das teorias sociológicas do planejamento. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 16, ed. 3, 1976.

SAMPAIO, Theodoro. **História da Fundação da Cidade do Salvador**. Salvador: Tipografia Beneditina Ltda, 1949.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço**. Técnica e tempo. Razão e emoção. São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo, 2002.

SANTOS, Milton. **O Centro da Cidade do Salvador**. Estudo de Geografia Urbana. Salvador: Universidade Federal da Bahia, 1959.

SANTOS, Milton. **O retorno do território**. In. : SANTOS, Milton ; SOUZA, Maria A. ; SILVEIRA, Maria L. Território – Globalização e Fragmentação. São Paulo, Editora Hucitec, 1996, p.15 a 20.

SOUZA, Nali. **Economia regional: conceito e fundamentos teóricos**. Revista Perspectiva Econômica, Universidade do Vale do Rio dos Sinos, v. 11, n. 32, 1981, p. 67-102.

VASCONCELOS, Pedro de Almeida. **Pobreza Urbana e a formação de bairros populares em salvador na longa duração**. GEOUSP -Espaço e Tempo, São Paulo, No 20, p. 19 – 30, 2006.



Museus na Bahia: A pós modernidade e a intensificação das atividades associadas a economia criativa

Museums in Bahia: Post-modernity and the intensification of activities associated with the creative economy

Crisley Tatiana Dias Mota

Mestre em Geografia pela Universidade Federal de Sergipe – UFS.

Professora da Secretaria Estadual de Educação da Bahia/Brasil

Email: crisleytati@yahoo.com.br

Suzana Gomes Cruz

Especialista em Gestão da Qualidade e Certificações, Universidade Jorge Amado.

Consultora e Auditora da Infocus Consultoria, Brasil.

Email: suzanagcruz14@gmail.com

Resumo

A pós-modernidade se apresenta através da subjetividade, sensibilidade, experiências e por ser eclética. Esse contexto é favorável para a criatividade que tem recebido diferentes graus de importância ao longo da história da humanidade. A economia criativa visa a integração de vários agentes que estimulam as possibilidades de captação de recursos e a geração de emprego e renda. Na economia criativa, são estruturados os setores criativos nucleares, cujas atividades produtivas têm como processo principal a geração de valor simbólico, que resulta na produção de riqueza cultural e econômica. Para a compreensão do tema, o objetivo deste artigo é associar a pós modernidade a intensificação das atividades criativas econômicas e suas manifestações através dos museus na Bahia. Essa investigação se justifica por motivar o pensamento para a possibilidade de que a pós modernidade seja um fator que contribuiu para que a criatividade e a economia criativa ganhem destaque na economia mundial no início do século XXI e de elementos que estão em volta desta prática como os museus que, enquanto instituições, são reconhecidos e tem seu potencial econômico aproveitado ou negligenciado em diferentes países. Na Bahia, os museus ainda demandam de reconhecimento, incentivos e investimentos. A metodologia teve a natureza qualiquantitativa por incluir métodos qualitativos, ao buscar o entendimento sobre a relação da pós modernidade com a economia criativa, sua manifestação na Bahia através dos museus e pelas definições, conceitos, significados, funções e valores, quanto quantitativos devido aos dados secundários quantificáveis, disponibilizados em sites oficiais como o do Ministério da Economia/Secretaria do Trabalho, Instituto Nacional de Geografia e Estatística – IBGE, Relação Anual de Informações Sociais – RAIS. Os resultados apontam para a possibilidade de que os trabalhadores do setor desenvolvam suas atividades na informalidade ou, assim como os museus, estejam vinculados e mantidos por outras instituições, como as universidades e centros de pesquisa.

Palavras-chave: 1. Economia Criativa, 2. Pós modernidade, 3. Museus, 4. Museus na Bahia.

Abstract

Postmodernity presents itself through subjectivity, sensitivity, experiences and being eclectic. This context is favorable for creativity that has received different degrees of importance throughout human history. The creative economy aims at the integration of several agents that stimulate the possibilities of fundraising and the generation of jobs



and income. In the creative economy, the nuclear creative sectors are structured, whose productive activities have as their main process the generation of symbolic value, which results in the production of cultural and economic wealth. To understand the theme, the objective of this article is to associate post-modernity with the intensification of creative economic activities and their manifestations through museums in Bahia. This investigation is justified by motivating thought for the possibility that postmodernity is a factor that contributed to the creativity and creative economy gain prominence in the world economy at the beginning of the 21st century and elements that surround this practice, such as museums, which, as institutions, are recognized and whose economic potential is exploited or neglected in different countries. In Bahia, museums still demand recognition, incentives and investments. The methodology had a qualitative and quantitative nature because it includes qualitative methods, seeking to understand the relationship between postmodernity and the creative economy, its manifestation in Bahia through museums and the definitions, concepts, meanings, functions and values, quantitative due to quantifiable secondary data, available on official websites such as the Ministry of Economy / Secretariat of Labor, National Institute of Geography and Statistics - IBGE, Annual List of Social Information - RAIS. The results point to the possibility that workers in the sector and museums are linked and maintained by other institutions, such as universities and research centers.

Keywords: 1. Creative Economy, 2. Post modernity, 3. Museums, 4. Museums in Bahia

1 INTRODUÇÃO

Os estudos sobre a realidade atual mostram que as transformações ocorridas no século XXI e suas consequências foram acompanhadas por uma série de mudanças no espaço global, atuando em diferentes escalas até o lugar, além das mudanças nas formas de organização do trabalho e nas perspectivas de adaptação na criatividade. Neste contexto criativo do início do século XXI, formas, manifestações, dinâmicas e flexibilidades cresceram de maneira expressiva em diferentes segmentos da sociedade. No entanto algumas áreas representativas como as associadas aos museus são pouco compreendidas e reconhecidas especialmente no caso do seu potencial econômico.

A criatividade tem recebido diferentes graus de importância ao longo da história da humanidade. Nos dias atuais, ganha conotações vinculadas à novas formas de captar recursos econômicos. Neste sentido, ela passa a receber atenção dos estudiosos pelas possibilidades de interferir ou reorganizar o espaço de acordo com os rumos que a sociedade envolvida pode direcionar suas ações, o que pode ser uma boa alternativa para a promoção de novos empregos e para o desenvolvimento através de atividades que incentive o crescimento econômico como o turismo, que é um tema importante quando se trabalha com a economia criativa e com suas formas de redução da pobreza. Para compreender essa situação é preciso considerar a organização pré-existente e as características da identidade de cada grupo social.

Em anos recentes, vê-se a predominância do pensamento plural com seus múltiplos significados e a valorização das experiências e das identidades, características singulares do pós-modernismo. A predominância de formas diferenciadas de pensar e de uma organização social característica deste período expõe uma situação produzida por uma realidade existente que dá sentido ao presente onde as ciências e as artes integraram as mudanças do século XX.

A economia da criatividade integra agentes apoiados na estrutura e nas relações com as redes que estão inseridas em um contexto de pós modernidade e a sua pluralidade do conhecimento se manifesta através de elementos como a cultura, a subjetividade, sensibilidade e experiências. Neste sentido, o problema da pesquisa é



saber se pós modernidade pode ser associada a intensificação das atividades criativas econômicas e suas manifestações podem ser consideradas através dos museus na Bahia. Essa análise faz referência à inserção de pessoas de diferentes grupos sociais aos setores criativos e a suas manifestações no âmbito da sociedade.

As atividades relacionadas a criatividade possuem características específicas. O desenvolvimento das atividades criativas como fator de utilização econômica aparece vinculado a elementos importantes, altamente correlacionados, que são o crescimento das necessidades de inserção no mercado. Para a compreensão do tema, o objetivo deste artigo é associar a pós modernidade a intensificação das atividades criativas econômicas e suas manifestações através dos museus na Bahia.

A metodologia aplicada para a realização desta pesquisa teve a natureza quali-quantitativa por incluir tanto métodos qualitativos, ao buscar um maior entendimento sobre a relação da pós modernidade com a economia criativa e como essa economia se manifesta na Bahia através dos museus e também por uma investigação sobre definições, conceitos, significados, funções e valores, quanto quantitativos devido a busca de uma compreensão através da coleta de dados secundários quantificáveis, disponibilizados pelo Ministério da Economia/Secretaria do Trabalho (BRASIL, 2020a) além de informações disponibilizadas pela Comissão Nacional de Classificação – CONCLA através do site do Instituto Nacional de Geografia e Estatística – IBGE (BRASIL, 2000b) o código da atividade econômica, a Classificação Nacional de Atividades Econômicas – CNAE dos museus. Também foi feita uma pesquisa no site da Relação Anual de Informações Sociais – RAIS na busca de informações para a confecção das tabelas presentes nesta pesquisa.

Essa investigação se justifica por motivar o pensamento para a possibilidade de que a pós modernidade seja um fator que contribuiu para que a criatividade e a economia criativa ganhem destaque na economia mundial no início do século XXI e de elementos que estão em volta desta prática como os museus que, enquanto instituições, tem seu potencial econômico aproveitado em diferentes países e o estado da Bahia ainda demanda e reconhecimento, incentivos e investimentos, mesmo tendo um bom número de instituições instaladas no estado.

2. Pós Modernidade e a Economia Criativa: dimensão simbólica e cultural

2.1. Dicotomia entre modernidade e pós modernidade

O século XX é marcado por mudanças, inovações e críticas as práticas estabelecidas quando são polêmicos os debates sobre os pontos representativos que definiram a modernidade mediante as transformações sociais dos séculos XIX e XX. Já a consciência pós-moderna considera o movimento, a reinvenção, inclusive das referências com a retomada de elementos tradicionais com novos componentes incorporados. Para Haesbaert (2006, p. 36) a crise social e teórica principalmente após a década de 1960 e a proposta do pós-modernismo baseiam-se em novas formas de agir e pensar, ou como uma condição da cultura no período pós-industrial. Neste itinerário, foi preciso identificar a diferenciação entre modernidade, pós modernidade e sua estruturação.

Para Giddens (1991), modernidade refere-se ao estilo de vida ou organização social que emergiu na Europa a partir do século XVII com influência mundial, onde os modos de vida não têm precedentes e as rápidas mudanças são de forte impacto para a sociedade mundial, tanto em extensionalidade quanto em sua intencionalidade. Sobre o plano extensional, essas mudanças estabeleceram formas de interconexão social que



abrangem todo o globo, já em termos intensionais, alteraram as características do cotidiano das pessoas. Giddens (*Ibid*) continua seu trabalho questionando a existência da pós modernidade, se ela realmente existe e aponta como uma das suas principais características pluralidade do conhecimento, sem a primazia da ciência, onde nenhuma versão de progresso pode ser declaradamente defendida. Além do mais, a pós modernidade apresenta um contexto social e político de valorização das preocupações ecológicas e de novos movimentos sociais em geral.

A polêmica entre modernidade e pós modernidade foi acirrada principalmente a partir da década de 1980 e o quadro 01 propõe de forma sintética uma comparação que permite reconhecer a dicotomia entre a modernidade e a pós modernidade. Neste quadro comparativo nota-se que a modernidade está associada ao domínio da racionalidade disciplinadora e a pós modernidade a uma abertura para o novo. Teóricos não faltam quando se trata de críticas a essa dicotomia. Contudo essa ambiguidade reaparece no modelo ocidental dominado pela busca da inovação tecnológica e da supremacia do urbano – industrial, com a emergência de movimentos de projeção da cultura, das artes e da criatividade revelando a impossibilidade da padronização da sociedade humana.

Quadro 01: Comparativo modernidade e pós modernidade

Modernidade	Pós modernidade
Sociedade industrial (domínio do setor secundário, proletariado e burguesia).	Sociedade pós-industrial (domínio do setor terciário, funcionários e tecnocratas)
Objetividade (significados padrões)	Subjetividade (múltiplos significados)
Controle repressão	Jogo (acaso), liberdade
Centralização estatal, macro políticas (objetivos gerais)	Privatização, micropolíticas (objetivos semelhantes)
Movimentos partidários de classe	Movimentos setoriais, culturais, ecológicos, territoriais
Consenso, eficácia (semelhanças, identidades)	Dissenso, criatividade (diferença, ambiguidade)
Arquitetura uniforme, padronizadora	Arquitetura e artes ecléticas
Racionalidade-teoria (explicação subordina a razão a paixão)	Sensibilidade, experiência (sedução, só o impulso e o prazer afirma a vida)

Adaptado HAESBAERT: 2006, p. 37.

Considerando que a pós modernidade presencia uma sociedade pós-industrial com considerações subjetivas e acompanhada de elementos culturais, ecléticos, associados a sensibilidade e a experiência, a criatividade se manifesta como uma característica presente neste período. Desta maneira logo foi captada pelos agentes econômicos no domínio do setor terciário. Nos países mais avançados economicamente, as indústrias da criatividade estão liderando o crescimento econômico, o emprego e o comércio (DUISENBERG, 2008, p. 64). Avanços econômicos que são impulsionados pela capacidade de inovações, aperfeiçoamento tecnológicos e capacidade criativa dos trabalhadores.

2.2. Economia Criativa: Estratégias para a geração de emprego e renda

A Organização das Nações Unidas com proposta de criar soluções para os problemas econômicos, sociais, culturais e de caráter humanitário e na busca pela



prática das disposições da Declaração Universal dos Direitos Humanos promulgou em 04 de dezembro de 1986 a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento. Segundo esta Declaração, os mecanismos de desenvolvimento devem respeitar os direitos de cada pessoa tanto no momento da promoção do desenvolvimento, como no momento de partilhar os benefícios resultantes deste desenvolvimento (ONU, 1986). Orientados pela experiência, a Constituição Brasileira de 1988 considera a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento (BRASIL, 2011a) no sentido de que além de ser um direito humano, é também um direito e dever do Estado.

Diante das propostas para o desenvolvimento, a economia criativa tornou-se elemento de discursão de órgãos e instituições espalhadas pelo globo. O Reino Unido possui uma organização internacional denominada de British Council que possui a Unidade de Economia Criativa e reconhece a economia criativa como parte determinante da economia mundial e afirma sobre sua importância como fonte geradora de emprego, renda, inclusão social e valorização da cultura (BRITISH COUNCIL, 2010). Desde 1997 o governo britânico tem a indústria criativa como uma das suas metas de políticas públicas e criou o Ministério da Criatividade para coordenar ações voltadas para o setor, principalmente após ter verificado certo declínio do setor manufatureiro.

De acordo com a definição adotada pela Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento UNCTAD, a economia criativa tem o potencial de fomentar o crescimento econômico, a criação de empregos, ao mesmo tempo em que promove a inclusão social, a diversidade cultural e o desenvolvimento humano. Nesse contexto, a “Economia Criativa é, portanto, a economia do intangível, do simbólico. Ela se alimenta dos talentos criativos, que se organizam individual ou coletivamente para produzir bens e serviços criativos” (BRASIL 2011a, p. 24).

Embora seja propagado que o Brasil é um país de alta diversidade com diferentes formas de manifestações dos seus grupos sociais, as atividades criativas nucleares ainda é um tema pouco discutido, mesmo se multiplicando no espaço urbano. A análise da demanda por serviços e produtos criativos faz referência à inserção de pessoas de diferentes idades e suas manifestações em diferentes lugares. Mesmo com o reconhecimento da importância da economia criativa, do potencial dos trabalhadores criativos e do mosaico cultural que o constituem, as pesquisas internacionais comprovam que o Brasil ainda está distante de se destacar no contexto mundial pela oferta de bens e serviços dos setores criativos (BRASIL, 2011a).

As atividades criativas nucleares de base cultural, por considerar os conteúdos simbólicos e a propriedade intelectual como suas atividades principais, formam um conjunto de atividades, que tem o potencial de fomentar o desenvolvimento econômico, a criação de empregos, a inclusão social e uma nova organização do sistema de redes.

Dentro da Economia Criativa são estruturados os setores criativos nucleares, os quais são essencialmente criativos: “setores cujas atividades produtivas tem como processo principal um ato criativo gerador de valor simbólico, elemento central da formação do preço, e que resulta em produção de riqueza cultural e econômica” (BRASIL, 2011a).

Para o Ministério da Cultura (BRASIL, 2011B, p. 23) a economia criativa parte das dinâmicas culturais, sociais e econômicas e se formam a partir do ciclo de criação, produção, distribuição, difusão e consumo tanto dos bens como dos serviços com suas dimensões simbólicas provenientes dos setores criativos.

A Organização das Nações Unidas Para a Educação, Ciência e a Cultura – UNESCO, em 1986, definiu um escopo de setores e atividades associadas à economia



criativa, o qual é atualizado de acordo com a evolução deste mercado. O Quadro 02 apresenta algumas das atividades mapeadas em 2009 (Brasil, 2011a).

Quadro 02: Atividades Associadas aos Setores Criativos Nucleares – UNESCO 2009

Setores Criativos Nucleares

Atividades Associadas

Macrocategorias

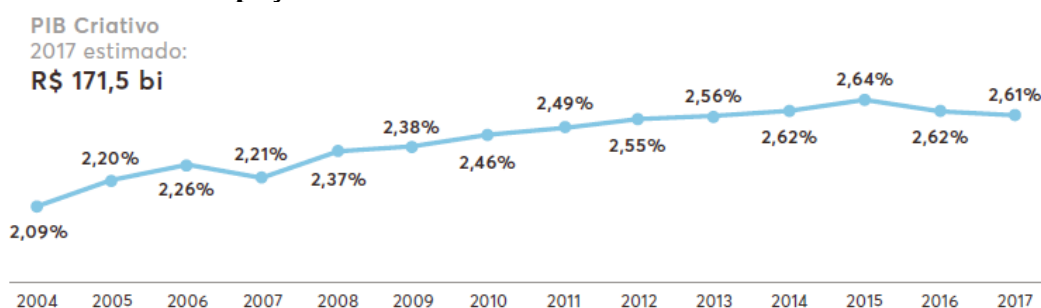
Patrimônio Natural e Cultural

- Museus
- Sítios históricos e arqueológicos
- Paisagens Culturais
- Patrimônio Natural

Fonte: Adaptado de Brasil, 2011a.

Consciente da potencialidade da economia criativa e, por consequência o desenvolvimento das indústrias criativas no Brasil, a Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN), elaborou, em 2011, um estudo inédito, intitulado: A Cadeia da Indústria Criativa no Brasil, no qual foram estabelecidas as indústrias criativas as atividades “que têm sua origem na criatividade, na perícia e no talento individual e que possuem um potencial para criação de riqueza e empregos através da geração e da exploração de propriedade intelectual” (FIRJAN, 2012).

Gráfico 1: Participação do PIB Criativo no PIB Total Brasileiro – 2004 a 2017



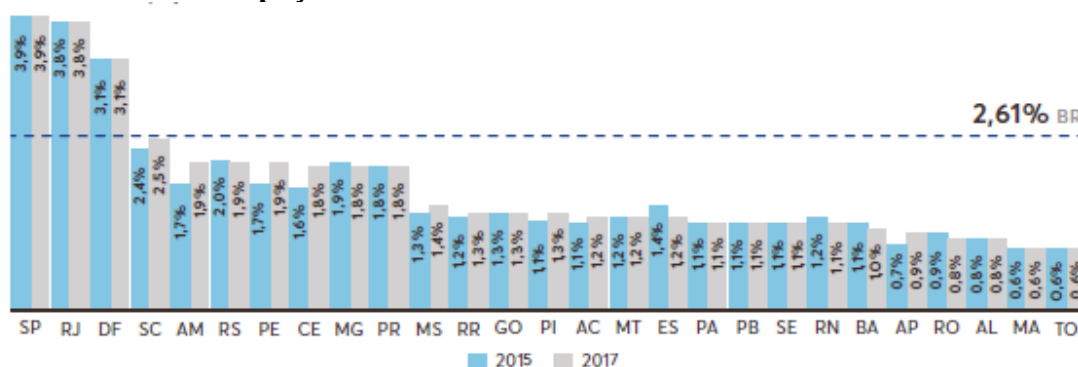
Fonte: Firjan (2019)

No atual cenário de reestruturação das empresas em busca de sua sobrevivência no mercado, os trabalhadores criativos e a inovação têm sido o foco principal. Diante disto, verifica-se nas últimas décadas o aumento da contribuição da indústria criativa no PIB nacional, conforme ilustrado no Gráfico 1, representando, em 2017, a importância de R\$ 171,5 bilhões de reais. (FIRJAN, 2019)

Ao observar o Gráfico 2 percebe-se que a concentração da participação estimada do PIB Criativo concentra-se nos Estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Distrito Federal, e a Bahia contribui apenas com 1,1%.



Gráfico 2: Participação do PIB Criativo no PIB Total Brasileiro – 2004 a 2017



Fonte: Firjan (2019).

A economia criativa é uma produção social cujo produto final é uma variedade de itens com características específicas daqueles que a produziram. Sendo um conjunto de atividades tem o potencial de favorecer o conhecimento e a educação, de fomentar o desenvolvimento econômico, a criação de empregos, a inclusão social e uma nova organização espacial. Por isso este tema está presente nas discussões de governos, entidades, instituições e das ciências para compreender e propulsionar o seu desenvolvimento.

2.3 Estudo sobre Museus: Análises, conceitos e contribuições

Diferentes correntes de incentivo ao conhecimento consideram o papel educativo e pedagógico dos museus fundamentados em diferentes elementos onde os métodos de pesquisa são diversificados e se diferem em diferentes escalas. Por isso tornaram-se espaços educativos oferecendo oportunidades de aprendizagem e de igualdade através do conhecimento. Por isso, os museus na atualidade estão associados a funções educativas a culturais onde o aprendizado e a educação formal e informal acontecem naturalmente. São agentes que complementam o processo de aprendizagem. Outra função dos museus é se apresentar como veículo de comunicação, de ideias e de conhecimento. Portanto cabe aos museus, juntamente com outras instituições educativas, fazer sua parte na desmonopolização das ciências através das diferentes formas de diálogo entre a sociedade e o conhecimento (GUAPO, 2009).

O próprio espaço do museu pode ser considerado um instrumento de mediação entre o conhecimento leigo e o conhecimento científico, sendo possível também a mediação pedagógica pelo uso intensivo da linguagem tanto a falada como a escrita (Alves et al, 2020, p.04).

O Conselho Internacional de Museus (ICOM) de 2007, define de museu como uma instituição “sem fins lucrativos, a serviço da sociedade e do seu desenvolvimento, aberta ao público, que adquire, conserva, estuda, expõe e transmite o patrimônio material e imaterial da humanidade e do seu meio, com fins de estudo, educação e deleite” (DESVALLÉES; MAIRESSE, 2013).

Os conceitos chave relacionados aos museus envolve elementos diferenciados e que podem ser utilizados de forma inadequada, por isso é preciso diferenciar as palavras comumente usadas. Para Desvallées, (2013, p. 61) a palavra museu se refere a instituição ou estabelecimento, museologia significa o estudo do museu e museografia é a sua prática.



Os museus são bens culturais e normalmente não estão associados a formas capitalistas de aquisição do lucro, no entanto são instituições capazes de gerar recursos econômicos diretos, pois são geradores de emprego e renda para aqueles que atuam diretamente no setor, e indiretos por causa dos ganhos coletivos, mesmo não fazendo parte do planejamento da aquisição do lucro. “Em economia, os museus são caracterizados como bens culturais que produzem impactos econômicos e sociais diretos e indiretos para a sociedade” (BRASIL, 2014, p. 19).

Para ser reconhecido enquanto museu, essa instituição precisa estar associada aos trabalhos do patrimônio cultural, sem fins lucrativos, mesmo que sejam capazes de gerar recursos econômicos com suas atividades. O Estatuto de Museus, criado em 2009, é uma legislação específica das atividades associadas aos museus brasileiros, utilizados pelo Instituto Brasileiro de Museus – Ibram é apresentado pela Lei n.º 11.904, que estabelece:

Consideram-se museus, para os efeitos desta Lei, as instituições sem fins lucrativos que conservam, investigam, comunicam, interpretam e expõem, para fins de preservação, estudo, pesquisa, educação, contemplação e turismo, conjuntos e coleções de valor histórico, artístico, científico, técnico ou de qualquer outra natureza cultural, abertas ao público, a serviço da sociedade e de seu desenvolvimento. Parágrafo único. Enquadrar-se-ão nesta Lei as instituições e os processos museológicos voltados para o trabalho com o patrimônio cultural e o território visando ao desenvolvimento cultural e socioeconômico e à participação das comunidades (BRASIL, 2011 apud BRASIL, 2014, p.29).

A função dos museus é o estímulo ao trabalho criativo, que a princípio se apresenta no indivíduo e em um segundo momento na sociedade. São referências de uma identidade e tem também a função de contribuir com a formação da consciência crítica sobre a cultura. Neles, as memórias históricas e culturais são lembradas através das coleções de objetos como fotografias, pinturas, armas, instrumentos musicais e tantos outros elementos com valores atribuídos, sejam eles afetivos, culturais, ou simplesmente materiais, o que justifica a necessidade de sua preservação ao longo do tempo. Os museus além de estimular a criatividade, o conhecimento e o aprendizado, também são capazes de estimular o pensamento crítico dos seus visitantes. “Os museus integram o sistema de produção e difusão cultural de uma determinada região e são importantes coadjuvantes no processo de formação e educação da sociedade, contribuindo para o aumento da coesão social e da afirmação da cidadania e das identidades sociais” (BRASIL, 2014).

O papel dos museus para a organização do espaço e para sua vertente econômica que, vale lembrar, não se aplica a lógica do lucro, associa-se aos impactos econômicos diretos, por causa de uma cadeia produtiva que indica as possibilidades de estímulo a produção cultural e a geração de emprego e renda.

Quando um equipamento cultural público, como um museu, é implantado em uma determinada região, gera, conseqüentemente, um fluxo financeiro direto para o território. Esse tipo de fluxo, na forma de salário e emprego, manutenção do equipamento cultural, entre outros, incentiva os níveis de atividade econômica e



criativa do local onde essa atividade foi instalada. Somam-se ainda, além desses, a geração adicional indireta de emprego, renda, turismo, vida noturna, restaurantes, e de toda uma gama de atividades beneficiadas, que leva a um efeito multiplicador importante e que pode ser enquadrado no rol de impactos socioeconômicos dessa atividade. Esse conjunto de impactos diretos e indiretos enseja a requalificação urbana do entorno do museu, o efeito sistêmico positivo provocado pela sua atuação. Além de trazerem um fluxo financeiro direto, os museus também contribuem para um processo de valorização das áreas adjacentes e dinamização de diversos setores da Economia Criativa (BRASIL, 2014, p.20).

Nesta perspectiva, acrescenta-se as funções dos museus, a abrangência das dimensões sociais, econômicas e culturais, que são capazes de enriquecer os elementos dinâmicos do espaço urbano. Quando um museu é implantado em determinada cidade gera-se um incentivo a atividades econômicas e criativas através dos impactos diretos e indiretos e do efeito multiplicador destas atividades, como a requalificação urbana em seu entorno e os aspectos positivos desta requalificação “Além de trazerem um fluxo financeiro direto, os museus também contribuem para um processo de valorização das áreas adjacentes e dinamização de diversos setores da Economia Criativa” (BRASIL, 2014, p. 20). Para exemplificar essa requalificação, pode-se citar, além do desenvolvimento de atividades culturais, a valorização dos preços dos imóveis, segurança pública e o desenvolvimento e qualificação de uma estrutura turística como hotéis, bares e restaurantes.

3 METODOLOGIA

A pesquisa realizada para a elaboração deste artigo teve a natureza qualiquantitativa por incluir tanto métodos qualitativos quanto quantitativos. Qualitativa por buscar um maior entendimento sobre a relação da pós modernidade com a economia criativa e como essa economia se manifesta na Bahia através dos museus, enquanto instituições, baseando-se de uma investigação sobre definições, conceitos, significados, funções e valores. Quantitativa por buscar uma maior compreensão através da coleta de dados secundários quantificáveis, a disposição em sites oficiais, como os disponibilizados pelo Ministério da Economia/Secretaria do Trabalho (BRASIL,2020a), que foram reunidas e analisadas.

Com o objetivo de compreender a associação da a pós modernidade a intensificação das atividades criativas econômicas e suas manifestações através dos museus na Bahia, a delimitação no espaço foi o estado da Bahia com seus 417 municípios e a delimitação no tempo foi 2008 a 2018. Para isso buscou-se informações na Comissão Nacional de Classificação – CONCLA disponibilizada pelo site do Instituto Nacional de Geografia e Estatística – IBGE (BRASIL, 2000b) o código da atividade econômica, a Classificação Nacional de Atividades Econômicas – CNAE dos museus. Do mesmo modo foi realizada uma pesquisa no site da Relação Anual de Informações Sociais – RAIS na busca de informações para a confecção das tabelas presentes nesta pesquisa, que forneceram a base para os resultados e as discussões.

Os indicadores utilizados para a análise da situação dos museus no estado da Bahia apresentam-se como necessários, neste caso, para revelar quantos museus tem no



estado no período delimitado por essa pesquisa de 2008 a 2018, ano a ano, de acordo com as tabelas apresentadas, mas inaptos para revelar quais são esses museus.

4 ANÁLISE DAS INTERFERÊNCIAS DOS MUSEUS: POSSIBILIDADES E APROVEITAMENTO NO ESTADO DA BAHIA

No decorrer dos últimos anos, é crescente o número de trabalhadores do setor criativo, um setor que ajuda o fortalecimento de uma rede que pode encorajar o poder público e instituições particulares para que os trabalhadores vinculados ao setor dos museus, enquanto instituições, se integram ao sistema dos trabalhadores formais.

Segundo a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) disponibilizada pela Secretaria do Trabalho através do Ministério da Economia, entre os anos de 2008 a 2018, a evolução do número de estabelecimentos no estado da Bahia, segundo a subclasse museu, apresentada na Tabela 01, teve um número mínimo de dois estabelecimentos nos anos de 2011, 2012 e 2018 e um número máximo de cinco estabelecimentos no ano de 2010, com variações anuais que podem chegar a 100%. Uma reflexão sobre esses dados disponibilizados pelos órgãos oficiais provoca uma série de questionamentos como: em todo o estado só existiram no máximo cinco museus no ano de 2010? No ano de 2018 só existiam dois museus no estado da Bahia? O conhecimento empírico pode mostrar através de uma visita somente a capital do estado, Salvador, que existem muito mais museus na cidade do que a quantidade apresentada pelos dados oficiais para todo o estado, o que provoca questionamentos sobre o porquê destas disparidades. Os dados oficiais confrontados com o conhecimento empírico podem suscitar vários questionamentos e a busca de novos esclarecimentos. Neste sentido cabe lembrar que os museus não costumam ser instituições que variam em número de um ano para o outro. Na prática, essas instituições são estáveis e duradouras podendo chegar a décadas e até séculos de existência em alguns países.

O número de vínculos ativos e sua variação anual no estado na Bahia, entre os anos de 2008 e 2018 segundo a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) disponibilizada pela Secretaria do Trabalho através do Ministério da Economia apresentados aqui na Tabela 01 apresenta o máximo de 48 vínculos de no ano de 2015 e o mínimo de 13 vínculos em 2017. Mesmo oferecendo emprego e renda, o número de vínculos é reduzido diante das possibilidades da capacidade que a Bahia tem para contribuir para a vitalidade econômica do setor. Apresenta também uma variação de 4,3% no ano de 2015 em relação ao ano anterior e de 253,8% no ano de 2018 em relação ao ano anterior. A apresentação destes dados mostra disparidades para mais como para menos entre os anos de 2008 e 2018.



Tabela 01 – Evolução do número de estabelecimentos, vínculos ativos e sua variação anual, segundo a subclasse museu (CNAE2.0, 9102-3/01) – Bahia – 2008-2018

Ano	Estabelecimentos		Vínculos Ativos	
	Museus	Var. %	Empregos	Var. %
2008	4	—	20	—
2009	4	0,0%	37	85,0%
2010	5	25,0%	24	-35,1%
2011	2	-60,0%	16	-33,3%
2012	2	0,0%	19	18,8%
2013	4	100,0%	31	63,2%
2014	4	0,0%	46	48,4%
2015	4	0,0%	48	4,3%
2016	4	0,0%	24	-50,0%
2017	4	0,0%	13	-45,8%
2018	2	-50,0%	46	253,8%

Fonte: Ministério da Economia, Secretaria do Trabalho - Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), 2008-2018. BRASIL 2020

Essas disparidades aumentam quando se compara os dados da evolução do número de estabelecimentos com número de vínculos ativos e sua variação anual no estado na Bahia, entre os anos de 2008 e 2018 segundo a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) disponibilizada pela Secretaria do Trabalho através do Ministério da Economia apresentados aqui na Tabela 01. Nos dados apresentados, o ano de 2018 teve uma redução de 50% no número de estabelecimentos saindo de quatro para dois estabelecimentos em todo o estado da Bahia. No entanto, neste mesmo ano, houve um aumento no número de vínculos ativos de 253,8%.

A evolução nominal da remuneração mínima, média, máxima e da massa salarial, com suas variações anuais do estado da Bahia, segundo a subclasse dos museus e de acordo a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), fornecido pelo Ministério da Economia, Secretaria do Trabalho entre os anos de 2008 a 2018, mostra que houve uma evolução positiva dos valores segundo os dados apresentados na Tabela 02. Vale ressaltar que esses valores não foram corrigidos pela inflação, pois essas correções não estavam sendo disponibilizadas pelo Banco Central no período de elaboração desta tabela. Esses dados apresentados confirmam as possibilidades que os museus oferecem para a de geração de renda, no entanto há uma redução dos valores mínimos pagos que aparecem nos anos de 2012 com -6,5%, 2013 com - 60,7% e 2014 com -10,0%. Esses valores apresentam um crescimento substancial nos anos de 2016, quando a renda mínima é de 952 reais, 2017 quando a renda mínima é de 1.028,8 reais e 2018 quando a renda mínima é de 1.035,0 reais.



Tabela 02 – Evolução nominal da remuneração mínima, média, máxima e da massa salarial, suas variações anuais, segundo a subclasse museu (CNAE2.0, 9102-3/01) – Bahia – 2008-2018

Ano	Remuneração						Massa Salarial	
	Mínima		Média		Máxima		Quantia	Var. %
	Quantia	Var. %	Quantia	Var. %	Quantia	Var. %		
2008	R\$ 415	—	R\$ 1.151	—	R\$ 4.148	—	R\$ 21.862	—
2009	R\$ 498	19,9%	R\$ 2.304	100,2%	R\$ 6.720	62,0%	R\$ 82.938	279,4%
2010	R\$ 619	24,5%	R\$ 2.397	4,0%	R\$ 7.560	12,5%	R\$ 57.528	-30,6%
2011	R\$ 923	49,0%	R\$ 2.601	8,5%	R\$ 7.560	0,0%	R\$ 41.621	-27,7%
2012	R\$ 864	-6,5%	R\$ 2.315	-11,0%	R\$ 6.333	-16,2%	R\$ 41.671	0,1%
2013	R\$ 339	-60,7%	R\$ 1.886	-18,5%	R\$ 6.907	9,1%	R\$ 56.592	35,8%
2014	R\$ 305	-10,0%	R\$ 1.696	-10,1%	R\$ 7.462	8,0%	R\$ 76.337	34,9%
2015	R\$ 331	8,3%	R\$ 1.953	15,1%	R\$ 8.212	10,0%	R\$ 91.794	20,2%
2016	R\$ 952	187,7%	R\$ 2.877	47,3%	R\$ 9.105	10,9%	R\$ 66.164	-27,9%
2017	R\$ 1.029	8,1%	R\$ 2.617	-9,0%	R\$ 9.230	1,4%	R\$ 31.400	-52,5%
2018	R\$ 1.035	0,6%	R\$ 2.127	-18,7%	R\$ 9.461	2,5%	R\$ 91.449	191,2%

Fonte: Ministério da Economia, Secretaria do Trabalho - Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), 2008-2018. BRASIL 2020

Através da Tabela 03 é possível confirmar as oportunidades e possibilidades que os museus oferecem para revigorar a oferta de trabalho e de fonte de renda como suportes para o crescimento econômico.

A evolução, por faixa etária do trabalhador, no cadastro de emprego formal, segundo a subclasse museu no estado da Bahia entre os anos de 2008 e 2018 demonstrado na Tabela 03, conforme a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), apresentado pelo Ministério da Economia através da Secretaria do Trabalho mostra que até 2012 havia uma predominância das faixas etárias entre os vinte e cinco aos sessenta e quatro anos, a partir de 2013, observa-se um aumento do número de vínculos entre os dezoito e vinte e quatro anos, com exceção do ano de 2017, e a partir de 2015 observa-se, mesmo que de forma reduzida, a presença de vínculos de pessoas acima dos sessenta e cinco anos. Essas mudanças indicam a possibilidade de inserção tanto do jovem como do idoso no mercado de trabalho formal, uma das bases do processo de inclusão social.



Tabela 03 – Evolução do estoque de emprego formal, segundo a subclasse museu (CNAE2.0, 9102-3/01), por faixa etária do trabalhador – Bahia – 2008-2018

Ano	Faixa Etária						Total
	De 18 a 24 anos	De 25 a 29 anos	De 30 a 39 anos	De 40 a 49 anos	De 50 a 64 anos	65 anos ou mais	
2008	0	4	4	8	4	0	20
2009	2	7	9	13	6	0	37
2010	0	5	4	12	3	0	24
2011	0	3	6	5	2	0	16
2012	0	2	8	4	5	0	19
2013	3	6	10	7	5	0	31
2014	8	8	18	7	5	0	46
2015	6	10	17	10	4	1	48
2016	2	2	8	4	6	2	24
2017	0	2	2	2	6	1	13
2018	4	11	14	7	9	1	46

Fonte: Ministério da Economia, Secretaria do Trabalho - Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), 2008-2018. BRASIL 2020

Tabela 04 – Evolução do estoque de emprego formal, segundo a subclasse museu (CNAE2.0, 9102-3/01), por nível de instrução do trabalhador – Bahia – 2008-2018

Ano	Ensino						Total
	Fundamental Incompleto	Fundamental Completo	Médio Incompleto	Médio Completo	Superior Incompleto	Superior Completo	
2008	4	0	1	6	0	9	20
2009	2	0	1	10	0	24	37
2010	1	0	1	7	0	15	24
2011	0	0	0	3	0	13	16
2012	0	0	0	4	0	15	19
2013	0	1	0	8	1	21	31
2014	1	2	2	14	2	25	46
2015	3	2	3	13	3	24	48
2016	0	1	0	8	1	14	24
2017	0	0	0	2	0	11	13
2018	0	0	0	30	0	16	46

Fonte: Ministério da Economia, Secretaria do Trabalho - Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), 2008-2018. BRASIL 2020

Uma análise sobre os níveis de instrução do trabalhador, segundo a evolução do volume de empregos formais no setor dos museus no estado da Bahia, entre os anos de 2008 e 2018 demonstrado na Tabela 04, conforme a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), mostra que o número de empregos formais do setor nos níveis fundamental a médio incompleto é pequeno ou nulo, apresentando poucas variações durante a década de 2008 a 2018. No entanto, quando a análise considera o número de registro dos empregos com o nível de instrução do superior completo tem-se a maioria dos registros durante toda a década.



As análises apresentadas demonstram que existe uma relação necessária entre espaço, tempo e sociedade, na medida em que a produção da vida não é só a produção de bens e mercadorias, mas de relações sociais através da cultura e da criatividade. Nessa concepção, percebe-se uma dinâmica social ao longo da história, onde os indivíduos sempre produziram um mundo, com ideias e modos de interpretação distintos e ao mesmo tempo integrados pelo ciclo do avanço da humanidade aliados a um modo de vida que faz parte do seu cotidiano.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O mundo no contexto do século XXI está relacionado ao pensamento, as reflexões e a superação dos limites, mas a consciência sobre as possibilidades de solução e sobre as perspectivas futuras fazem parte do cotidiano que pode mudar de forma mais rápida que em períodos anteriores. Esses são elementos típicos da pós modernidade.

O reconhecimento das identidades e das potencialidades dos setores criativos são capazes de gerar respostas positivas e rápidas para a geração de emprego e renda agregando atividades ao objetivo de elevar do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Nesse sentido, foram criadas medidas destinadas à preservação do patrimônio histórico, preservação das tradições culturais, apoio e divulgação de festas tradicionais, artesanato e outras iniciativas como o reconhecimento dos museus, enquanto instituições que estimulam o conhecimento, o processo criativo e o desenvolvimento socioeconômico local e regional.

A correlação entre tempo e espaço demonstra uma articulação nitidamente interativa e com a força geradora de possibilidades dos museus, enquanto patrimônio. Logo, seria um elemento da organização do trabalho criativo por possuir a capacidade de promover a interação entre passado, presente e futuro compondo um acervo acumulado de possibilidades e singularidades tornando-se um instrumento de geração e incentivo a novas possibilidades. Neste sentido, independente da forma como os museus são definidos e classificados, não há controvérsias quanto ao fato do seu potencial educativo e pedagógico. A sua relação com a economia criativa não é algo novo, mas o que é novo é a natureza e extensão desta relação que combinam suas capacidades para a geração de emprego e renda e a possibilidade de afastar muitas pessoas da condição de pobreza e exclusão.

Neste sentido a pós modernidade pode sim ser associada a intensificação das atividades criativas econômicas quando se compara as características de ambas, apresentadas por diferentes autores. No entanto, são poucos os elementos, segundo dados secundários fornecidos pelos sites oficiais do Brasil, para que se possa afirmar que a intensificação das atividades criativas econômicas e suas manifestações estão associadas aos museus da Bahia.

Uma consideração que também precisa ser feita é que os dados oficiais confrontados com o conhecimento empírico podem suscitar vários questionamentos e a busca de novos esclarecimentos. No entanto é possível considerar que, através do número reduzido nos cadastros oficiais, boa parte dos trabalhadores do setor desenvolvem trabalhos informais ou estão vinculados a outras instituições. Da mesma forma que seja possível que o número reduzido de museus enquanto instituições cadastradas seja pelo fato que estão vinculados e mantidos por outras instituições, como as universidades e centros de pesquisa.

Um dos problemas que também precisa ser considerado também é que em alguns lugares, neste caso o estado da Bahia, existem ganhos produtivos reprimidos por



não aproveitar mais o potencial para o desenvolvimento de uma economia criativa. Ganhos que poderiam ser recuperados pelo estímulo ao reconhecimento dos museus através do desenvolvimento das ações entre os agentes e instituições, pois as características deste levantamento demonstraram a necessidade de renovação das análises sobre as repercussões dos elementos que estruturam os museus na Bahia. Nesta perspectiva, os setores criativos empregados ao setor dos museus não está somente associado aos elementos quantitativos, abarca também os itens de valores culturais, que podem impactar a geração de emprego e renda, bem como contribuir para o bem-estar social.

REFERÊNCIAS

ALVES, G. H. V. S.; CARLÈTTI, C.; RODRIGUES, M. C. S.; FRAGEL-MADEIRA, L.; COUTINHO-SILVA, R.; PEREIRA, G. R. **Os mediadores do Ciências Sob Tendas: análise de suas percepções acerca das contribuições de um museu de ciências universitário**. Research, Society and Development, v. 9, n. 8, e802986033, 2020 (CC BY 4.0) | ISSN 2525-3409 | DOI: <http://dx.doi.org/10.33448/rsd-v9i8.6033>

BRASIL. **Plano da Secretaria da Economia Criativa: políticas, diretrizes e ações, 2011-2014**. Brasília, Ministério da Cultura, 2011a.

_____. **Relatório de economia criativa 2010: economia criativa uma, opção de desenvolvimento**. – Brasília : Secretaria da Economia Criativa/Minc; São Paulo : Itaú Cultural, 2011b.

_____. **Museus e a dimensão econômica: da cadeia produtiva à gestão sustentável**. Instituto Brasileiro de Museus. Brasília, DF. Ibram, 2014.

_____. **Relação Anual de Informações Sociais (RAIS)**. Secretaria do Trabalho, Ministério da Economia, 2020a. Disponível em: <http://www.rais.gov.br/sitio/sobre.jsf>

_____. **Comissão Nacional de Classificação - CONCLA**. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2020b. Disponível em: <https://concla.ibge.gov.br/busca-online-cnae.html?subclasse=9102301&view=subclasse>

BRITISH COUNCIL. **A Economia Criativa: Um guia introdutório**. Série Economia Criativa e Cultural/1. Publicado pelo British Council. London, 2010.

Ultimo acesso julho, 2017.
http://creativeconomy.britishcouncil.org/media/uploads/files/Intro_guide_-_Portuguese.pdf

DE MASI, Domenico. **O Ócio Criativo**. Rio de Janeiro. SEXTANTE, 2000.

DESVALLÉES André; MAIRESSE, François. **Conceitos-chave de Museologia**. Comitê Brasileiro do Conselho Internacional de Museus. Conselho Internacional de Museus. Pinacoteca do Estado de São Paulo. Secretaria de Estado da Cultura: São Paulo, 2013. Disponível em: http://www.icom.org.br/wp-content/uploads/2014/03/PDF_Conceitos-Chave-de-Museologia.pdf



DUISENBERG, Edna dos Santos. **Economia criativa como estratégia de desenvolvimento**: uma visão dos países em desenvolvimento. REIS, Ana Carla Fonseca (Org.). São Paulo: Itaú Cultural, 2008.

FIRJAN. Mapeamento da Indústria Criativa. 2012. <https://www.firjan.com.br/EconomiaCriativa/downloads/MapeamentoIndustriaCriativa.pdf> Acesso em 29 jul 2019

FIRJAN. **Estudos e Pesquisas**: Mapeamento da Indústria Criativa. Rio de Janeiro: 2019. <https://www.firjan.com.br/EconomiaCriativa/downloads/MapeamentoIndustriaCriativa.pdf> Acesso em 29 jul 2019

FLORIDA, Richard. **A Ascensão da classe criativa**. Tradução de Ana Luiza Lopes. Porto Alegre, RS. L&PM, 2011.

GEDDES, Patrick Sir. **Cidades em Evolução**. Campinas, SP: Papirus, 1994.

GIDDENS, Anthony. **As consequências da modernidade**. São Paulo: Editora UNESP, 1991

GUAPO, Amanda Lúcia Gama Pereira Dias. **Avaliação museológica: estudo de caso: avaliação de exposição permanente do Museu da Ciência da Universidade de Coimbra "Segredos da luz e da matéria"**. Coimbra: 2009.

HAESBAERT, Rogério. **Territórios alternativos**. 2.ed. São Paulo: Contexto, 2006.

MORAES, Antonio Carlos Robert . **Geografia Pequena História Crítica**. 7º Edição. São Paulo: HUCITEC, 1987.

REZENDE, Adriana Conti; DECCACHE-MAIA, Eline. **Museus escolares no ensino de ciência: o caso do Museu de História Natural do Instituto Superior de Educação do Rio de Janeiro**. Research, Society and Development, v. 9, n. 7, e164973989, 2020 (CC BY 4.0) | ISSN 2525-3409 | DOI: <http://dx.doi.org/10.33448/rsd-v9i7.3989>.

UNESCO. **Recomendação referente à Proteção e Promoção dos Museus e Coleções, sua Diversidade e seu Papel na Sociedade**. Instituto Brasileiro de Museus, IBRAIM, 2017. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000247152>. Último acesso: 25/05/2020.

ONU. **DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS AO DESENVOLVIMENTO**, 1986. Declaração <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direito-ao-Desenvolvimento/declaracao-sobre-o-direito-ao-desenvolvimento.html>

WEBER, Max. Conceito e Categoria de Cidade. In. VELHO, Otávio Guilherme. (Org.). **O fenômeno urbano**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.



A importância da rede urbana na Amazônia oriental para organização dos serviços de saúde: o caso de Araguaína (TO)

The importance of the urban network in the eastern Amazon for the organization of health services: the case of Araguaína (TO)

Nathália Canêdo de Lima Silva

Arquiteta e Urbanista UFT, Brasil.

Mestranda em Planejamento e Desenvolvimento Regional e Urbano da Amazônia Unifesspa, Brasil.

Email: nathaliacanedo@unifesspa.edu.br

Resumo

Este artigo integra uma pesquisa em andamento que tem entre outros objetivos debater a importância da organização da rede urbana na Amazônia oriental, com ênfase nas cidades que exercem centralidade a partir da oferta de serviços de saúde, tomando como estudo de caso a cidade de Araguaína (TO). O trabalho tem uma natureza exploratória a fim de compreender o fenômeno dos processos de estruturação da rede urbana e dinâmicas regionais a partir dos serviços de saúde geralmente concentrados em cidades polos. Na primeira parte consideramos o papel de centralidade urbano-regional que Araguaína exerce dentro da rede urbana na Amazônia oriental, principalmente a partir da sua oferta de serviços. Na segunda parte tratamos da natureza dos serviços de saúde e sua regionalização no estado do Tocantins. Na terceira parte confrontamos a realidade do planejamento e a prática da regionalização dos serviços de saúde com base nos dados da pesquisa Regiões de Influência das Cidades 2018 e percebemos que Araguaína atrai muitos municípios além daqueles que compõem sua região de saúde, refletindo uma realidade urbano-regional complexa e multifacetada. Isso demonstra que estudos que possam subsidiar novas propostas de regionalização mais efetiva são de grande importância para uma melhoria da oferta desses serviços para a população.

Palavras-chave: Araguaína. Centralidade. Serviços de Saúde. Rede urbana. Regionalização.

Abstract

This article is part of an ongoing research that has, among other objectives, to debate the importance of organizing the urban network in the eastern Amazon, with an emphasis on cities that exercise centrality through the provision of health services, taking as a case study the city of Araguaína (TO). The work has an exploratory nature in order to understand the phenomenon of the structuring processes of the urban network and regional dynamics from the health services generally concentrated in central cities. In the first part, we consider the role of urban-regional centrality that Araguaína plays within the urban network in the eastern Amazon, mainly from its service offer. In the second part, we deal with the nature of health services and their regionalization in the state of Tocantins. In the third part, we confront the reality of planning and the practice of regionalization of health services based on data from the 2018 Cities Influence Regions survey, we realize that Araguaína attracts many municipalities in addition to those that make up their health region, reflecting a complex and multifaceted urban-region reality. This demonstrates that studies that can support new proposals for more effective regionalization are of great importance for improving the supply of these services to the population.

Keywords: Araguaína. Centrality. Health Services. Urban network. Regionalization.



1 INTRODUÇÃO

Este artigo integra uma pesquisa em andamento que tem entre outros objetivos debater a importância da organização da rede urbana na Amazônia oriental, com ênfase nas cidades médias que exercem centralidade a partir da oferta de serviços de saúde, tomando como estudo de caso a cidade de Araguaína (TO). As cidades médias têm por característica dentro da rede urbana fazer a intermediação entre cidades grandes e pequenas de tal forma, que passam a ampliar a seu papel dentro da rede a partir de uma série de mecanismos e são capazes de exercer um papel político, econômico, social e cultural de crescimento de toda a sua região (SPOSITO, 2010).

É a partir da expansão da fronteira induzida pelo movimento do capital e a difusão do Meio Técnico-Científico e Informacional (SANTOS, 2008) que há uma ampliação do processo de urbanização na Amazônia, gerando um conjunto de mudanças nas relações entre os aglomerados urbanos que diversificam as articulações entre cidades, o que leva não somente à relações de competição, geralmente caras ao sistema produtivo, mas também relações de complementariedade na medida em que a cidade se torna o espaço de confluência para ações e decisões de atores econômicos diversos (SPOSITO, 2010).

Nesse sentido, autores como Roberto Antero da Silva (2012) e Itamar Araújo Moraes (2014) apontam que a cidade de Araguaína, localizada na região norte do estado do Tocantins, já se configura com características de cidade média na medida em que é dotada de infraestrutura econômica urbana e regional que lhe confere centralidade por meio de sua concentração de comércio e serviços voltados ao apoio agropecuário e através de serviços de saúde e educação.

Entende-se que as cidades são um fenômeno social, político, cultural e econômico complexo que é muito maior do que a soma das suas partes, e que é no espaço urbano que ocorre uma série de processos sociais que criam funções espaciais que se expressam em formas espaciais, ou seja, criam atividades e suas materializações cuja distribuição espacial constitui a própria organização espacial urbana numa conexão homem-tempo-espaço-mudança. Parece, portanto, fundamental compreender como os processos e formas espaciais urbanos se relacionam com a função das cidades (CORRÊA, 1989).

Ao mesmo tempo, argumenta-se que a hierarquia urbana amazônica tem particularidades importantes tais quais: a carência de infraestrutura, principalmente em setores de transporte e comunicação, a vulnerabilidade de grande contingente populacional e as grandes distâncias geográficas entre seus núcleos urbanos (SATHLER *et al*, 2009). Acredita-se que essas particularidades podem influenciar fortemente as dinâmicas socioespaciais na região, seja promovendo uma maior centralidade de cidades, que talvez por outros critérios nem fossem caracterizadas como médias, seja nas dificuldades das cidades pequenas de oferecer até o mais básico de infraestruturas, equipamentos e os serviços urbanos.

Nesse sentido, tendo como referência os dados da pesquisa de Regiões de Influência das cidades (REGIC) de 2018 realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e dos dados do Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES) do Ministério da Saúde, percebe-se que Araguaína exerce importante centralidade na rede urbana que ela está inserida uma vez que funciona como polo de saúde na região. Ao mesmo tempo, percebe-se que essa realidade da rede não se reflete completamente nas atividades de planejamento da saúde, que tem como diretriz a descentralização que cria regiões de saúde. Isso se dá porque constata-se que “sozinho o



município não consegue garantir a integralidade de atenção a sua população” (TOCANTINS, 2015).

Dessa forma o Estado do Tocantins possui atualmente oito regiões de saúde com conformações distintas de serviços e interdependência de regiões onde estão os municípios que concentram serviços de alta e média complexidade. No entanto há um processo histórico e geográfico de limitação da produção-oferta de serviços de saúde no Estado devido a fatores como a grande extensão territorial, a baixa densidade demográfica, a fragilidade nos sistemas de apoio e logístico das redes de atenção à saúde, a pouca estrutura de unidades e serviços herdados da União e a dificuldade de implantação e manutenção de ações e serviços de saúde e recursos humanos. Além disso, percebe-se que Araguaína atende muitos municípios além daqueles da sua região e das outras regiões próximas, chegando por vezes, a atender municípios de estados vizinhos.

2 METODOLOGIA

O trabalho tem uma natureza exploratória a fim de compreender o fenômeno dos processos de estruturação da rede urbana e dinâmicas regionais a partir dos serviços de saúde geralmente concentrados em cidades polos.

Inicia-se fazendo considerações a respeito da constituição de Araguaína dentro da rede urbana da porção norte dos vales dos rios Araguaia e Tocantins e das particularidades dessa rede (AGUIAR *et. al.*, 2020; SPOSITO, 2010; SILVA, 2012). A partir dos conceitos de centralidade (CHRISTALLER, 1966; ABLAS, 1982; CORRÊA, 1989) pretende-se entender a hierarquia urbana na região e compreender como as localizações dos serviços de saúde impactam na organização dos fluxos e na organização da rede. No segundo momento, discutiremos sobre os processos de descentralização e regionalização da saúde e seu impacto socioespacial para a formação de centralidades de cidades como Araguaína. No terceiro momento, analisaremos como a concentração e a centralização espacial e econômica ocorre em Araguaína a partir das atividades de saúde. Baseado nos dados da pesquisa de Regiões de Influência das Cidades (REGIC) 2018 realizada pelo IBGE, especialmente aqueles referentes à região da Amazônia Legal e dados da Secretaria de Saúde do Tocantins e do DataSUS e Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES) do Ministério da Saúde.

3 ARAGUAÍNA NA REDE URBANA

O processo de urbanização amazônico recente, especialmente influenciado por ações do Estado que fomentaram migrações e planos desenvolvimentistas na segunda metade do século XX, além da criação de uma nova unidade federativa, acabaram por constituir e consolidar espaço de grandes fluxos dos mais importantes do centro norte do país. Nesse contexto, Araguaína se encontra na região de encontro dos rios Araguaia e Tocantins, área constituída pelos estados de Tocantins, Maranhão e Pará e faz parte de uma rede urbana complexa e multifacetada que se desenvolveu principalmente a partir da constituição de uma malha rodoviária que permitiu a possibilidade de integração de centros locais, sub-regionais e regionais além de uma realidade particular daquilo que se poderia considerar rural (SILVA, 2012; MORAES, 2014).

Para Sposito (2010) a difusão do meio técnico-científico-informacional acelerou a globalização e com isso houve a



“[...] diversificação dos tipos de articulações possíveis entre cidades, no âmbito de uma mesma rede ou de redes urbanas diferentes, pode se dar em função de relações tanto competitivas, tão caras ao novo sistema produtivo, como relações de sinergia que geral complementariedade de ações realizadas em diferentes pontos do mundo. Não se trata da substituição de redes urbanas hierárquicas por outros tipos de redes, mas da combinação complexa e contraditória de fluxos que se estabelecem tanto no sentido hierárquico, como no sentido horizontal ou transversal, uma vez que uma mesma cidade é o espaço de ação e decisão de atores econômicos que se relacionam em diferentes escalas.” (SPOSITO, 2010, p. 53)

Essa malha complexa permitiu que a busca por bens e serviços se expandisse para além das cidades, criando dinâmicas de complementaridade e competição entre cidades que passam a exercer importância regional devido a sua centralidade. Araguaína por exemplo, passa a ser um polo de saúde, enquanto cidades como Imperatriz e Marabá prestam serviços aeroportuários para a região. Ao mesmo tempo, as três cidades são núcleos agropecuários e emergem como importantes centros-sub regionais (SILVA, 2012).

Christaller (1966) considera que a centralidade é intrínseca ao urbano e ela ocorre a partir de uma demanda presente numa certa região e a cidade seria o local de oferta para suprir essas demandas. Daí surgiram os chamados lugares centrais, como aqueles lugares que tem como sua principal função atuarem como o centro de uma região. Esses lugares, por meio da sua “importância” formariam então uma hierarquia onde aqueles de maior importância no fornecimento de bens e serviços, em uma ordem maior do que aqueles de com menor oferta de funções centrais e o conjunto desses lugares formariam uma espécie de rede.

Corrêa (1989) acredita que existe uma rede urbana quando: há uma economia com uma produção que permite ao menos um grau mínimo de divisão territorial do trabalho; há a existência de pontos fixo no território onde esses negócios são feitos, esses pontos tendem a concentrar outras atividades vinculadas a esses negócios como comércio, serviços e produção industrial, além de controle político-administrativo e ideológico e finalmente quando há uma articulação mínima entre os núcleos através da circulação. Essa articulação vai gerar a diferenciação entre os núcleos urbanos que gera a hierarquização e especialização funcional.

Nesse sentido a rede urbana constituída na região de encontro dos rios Araguaia e Tocantins, através dos seus fluxos em busca de bens e serviços, não se limitam a fronteiras estaduais e atua em conjunto com a constituição de centralidades significativas para a realidade da região. Esse ponto é significativo na compreensão da oferta de serviços de saúde na medida em que é um fator que dificulta o processo de regionalização dos serviços (AGUIAR *et. al.*, 2020).

Além disso, há que se ponderar até que ponto aquilo que Satheler *et. al* (2009) consideram como particularidades e diferenças na hierarquia urbana amazônica podem impactar na localização desses serviços dentro da rede, e o impacto que isso tem na população. Essas particularidades, segundo eles, partem de um olhar precipitado de que a rede urbana amazônica é composta por várias cidades médias e centros locais de forte interação. No entanto, fatores como as grandes distâncias que separam as capitais das demais cidades e vilas, a carência de uma infraestrutura nos setores de comunicação e transporte em grandes porções do território e a grande quantidade de população carente de recursos materiais e educacionais seriam limitadores da participação da população nos fluxos.



Ao mesmo tempo, há que se considerar que Araguaína consegue esse papel na rede por uma conjunção de fatores que vão desde as suas transformações socioespaciais a partir dos anos 1970 com a implantação da rodovia BR-153 até a posição estratégica favorável à circulação da força de trabalho que vinha do nordeste brasileiro, e conectá-los ao centro-sul do país. Essa função de apoio logístico acabou por promover um adensamento da população e ela passa a ofertar cada vez mais serviços bancários, de transporte e comunicação.

Na época da criação do estado, Araguaína foi apontada como opção para se tornar a nova capital do Estado devido a sua forte influência econômica e política na região, no entanto isso acabou não se concretizando. Hoje, ela exerce forte influência econômica nas cidades da região e concentra funções urbanas, ou seja, quase todas as atividades comerciais, administrativas e financeiras além de serviços sociais existentes na área. Para Silva (2012) a sua intensa urbanização e crescimento está relacionado com a sua função de centro comercial e de prestação de serviços para diversos setores econômicos e sociais com relevância para serviços de educação superior e saúde.

Se considerarmos que as dinâmicas socioespaciais são reflexo, meio e condição para a reprodução capitalista transformam a própria cidade em espaço a ser consumido (CORRÊA, 1989), e os objetos urbanos que a compõem torna-se mercadoria mesmo que eles estejam na dimensão da coletividade, os chamados meios consumo coletivo, podemos considerar que os serviços de saúde aparecem como geradores de centralidade são de grande importância para a compreensão da estruturação dessa rede.

4 A NATUREZA DOS SERVIÇOS DE SAÚDE

Os serviços de saúde são uma unidade histórica socialmente construída, eles são parte constituída da própria identidade de um país, já que este, em geral, tem o monopólio legal que lhe confere a exclusividade da prestação de cuidados à saúde. É um serviço que possui uma hierarquia complexa, mas bem estabelecida e constituída de clínicas e hospitais, faculdades das mais diversas áreas da saúde como medicina, enfermagem e odontologia, centros de tratamento e reabilitação físicos e psicológicos, conselhos e associações de profissionais, além de secretarias e ministérios e mais recentemente autarquias, organizações sociais de saúde (OS) e fundações, que dão ao conjunto ponderável peso político. “Esse complexo de atividades possui, portanto, unidade interna” (SINGER, 1978, p.10).

Singer (1978) aponta que os serviços de saúde são caracterizados como serviços de controle na medida em que, nas sociedades organizadas a partir de extensa e complexa divisão social do trabalho, é papel desses serviços conciliar e compatibilizar as atividades e interesses dos indivíduos enquanto integrantes de unidades de produção e de consumo. Essa função é exercida por serviços financeiros, de fiscalização (produção, trabalhista, sanitária etc.), os tribunais e, em certa medida, os serviços de saúde (SINGER, 1978).

Assim ele aponta que os serviços de saúde tem múltiplos objetivos: prestação de cuidados à saúde; validação do estado de saúde individual para fins de admissão em emprego, gozo de licença para tratamento, seguro de vida etc., custódia de doentes mentais, pessoas idosas e doentes crônicos, ensino e pesquisa nos campos da medicina, odontologia, farmacologia e enfermagem; educação sanitária do público, elaboração e defesa de códigos de ética profissional (SINGER, 1978).

No Brasil, a criação do Sistema Único de Saúde (SUS) foi uma conquista social significativa e um avanço no que se refere a prestação de serviços de saúde. Ele surge como forma de responder as deficiências brasileiras marcadas por profundas



desigualdades sociais e regionais. O SUS se estabelece em diretrizes de descentralização, integralidade e participação comunitária. Na prática, o sistema passa a se organizar, principalmente nos últimos anos, por meio de redes e regiões de saúde, formando hierarquias tanto no atendimento quanto na espacialização dos serviços, de tal forma que hierarquia urbana e a hierarquia de atendimento se sobrepusesse. Além disso, na esfera administrativa, foi garantida autonomia aos municípios, o que os colocou no mesmo nível das esferas estaduais e federais. A partir disso foi possível uma expansão físico-territorial dos serviços de saúde e da cobertura dos principais programas de saúde pública pelos municípios brasileiros como nunca havia sido visto antes.

A regionalização, como princípio que orienta a organização do SUS, deve orientar a descentralização de das ações e serviços de saúde, identificando e constituindo regiões de saúde, espaços territoriais nos quais se desenvolvem as ações de atenção à saúde, de forma a alcançar maior resolutividade e qualidade nos resultados, assim como maior capacidade de cogestão regional.

As questões envolvidas na descentralização são de natureza complexa pois atuam sobre a distribuição e as relações de poder estabelecidas entre diferentes atores (sujeitos, governos, instituições e grupos sociais) no espaço geográfico e envolvem um jogo complexo de interação e negociação política entre diferentes instâncias governamentais, organizações profissionais, instituições e serviços públicos e privados que compõem o sistema de saúde do território.

A descentralização no âmbito do SUS possui peculiaridades como: deve ser ao mesmo tempo nacional, universal e integral, mas também deve ser centralizado, unificado e hierarquizado no território, atendendo as diversidades regionais do país, e também deve estar atrelada a valores mais abrangentes e não retira a responsabilidade dos três entes governamentais na garantia do direito à saúde.

Essa descentralização se caracteriza pela pequena autonomia conquistada pelos governos estaduais e fortalecimento da gestão municipal - forte tendência à municipalização. Apesar de todos os avanços, o Estado ainda tem dificuldade para garantir o acesso integralizado à saúde. Daí aparece o setor privado de serviços de saúde. Para Paim (2006) apesar do setor privado funcionar aparentemente paralelo ao SUS, ele dispõe de várias conexões com o setor público. Isso torna o sistema de serviços de saúde no Brasil complexos e segmentados.

No caso do Tocantins a questão da descentralização ainda é lenta e desafiadora na medida em que, apesar de contar com uma alta cobertura da atenção básica, possui dificuldades históricas de dependência de diversos municípios quando se trata de serviços de média e alta complexidade.

Além disso é preciso considerar as características socioespaciais que constituem essas redes de atendimento. O Tocantins, por exemplo, é marcado por uma grande extensão territorial (277.466,763 km²) e baixa densidade demográfica (4,98 hab./km²) sendo a maior parte dos seus municípios com menos de 10 mil habitantes, tem cerca de 92% de sua população como usuárias diretas do SUS, pouca estrutura de unidades e serviços herdados da União, além de alto custo para implantação e manutenção de ações em saúde e fragilidades no apoio logístico aos serviços (TOCANTINS, 2015).

Tudo isso faz com que a rede de atenção à saúde se configure de modo fragmentado, com dificuldades de obtenção de recursos humanos até mesmo para a atenção básica, obrigando cooperação tanto entre municípios quanto entre o Estado e os municípios. Após 2006, ao aderir ao Pacto pela Saúde⁵⁴, o Tocantins estabelece uma

⁵⁴ O Pacto pela Saúde é um conjunto de reformas institucionais do SUS pactuado entre as três esferas de gestão (União, Estados e Municípios) com o objetivo de promover inovações nos processos e



regionalização das ações e serviços de saúde operacionalizados em 15 regiões de Saúde que criam instâncias de cogestão e redefine as políticas de saúde no espaço regional. Araguaína aparece nesse contexto como importante polo centralizador desses serviços.

Nos anos de 2011 e 2012 a regionalização sofre um novo redesenho a partir de estudos promovidos pela Câmara Técnica de Gestão da CIB, em articulação com gestores municipais e técnicos do estado do Tocantins, passando assim de 15 para 8 regiões de saúde conforme os critérios de recorte regional, de ações e serviços de saúde mínimos para composição da Região em cinco eixos: atenção primária, urgência e emergência, atenção psicossocial, atenção ambulatorial especializada e hospitalar e vigilância em saúde.

5 ARAGUAÍNA NO CONTEXTO DA DESCENTRALIZAÇÃO E REGIONALIZAÇÃO DA SAÚDE: O PLANEJAMENTO E A PRÁTICA

A busca por serviços de saúde gera fluxos significativos de pessoas dentro das redes urbanas. Para Guimarães (2014) a saúde está intrinsecamente conectada com o espaço na medida em que a rede de saúde pode ser compreendida como um meio de produção do território, pois é um sistema interconectado que funciona por meio da circulação de pessoas, mercadorias e informações. Essa rede é constituída por um conjunto de agentes que atuam em um território bem localizado.

Assim, compreender a relação entre a localização desses serviços e a própria conformação da rede urbana é fundamental na medida em que se acredita que essa estruturação espacial dá forma, e ao mesmo tempo é influenciada pela rede. Para Singer (1978) os serviços de saúde estão articulados em redes extensas de serviços de produção e consumo urbanos e que são fundamentais nos processos de reestruturação e centralidade urbana (SINGER, 1978).

A partir de 2012, o Estado do Tocantins passou a dividir seus 139 municípios em 8 regiões de Saúde (QUADRO 1). Essas microrregiões foram definidas a partir de estudos debatidos pelos órgãos técnicos e pela Comissão Intergestores Bipartite (CIB) do Tocantins⁵⁵.

Nessa divisão, Araguaína está na macrorregião Norte e região de saúde Médio Norte Araguaia. Essa região é composta por 17 municípios e apesar de ter uma quantidade de municípios menor que as outras regiões que compõe a sua macrorregião e, em tese, atende a cerca de 19% da população do estado. Araguaína atua como referência regional dessa região de saúde, o que faz com que haja uma média de deslocamento de 95km, um média de deslocamento menor do que em outras regiões.

instrumentos de gestão, visando alcançar maior eficiência e qualidade das respostas do Sistema Único de Saúde. Ao mesmo tempo, o Pacto pela Saúde redefine as responsabilidades de cada gestor em função das necessidades de saúde da população e na busca da equidade social.

⁵⁵ A Comissão Intergestores Bipartite (CIB) do Estado do Tocantins é constituída por 09 (nove) representantes da Secretaria Estadual de Saúde designados pelo Secretário de Estado da Saúde, e 09 (nove) membros representando os Secretários Municipais de Saúde designados pelo Conselho de Secretarias Municipais de Saúde (COSEMS), com a mesma quantidade de suplentes, respectivamente.

**Quadro 1 - Regiões de saúde do Estado do Tocantins.**

Região de Saúde	Macrorregião	Área (km ²)	Qtd. Municípios	Porcentagem estimada população (%)	Média da distância em km da referência regional
Capim Dourado	Macrorregião Centro Sul	29.569,88	14	24	114
Ilha do Bananal		53.785,26	18	12	110
Cantão		41.638,07	15	8	87
Amor Perfeito		36.770,94	13	7	90
Sudeste		36.418,80	15	6	111
Soma/Média		198.183,94	75	57	103
Médio Norte Araguaia	Macrorregião Norte	32.255,06	17	19	95
Bico do Papagaio		14.128,75	24	13	79
Cerrado Tocantins Araguaia		32.872,01	23	10	108
Soma/Média		79.256,82	64	43	94

Fonte: Dados retirados do IBGE, SES-TO e DATASUS.

Segundo a Secretaria de Saúde do Tocantins (2019), a região do Médio Norte Araguaia (FIGURA 1) conta com 4 hospitais públicos (2 municipais e 2 estaduais) e 2 privados. Essa quantidade não é maior do que em outras regiões de saúde como a Região Capim Dourado, onde a capital Palmas se encontra, que possui um grande número de hospitais particulares no entanto é significativo a concentração desses hospitais em Araguaína, dos 6 hospitais, 4 estão em Araguaína, e juntos estes quatro hospitais foram responsáveis por 94,3% dos atendimentos realizados na região no período de 2015-2017 (TOCANTINS, 2019). Além disso, é notável o município de Araguaína concentra ainda serviços de atenção à saúde indígena, hemocentro, hemodiálise, serviço oncológicos entre outros.

Figura 1 – Regiões de Saúde Médio Norte Araguaia -TO



Fonte: TOCANTINS, 2015. Dados de referência de nov./2014.

Nesse contexto, não nos parece estranho perceber que o IBGE, através da pesquisa das Regiões de Influência das Cidades de 2018, diagnosticou Araguaína como sexta num ranking de cidades que tem centralidade definida especificamente por deslocamentos para serviços de saúde de baixa e média complexidade (QUADRO 2). O levantamento do IBGE que se refere aos serviços de saúde parte de duas frentes: primeiro através de mapeamento, saber onde a população se dirige na busca de serviços de saúde de baixa, média e alta complexidade, e segundo, analisado a partir das informações do DataSUS do Ministério da Saúde.

Dessa forma é possível verificar em termos de volume de atendimento e complexidade da oferta de serviços como ocorre a disposição territorial dos serviços de saúde e com isso observar semelhanças e diferenças de centralidades geradas pela busca dos habitantes e aquelas produzidas pela localização da oferta dos serviços (IBGE, 2018).

Quadro 2 - Cidades com centralidade definida especificamente por deslocamentos para serviços de saúde de baixa e média complexidade - 2018

Ranking	Cidade
1	Brejo Santo CE
2	AP Teresina PI
3	Itabuna BA
4	Passo Fundo RS
5	AP Sobral CE
6	Araguaína TO
7	Governador Valadares MG
8	AP Sorocaba SP



9	Feira de Santana BA
10	AP Volta Redonda-Barra Mansa RJ

Fonte: IBGE, REGIC 2018

AP: Arranjo Populacional

A metodologia de solicitar que a população residente aponte onde ela busca serviços de saúde, desconsiderando aquela do próprio município é de extrema importância pois ela evidencia que a população realiza deslocamentos em busca de atendimentos que extrapolam as suas regiões de saúde e muitas vezes os seus próprios estados de origem. Dessa forma além de ser possível traçar a relação de centralidade dos municípios que atraem essas populações baseadas nos seus serviços de saúde, como é o caso de Araguaína, também abre possíveis questionamentos sobre as formas de planejamento e gestão dos serviços de saúde tanto no município polo, quanto naqueles que se originam a população.

Dessa forma, observamos que 47 municípios ou arranjos populacionais apontam Araguaína como primeira cidade para busca de serviços de saúde de baixa/média complexidade e/ou alta complexidade (QUADRO 3). Enquanto a região de saúde da Médio Norte é composta por 17 municípios, ou seja, em tese 16 municípios teriam Araguaína como referência, observamos que isso em muito é extrapolado. Araguaína exerce centralidade por meio dos seus serviços de saúde que municípios de outros estados como o Pará (municípios de Parauapebas e São Geraldo do Araguaia) e do Maranhão (municípios de Estreito e Carolina).

Quadro 3 – Relação de Municípios que os moradores apontam a cidade de Araguaína como primeiro Município onde buscar serviços de saúde fora do seu município de origem.

	Município de residência	Município onde busca SS de Baixa/Média Complexidade	Município onde busca SS de Alta Complexidade
1	Parauapebas/PA	Parauapebas	Araguaína
2	A.P.de São Geraldo do Araguaia/PA	A.P.de São Geraldo do Araguaia/PA	Araguaína
3	Ananás/TO	Araguaína	Araguaína
4	Angico/TO	Araguaína	Araguaína
5	Aragominas/TO	Araguaína	Araguaína
6	Araguanã/TO	Araguaína	Araguaína
7	Arapoema/TO	Arapoema	Araguaína
8	Babaçulândia/TO	Araguaína	Araguaína
9	Bandeirantes do Tocantins/TO	Araguaína	Araguaína
10	Barra do Ouro/TO	Araguaína	Araguaína
11	Bernardo Sayão/TO	Arapoema	Araguaína
12	Brasilândia do Tocantins/TO	Colinas do Tocantins	Araguaína
13	Buriti do Tocantins/TO	Augustinópolis	Araguaína
14	Campos Lindos/TO	Araguaína	Araguaína
15	Carmolândia/TO	Araguaína	Araguaína
16	Carrasco Bonito/TO	Augustinópolis	Araguaína
17	Colinas do Tocantins/TO	Colinas do Tocantins	Araguaína



18	Couto Magalhães/TO	Araguaína	Araguaína
19	Darcinópolis/TO	Araguaína	Araguaína
20	Esperantina/TO	Augustinópolis	Araguaína
21	Fortaleza do Tabocão/TO	Guaraí	Araguaína
22	Goiatins/TO	Araguaína	Araguaína
23	Itacajá/TO	AP de Pedro Afonso/TO	Araguaína
24	Itapiratins/TO	Araguaína	Palmas
25	Itaporã do Tocantins/TO	Colméia	Araguaína
26	Juarina/TO	Colinas do Tocantins	Araguaína
27	Luzinópolis/TO	Araguaína	Araguaína
28	Palmeiras do Tocantins/TO	AP de Tocantinópolis/TO - Porto Franco/MA	Araguaína
29	Muricilândia/TO	Araguaína	Araguaína
30	Nazaré/TO	Augustinópolis	Araguaína
31	Nova Olinda/TO	Araguaína	Araguaína
32	Palmeirante/TO	Araguaína	Araguaína
33	Pau D'Arco/TO	Arapoema	Araguaína
34	Pequizeiro/TO	Guaraí	Araguaína
35	Colméia/TO	Colméia	Araguaína
36	Piraquê/TO	Araguaína	Araguaína
37	Praia Norte/TO	Augustinópolis	Araguaína
38	Riachinho/TO	A.P.de São Geraldo do Araguaia/PA	Araguaína
39	Santa Fé do Araguaia/TO	Araguaína	Araguaína
40	Santa Terezinha do Tocantins/TO	A.P.de Tocantinópolis/TO - Porto Franco/MA	Araguaína
41	São Bento do Tocantins/TO	Augustinópolis	Araguaína
42	São Sebastião do Tocantins/TO	Augustinópolis	Araguaína
43	A.P.de Tocantinópolis/TO - Porto Franco/MA	A.P.de Tocantinópolis/TO - Porto Franco/MA	Araguaína
44	Tupiratins/TO	Guaraí	Araguaína
45	Wanderlândia/TO	Araguaína	AP de Goiânia/GO
46	AP de Estreito/MA	A.P.de Imperatriz/MA	Araguaína
47	AP de Carolina/MA	Araguaína	Araguaína

Fonte: Dados retirados do REGIC 2018, editados pela autora, 2020.

AP: Arranjo Populacional

Dessa forma, esses dados exploratórios iniciais nos permitem confrontar aquilo que é proposto pelos planejadores, principalmente no que se refere ao conceito de região como uma base territorial de planejamento da atenção à saúde e aquilo que ocorre na prática, seja pelo sucesso ou insucesso das ações práticas de planejamento, seja por demandas e realidades particulares não consideradas pelos planejadores.

Nesse sentido, Guimarães (2005) aponta que a região de saúde não necessariamente coincide com a divisão administrativa, mas sim deve ser definida pelas secretarias estaduais segundo as especificidades e estratégias de regionalização adotadas em cada estado, além disso



“[...]a região de saúde concebida na NOAS sugere a delimitação de um espaço contínuo, que diz respeito a uma parte de alguma unidade da federação, e cuja lógica é determinada pela interdependência funcional e pela polarização de um determinado município-sede, com um raio de abrangência de outros municípios vizinhos por meio dos fluxos entre os serviços de saúde de suas aglomerações urbanas, envolvendo um conceito operacional com vistas à intervenção dos planejadores” (GUIMARÃES, 2005, p.1018)

Guimarães (2005) traz uma crítica ao modelo de regionalização que segundo ele segue uma tradição “ibegeana” que traz a região de saúde como um espaço político-operativo onde diferentes níveis de gestão poderiam enfrentar os entraves do comando único e centralizado. Para ele essa é uma visão tecnocrática e geométrica do espaço. A divisão regional da política de serviços de saúde deveria então avançar para além dessa visão que estaria longe de concretizar as diretrizes fundamentais do SUS.

A região de saúde precisaria, portanto, ser uma “expressão da pactuação entre os diversos atores envolvidos na gestão do setor, com base na diversidade de situações, arranjos e alternativas que estão sendo construídos pela sociedade para o fortalecimento da capacidade de gestão do SUS” (GUIMARÃES, 2005, p.1021). Expandir essa concepção de regiões de saúde no contexto da rede amazônica, que sofre historicamente com desigualdades e contradições urbano-regionais, parece ser fundamental para que novos espaços de solidariedade e sinergias necessárias sejam alcançadas e assim, permitir que a população possa usufruir plenamente dos serviços de saúde na região como seu direito fundamental tal qual advoga a constituição brasileira em seu artigo 5º.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse artigo de natureza exploratória faz parte de uma pesquisa em andamento que busca, entre outras coisas, compreender o fenômeno dos processos de estruturação da rede urbana e dinâmicas regionais a partir dos serviços de saúde geralmente concentrados em cidades polos amazônicas, tomando aqui com estudo de caso a cidade de Araguaína.

Através dos dados apresentados percebemos como a rede urbana amazônica, em especial a porção norte dos vales dos rios Araguaia e Tocantins onde Araguaína se encontra, possui características particulares advindas principalmente de questões históricas e geográficas que fazem com que haja grandes distâncias que separam as capitais das demais cidades e vilas, a carência de uma infraestrutura nos setores de comunicação e transporte em grandes porções do território e a grande quantidade de população carente de recursos materiais e educacionais seriam limitadores da participação da população nos fluxos. Apesar disso, percebe-se nas últimas décadas mudanças socioespaciais significativas que alçaram Araguaína a cidade polo na região, principalmente pelo seu papel na prestação de serviços de importância urbano-regionais como é o caso dos serviços de saúde.

Ao mesmo tempo, os serviços de saúde atuam como causa e sofrem as consequências dessa organização urbano-regional complexa e fragmentada, dificultando a implantação e manutenção de ações em saúde e fragilidades no apoio logístico aos serviços por exemplo. Quanto a regionalização dos serviços de saúde, a proposta de criação de regiões de saúde como forma de integrar a organização, o planejamento e a execução de ações e serviços de saúde parece precisar de avanços na medida em que se observa que as redes e fluxos gerados por esses serviços, que tem Araguaína como



destino final são muito mais abrangentes e extrapolam fronteiras da sua região de saúde e do próprio estado.

Nessa realidade, estudos que possam subsidiar novas propostas de regionalização mais efetiva, que permitam o processo de tomada de decisão a nível local e ao mesmo tempo permita expandir as tomadas de decisão para além do município isolado de seu contexto regional podem ser significativos para oferecer maior concretude e respaldo para políticas de saúde que sejam efetivamente reais para as diferentes realidades amazônicas.

REFERÊNCIAS

ABLAS, Luiz Augusto de Queiroz. **Teoria do Lugar Central: bases teóricas e evidências empíricas**. São Paulo: Instituto de Pesquisas Econômicas, 1982.

BESSA, Kelly; ALVES DA LUZ, Rodolfo. A pandemia de Covid-19 e as particularidades regionais da sua difusão no segmento de rede urbana no estado do Tocantins, Brasil. **Ateliê Geográfico**, v. 14, n. 2, p. 6-28, 7 ago. 2020. Disponível em: <<https://www.revistas.ufg.br/atelie/article/view/63987>>. Acesso em: 6 set. 2020.

CORRÊA, Roberto Lobato. **A Rede Urbana**. São Paulo: Editora Ática S.A., 1989.96p.

GOMES DE AGUIAR, Vinicius *et al.* Notificando o medo: cartografia e percepção da covid-19 na malha rodoviária na porção norte dos vales dos rios Araguaia e Tocantins. **Hygeia - Revista Brasileira de Geografia Médica e da Saúde**, p. 153 - 163, 18 jun. 2020. Disponível em: <<http://www.seer.ufu.br/index.php/hygeia/article/view/54395>>. Acesso em: 6 set. 2020.

GUIMARAES, Raul Borges. Regiões de saúde e escalas geográficas. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 4, p. 1017-1025, ago. 2005. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2005000400004&lng=pt&nrm=iso>. Acessos em 01 out. 2020.

IBGE, Instituto Brasileiro De Geografia E Estatística. **Regiões de Influência das Cidades 2018**. Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/geociencias/cartas-e-mapas/redes-geograficas/15798-regioes-de-influencia-das-cidades.html>>. Acesso em: 2 mar. 2020.

MORAIS, Itamar Araujo. **Araguaína (TO): enquanto cidade média no contexto regional**. 2014. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós Graduação em Geografia, Universidade de Brasília, Brasília, 2014. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/17339/1/2014_ItamarAraujoMoraes.pdf>. Acesso em: 07 set. 2020.

PAIM, Jairnilson Silva. **Desafios para a saúde coletiva no século XXI**. Salvador: EDUFBA, 2006. Disponível em: <<https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/7078/1/Paim%20J.%20Desafio%20da%20Saude%20Coletiva.pdf/>>. Acesso em: 10 abr. 2020.

SILVA, Roberto Antero da. Centralidades urbano-regionais de Araguaína: o comércio e seus arredores especializados para agropecuária. In: VII Congresso Norte Nordeste de Pesquisa e Inovação, 2012, Palmas. **Anais Eletrônico**. Palmas: IFTO. Disponível em: <



<http://propi.ifto.edu.br/ocs/index.php/connepi/vii/paper/view/3166>> Acesso em: 6 set. 2017.

SANTOS, M. Espaço e globalização. In: **Técnica, espaço e tempo: globalização e meio técnico-científico e informacional**. 5ª ed. São Paulo: Edusp, 2008, p. 45-54.

SATHLER, D; MONTE-MOR, R. L., CARVALHO, J. A. M. de. As redes para além dos rios: urbanização e desequilíbrios na Amazônia brasileira. **Nova econ. [online]**, vol.19, n.º 1, p. 11-39, 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-63512009000100002>. Acesso em: 10 abr. 2020.

SINGER, Paul. **Prevenir e curar: o controle social através dos serviços de saúde**. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1978.166p.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão (Org.). **Textos e contextos para a leitura geográfica de uma cidade média**. Presidente Prudente [s.n], 2001.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. Novas redes urbanas: cidades médias e pequenas no processo de globalização. **Geografia**, Rio Claro, v. 35, n.1, p.51-62, 2010

TOCANTINS. Secretaria de Saúde. **Descentralização da Saúde no Estado do Tocantins: um recorte histórico**. Palmas-TO: Secretaria de Estado da Saúde Tocantins, 2015. Disponível em: < <https://saude.to.gov.br/planejamento-/regionalizacao-da-saude---desenvolvimento-de-politicas-de-saude/regionalizacao-da-saude-tocantins---historia-e-mapas/>>. Acesso em: 10 abr. 2020.

TOCANTINS. Secretaria da Saúde. Gabinete do Secretário. **Plano Estadual de Saúde 2020-2023**. Palmas: Secretaria de Estado da Saúde, 2019. Disponível em: < <https://central3.to.gov.br/arquivo/530163/>>. Acesso em: 10 abr. 2020.



Regulação do uso do solo e recuperação de áreas mineradas

Regulation of land use and recovery of mined areas *Regulação do uso do solo e recuperação de áreas mineradas*

Renan Jorge Preto

Engenheiro Ambiental pela Universidade do Estado de Minas Gerais, Brasil.
Mestrando do Programa de Mestrado Profissional em Meio Ambiente e Desenvolvimento
Regional da Universidade do Estado de Minas Gerais, Brasil.
Email: renanjpr@hotmail.com

Bruno Silva Pires

Doutorado em Ciência do Solo pela Universidade Federal de Lavras, Brasil.
Professor de Educação Superior Nível VI da Universidade do Estado de Minas Gerais, Brasil.
Email: bruno.pires@uemg.br

Resumo

A mineração é fundamental para a sociedade e é a base de equipamentos essenciais presentes na rotina do ser humano. Entretanto provoca prejuízos ambientais e territoriais, dada a capacidade de alteração das características originais dos locais onde é exercida. Muitas vezes as lavras se concentram dentro ou próximas às zonas urbanas. Desta forma, a degradação causada pode inviabilizar a utilização de áreas para diversas finalidades, originando espaços livres desconstruídos. Para minimizar os prejuízos causados pela mineração, é fundamental planejar o uso do espaço subsequente às atividades. As formas de reabilitação podem constituir empreendimentos capazes de causar novos impactos positivos e negativos. A condução deste trabalho objetivou proporcionar uma reflexão acerca dos métodos aplicados para recuperação de áreas mineradas, bem como da adoção das ferramentas públicas reguladoras deste processo. Foi realizado levantamento bibliográfico acerca das consequências das atividades minerais ao meio ambiente e à vizinhança dos locais onde se desenvolvem, bem como de formas de recuperação de áreas lavradas utilizadas em diferentes lugares e dos principais instrumentos de ordenamento do uso do espaço no Brasil. A evolução dos marcos legais que visam ordenar a produção do espaço urbano e incumbem as mineradoras de sanar ou ao menos minimizar seus passivos ambientais são respostas aos problemas causados pelo crescimento desordenado das cidades e aos prejuízos e tragédias provocados pela mineração à natureza e ao ser humano. A prerrogativa de se tratar de atividade de utilidade pública não deve ser utilizada pelo setor mineral para justificar avarias ao meio natural ou danos a qualquer forma de vida. Especialmente em casos de áreas lavradas localizadas em perímetros urbanos, de expansão urbana ou em suas proximidades, é fundamental a aplicação das ferramentas previstas no Estatuto da Cidade e nos Planos Diretores Municipais, quando existentes, para nortear ações de recuperação.

Palavras-chave: Mineração. Recuperação. Impactos. Espaço.

Abstract

Mining is fundamental for society and is the basis of essential equipment present in the routine of human beings. However, it causes environmental and territorial damage, given the capacity to change the original characteristics of the places where it is performed. Often the mines are concentrated in or near urban areas. Thus, the degradation caused can make the use of areas for various purposes unfeasible, resulting in deconstructed free spaces. To minimize the damage caused by mining, it is



essential to plan the use of space subsequent to activities. The ways of rehabilitation can constitute enterprises capable of causing new positive and negative impacts. The conduct of this work aimed to provide a reflection on the methods applied for the recovery of mined areas, as well as the adoption of public regulatory tools for this process. A bibliographic survey was carried out about the consequences of mineral activities to the environment and the neighborhood of the places where they are developed, as well as ways of recovering plowed areas used in different places and the main instruments for ordering the use of space in Brazil. The evolution of legal frameworks that aim at ordering the production of urban space and which are the responsibility of the mining companies to remedy or at least minimize their environmental liabilities are responses to the problems caused by the disorderly growth of cities and to the damage and tragedies caused by mining to nature and human beings. The prerogative of being a public utility activity should not be used by the mineral sector to justify damage to the natural environment or damage to any form of life. Especially in cases of plowed areas located in urban perimeters, of urban expansion or in its vicinity, it is essential to apply the tools provided for in the City Statute and in the Municipal Master Plans, when they exist, to guide recovery actions.

Keywords: Mining. Recovery. Impacts. Space.

1 INTRODUÇÃO

A mineração é indispensável para o ser humano e para o atual modelo de sociedade. Residências, automóveis, infraestrutura urbana, materiais de condução de energia elétrica, maquinários e insumos agrícolas são exemplos de produtos essenciais ao homem que são obtidos através da atividade minerária.

Os diferentes minerais lavrados são aplicados de diversas formas, de acordo com suas propriedades. Dividem-se em três grandes grupos: fósseis, metálicos e não-metálicos.

Não obstante sua importância, a extração de bens minerais é causadora de impactos ambientais e territoriais adversos, em vista da capacidade de alteração das características originais dos locais onde é exercida, o que resulta muitas vezes em danos ao meio físico, à biota e à ocupação do espaço em sua área de influência.

Entre os danos ao meio ambiente, podem ser destacados os seguintes: eliminação da cobertura vegetal; morte e afugentamento da fauna; erosões; perda da fertilidade do solo; alterações das condições topográficas e; redução da capacidade de reestabelecimento do processo de sucessão ecológica. Quando realizada em cursos hídricos, causa ainda alterações na topografia do fundo dos corpos d'água; perda do abrigo e alimento da ictiofauna; modificação dos parâmetros de qualidade da água e; assoreamento das margens. No caso de lavras inundadas, há também a exposição da água subterrânea a contaminações.

Não raramente empreendimentos minerários se concentram no interior ou nos arredores das zonas urbanas das cidades, visando ofertar os materiais o mais próximo possível dos consumidores e reduzir custos de transporte.

Desta forma, a degradação de áreas lavradas pode representar outros danos além daqueles ao meio ambiente, pois as condições do meio físico após o encerramento da atividade mineira podem inviabilizar sua utilização para diversas finalidades, entre elas a edificação e o parcelamento do solo, situação que culmina em locais abandonados ou subutilizados, também denominados espaços livres desconstruídos.

Degradados, terrenos que, às expensas de sua completa descaracterização, temporariamente suprimiram necessidades materiais e sociais da população e geraram



lucro financeiro àqueles que detinham o direito de extração e fornecimento dos produtos retirados, passam a ser somente vazios.

Ao serem absorvidas pelas cidades, em decorrência da sua desarmonia com a ocupação do solo dos arredores, essas lacunas podem provocar prejuízos à população vizinha, privando-a de infraestrutura básica, como vias de circulação, equipamentos urbanos e comunitários, e também pela ausência de polos geradores de empregos.

Visando minimizar os prejuízos ambientais e territoriais provocados pela mineração, é fundamental o planejamento do uso do espaço ao término das atividades de lavra, de forma a prevenir ocupações irregulares e inseguras e proporcionar equilíbrio entre desenvolvimento econômico e manutenção da qualidade dos recursos naturais.

Várias são as possibilidades de recuperação de uma área lavrada. A escolha do método geralmente obedece a critérios como disponibilidade financeira dos responsáveis, exigências dos órgãos reguladores da atividade, aptidões do meio físico e demandas da população e economia local.

Em diversos casos as formas de reabilitação constituem verdadeiros empreendimentos, capazes de modificar drasticamente os locais nos quais estão inseridos e influenciar sua circunvizinhança, causando, desta maneira, novos impactos ambientais e territoriais de natureza positiva e negativa.

Este trabalho visa proporcionar uma reflexão acerca dos métodos aplicados para recuperação de áreas mineradas, bem como da adoção das ferramentas públicas reguladoras deste processo.

2 METODOLOGIA

Para alcance do objetivo estabelecido, foi realizado levantamento bibliográfico acerca das consequências nocivas das atividades minerárias ao meio ambiente e à vizinhança dos locais onde se desenvolvem. Buscaram-se exemplos de casos ocorridos no Brasil, em publicações datadas entre os anos de 2015 e 2019.

Foi analisada também a legislação vigente no país acerca do reconhecimento da mineração como atividade potencialmente danosa à natureza e às diferentes formas de vida, bem como da responsabilização da recuperação dos passivos ambientais decorrentes da prática.

Pesquisaram-se métodos de reabilitação de áreas lavradas adotados em diferentes lugares do Brasil e em outros países, em publicações das duas últimas décadas.

Por fim, foram consultados os principais instrumentos legais de ordenamento do uso do espaço em vigor no Brasil.

3 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

A história da Mineração se confunde com a história do Brasil. Ao chegarem, os portugueses exploraram a princípio as riquezas agrárias, período chamado ciclo do açúcar. No meio do século XVII, os bandeirantes passam a explorar terras à procura de minerais preciosos. No final do século surgem as primeiras descobertas de jazidas de ouro nas Minas Gerais, dando início ao ciclo do ouro, que durou cerca de cem anos, período no qual os portugueses realizavam uma extração exploratória e depredatória de ouro, diamante e pedras preciosas. Com o crescimento populacional, a expansão urbana e o desenvolvimento tecnológico, outros minerais foram se tornando importantes no cenário mundial (ARNAUT; VASCONCELOS; SILVA, 2009).



A exploração mineral é uma das atividades mais relevantes da indústria brasileira (MACEDO, 2012) e está entre os setores básicos da economia do país (REIS *et al.*, 2006). Sustenta ramos como agricultura, construção civil e as indústrias cerâmica, cimenteira e vidreira (GONZALO; GARCIA; GOMES, 2015).

A mineração está presente no dia a dia da população, atuando como base na maioria dos segmentos industriais, desempenhando papel considerável na economia do país, tanto como geradora de empregos e impostos, como no desenvolvimento de cidades e regiões (MELLER; BERNARDINO; SMANIOTTO, 2018).

Os produtos mais minerados no Brasil, em volume, são a areia e a pedra britada (VIEIRA; REZENDE, 2015).

Destacada a relevância desta atividade para a economia brasileira, deve-se frisar que a prática extrativa invariavelmente provoca efeitos nocivos ao meio ambiente e à população, que podem ser irreversíveis quando a lavra é mal desenvolvida ou realizada sem planejamento (MACEDO, 2012).

Os órgãos reguladores, embora entendam a importância da mineração no país, reconhecem que o setor produz aspectos sociais e econômicos negativos e positivos (TONIDANDEL, 2011). Provoca ainda, independente da substância extraída, impactos de ordem ambiental (ANNIBELLI; FILHO, 2006).

A mineração em grande escala promove o surgimento de áreas degradadas que não se integram à paisagem e em geral são incompatíveis com o desenvolvimento regional (REIS; BATISTA; DIAS, 2007).

O Brasil tem “maléficas histórias” ambientais para contar. A empresa francesa Peñarroya instalou a Companhia Brasileira de Chumbo na cidade de Santo Amaro da Purificação, estado da Bahia, no ano de 1960. Durante 33 anos produziu ligas de chumbo a partir do minério extraído das minas de Boquira, utilizando processo metalúrgico que resultou no lançamento de subprodutos na atmosfera. Foi desativada em 1993, após promover danos ambientais irreversíveis, como a contaminação de chumbo espalhado pela cidade, poluição e o óbito de várias vítimas. Morreram 948 das 3.500 pessoas que trabalharam na fábrica. Em 2002 o Ministério Público Federal ajuizou Ação Civil Pública e a empresa foi condenada a pagar 10% de seu faturamento bruto aferido entre 1989 e 1993, a título de indenizações (CAÚLA; PENTINAT; COUTINHO, 2019).

Em Minas Gerais, ao longo do tempo e em função de práticas predatórias, empresas provocaram significativas alterações do ambiente natural, deixando um legado para as gerações futuras de minas abandonadas sem dispositivos de monitoramento e controle ambiental (TONIDANDEL, 2011).

A tragédia de Mariana, Minas Gerais, crime ocorrido em 5 de novembro de 2015, em virtude do rompimento da barragem de rejeitos provenientes do processo de extração de minério de ferro denominada Fundão, localizada em Bento Rodrigues, é considerada um dos maiores desastres ambientais da história do Brasil, visto que a lama percorreu o Rio Doce, prejudicando o abastecimento de água de municípios dos Estados de Minas Gerais e Espírito Santo (CAÚLA; PENTINAT; COUTINHO, 2019).

Os efeitos do “desastre de Mariana” serão sentidos por décadas e gerações, principalmente aquelas formadas por comunidades localizadas na bacia hidrográfica do Rio Doce (LOPES, 2016).

Era de se esperar que este evento fosse utilizado para dar forma a novos projetos de transformação da política sombria e da visão que avilta a alma da natureza e a do homem. No entanto em 25 de janeiro de 2019 a barragem da Mina Córrego do Feijão, da mineradora Vale, em Brumadinho, Minas Gerais, desmoronou, lançando lama e



dejetos sobre a área administrativa da empresa, causando mortes e destruição, alcançando moradias, pousadas e a área rural da cidade (BRIZA, 2019).

Pode-se perguntar por que só agora, pela sua destruição, dá-se conta da importância desse meio ambiente (FRANCISCO; CARVALHO, 2003)?

3.1 Recuperação e usos posteriores de áreas lavradas

A mineração é a única atividade que possui expressa ordem constitucional de recuperação ambiental (MACEDO, 2012). O § 2º do art. 225 da Constituição Federal de 1988 obriga o explorador de recursos minerais a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei (BRASIL, 1988).

A recuperação deverá visar o retorno do sítio degradado a uma forma de utilização, de acordo com um plano preestabelecido para o uso do solo, visando à estabilidade do meio ambiente (BRASIL, 1989).

A atividade de mineração abrange a pesquisa, a lavra, o desenvolvimento da mina, o beneficiamento, a comercialização dos minérios, o aproveitamento de rejeitos e estéreis e o fechamento da mina, podendo este último incluir, entre outras ações (BRASIL, 2018):

- A recuperação ambiental da área degradada;
- A desmobilização das instalações e equipamentos componentes da infraestrutura do empreendimento;
- A aptidão e o propósito para o uso futuro da área e;
- O monitoramento e o acompanhamento dos sistemas de disposição de rejeitos e estéreis, da estabilidade geotécnica das áreas mineradas e das áreas de servidão, do comportamento do aquífero e da drenagem das águas.

O titular da concessão de lavra fica obrigado, sob pena das sanções previstas em lei, a executar e concluir adequadamente, após o término das operações e antes da extinção do título, o plano de fechamento de mina. No caso de renúncia da concessão de lavra, a cessação do título é condicionada à conclusão deste plano (BRASIL, 2018).

Lavra e recuperação são indissociáveis e devem ser executadas simultaneamente. Uma mina não se encerra quando se esgota a jazida, mas quando se conclui a recuperação da área minerada (REIS; BATISTA; DIAS, 200?).

Entretanto, mesmo com imposições legais de reparação, constata-se que o setor mineral ainda não desenvolveu uma consciência de preservação ambiental como parte do empreendimento, devido a, entre outros fatores, os elevados custos de recuperação. Por vezes o responsável não tem condições econômicas de implementar o projeto recuperação de forma adequada, havendo também situações em que empresas adotam medidas de reparação meramente “decorativas” mesmo podendo assumir os custos (MACEDO, 2012).

Dado o desenvolvimento tecnológico, na maioria dos casos não há razão para que sejam deixados impactos não mitigados nas zonas de exploração. A forma como a área de uma extração é recuperada depende em grande parte da sua localização (VICENTE, 2016).

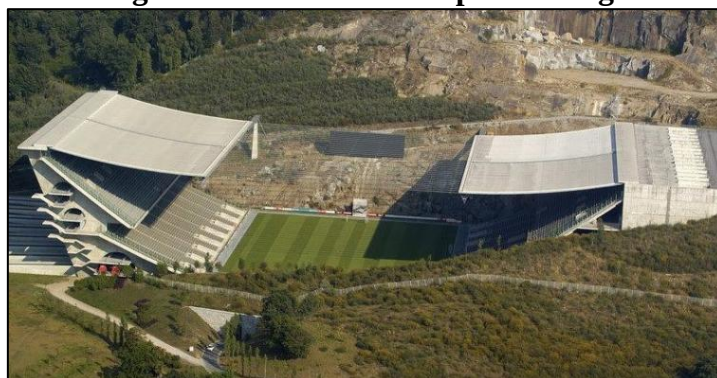
Diversas técnicas podem ser usadas para preencher uma cava desativada (ARAÚJO, 2017).

Em Ponta Grossa – PR, está em fase de análise no Instituto Ambiental do Paraná processo de Licenciamento Ambiental para implantação de um aterro sanitário de grande porte para disposição de resíduos sólidos urbanos não perigosos e de um aterro para reserva de RCC Classe A (PARANÁ, 2019) em área anteriormente explorada pela

extração de diabásio. A intenção é continuar a extração mineral no empreendimento, utilizando uma cava encerrada para deposição dos resíduos (FOQUESATTO; FAVERO; LAZZARETTI, 2018).

Exemplo de aproveitamento de espaço vinculado à necessidade local é o Estádio Municipal de Braga (figura 1), em Portugal, instalado em 2004 sobre o terreno de uma antiga pedreira desativada, próximo ao centro da cidade. Com a estrutura apoiada no granito, o projeto do estádio recebeu diversos prêmios, dentre eles, o FAD de Arquitetura 2005 e o Prêmio Secil de Arquitetura 2004 (VIEIRA, 2018).

Figura 1 - Estádio Municipal de Braga



Fonte: Vieira, 2018.

A pedreira desativada de Minas do Camaquã (figura 2), no município de Caçapava do Sul – RS, se tornou um centro de esportes de aventura com estrutura para desenvolver atividades ligadas ao ambiente natural, como trilhas, passeios de bicicletas e a cavalo, caiaque, tirolesa, arvorismo, escalada e rapel. Os visitantes também podem conhecer as galerias subterrâneas de onde se extraíam minérios (BRASIL MINERAL, 2017).

Figura 2 - Prática de atividades aquáticas em pedreira desativada em Minas do Camaquã



Fonte: Brasil Mineral, 2017.

Uma cava de areia inundada desativada deu lugar à raia olímpica da Cidade Universitária da Universidade de São Paulo (USP) na capital paulista, como mostra a figura 3. O lago central do Parque Ibirapuera (figura 4) está instalado em local que também sediou extração de areia (UNESP, 2001).

Figura 3 - Raia Olímpica da USP de São Paulo, em cava de areia inundada desativada



Fonte: UNESP, 2001.

Figura 4 - Lago central do Parque do Ibirapuera, São Paulo, em antiga cava de areia



Fonte: UNESP, 2001.

Outro exemplo de extração de areia encerrada que se transformou em parque urbano é o Parque Centenário da Imigração Japonesa, na cidade de Mogi das Cruzes, que possui em suas dependências museus, praças e infraestrutura para convívio sociocultural e ambiental (CASTRO et. al. 2020).

O Parque Ecológico do Tietê (figura 5) foi implantado entre o final da década de 1.970 e início dos anos 1.980 em área degradada pela extração de areia e por ter sido utilizada no início do século XX como aterro sanitário (ZANIRATO, 2011).

Figura 5 - Parque Ecológico do Tietê



Fonte: São Paulo, 2015.

A tabela 1 exemplifica propostas de soluções para a recuperação de áreas degradadas pela mineração.

Tabela 1 - Propostas para recuperação de áreas degradadas por mineração em diversos países

Autores	Países	Propostas	Local
(BASTOS; SILVA 2006)	Portugal	Utilização agrícola, desportiva ou de lazer	Várias
(MENDES 2013)	Portugal	Turismo	Várias
(DAL SASSO et. al. 2012)	Itália	Ecossistemas, área urbana, produção, área técnico- funcional	Zona periurbana
(TANG <i>et al.</i> 2011)	China	Armazenamento de águas, espaços ecológicos ou agrícolas, zona urbana ou industrial	Várias
(NERI; SÁNCHEZ 2010)	Brasil	Não explicitado	Várias
(MILGROM 2008)	Israel	Reservatório de irrigação, parque lazer, parque industrial, aterro de resíduos, área residencial	Várias
(ROCHA 2008)	Portugal	Centro de ciência, alojamento turístico, parque de lazer, piscina natural	Serra
(KALIAMPAKOS; MAVRIKOS 2006)	Grécia	Local de atividades culturais e recreativas - teatro, café, quiosque, em simultâneo com a extração	Não explicitada



(DAMIGOS; KALIAMPAKOS 2003)	Grécia	Reflorestamento; aterro da escavação para retomar a topografia original e revegetação; aterro parcial, infraestruturas de lazer e revegetação	Centro urbano
(DAMIGOS; KALIAMPAKOS 2002)	Grécia	Reflorestamento; enchimento total, enchimento parcial	Centro urbano
(NICOLAU 2003)	Espanha	Reconversão de perfis com diversos objetivos (evitar a erosão de solos, maximizar a criação de ecossistemas)	Não explicitada
(DUQUE <i>et al.</i> 1998)	Espanha	Correção do perfil de forma a permitir revegetação e reabilitação natural	Cerca de 1000 m acima do nível do mar, isolada
(FADDA <i>et al.</i> 2010)	Itália	Reconversão do espaço em áreas de lazer, piscina, teatro	Perto de áreas povoadas
(SOLTANMOHA MMADI <i>et al.</i> 2010)	Irã	Uso agrícola ou florestal, construção, enchimento, reservatório de água	Várias
(CORY <i>et al.</i> 2011)	Canadá	Reabilitação para fins econômicos com preocupações ecológicas secundárias, o inverso, ou ambas	Não explicitada
(MEECH <i>et al.</i> 2006)	Canadá	Criação de uma comunidade que integra a antiga exploração da mina	Próxima de povoação
(MARTINS 2003)	Portugal	Não explicitado	Não explicitada
(MIAO; MARRS 2000)	China	Restauração da ecologia local	Não explicitada
(EDWARDS; COIT1996)	Espanha/ Wales	Turismo	Várias
(GUNN; BAILEY 1993)	Inglaterra	Suavização de taludes	Não explicitada
(SULLIVAN <i>et al.</i> 2006)	EUA	Reflorestamento	Não explicitada
(KOCA; KINCAL 2004)	Turquia	Apenas caracterização geológica	Centros urbanos
(BONIFAZI <i>et al.</i>	Itália	Monitoramento	Alguma



2003)			distância de centros urbanos
(PINTO <i>et al.</i> 2002)	Espanha	Restauração da morfologia do terreno e vegetação	Não explicitada
(JIM 2001)	China	Estabilização de taludes e revegetação	Zona Costeira
(SOARES PINTO; ALMEIDA SARAIVA 1997)	Portugal	Enchimento e revegetação; remediação de aterro sanitário	Não explicitada
(VALENTE; GOMES 2001)	Portugal	Valorização patrimonial, de paragéneses raras; reabilitação de interesse econômico, aterro de resíduos inertes, utilização do material para outros fins	Várias
(ANTUNES; GONÇALO 2008)	Portugal	Área de lazer	Não explicitada
(NARREI; OSANLOO 2011)	Irã	Uso agrícola, florestal, construção, conservação de habitats	Várias
(BIZI 2011)	Brasil	Revegetação, estabilização de taludes, correção topográfica	Centros Urbanos
(TEIXEIRA 2013)	Portugal	Zona de lazer com parque, piscina biológica, revegetação	Perto de áreas povoadas
(LOPES 2010)	Portugal	Estabilização de taludes	Perto de áreas povoadas
(MOTA 2005)	Portugal	Não explicitado	Várias
(GONÇALVES 2015)	Portugal	Estabilização de taludes	Alentejo
(FERNANDES 2015)	Portugal	Minigolfe, agricultura, revegetação	Não explicitada
(BITAR 1997)	Brasil	Remediação, revegetação, medidas geotécnicas	Centros urbanos
(MÜLLER 1997)	Brasil	Reflorestamento	Não explicitada
(MARTINS 2009)	Portugal	Introdução de membrana impermeável, difusores de ar	Centros urbanos
(MARQUES 2012)	Portugal	Hotel	Alentejo



(SÁ 2012)	Portugal	Guia metodológico	Várias
(MINISTERIAL COUNCIL ON MINERAL AND PETROLEUM RESOURCES; MINERALS COUNCIL OF AUSTRALIA 2010)	Austrália	Não explicitado	Várias
(ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY 2006)	Irlanda	Guia de Boas práticas ambientais	Não explicitada
(COATES; SCOT 1979)	Canadá	Agricultura, reflorestamento, aterro, lote habitacional	Várias
(ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY 1999)	Irlanda	Guia de práticas a aplicar na recuperação	Várias
(HEIKKINEN <i>et al.</i> 2008)	Finlândia	Técnicas ambientais para a indústria extrativa	Várias
(SÁNCHEZ <i>et al.</i> 2013)	Brasil	Guia de boas práticas para o encerramento de uma mina	Várias
(UNIÃO EUROPEIA 2010)	União Europeia	Guia de boas práticas	Várias
(INTERNATIONAL FINANCE CORPORATION (2007)	União Europeia	Guia de boas práticas	Várias
(TASMANIA DEPARTMENT OF PRIMARY INDUSTRIES 1999)	Tasmânia	Guia de boas práticas	Várias
(BUREAU DE RECHERCHES GÉOLOGIQUES ET MINÉRIÈRE 2001)	União Europeia	Guia de boas práticas	Várias
(COMISSÃO EUROPEIA 2009)	União Europeia	Guia de boas práticas	Várias
(NAÇÕES UNIDAS 2002)	União Europeia	Guia de boas práticas	Várias
(CORREIA & SOUSA 2012)	Portugal	Uso agrícola, habitacional, industrial, reflorestamento, aterro, lazer	Várias
(SANCHÉZ 2006)	Brasil	Não explicitado	Várias



(FIÚZA 2009)	Portugal	Não explicitado	Várias
(CARRETO 2012)	Portugal	Diminuição do impacto visual para criação de área de lazer/turismo	Sesimbra
(MACHADO 2006)	Portugal	Não explicitado	Várias

Adaptado de: Vicente, 2016.

3.2 Regulação do uso do espaço

A busca por um processo de desenvolvimento que combine crescimento econômico, equidade social e respeito ao meio tem sido o grande desafio da sociedade contemporânea. Contudo, uma gestão bem sucedida do ambiente é dificultada por uma cultura marcada pela questão material e pelo perfil individualista. Os danos causados pelo homem e a preservação ambiental constituem ações antagônicas que passam a ser o objeto das políticas ambientais, tendo as leis como instrumentos concretos, a fim de garantir o equilíbrio entre o uso intensivo de recursos naturais e as atividades humanas (WEDI *et al.* 2008).

A seguir é sintetizada a evolução dos instrumentos urbanísticos norteadores da produção de novas áreas urbanas por meio dos parcelamentos do solo (SOUZA; FRANCISCO, 2018):

- Decreto-Lei nº 58, de 10 de dezembro de 1937, regulamentado pelo Decreto nº 3.079, de 15 de setembro de 1938. Apesar de trazer algumas disposições para a propriedade urbana, como a aprovação prévia pela Prefeitura do plano e planta do loteamento, esse dispositivo legal não se constituía em uma norma urbanística. Basicamente regulamentava o contrato de compra e venda a prestações dos lotes;
- Em 28 de fevereiro de 1967 foi promulgado o Decreto-Lei nº 271, que atribuía aos Municípios o poder de conceder destinação e utilização das áreas de modo a permitir o desenvolvimento local adequado;
- Com o aumento da preocupação com a organização do espaço urbano, foi editada em 19 de dezembro de 1979 a Lei Federal nº 6.766, norma urbanística para loteamento e desmembramento de glebas destinadas à urbanização. Restringindo ocupações em áreas ambientalmente frágeis, urbanas ou de expansão urbana, esta lei estabeleceu a porcentagem mínima de 35% de áreas públicas destinada ao sistema de circulação, aos equipamentos urbanos (abastecimento de água, serviços de esgotos, energia elétrica, coletas de águas pluviais, etc.), aos equipamentos comunitários (escola, creches, postos de saúde, etc.), bem como à implantação de espaços livres de uso público proporcional à densidade de ocupação prevista para a gleba;
- A Constituição Federal de 1988, pela primeira vez, apresentou, nesse tipo de documento legal, capítulo específico sobre política urbana;
- Após longas idas e vindas, em 10 de julho de 2001 foi aprovada a Lei Federal nº 10.257, Estatuto da Cidade, que regulamenta o Capítulo de Política Urbana da Constituição Federal, que combinado com a Medida Provisória nº 2.220, de 04/08/2001, estabeleceu princípios e instrumentos que apontam na direção de cidades mais equitativas, sustentáveis e democráticas.

A política urbana tem por objetivo organizar o desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade, mediante, entre outras, as seguintes diretrizes gerais (BRASIL, 2001):

- Ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar, além de outras situações:



- A proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;
- A poluição e a degradação ambiental.
- Integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais;
- Adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência.

Marco orientador, o Estatuto da Cidade não substitui a ação municipal. O papel do Poder Executivo do Município é fundamental na realização e concretização da organização do espaço urbano, e se dá principalmente com a utilização do Plano Diretor, conforme definido na carta maior de 1988 (SOUZA; FRANCISCO, 2018).

O Plano Diretor, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana (BRASIL, 1989; BRASIL, 2001). Deverá englobar o território do Município como um todo e ser revisto, pelo menos, a cada dez anos. É também obrigatório para cidades (BRASIL, 2001):

- Integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;
- Integrantes de áreas de especial interesse turístico;
- Inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional;
- Incluídas no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos;
- Onde o poder público municipal pretenda utilizar:
 - Parcelamento ou edificação compulsórios;
 - Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;
 - Desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Outro instrumento da política urbana é Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV). Cada município deve definir os empreendimentos e atividades que dependerão de elaboração do EIV para obter licenças e autorizações de construção, ampliação ou funcionamento a cargo do Poder Público municipal. O EIV deve contemplar os impactos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades (BRASIL, 2001).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A evolução dos marcos legais que visam ordenar a produção do espaço urbano no Brasil é uma resposta aos problemas que foram surgindo em virtude do crescimento desordenado das cidades.

Da mesma forma, os instrumentos que incumbem as mineradoras de sanar ou ao menos minimizar seus passivos ambientais também surgiram como reação aos prejuízos e tragédias causadas pela atividade à natureza e ao ser humano.

Ora, se meio ambiente e sociedade padecem com a degradação de áreas lavradas, compete a seus representantes exigir e garantir que a prática minerária não transmita tal legado. Equitativamente, o ônus da reparação ambiental deve ser atribuído àqueles que lucraram com a exploração do espaço.



A prerrogativa de se tratar de atividade de utilidade pública e essencial ao ser humano não deve ser utilizada pelo setor mineral para justificar avarias ao meio natural ou danos a qualquer forma de vida.

Por outro lado, em que pesem seus muitas vezes imensuráveis impactos negativos, seria muito limitado encarar o ramo da mineração como vilão. Se por um lado a extração de bens minerais é desenvolvida tendo o lucro econômico como objetivo, muitas vezes sem considerar as consequências negativas em sua real magnitude, há que se observar que a atividade somente se prospera em decorrência da demanda da sociedade pelos seus produtos. Em suma, não há dissociação entre setor mineral e sociedade. O primeiro é parte fundamental da segunda.

Há formas de uso posterior de áreas mineradas que, a depender da ocupação do solo de sua vizinhança, podem de fato não constituírem formas de recuperação, devido ao seu potencial de inutilização do espaço, provocando exatamente os prejuízos ambientais e territoriais que projetos de reabilitação devem prevenir. Por exemplo, a disposição de resíduos sólidos em cavas encerradas, além de oferecer novos danos aos recursos naturais, restringe a ocupação futura da área e inviabiliza diversas formas de utilização dos seus arredores.

Ações como caracterizações e monitoramentos também não devem ser concebidas como formas de recuperação, visto que não dão nenhum uso ao local explorado, a menos que a área em questão ofereça condições que exijam seu isolamento.

Áreas degradadas devem ser convertidas em sedes de ocupações que visem suprir demandas ambientais e socioeconômicas do meio nas quais estão inseridas.

Por este motivo, especialmente em casos de cavas desativadas localizadas em perímetros urbanos, de expansão urbana ou em suas proximidades, é fundamental a aplicação das ferramentas previstas no Estatuto da Cidade e nos Planos Diretores Municipais, quando existentes, de forma a nortear projetos de recuperação, visando à harmonia e complementaridade entre os usos do solo.

REFERÊNCIAS

ANNIBELLI, M. B.; FILHO, C. F. M. S. **Mineração de areia e seus impactos sócio-econômico-ambientais**. 16º Congresso Brasileiro de Direito Ambiental, São Paulo, 27 de maio de 2011. Disponível em: http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/bh/carlos_frederico_mares_de_souza_filho2.pdf. Acesso em: 11 dez. 2019.

ARAÚJO, I. A. **Alternativas de recuperação ambiental de cavas de mina: uma revisão de literatura**. 2017. Monografia (Graduação em Engenharia de Minas) - Departamento de Engenharia de Minas, Ouro Preto, 2017. Disponível em: <http://www.monografias.ufop.br/handle/35400000/406>. Acesso em: 14 dez. 2019.

ARNAUT, G. C. L.; VASCONCELOS, F. C. W.; SILVA, B. A. **Mineração de Areia e Meio Ambiente: impactos, políticas e legislação**. Revista Reuna, Ouro Preto, 2009. Disponível em: <https://revistas.una.br/reuna/article/view/326>. Acesso em: 14 dez. 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 jan. 2020.



BRASIL. **Decreto nº 9.406, de 12 de junho de 2018.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atos/2015-2018/2018/Decreto/D9406.htm. Acesso em: 15 jan. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 97.632, de 10 de abril de 1989.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/D97632.htm. Acesso em: 15 jan. 2020.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 5 fev. 2020.

BRASIL MINERAL. Reaproveitamento evita prejuízos. Brasil Mineral, São Paulo, 2 fev. 2017. Disponível em: <https://www.brasilmineral.com.br/noticias/reaproveitamento-evita-preju%C3%ADzos>. Acesso em: 15 fev. 2020.

BRIZA, D. H. R. **Brumadinho: o segundo alerta.** Self - Revista do Instituto Junguiano de São Paulo, São Paulo, v. 4, n. 1, 5 fev. 2019. DOI: <https://doi.org/10.21901/2448-3060/self-2019.vol04.0002>. Acesso em: 23 set. 2020.

CASTRO, S. M. de *et al.* **Visitantes de um parque urbano oriundo de área degradada pela mineração: perfil e percepção ambiental.** South American Development Society Journal, [S.l.], v. 6, n. 16, p. 164, abr. 2020. DOI: <http://dx.doi.org/10.24325/issn.2446-5763.v6i16p164-178>. Acesso em: 23 set. 2020.

CAÚLA, B. Q.; PENTINAT, S. B.; COUTINHO, J. M. de M. **O desastre ambiental de Mariana: propagação das ondas da eco-filosofia.** Direito, Estado e Sociedade, Rio de Janeiro, 2019, n. 55, p. 296 a 320, jul. a dez. 2020. DOI: <https://doi.org/10.17808/des.55.913>. Acesso em: 23 set. 2020.

FOQUESATTO, C. F.; FAVERO, M. C.; LAZZARETTI, T. **Relatório de Impacto Ambiental.** Ponta Grossa, 2018. Disponível em: <http://www.iap.pr.gov.br/pagina-646.html>. Acesso em 26 dez. 2019.

FRANCISCO, J.; CARVALHO, P. F. de. **Desconstrução do lugar: o aterro da praia da frente do centro histórico de São Sebastião (SP).** In: GERARDI, L. H. de O. Ambientes: estudos de Geografia. Rio Claro - SP: Programa de Pós-graduação em Geografia - UNESP - Rio Claro-SP; Associação de Geografia Teorética - AGETEO, 2003. p. 105-119. Disponível em: http://www.rc.unesp.br/igce/geografia/pos/downloads/2003/livro_completo.pdf#page=102. Acesso em: 23 jul. 2020.

GONZALO, D. A. D.; GARCIA, R. J. F.; GOMES, E. P. C. **Avaliação de área recuperada sobre cava de areia em São Paulo, SP, Brasil.** Hoehnea, São Paulo, v. 42, n. 4, p. 695-701, dez. 2015. DOI: <https://doi.org/10.1590/2236-8906-15/RAD/2015>. Acesso em: 23 set. 2020.

LOPES, L. M. N. **O rompimento da barragem de Mariana e seus impactos socioambientais.** Sinapse Múltipla, Betim, v. 5 n. 1, 14 jul. 2016. Sinapse Ambiental, p. 1 - 14. Disponível em:



<http://200.229.32.43/index.php/sinapsemultipla/article/view/11377>. Acesso em: 15 jul. 2020.

MACEDO, D. **A responsabilidade administrativa das mineradoras pelos impactos ambientais decorrentes da atividade exploratória de minério.** Direito em ação, Brasília, v. 9, n. 2, 2012. DOI: <http://dx.doi.org/10.18837/1518-9562/direito.acao.v9n2p133-167>. Acesso em: 23 set. 2020.

MELLER, G. S.; BERNARDINO, A. G.; SMANIOTTO, A. L. A. **Mineração x meio ambiente: mitigação de impactos ambientais causados pela mineração a céu aberto de basalto.** In: Congresso Técnico Científico da Engenharia e da Agronomia CONTECC'2018, Maceió, 21 a 24 ago. 2018. Disponível em: http://www.confea.org.br/sites/default/files/antigos/contecc2018/geologia/5_mxmamdia_cpmacadb.pdf. Acesso em: 14 dez. 2019.

PARANÁ. **Edital de entrada do EIA/RIMA - Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental nº 015/2019.** Ponta Grossa. Instituto Ambiental do Paraná, 2019. Disponível em: <http://www.iap.pr.gov.br/pagina-646.html>. Acesso em: 08 fev. 2020

REIS, B. J.; BATISTA, G. B.; DIAS, A. J. **Recuperação de área degradada pela extração de areia no vale do Paraíba paulista.** Comitê de Integração da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul - CEIVAP, Resende, [200-?]. Disponível em: <http://ceivap.org.br/artigos-publicacoes.php>. Acesso em: 14 dez. 2019.

REIS, F. *et al.* **Diagnóstico ambiental em minerações de areia e argila no Rio Jaguari Mirim, município de São João da Boa Vista (SP).** Engenharia Ambiental: Pesquisa e Tecnologia, Brasília, DF, 2.1, 19 01 2006. Disponível em: <http://ferramentas.unipinhal.edu.br/engenhariaambiental/viewarticle.php?id=34>. Acesso em: 08 jan. 2020.

SÃO PAULO (SP). Departamento de Águas e Energia Elétrica (DAEE). **Parque Ecológico do Tietê.** São Paulo, 2015. Disponível em: http://www.daee.sp.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=564:parque-ecologico-do-tiete-pq&catid=48:noticias&Itemid=53. Acesso em: 21 jul. 2020.

SOUZA, M. B. S. D.; FRANCISCO, J. **O parcelamento do solo e a desconstrução espacial.** In: XV Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, p. 1 - 13, 27 set. 2018. Disponível em: <http://anais.anpur.org.br/index.php/anaisenanpur/issue/view/1>. Acesso em: 13 ago. 2020.

TONIDANDEL, R. P. **Aspectos legais e ambientais do fechamento de mina no estado de Minas Gerais.** 2011. Dissertação de Mestrado (Geologia Econômica Aplicada) - Programa de Pós-Graduação em Geologia do Instituto de Geociências da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/MPBB-8LMGN5>. Acesso em: 14 dez. 2019.

UNESP – Universidade Estadual Paulista (Rio Claro). **Curso de Geologia Ambiental via Internet.** Rio Claro: Instituto de Geociências e Ciências Exatas, 2001. Disponível



em: <https://www.rc.unesp.br/igce/aplicada/ead/inicio/pag01a.html>. Acesso em: 21 jul. 2020.

VICENTE, M. I. F. **Recuperação de Áreas Degradadas por Explorações de Agregados a Céu Aberto: Proposta de ferramenta de avaliação.** 2016. Dissertação de Mestrado (Engenharia de Minas e Geo-Ambiente) - Departamento de Engenharia de Minas - Faculdade de Engenharia - Universidade do Porto, Porto, Portugal, 2016. Disponível em: <https://repositorio-aberto.up.pt/bitstream/10216/90563/2/172161.pdf>. Acesso em: 14 dez. 2019.

VIEIRA, C. **Estádio Municipal de Braga: um exemplo de recuperação de áreas degradadas pela mineração.** SINDIMINA - Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias de Extração, Pesquisa e Benefício de Ferro, Metais Básicos e Preciosos de Serrinha e Região, Serrinha, 27 abr. 2018. Disponível em: <https://www.sindimina.com/post/2018/04/27/est%C3%A1dio-municipal-de-braga-um-exemplo-de-recupera%C3%A7%C3%A3o-de-%C3%A1reas-degradadas-pela-minera%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em: 14 dez. 2019.

VIEIRA, E. G.; REZENDE, E. N. **Mineração de areia e meio ambiente: é possível harmonizar?** Revista do Direito Público, Londrina, v. 10, n. 3, 2015. DOI: <http://dx.doi.org/10.5433/1980-511X.2015v10n3p181>. Acesso em: 14 dez. 2019.

WEDI, L. M.; ROSSETTO, A. M.; Beck, L. C.; JOHNSON, G. A. **A desconstrução do espaço na Lagoa da Conceição – uma análise dos danos ambientais com base em instrumento jurídico.** RACE - Revista de Administração, Contabilidade e Economia, v. 7, n. 2, p. 199-214, 27 jul. 2008.. Disponível em: <https://portalperiodicos.unoesc.edu.br/race/article/view/368/0>. Acesso em 14 ago. 2020.

ZANIRATO, S. H. **História da Ocupação e das Intervenções na Várzea do Rio Tietê.** Crítica Histórica, Maceió, ano 2011, ed. 4, p. 117-129, Dezembro 2011. DOI: <https://doi.org/10.28998/rchv12n04.2011.0007>. Acesso em: 21 jul. 2020.



**Novo Oeste: Uma análise do processo migratório da cidade de Luís
Eduardo Magalhães – BA.**

*New West: An analysis of the migratory process of the city of Luís Eduardo
Magalhães - BA.*

Márcia Maria Couto Mello

Doutora em Arquitetura e Urbanismo pela UFBA
Professora e Pesquisadora da Universidade Salvador – UNIFACS
Email: mellomarcia@uol.com.br

Valério Almeida de Carvalho Vilela

Mestre em Desenvolvimento Regional e Urbano
Professor do Centro Universitário São Francisco de Barreiras – UNIFASB
Email: valeriovilela@hotmail.com

Resumo

As políticas públicas do governo federal com vistas à ocupação dos vazios demográficos por volta dos anos 70 e 80 fez com que a modernização tecnológica no cultivo agrário influenciasse os fluxos de migração no cerrado da Bahia. Assim, o presente estudo tem por objetivo geral investigar os impactos socioculturais do processo migratório na constituição da cidade de Luís Eduardo Magalhães – BA. Para isso, realizou-se uma pesquisa exploratória através de informantes chaves, para coletar dados que subsidiasse uma averiguação qualitativa na busca de informações que revelassem um perfil de uma cidade que ainda está em construção, quanto a sua identidade cultural. Assim, foi realizada uma análise temática, para que desta forma fosse encontrada o núcleo dos sentidos, a partir da frequência de aparição de palavras (temas) que traduziram as narrativas discutidas durante a pesquisa. Este processo resultou na codificação e categorização dos temas, sendo emergidas cinco categorias. As temáticas que foram apresentadas revelaram singularidades da cidade de Luís Eduardo Magalhães, que buscam compreender os principais impactos socioculturais causados em decorrência das políticas públicas implementadas no Oeste da Bahia, assim como, os efeitos do processo migratório que estimularam a vinda de diversas pessoas do Sul do Brasil, interferindo diretamente no cotidiano da cidade. Observou-se então, as dualidades inerentes ao processo de crescimento acelerado de uma pequena cidade, revelando as mesmas problemáticas de prevalência do poder econômico, hegemonia de tradições de grupos detentores deste poder, segregação e precárias condições de infraestrutura que são visíveis na cidade.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Migração. Manifestações Culturais. Tradições.

Abstract

The public politics of the federal government aiming at the occupation of demographic voids around the 70s and 80s made the technological modernization in agrarian cultivation influence the migration flows in the cerrado of Bahia. Thus, the present study has the general objective of investigating the socio-cultural impacts of the migratory process in the constitution of the city of Luís Eduardo Magalhães - BA. For this, an exploratory research was carried out through key informants, to collect data that would support a qualitative investigation in the search for information that would reveal a profile of a city that is still under construction, regarding its cultural identity. Thus, a thematic analysis was carried out, so that this form could be found in the core



of the senses, based on the frequency of the appearance of words (themes) that they translated as narratives discussed during a research. This process resulted in the sequence and categorization of themes, with five categories emerging. The themes that were revealed revealed singularities in the city of Luís Eduardo Magalhães, which seek to understand the main socio-cultural impacts caused as a result of public politics implemented in Western Bahia, as well as the effects of the migration process that stimulated the arrival of several people from the region. Southern Brazil, directly interfering in the daily life of the city. It was observed, then, as dualities inherent to the accelerated growth process of a small city, revealing the same problems of the prevalence of economic power, hegemony of traditions of groups holding this power, segregation and precarious infrastructure conditions that are expected in the city.

Keywords: Politics Public. Migration. Cultural Manifestation. Traditions.

1 INTRODUÇÃO

A partir da década de 1980, o que se percebeu nas cidades do extremo Oeste da Bahia foi o início de um grande fluxo migratório para as cidades de Barreiras, Mimoso do Oeste (atual Luís Eduardo Magalhães), Formosa do Rio Preto e São Desidério, alterando significativamente a dinâmica espacial destes municípios com reflexos nas questões sociais, econômicas, ambientais e culturais. De acordo Pitta (2005), na cidade de Barreiras e em Luís Eduardo Magalhães, em especial, a economia centrou-se na agricultura, destacando-se na produção de grãos como soja, milho, arroz e algodão.

A cidade de Luís Eduardo Magalhães (LEM) que, foi emancipada do município de Barreiras em 30 de março de 2000, pela lei estadual baiana 7619/00, teve iniciado o seu processo de ocupação na década de 1980, basicamente por migrantes oriundos do sul do país e dos baianos que ali já habitavam. LEM, como é conhecida, na sua formação expressa tradicionalmente os traços culturais dos estados sulistas, embora haja uma concentração de migrantes que chegaram de diversas partes do país com a mesma esperança de crescer e vencer.

Em LEM, gaúchos, catarinenses, paranaenses, goianos e paulistas, plantaram suas lavouras e impulsionaram o crescimento da região, o que fez progredir o pequeno povoado de Mimoso do Oeste. Uma pequena aglomeração de casas que surgiu ao redor de um posto de combustível, hoje se transformou num pujante município, conhecido como a “A Capital do Agronegócio”, atraindo investimentos de grandes indústrias para a cidade, assim como, revelando problemas de desigualdades sociais e de infraestrutura urbana. A má distribuição de renda no município é visível na forma de segregação, em vários sentidos. Inclusive, a rodovia BR-242, que corta o município, parece estabelecer uma divisão socioeconômica e cultural muito impactante

A formação cultural do município está pautada numa grande diversificação de tradições, hábitos e costumes em uma localidade que ainda está em processo de formação e busca pelo seu traço de identidade cultural. O que fica evidente na cidade é a disseminação da cultura sulista para seus habitantes, enraizada ainda no processo histórico dos efeitos da migração, bem como, a disseminação destas tradições através de eventos culturais e folclóricos, presentes no calendário festivo oficial da cidade.

O presente estudo se justifica pelas peculiaridades que são percebidas em Luís Eduardo Magalhães, assim que se chega à cidade. O município possui um “ar” diferente, que é observado no sotaque típico da população sulista do Brasil ou nas rodas de chimarrão que acontecem em algumas praças, assim que se começam as primeiras andanças naquela cidade. A presença de outros símbolos e expressões folclóricas ou



culturais oriundas do Sul do Brasil, também vão se revelando na medida em que se atenta para o reconhecimento dessas características.

Uma vez que não se tem conhecimento sobre outros estudos envolvendo uma investigação com ênfase nos efeitos do processo histórico e migratório da cidade de LEM, é possível confirmar o ineditismo da temática proposta para este trabalho e a expressiva contribuição que deixa para aquele município. Justifica-se, portanto, investigar e analisar as práticas culturais que se firmam naquele município, bem como, identificar as principais alterações na ocupação e no uso espaço, reveladas pelos hábitos e costumes cotidiano dos seus habitantes.

Assim sendo, este artigo buscou realizar uma investigação especificamente sobre os impactos socioculturais advindos do processo migratório na constituição da cidade de Luís Eduardo Magalhães – Bahia, para analisar as principais variáveis que podem ser estabelecidas a partir dos questionamentos que são apresentados como a problemática do presente estudo.

Para o desenvolvimento do presente estudo, o recorte espacial da pesquisa de campo abrangeu a cidade de Luís Eduardo Magalhães – Bahia. Para adentrar no universo específico da cidade, tornou-se necessária a identificação de portadores de informações em que pudesse representar o coletivo dentro de seus segmentos específicos, onde estão inseridos em um grande espaço populacional. Essas pessoas são detentoras da história, dos processos sociais de seus grupos e de informações relevantes para contribuição do tema proposto.

Definiu-se, que para a produção da coleta de dados, seria utilizada a técnica da entrevista semiestruturada com pessoas chaves, de forma individualizada.

Elaborado especificamente para este trabalho, o roteiro das entrevistas foi dividido em 3 blocos principais que se desdobram em questões abertas e fechadas para melhor compreensão e análise das informações. O primeiro bloco foi composto por perguntas generalizadas a respeito dos dados demográficos dos entrevistados, a exemplo de gênero, escolaridade, renda, profissão e naturalidade. Os dados arrolados que definem o perfil dos entrevistados podem ser visualizados na tabela 01:

Tabela 1: Caracterização Socioeconômica e Educacional dos Entrevistados

Entrevistado	Gênero	Faixa Etária	Escolaridade	Renda Mensal	Naturalidade
A	Feminino	75- 80 anos	Especialização	10 salários	Barreiras-BA
B	Feminino	45 – 50 anos	Especialização	15 salários	Ponta Grossa - PR
C	Masculino	45 – 50 anos	Especialização	20 salários	Galiléia – MG
D	Feminino	80 – 85 anos	Fundamental	20 salários	Soledade – RS
E	Masculino	80 – 85 anos	Pós Doutorado	30 salários	Tangará - SC
F	Masculino	65 – 70 anos	Especialização	10 Salários	Ibirubá – RS
G	Feminino	55 – 60 anos	Graduação	8 salários	Campo Novo - RS

Fonte: Elaboração do Autor (2018)

No segundo bloco, os itens da entrevista foram personalizados. Para cada indivíduo entrevistado foi montada uma pergunta específica com questões voltadas às políticas públicas e ao processo de migração, fazendo referências com o campo de atuação de cada um dos participantes.

Já no terceiro e último bloco, os questionamentos abordam itens como: identidade cultural, hábitos e costumes, além da percepção destes sujeitos em relação aos aspectos sociais da cidade de Luís Eduardo Magalhães, revelando singularidades a respeito de movimentos culturais que também são discutidos nesta dissertação.

Assim, os questionários foram aplicados a sete informantes chaves, que contribuíram voluntariamente para esta dissertação, concedendo entrevistas semiestruturadas. A escolha destes informantes buscou extrair a opinião do coletivo,



uma vez que eles representam categorias específicas de formadores de opinião que colaboraram diretamente na constituição deste objeto de estudo.

Os dados obtidos foram classificados, descritos e discutidos à luz da análise de conteúdo conforme Bardin (1977/2016). A autora estabelece três fases para a análise de conteúdo, a saber: 1) pré-análise, 2) exploração do material e, por fim, 3) tratamento dos resultados e interpretação.

Assim, dentro da análise temática foi possível encontrar o núcleo dos sentidos, a partir da frequência de aparição de palavras (temas) que traduziram as narrativas discutidas nesta dissertação. Com o auxílio da plataforma digital *Word Countner*⁵⁶, foi possível também encontrar as ideias-chaves através das categorias que emergiram dos discursos dos entrevistados, por meio da recorrência de palavras. De acordo com Freitas e Janissek-Muniz (2000, p.31), “A análise temática consiste em averiguar ou medir a dimensão das respostas [...] nesse tipo de técnica são feitas análises de palavras, e não de respondentes”.

Na tabela 02, é possível verificar as palavras e as ideias-chaves contidas nas narrativas dos entrevistados, a partir da frequência com que são usadas nos seus discursos:

Tabela 2: Frequência de palavras recorrentes em discurso

Palavra	Frequência
Desbravador	45
Terras	44
Cultura	42
Sulista	40
Chimarrão	33
Gaúcho	31
Segregação	18
Afetuosidade	15
Tradição	15
Políticas Públicas	12
Festas Populares	10
Violência	10
Cultura	09
Infraestrutura	08
Isolamento	05
Integração	04
Parentes	04
Associação	03
Conflitos	02
Desenvolvimento	02
Expulsão	02

Fonte: Elaboração do Autor (2018)

⁵⁶ É um contador de palavras que fornece uma extensa estatística sobre a contagem de palavras, contagem de caracteres, o número de caracteres sem espaços. Esta ferramenta também informa o número de sílabas, palavras monossílabas, palavras polissílabas, frases, parágrafos, palavras únicas, palavras curtas, palavras longas. Esta prática ferramenta de contagem de palavras é executada em todos os navegadores populares, como Firefox, Chrome, Opera, Safari, Internet Explorer. Esta é uma métrica muito importante de uma escrita. Além disso, essa ferramenta também inclui muitos outros recursos, como legibilidade, densidade de palavras-chave para maximizar sua produtividade de escrita, além de formação de representações imagéticas com as palavras recorrentes. A ferramenta é útil para usuários que escrevem em blogs, fóruns, sites, análises de produtos, trabalhos acadêmicos. Ela também vem com um recurso de salvamento automático - o texto é salvo no navegador para que o usuário possa continuar a trabalhar nele mais tarde. Disponível em: <https://wordcounttools.com/>



As palavras e as ideias-chaves encontradas através da recorrência de palavras nos discursos dos entrevistados induziram à análise e fizeram emergir as seguintes categorias: **Busca por terras; Continuidade das Tradições Sulistas; Festas Populares, Segregação / Problemas Sociais e Afetuosidade.**

2 A CULTURA E SUAS RELAÇÕES TERRITORIAIS

Para compreender os processos de relações territoriais a partir dos conceitos relacionados à cultura é importante fazer um resgate nas mais diversas abordagens do tema para que assim seja compreendida a sua relação com outros campos do saber, principalmente com as ciências sociais, sendo possível comparar as concepções adotadas no sentido de uma interpretação mais ampla. Esse diálogo interdisciplinar irá permitir identificar uma gama de características e códigos norteadores que serão responsáveis pela análise dos grupos sociais em estudo.

As principais contribuições teóricas acerca dos conceitos engendrados sobre a cultura tiveram seu desenvolvimento principalmente na Europa e na América do Norte, em destaque na Alemanha, na França e nos Estados Unidos da América, com o intuito de estabelecer as relações que o homem reconhece em seu meio e a sua interação com a organização territorial. Desde então a cultura tornou-se um conjunto de práticas comuns a um grupo social, composta de aspectos materiais e imateriais, sendo transmitida através de gerações (COSGROVE, 1998, p.121).

Segundo Brum Neto (2012, p.77) a diversidade de significados referentes ao termo cultura originou uma oposição conceitual entre o que é “ser natural” e o que é “ser cultural”. O natural indica algo em que não houve alteração (no sentido de transformação pelo homem), seria o que é puro e, por isso, “sem” cultura. Para o autor (*ibidem*), a expressão “cultural” pressupõe alteração, via cultura específica, através dos meios técnicos desenvolvidos pelos grupos sociais. Sendo assim, subentende-se que os povos podem ser categorizados como naturais ou culturais e os termos cultura e civilização passam a ser empregados conjuntamente, devido à concepção de cultura desenvolvida na França.

No âmbito da geografia, o termo cultura foi revisto na Alemanha quando Friedrich Ratzel introduziu o conceito de “geografia cultural”, no ano de 1880, através da obra intitulada *Culturegeographie der vereinigten staaten von nord-amerika unter besondere berücksichtigung der wirtschaftlichen verhältnisse*, cuja temática centra-se na migração chinesa na Califórnia (CLAVAL, 1999). Posteriormente, o autor propôs discutir a “Antropogeografia”, onde ele estabeleceu as causas geográficas da distribuição do homem em seus territórios e a influência da natureza sobre esses grupos, ideia que será discutida ao longo do trabalho na perspectiva das causas e efeitos do processo de migração.

2.1 PROCESSOS MIGRATÓRIOS COMO FATORES DE DIFUSÃO E EXPANSÃO CULTURAL

Os movimentos migratórios acompanham o homem desde os tempos primitivos, alargando as fronteiras geográficas e a expansão do conhecimento cultural de determinados grupos sociais. Considerando o significado da própria palavra “migrar”, entende-se como um movimento de mudança de territórios, ou seja, um processo que impulsiona a des-re-territorialização, pois assim implica movimentos de saída (perda de territórios) e de chegada (construção de “novos” territórios). (Brum, 2012)



A migração se constitui como um fator de difusão cultural na medida em que se percebe a presença de culturas semelhantes em espaços diferentes, ou também, culturas distintas num espaço homogêneo. Ainda na concepção de Brum (2011), se a migração for considerada como movimento de saída e de chegada, reporta-se também à des-reterritorialização, à transformação, à dinâmica da cultura sobre o espaço e à difusão de culturas e identidades sobre o globo. Ao migrarem, os grupos sociais levam seus costumes e valores, como uma herança, guardando semelhanças e inserindo transformações nos seus *patterns* culturais.

No contexto inerente ao processo de reterritorialização resgata-se a linha de raciocínio de Claval (1999, p. 159), quando afirma que “[...] os materiais mudam de um lugar para outro”. Assim, mediante a necessidade de adaptação, os códigos transformam-se, principalmente, aqueles que são reproduzidos com maiores dificuldades. O “novo” espaço requer ajustes culturais para que o grupo possa se reterritorializar.

Do ponto de vista da cultura, o processo de migração permite transpor os códigos culturais em determinado espaço e desta maneira materializá-lo em outro, distinto do espaço de origem, tornando-o diversificado e plural na perspectiva das interações culturais. De acordo Claval (1999) a cultura tem que ser marcante o suficiente para suplantar a transposição no espaço e manter-se “viva”. Caso contrário tende a se diluir e assumir outra.

O processo de transformação cultural é percebido mediante as dificuldades com o surgimento de inovações como instrumento para a readaptação ao ambiente. Essas condições externas impostas pela migração acelera o caráter evolutivo da cultura, modificando alguns códigos locais para que ocorra a adaptação.

Entende-se, portanto, que a migração faz parte do processo de transição e difusão cultural, sendo responsável pela (re) construção de territórios, organizando esse espaço através de agrupamentos sociais e desta maneira, propagando novas culturas e formando novos modelos de sociedades, baseados em distintos códigos culturais.

3 CARACTERIZAÇÃO DO MUNICÍPIO E PROCESSO HISTÓRICO DE FORMAÇÃO DA CIDADE DE LUÍS EDUARDO MAGALHÃES

A paisagem do Oeste Baiano começa a ser modificada com o mito do progresso que vem substituir o “atraso” da região, pois a pecuária e as culturas tradicionais dificilmente promoveriam a desejada modernização. Diante desse quadro iniciou-se com a EMBRAPA e a EBDA os primeiros estudos da viabilidade da soja na região, principalmente por volta de 1975 a 1978.

Sobre o processo de crescimento da região Oeste da Bahia, a historiadora Ignez Pitta através de entrevista oral,⁵⁷ relatou que os cerrados baianos entre os anos de 1870 a 1978 eram terras não cultiváveis, por possuírem uma grande concentração de alumínio. Este fator fazia com que o solo ficasse muito ácido e desta maneira, dificultava o nascimento das plantas e o desenvolvimento da agricultura. Sendo assim, alguns estudos científicos foram desenvolvidos em laboratórios para tentar corrigir este solo, já que o cerrado baiano é uma terra plana, rica em nascentes e diversidade de espécies de plantas, porém, não eram agriculturáveis.

No final dos anos de 1970, um projeto denominado PAD – DF (Programa de Assentamento Dirigido do Distrito Federal), desenvolvido em Brasília, foi coordenado

⁵⁷ Ignez Pita é pesquisadora e historiadora dos municípios de Barreiras e Luís Eduardo Magalhães. Os dados e as informações aqui apresentados, foram coletados em entrevista gentilmente cedida, especificamente para o desenvolvimento desta pesquisa, em Barreiras, 19/07/2017.

por um professor universitário sulista, com o intuito de analisar o pó do calcário para corrigir e neutralizar a acidez do solo do cerrado baiano. Contou com dois importantes agrônomos que realizaram estudos com o calcário dolomítico e o pó de gesso e desta maneira utilizou esta técnica para fertilizar os solos e posteriormente iniciar o processo de produção agrícola na região.

Segundo Ilário (2011), um fator de grande importância nesse período de modernização da região foi à migração de moradores de diversas áreas do Brasil, mas principalmente do sul e sudeste, para Barreiras e Mimoso do Oeste e seu entorno devido à característica de presença ainda de várias áreas com baixos preços da terra para agricultura na região. A capitalização dos migrantes sulistas, além de seu domínio das técnicas de agricultura moderna, torna ainda mais atraente à oferta de terras na região para esse grupo migrante, que encontra ali, porém, formas de ocupação da terra anteriores a sua chegada, o que gera um conflito por terras entre os novos moradores e os antigos camponeses.

Para Schlosser (2014), o evento que proporcionou a origem da cidade foi a instalação do posto de gasolina Mimoso, em 1982 (Figura 01). No quilômetro 90, da BR 020, Arnaldo Horácio Ferreira (pecuarista goiano) adquiriu, em agosto de 1979, a área de terra que ia da nascente do Rio Cabeceira de Pedras até o então Posto Sertanejo, atual Posto Porto Brasil, onde estava localizada a Fazenda Mimosa, fazendo referência à distância do posto de gasolina a Barreiras.

Figura 1- primeira caixa d'água do posto Mimoso em 1982.



Fonte: Schlosser, 2014, p.21.

Luís Eduardo Magalhães está localizada no entroncamento entre as rodovias BR-020 (Barreiras - Brasília) e BR-242 (Barreiras – Salvador), que ligam a Região Oeste à capital do país e a capital do estado, respectivamente. Com uma população estimada em 81 mil habitantes segundo dados do IBGE sua distância com relação a Brasília é de 540 km e a Salvador é de 995 km. Sua localização geográfica foi o que potencializou o seu surgimento e desempenho econômico, tornando-se o principal alvo do fluxo migratório direcionado a esta região.

O município está localizado na porção Oeste do Estado à latitude 12°05'31 sul e à longitude 45°48'18 oeste, estando à altitude de 720 metros, sendo considerada, portanto, uma das cidades mais altas da Bahia. Situa-se na Microrregião de Barreiras e na Mesorregião do Extremo Oeste Baiano, e ocupa uma área total de 4.018,778 km², representando quase 10% do total do Estado.

Referente ao clima, o município situa-se na zona de abrangência de tropical semiúmido com temperaturas que variam de 15 graus no inverno a 40 graus entre os meses de agosto a outubro, com umidade relativa do ar que pode chegar a 13%, considerada estado de emergência pela Organização Mundial de Saúde – OMS, segundo informações do SEI, (1999).



A vegetação dominante na cidade é a do bioma Cerrado. Dentre suas variações, ocorre o Cerrado Arbóreo Florestado, o Cerrado Gramíneo Lenhoso e o com aspecto de parque. Ainda que o bioma Cerrado seja o tipo de vegetação mais comum do domínio Cerrado, pode-se encontrar também a Floresta de Galeria, Floresta Estacional Sem decidual e Decidual Montana e Caatinga compondo a paisagem, segundo os estudos do SEI (2016).

Em 30 de Março de 2000 o distrito de Mimoso do Oeste, através da Lei estadual de nº 7.619 consegue sua emancipação política do município de Barreiras e torna-se o mais novo município do Estado da Bahia. O projeto de lei que emancipou o município (mesmo considerado inconstitucional⁵⁸) foi da então deputada estadual Jusmari Oliveira que deliberou juntamente com o senador Antônio Carlos Magalhães a criação do novo município, cujo nome remete ao falecido deputado e filho do então senador Antônio Carlos Magalhães.

Como reflexos deste crescimento acelerado na cidade alguns problemas de ordem social como o aumento dos índices de violência e sentimento de insegurança nas ruas começaram a ficar evidentes. A segregação socioespacial ocorre em Luís Eduardo Magalhães, assim como a distribuição e acesso a riqueza produzida pelo agronegócio é seletiva e atinge apenas parte da população dos municípios que o abrigam. Sobre estes fatores, Ilario (2011) afirma que a pobreza nessa região é um problema da estrutura da sociedade que se manifesta no território brasileiro. Está presente em todos os municípios da região, não apenas em LEM, devido, principalmente, ao grande contingente de migrantes que se descola para o oeste baiano em busca de trabalho nas lavouras. Ao mesmo tempo, essas atividades agrícolas apresentam elevado grau de mecanização e necessidade de pequeno contingente de mão de obra – em grande parte mão de obra especializada – não absorvendo, assim, esse contingente de trabalhadores que ali se instala.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Este capítulo apresenta a análise dos resultados obtidos através da pesquisa de campo, cujo procedimentos e técnicas foram descritas no decorrer deste artigo, na qual resultou na codificação e categorização dos temas, sendo emergidas cinco categorias. As temáticas que serão apresentadas a seguir revelam singularidades da cidade de LEM, que buscam compreender os principais impactos socioculturais causados em decorrência das políticas públicas implementadas no Oeste da Bahia, assim como, os efeitos do processo migratório que estimularam a vinda de diversas pessoas do Sul do Brasil, interferindo diretamente no cotidiano da cidade.

Desta Maneira, a construção das narrativas a seguir versará dentro das seguintes categorias: **1) Busca por Terras, 2) Continuidade das Tradições Sulistas, 3) Festas Populares, 4) Segregação / Problemas Sociais, 5) Afetuosidade.**

Busca por Terras

A partir dos depoimentos, verificam-se os termos-chave de compreensão dessa categoria, os quais se relacionam ao fluxo migratório para a cidade de LEM, em especial os sulistas, que saíram de suas terras de origem em busca de oportunidades de melhorias em solos baianos. Assim, é possível verificar que a escassez de terras no

⁵⁸ A criação do município foi alvo de muitas críticas, como a que afirmava ser a lei estadual baiana 7619/00 inconstitucional, sendo também o referendo que autorizou a criação do município, tendencioso e parcial, já que não foram consultados todos os moradores envolvidos. Em 2007 o STF declarou a inconstitucionalidade da criação do município, dando ao legislador federal prazo de 2 anos para legalizar a situação. Mediante Emenda constitucional o congresso avalizou a criação do município.



território do Sul do Brasil, também impulsionou a vinda destes migrantes para à cidade, o que revela algumas particularidades do município em relação a tradições, manifestações culturais e problemas sociais.

Segundo o **Entrevistado E**, o capital exerceu uma forte influência para este tipo de grupo social, uma vez que, a possibilidade de ganhar dinheiro com a cultura agrícola e o investimento em tecnologias, fez com que o sulista se desprendesse de seu território com muita facilidade, conforme afirmação: *“Eu diria, que eles (sulistas) têm assim, essa importância de possuir terra na cultura de origem europeia, dos imigrantes de origem europeia. A terra para eles é onde se pisa, a terra é muito importante. E aí, vêm terras e terras, quais são as terras melhores? Então eles vão sempre em busca das terras melhores.”*

Nesta perspectiva, fica perceptível que o conhecimento das práticas agrícolas por parte dos sulistas que migraram para diversas regiões do país, fez deles detentores de técnicas que ainda não eram utilizadas nas cidades para qual migraram. No discurso de boa parte dos entrevistados e da maioria dos empresários que trabalham no ramo do agronegócio na cidade de LEM, eles admitem que ao chegar na cidade, os nativos não tinham conhecimento de técnicas em que pudessem melhorar a agricultura local, que até então era de subsistência, para começar a ganhar dinheiro com o potencial que a região poderia oferecer.

Neste sentido, o uso dos pivôs agrícolas e uso de fertilizantes nos solos da região, trouxe uma discussão dos impactos que o agronegócio tem causado principalmente voltado para as questões ambientais. O que se percebe é que não há políticas ou técnicas firmadas para minimizar os efeitos que a utilização destas tecnologias tem provocado no meio ambiente. A utilização dos pivôs de irrigação em grandes fazendas de soja e arroz ao longo das rodovias que ligam Barreiras e Luís Eduardo, interfere diretamente nas baixas vazões dos rios, em especial o Rio de Ondas e o Rio Grande⁵⁹ que abastecem o Oeste da Bahia com o fornecimento de água potável e como atrativo para o turismo local.

Assim, fica evidente que todas as dificuldades encontradas no início e o espírito de desbravar e empreender na região Oeste se tornou uma das maiores características dos sulistas. No depoimento do **Entrevistado C**, fica reforçado o espírito aventureiro destes sulistas que saíram de suas regiões em busca de terras, sobretudo, com o intuito de ganhar dinheiro: *“A característica que eles têm que é peculiar é: serem realmente desbravadores, de ir à frente, de não olhar adversidade; mas olhar oportunidade: isso é tipicamente do sulista.”*

Sendo assim, observa-se que a grande maioria dos sulistas que residem em LEM ou Barreiras, atribui o crescimento da região Oeste no aspecto do agronegócio, em decorrência do empreendedorismo deles mesmos. Em registros feitos no diário de campo, percebe-se que os discursos destes grupos permeiam na ideia de que se não fossem os sulistas para trazer as técnicas do cultivo da agricultura, apoiado nas políticas públicas estabelecidas pelo governo, a região continuaria invisível dentro do Estado da Bahia. Para eles, os baianos deste Território de Identidade possuíam vocação para o comércio e não para a agricultura, o que reforça a questão de que mesmo com o desenvolvimento do agronegócio nas cidades de Barreiras, São Desidério e Luís Eduardo Magalhães, a maioria dos agricultores é de fora ou do sul do Brasil, o que confirma que poucos baianos da região Oeste entraram no segmento agrícola.

⁵⁹ O Rio Grande é o principal afluente da margem esquerda do Rio São Francisco que banha o Oeste da Bahia.



Continuidade das Tradições Sulistas

Para entender essa questão na cidade de LEM basta chegar ao município, que é perceptível verificar através de diversos traços existentes. O curioso entrelaçamento entre duas culturas distintas que se complementam em diversos elementos constituintes destes modos de vida. A arquitetura das residências; expressões como “guri”, “bah” e “tché”; as rodas de chimarrão em praças públicas; a gastronomia e as festividades do CTG – Centro de tradições gaúchas, reforçam as identidades naquele município como uma maneira de preservar sua cultura e ao mesmo tempo expandi-la.

Essa “descoberta” de uma área sem uma cultura firmada ainda, de acordo os fatores comentados na categoria anterior, reforçam a introdução de hábitos e costumes de seus primeiros habitantes, e a sua influência no processo de formação cultural de um determinado espaço. Esta afirmação ficou clara no depoimento do Entrevistado E, que relata o motivo pela qual em LEM há uma prevalência da cultura de origem dos primeiros migrantes: *“É interessante à ligação com a origem. Percebe-se que é muito mais forte a cultura de origem dos territórios destes grupos sociais. Aí que vem então às novas gerações, que vão dar outra conotação a isso, mas essas que são os primeiros migrantes, eles vão ficar com a influência da origem, e isso fica muito bem estabelecido”* (Entrevistado E, 2018)

Festas Populares.

As festividades organizadas pelo CTG ou outras entidades ligadas ao agronegócio, reforçam a presença de vários eventos consolidados no calendário festivo de LEM. O mês de setembro acabou se consolidando com um dos mais emblemáticos para os sulistas que ali vivem, pelo fato de comemorarem a tradicional Semana Farroupilha. De acordo o **Entrevistado F**, a representatividade que esta festa possui para este grupo é equiparada as festividades do dois de julho no Estado da Bahia: *“A gente faz um desfile até em 7 de setembro. A Prefeitura convida o CTG, e aí uma turma vai a cavalo e a outra vai em um carro alegórico, decorado com as características do Rio Grande do Sul. A partir do dia 13 de setembro até o dia 20, que é considerado o dia do gaúcho. É como se fosse o 02 de julho para os baianos.”* (Entrevistado F, 2018)

O enfraquecimento das tradicionais manifestações culturais nas cidades que compõe o Território da Bacia do Rio Grande ficou visível principalmente com as alterações do espaço ocorridos no tecido urbano deste território o que gerou produtos destes complicados cruzamentos e misturas culturais que são cada vez mais comuns em um mundo globalizado. Na visão do **Entrevistado A** as manifestações culturais tradicionais da Bahia e nordeste que ainda possuem força em nossa região são as ligadas à religião: *“As festas propriamente religiosas é que ainda consegue manter a tradição e o acesso à cultura, exceto na cidade de LEM”*.

Desta maneira, é possível perceber que as raízes das expressões folclóricas mais fortes em LEM são as ligadas às culturas sulistas ou a eventos voltados ao agronegócio, que aparentam dar uma maior visibilidade ao município nas relações de poder e capital, substrato chave para a permanência da cidade no eixo do domínio da cultura de grãos. Expressões folclóricas típicas do Território de Identidade da Bacia do Rio Grande, como Nazaro, Festa do Divino espírito Santo, Folia de Reis, Vaquejadas e Carnaval não aparecem no calendário festivo da cidade, o que é possível perceber que naquele território se implantou uma identidade cultural voltada a outras tradições totalmente diferentes das outras 13 cidades que compõe o Território de Identidade da Bacia do Rio Grande.

Segregação e Problemas Sociais



A transformação do espaço social advinda do processo de migração, como efeito das políticas públicas governamentais impostas para atender a lógica do capital, dentro do cerrado baiano, em especial na região Oeste da Bahia, revela uma face perversa que acompanha todos os processos de modernização que foram implantados com o crescimento populacional. Na cidade de LEM é possível perceber de forma clara que a segregação socioespacial se apresenta, sendo esta, muito bem definida através de grupos detentores do poder econômico, com uma delimitação de espaços e costumes muito diferentes do que se percebe em outras cidades que compõem o mesmo território de identidade.

Os problemas sociais de LEM vão se configurando na medida em que há uma evidente separação de grupos de migrantes, segregados pelos seus locais de origem de acordo a fala do **Entrevistado E**: *“Eles (os migrantes do Nordeste) se auto segregaram em relação à cultura local. Isso por que você tem uma cidade que lhe obriga a se auto segregar de acordo com a sua classe social. Geralmente os migrantes que chegam para trabalhar aqui são da própria Bahia, o que chamamos de reserva migratória. A Bahia já está vocacionada pra migrar. (Entrevistado E, 2018)”*

Este retrato das desigualdades sociais presentes em LEM revela que a segregação espacial e social é provocada pela pobreza destes agrupamentos de migrantes, muitos deles nordestinos, que chegou à cidade para trabalhar nas lavouras e atividades ligadas também a construção civil. O que é percebido na cidade é que de fato há uma cultura da indiferença com a pobreza através de várias representações desiguais e excludentes nos mais diversos contextos. Os sulistas ou empresas multinacionais assumem as posições de empregadores, enquanto a reserva migratória do Nordeste, vem de diversas partes do país para ocupar as posições de trabalhos subalternos.

Afetuosidade

As relações do cotidiano e as formas de interação entre os indivíduos, apresentam particularidades inerentes à constituição de hábitos e costumes enraizados, que vão se desterritorializando na medida em que os novos lugares proporcionam a subjetividade e intercâmbio entre esses sujeitos. No discurso do **Entrevistado E**, os nativos da região Oeste da Bahia possui uma característica muito forte relacionada com os aspectos da generosidade, afetuosidade e solidariedade. Segundo o entrevistado esta característica é peculiar à cultura ribeirinha, que apresentam um modo singular de se relacionar com o ambiente em que vivem, produzindo e reproduzindo suas necessidades e partilhando-as com todos que estão em sua volta.

Esta relação entre os sulistas e nativos, ou nordestinos na cidade de LEM é vista como parte destas minudências segundo o **Entrevistado E**: *“O fulcro das características do povo daqui para mim é a afetuosidade da cultura ribeirinha. Essa característica de compartilhar, dividir, dar atenção e se preocupar com o próximo, é algo particular destas cidades próximas a regiões que enfrentaram dificuldades como a pobreza, isolamento e abandono. (Entrevistado E, 2018) ”.*

Estes laços afetivos com a cidade principalmente dos migrantes que se instalaram no município, manifesta-se com a vontade de continuar residindo em LEM. A adaptação com o novo território, e a vontade de dar continuidade aos projetos no campo profissional e familiar, foi unânime no discurso dos entrevistados. Ao questionar o **Entrevistado G** sobre a possibilidade de voltar para a sua terra natal, no Rio Grande do Sul, o mesmo foi enfático ao dizer que a terra dela agora é a Bahia: *“Não voltaria de jeito nenhum. Minha Terra é aqui, minha família é aqui e não pretendo voltar”.*

Através destes discursos, é possível compreender o sentimento de admiração que os sulistas atribuem em relação a estas características dos nordestinos que residem em



LEM. Por mais que alguns entrevistados tenham revelado que aprenderam muito com as relações de afeto dos nordestinos, se percebe ainda certo distanciamento e uma resistência entre os sulistas em incorporar estas características em seus hábitos de vida. Neste sentido, Cucho (1999) afirma que a identidade etno-cultural usa a cultura, mas raramente toda a cultura. Chega-se à conclusão que as pessoas até podem se introduzir em culturas diferentes das suas de raiz, porém, nunca deixará aquela cultura arraigada da sua origem, dos seus costumes tradicionais e das suas crenças.

5 CONSIDERAÇÕES TRANSITÓRIAS

O processo de migração para a região Oeste da Bahia provocou um crescimento populacional principalmente por grupos de sulistas do Brasil que visualizaram em solos baianos a possibilidade de adquirir terras mais baratas e a partir de então iniciar uma nova vida em busca de crescimento econômico e disseminar a tecnologia agrícola neste novo território. Desta maneira, buscou-se analisar neste trabalho os principais impactos socioculturais do processo migratório na cidade de LEM, o que revelou particularidades das novas formas de sociabilidades entre sulistas e nordestinos.

Nas análises das categorias descritas neste trabalho, foi possível verificar que a escassez de terras no sul do Brasil, o uso das pesquisas de correção de solo e a vocação agrícola destes grupos para trabalhar no cultivo de culturas agrárias, proporcionou uma migração em massa para o cerrado baiano de forma rápida e ao mesmo tempo conflituosa.

Outro ponto levantado nesta pesquisa, são as influências da cultura sulista imposta na cidade de LEM pelos grupos detentores do poder. Sobre esta relação, foi constatada a prevalência dos hábitos e costumes dos grupos sulistas, na cidade. O simbolismo desta cultura está presente através das manifestações festivas e folclóricas que fazem parte do cotidiano dos moradores, que incorporaram hábitos tipicamente sulistas no seu dia-a-dia, o que aponta para uma tentativa de um hibridismo cultural no que tange essas interlocuções dos modos culturais que são visíveis naquele lugar.

Em LEM há um abismo social acentuado pela divisão de migrantes nordestinos e sulistas pelos seus locais de moradias, padrões de residências e ofertas de serviços públicos. Esta separação geográfica ficou explícita desde o momento em que a cidade ainda era distrito do município de Barreiras e desta forma havia uma divisão inicial dos bairros dos migrantes nordestinos e do bairro dos sulistas. A pobreza, violência e as formas de comportamento e interação entre estes dois grupos no espaço geográfico de LEM, reafirmam certos estereótipos de comportamentos em que eleva a cultura sulista como superior, e reduz a nordestina como inferior. Alguns depoimentos dos entrevistados reforçava um preconceito que ainda existe na cidade, através de características do imaginário popular presentes no próprio discurso do sulista.

Por fim, foi revelado que muito embora haja uma certa forma de segregação pelos motivos identificados durante esta pesquisa, o grupo dos sulistas reconhecem particularidades positivas e afetivas em relação as características do povo nordestino / baiano, através das boas relações de convívio e admiração pelo jeito caloroso e humano que estes nativos tratam os migrantes de fora, independente de qual localidade eles venham, reforçando os laços de amizade e afetuosidade que é tão particular das pessoas do município. Porém, é necessário para próximas pesquisas ouvir a população acerca do tema, para avaliar a percepção da comunidade local em relação ao pensamento crítico sobre determinados hábitos e modos de vida que estão instituídos no dia-dia dos moradores da cidade.



REFERÊNCIAS

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Salvador: Edições 70; Lisboa, 1977.

BRUM, Helena Neto – **Dissertação “Os Territórios de Imigração Alemã e Italiana do Rio Grande do Sul”**. UNESP. Presidente Prudente, 2011.

CLAVAL, Paul. **A Geografia Cultural**. Tradução: Luiz Fugazzola Pimenta; Margareth Afeche Pimenta. Florianópolis: Ed. da UFSC, 1999.

COSGROVE, Denis. **A geografia está em toda parte: Cultura e Simbolismo nas Paisagens Humanas**. in: Correa, r. l.; Rosendahl, z. (org.). Paisagem, Tempo e Cultura. Rio de Janeiro: ed. da UERJ, 1999. p. 92-123.

CUCHE, Denys. **La Noción de Cultura em La ciencias Sociales**. Tradução: Paula Mahler. Buenos Aires: Nueva Vision, 2002.

FREITAS, H.; JANISSEK-MUNIZ, R. **Uma proposta de plataforma para inteligência estratégica**. in: congresso ibero-americano de gestão do conhecimento e inteligência competitiva, i gecic, 2006, curitiba/pr. anais... curitiba/pr, abraic, 2000 (CDROM).

HAESBAERT, Rogério. **“Gaúchos” e baianos no “novo” Nordeste: entre a globalização econômica e a reinvenção das identidades territoriais**. In: CASTRO, Iná Elias de. GOMES, Paulo César da Costa. CORRÊA, Roberto Lobato (Org.). Brasil: questões atuais da reorganização do território. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007. 470

ILÁRIO, C. G. **Região agrícola competitiva e logística no oeste baiano**. 2011. Dissertação de Mestrado. Orientador: Ricardo Abid Castillo – Instituto de Geociências, Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Geociências, Campinas, SP.

PITTA, Ignez de Almeida. **Barreiras, uma História de Sucesso**. Documentos Barreirenses - Coleção do Professor -Volume I, Barreiras: Cangraf, 2005.

SANTOS FILHO, Milton. **O processo de urbanização no oeste baiano**. Recife: SUDENE, 1989.

Secretaria de Planejamento do Estado da Bahia. (2015). Biblioteca Recupe.

SCHLOSSER, Janne Bandeira de Almeida. **Características Históricas e da Gestão de Políticas Públicas de Cultura do Município de Luís Eduardo Magalhães**. Trabalho de Conclusão de Curso. Universidade Federal da Bahia, 2014.



Balanço do emprego formal nas cidades médias baianas em tempos de crise econômica

Balance of formal employment in medium-sized cities in Bahia in times of economic crisis

Bruno Mota Lopes

Economista pela Universidade Salvador - UNIFACS.
Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Urbano,
Universidade Salvador – UNIFACS, Brasil.
Bolsista da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado da Bahia – FAPESB
Pesquisador do Grupo de Estudos da Economia Regional e Urbana (GERURB/CNPq)
Email: bruno.mota929@gmail.com

Laumar Neves de Souza

Doutor em Ciências Sociais pela Universidade Federal da Bahia – UFBA, Brasil.
Professor do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Urbano,
Universidade Salvador – UNIFACS, Brasil.
Pesquisador do Grupo de Estudos da Economia Regional e Urbana (GERURB/CNPq).
Email: laumar.souza@unifacs.br

Helcio Medeiros Jr.

Pós-doutor em Desenvolvimento Regional e Urbano pela Universidade Salvador (UNIFACS).
Economista aposentado do Instituto Pereira Passos (IPP) e pesquisador do Grupo de Estudos da
Economia Regional e Urbana (GERURB/CNPq).
E-mail: hmedeirosjunior@gmail.com

Resumo

O presente trabalho tem por objetivo investigar em que medida a crise experimentada pela economia brasileira nos anos recentes (2014-2018) impactou o estoque de empregos formais das cidades médias baianas, tomando como referência as informações disponibilizadas na RAIS. A análise registra um mosaico de tendências do comportamento do emprego formal regional baiano fora da RMS, onde ficam as 20 cidades médias baianas. Nestas cidades, estão distribuídos os principais polos produtivos com sua vida societária e seus estoques de trabalho, que apresentaram comportamentos peculiares nas diversas dimensões abordadas que refletem as especificidades de cada um de seus sistemas sociais, gerando redução de custos por exigirem menores salários em época de crise econômica, mas que se caracterizam por maior incerteza dos trabalhadores na busca por sua sobrevivência.

Palavras-chave: 1. Cidades Médias 2. Trabalho 3. Economia Baiana.

Abstract

This paper aims to investigate the extent to which the crisis experienced by the Brazilian economy in recent years (2014-2018) impacted the stock of formal jobs in medium-sized cities in Bahia, taking as a reference the information provided RAIS. The analysis records a mosaic of trends in the behavior of formal regional employment in Bahia outside the RMS, where the 20 medium-sized cities in Bahia are located. In these cities are distributed the main productive centers with their corporate life and their work



stocks, which showed peculiar behaviors in the various dimensions addressed that reflect the specificities of each of their social systems, generating cost reduction by requiring lower wages in times of crisis but which are characterized by greater uncertainty among workers in the search for their survival.

Keywords: 1. Medium Cities 2. Work 3. Bahian Economy

1 INTRODUÇÃO

O período que cobre os anos de 2004 a 2013 foi virtuoso para a economia brasileira do ponto de vista do crescimento. Isso porque, em termos médios, ela apresentou uma taxa de expansão da ordem de 4%. Não fosse o resultado que obteve, nesse particular, em 2009 (-0,5%), ocorrência diretamente ligada à crise financeira internacional detonada no ano imediatamente anterior, a referida média seria ainda maior.

Situação diametralmente oposta a essa passou a ser experienciada pela economia nacional a partir de 2014, momento em que nela se contabilizou uma taxa de crescimento bem diminuta (0,5%), esboçando claramente um viés de queda que viria a se confirmar nos anos posteriores, situação que deu lugar a um fortíssimo processo de recessão econômica, que trouxe impactos deveras significativos sobre a geração de emprego formal. Em verdade, quando é inaugurado esse ciclo mais recente na economia nacional, se interrompe a trajetória de ampliação do seu mercado de trabalho formal, a qual vinha sendo observada, por assim dizer, desde a inauguração do ciclo de crescimento anterior.

É importante atentar para o fato de que tanto em um momento quanto no outro, as reverberações, sejam elas positivas ou negativas, sobre o referido mercado de trabalho não se deram de maneira homogênea no plano do território nacional. Ao invés disso, respeitaram as diferenças regionais existentes no país, especialmente quando se leva em conta aquelas derivadas do porte e do papel que ocupa cada estado dentro da Federação. Ao dizer isto, não se pode esquecer de mencionar que essa dinâmica se reproduziu no interior de cada subespaço nacional.

Outro ponto de atenção que se deve ter ao se enveredar na discussão dos aludidos efeitos da conjuntura macroeconômica em relação ao mercado de trabalho é que as análises comumente privilegiam as áreas das regiões metropolitanas, bem como a escala estadual. São comparativamente mais escassas as incursões analíticas neste particular que valorizem os mercados de trabalho das **Cidades Médias (CM)**.

É justamente por reconhecer essa relativa lacuna que o presente trabalho tem por objetivo investigar em que medida a crise experimentada pela economia brasileira nos anos recentes (leia-se 2014-2018) impactou o estoque de empregos formais das CM baianas.

Vale destacar que uma investigação dessa natureza se faz necessária por algumas razões, quais sejam: 1) a Bahia ser a maior economia da região Nordeste respondendo por 3,68% de toda a produção de riqueza nacional, em 2019; 2) pelo fato de tal estado possuir algumas poucas CM que cumprem um papel relevante na sua dinâmica socioeconômica-espacial, mimetizando, por assim dizer, situações congêneres que são observadas no território nacional, desde a década de 1970; e 3) por serem tais cidades, por assim dizer, os escoadores naturais do fluxo de investimentos que tal estado recebeu, ao longo dos últimos anos, situação está que vem favorecendo o processo de desconcentração da produção e, por conseguinte, o melhor funcionamento da sua economia.



Revelados estes traços desta investigação, convém sinalizar que metodologicamente serão usados os recursos qualitativos e quantitativos, para se identificar quais eram as CM baianas, usando o estudo lançado por Dias & Araújo (2013, p.15), o qual capta a singularidade das cidades de médio porte na Bahia, para contabilizar as oscilações do estoque de emprego observadas nas ditas CM, tomou-se como referência as informações disponibilizadas pela Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), registro administrativo do Ministério da Economia (ME). A utilização deste expediente se justificou em função dessa ser a fonte de informações sobre o mercado de trabalho formal brasileiro mais adequada, tanto do ponto de vista espacial, quanto em termos ocupacionais e setoriais.

Feitas essas ponderações, impõe-se informar agora que se optou por estruturar esta investigação em cinco seções, sendo esta Introdução, a primeira. Na segunda, procura-se investir na compreensão dos elementos que determinaram a crise econômica que se instalou no país, no intervalo que cobre os anos de 2014-2018. Adicionalmente, se faz também uma investigação dos desdobramentos desse movimento de recuo da produção de riqueza nacional sobre o mercado de trabalho formal brasileiro, de uma forma geral, e da Bahia, em particular. Na terceira, são tecidas algumas considerações a respeito do conceito de CM, da importância que eles têm na estrutura da rede urbana nacional, bem como são identificadas as cidades no contexto baiano que levam essa designação. Na quarta, se envereda para a análise da dinâmica do mercado de trabalho formal, das aludidas cidades, focando precisamente na questão da evolução do estoque de emprego, bem como em algumas outras informações que revelam que públicos foram mais afetados e que permitem que se especule sobre a qualidade dos postos de trabalho, para na quinta, deixar as Considerações Finais.

2 CRISE ECONÔMICA E MERCADO DE TRABALHO

Para dar conta do propósito desta parte do trabalho é preciso, de saída, ter em mente que o Comitê de Datação de Ciclos Econômicos (CODACE), da Fundação Getúlio Vargas (FGV), responsável pela identificação das fases do ciclo econômico no Brasil, deliberou que a economia brasileira entrou em recessão no segundo trimestre de 2014, condição essa que se estendeu até o último trimestre de 2016. Embora tenha se livrado tecnicamente dessa condição, nos anos que se seguiram a economia nacional não apresentou uma dinâmica favorável do ponto de vista do crescimento, fato que se fez acompanhar, como esperado, da elevação dos níveis de desemprego.

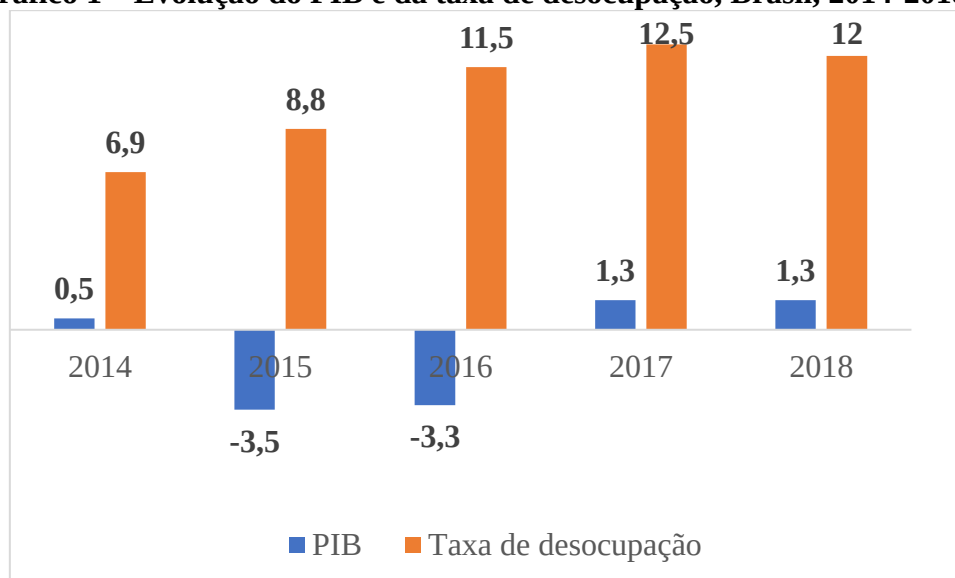
Conforme indicam Dweck e Teixeira (2017), há duas visões diametralmente opostas que procuram os elementos que justifiquem a ocorrência da referida crise econômica. Embora antagônicas, elas partem da discussão do mesmo objeto, qual seja, o manejo da política fiscal. Uma primeira visão é defendida pelos economistas de viés liberal. Para este grupo, as razões para o detonar dessa fase recessiva, que se fez alusão anteriormente, se originaram durante o primeiro mandato do governo de Dilma Rousseff (2011-2014) e estão subscritos naquilo que ficou conhecido como Nova Matriz Econômica (NME). Na opinião de Barbosa Filho (2015), o excesso de intervencionismo estatal e o progressivo desmonte do chamado tripé da política macroeconômica (regime de metas de inflação, meta fiscal de superávit primário e regime de câmbio flutuante) explicam a configuração desse quadro recessivo que se instalou na economia nacional.

Em oposição a linha de argumentação anterior, os economistas heterodoxos defendiam a tese que as reversões contraditórias do governo Dilma na política fiscal influenciadas por ideias ortodoxas do ministro Joaquim Levy, desaceleraram os gastos e os investimentos públicos, retirando, naquele momento, um impulso fundamental ao

modelo de crescimento econômico em voga até aquela oportunidade, mergulhando a economia na crise atual.

Disputas teóricas a parte, o fato é que a economia nacional simplesmente mergulha em grave crise a partir de 2015, momento em que registra uma taxa de crescimento da ordem de menos 3,5%. Essa performance negativa voltou a se repetir no ano seguinte, quando o PIB decresceu 3,3%. Nos anos imediatamente posteriores, embora tal economia reencontre o caminho do crescimento, este se mostra tímido, já que se situou no patamar de 1,3% tanto em 2017 quanto em 2018 (Gráfico 1).

Gráfico 1 – Evolução do PIB e da taxa de desocupação, Brasil, 2014-2018

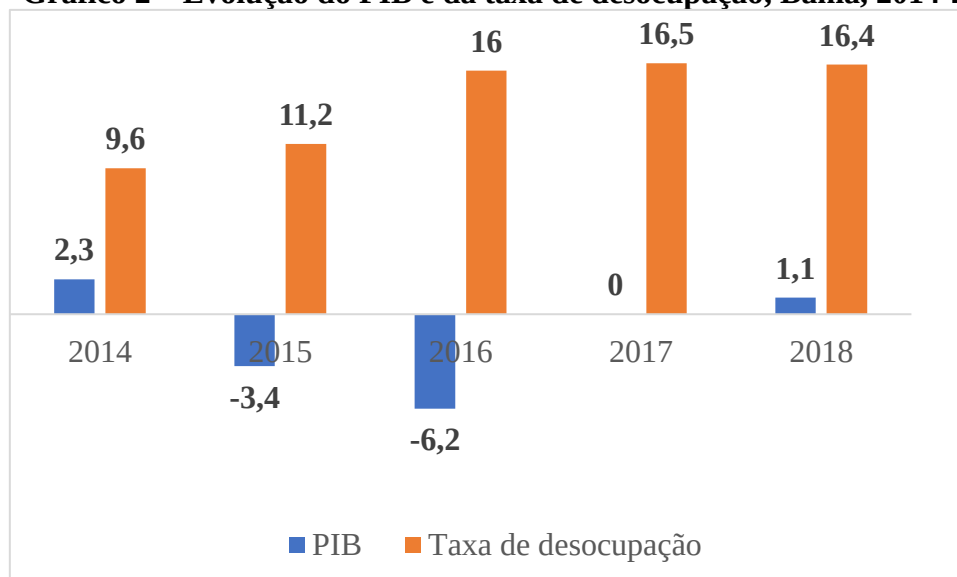


Fonte: IBGE – Contas Nacionais/PNADC (2019).

Em relação, nomeadamente, ao comportamento do rendimento médio real do trabalho principal habitualmente recebido por mês pelas pessoas de 14 anos ou mais de idade, ocupadas na semana de referência, o que se viu foi a configuração do seguinte quadro: saiu, em 2014, do patamar de R\$ 2.218 para outro, em 2018, em que tal rendimento atingiu a cifra de R\$ 2.163, movimentação essa que correspondeu a uma variação de 2,48% (PNADC, 2019). Já no tocante, expressamente, ao comportamento do emprego formal, as estatísticas disponibilizadas pela RAIS/ME (2018) sinalizam uma regressão importante, uma vez que se contabilizava, em 2014, cerca de 49.571.510 postos de trabalho nessa condição, e, em 2018, se apurou um contingente 5,9% inferior, da ordem de 46.631.115 postos.

O enfrentamento desse quadro reverberou negativamente no mercado de trabalho baiano, haja vista que, assim como constatado na esfera nacional, as taxas de desocupação, no intervalo de tempo em foco, se movimentaram no sentido altista, já que saiu da casa de 9,6%, em 2014, avançando sistematicamente até atingir um pico em 2017, da ordem de 16,5%, mantendo-se praticamente estagnada em 2018, no nível de 16,4% (PNADC, 2019) (Gráfico 2).

Gráfico 2 – Evolução do PIB e da taxa de desocupação, Bahia, 2014-2018



Fonte: IBGE – Contas Nacionais/PNAD Continua (2019).

Para não fugir à regra, o mercado de trabalho formal baiano não passou evidentemente ileso à hecatombe que pairou sob sua economia no período em apreço, acusando, portanto, com requintes de dramaticidade a difícil realidade econômica na qual o país submergiu. Assim como se fez antes, basta recorrer às informações disponibilizadas pela RAIS/ME para constatar que o supracitado mercado de trabalho sentiu mais duramente os efeitos dessa dinâmica de crise, uma vez que viu seu estoque de emprego formal se encolher em 4,7%, já que retinha 2.372.583 trabalhadores formais, em 2014, e passou a confinar, em 2018, 2.261.558.

3 CONTEXTUALIZANDO O LUGAR DAS CIDADES MÉDIAS BAIANAS

Depois de se ter esboçado o panorama acerca do comportamento das economias brasileira e baiana, buscando aferir os rebatimentos da crise econômica por elas experienciada, no período recente, sobre os seus respectivos mercados de trabalho, cabe agora enveredar na direção de identificar quais são as CM baianas.

Antes, contudo, por uma questão de prudência, se entendeu como benfeitoria chamar a atenção para certos aspectos metodológicos e conceituais que estão contidos nos debates travados pelos pesquisadores das mais diferentes áreas do saber que têm esse tipo de cidade como objeto de estudo. Seguindo nessa toada, impõe-se, de pronto, pontuar que essa designação de “média”, inescapavelmente remete a uma questão de grandeza, situação essa que sempre coloca cidades dessa natureza em uma posição intermediária, estando exatamente entre aquelas que são adjetivadas como pequenas e grandes. Como muito bem esclarece Maia (2010, p. 18),

[...] Geralmente os estudos funcionais ou que priorizam o sistema hierárquico das cidades usam terminologias similares às de cidades pequenas, médias e grandes. Para tanto, tomam como base os dados referentes a seus contingentes populacionais. Assim, na classe de cidades pequenas inserem-se aquelas que possuem até 20 mil habitantes; acima deste montante são classificadas como cidades médias e aquelas com mais de 500 mil habitantes são consideradas



cidades grandes. Este critério, com algumas variantes, tem sido adotado pelas instituições de estudos estatísticos (MAIA, 2010, p.18).

Críticas importantes e bem fundamentadas podem ser dirigidas aos estudos que, porventura, se valham exclusivamente desse expediente metodológico para determinar, nos mais diferentes contextos, quais cidades podem ser enquadradas como médias. Esse tipo de conduta, não se pode negar, faz enorme sentido, especialmente quando se pensa no quadro de desigualdade regional que impera no Brasil no que tange, por exemplo, aos produtos e serviços ofertados nas cidade médias localizadas nas regiões Sul e Sudeste, daqueles disponibilizados neste mesmo tipo de cidade nas regiões Norte e Nordeste, as quais, como se sabe, por serem menos desenvolvidas socioeconomicamente, apresentam estruturas, neste particular, menos diversificadas e sofisticadas (SOUZA, 2003).

Uma vez atentos a essas idiosincrasias, pode-se partir para explicitar os elementos que integram a abordagem metodológica que permitiu que Dias e Souza (2013) identificassem o conjunto de cidades baianas que poderiam levar a alcunha de média. Neste trabalho, elas admitiram que tais cidades deveriam obedecer os seguintes parâmetros: “(i) registrar população oscilando entre 40 mil e 500 mil habitantes⁶⁰, conforme os resultados do Censo Demográfico de 2010; (ii) não estar localizada na RMS e (iii) se apresentar na condição de capital regional ou centro sub-regional de acordo com o Regic⁶¹, de 2007” (DIAS; ARAÚJO, 2013, p.15).

Quando respeitaram a ocorrência irrestrita e concomitante de todos esses parâmetros, elas chegaram ao grupo de CM indicado na Tabela 1⁶². Vale destacar que esse conjunto de cidades representa tão somente 4,8% do total de cidades existentes no referido estado (417). Essa diminuta participação relativa guarda estreita relação com o processo de desenvolvimento socioeconômico do território baiano, que desde tempos imemoriais esteve fortemente centrado na sua capital.

⁶⁰ A população que se leva em conta é a população da sede do município.

⁶¹ Trata-se de uma pesquisa, conduzida pelo IBGE, denominada “Regiões de Influência das Cidades”, que define a hierarquia dos centros urbanos brasileiros e delimita as regiões de influência a eles associados.

⁶² Neste trabalho, a bem da verdade, as referidas autoras, lançando mão de alguns argumentos, flexibilizam alguns desses parâmetros e reconhecem as cidades de Ribeira do Pombal e Seabra como médias.



Tabela 1 - Cidades médias baianas e suas Funções Regionais, 2010

a valid link.

População				
Cidade	Total	Urbana	Sede	Rural
Capital Regional				
Vitória da Conquista	306.866	274.739	260.260	32.127
Itabuna	204.667	199.643	199.643	5.024
Juazeiro	197.965	160.775	151.775	371.190
Ilhéus	184.236	155.281	148.557	28.955
Barreiras	137.427	123.741	123.741	13.686
Capital Sub-Regional				
Jequié	151.895	139.426	136.470	12.469
Teixeira de Freitas	138.341	129.263	128.482	9.078
Alagoinhas	141.949	124.042	122.281	17.907
Eunápolis	100.196	93.413	93.413	6.783
Paulo Afonso	108.396	93.404	93.404	14.992
Santo Antônio de Jesus	90.985	79.299	79.299	11.686
Valença	88.673	64.368	59.476	24.305
Irecê	66.181	61.019	58.350	5.162
Guanambi	78.833	62.565	58.111	16.268
Senhor do Bonfim	74.419	57.566	49.975	16.853
Cruz das Almas	58.606	49.885	49.885	8.721
Itaberaba	61.631	48.485	48.485	13.146
Jacobina	79.247	55.868	47.587	23.379
Brumado	64.602	45.131	43.955	19.471
Bom Jesus da Lapa	63.480	43.099	41.555	20.381

Fonte: Censo Demográfico, 2010.

As cidades médias, com sua tamanha importância demográfica e econômica, vem sendo paulatinamente galvanizada ao longo do tempo, sendo que nas últimas duas décadas elas tomaram novo impulso em face do processo de desconcentração dos negócios que tal estado vem sendo palco, não sendo sem razão, portanto, que consigam, como se verá na sequência, “escapar” dos efeitos colaterais adversos detonados por crises econômicas, como aquela que se fez referência na seção anterior, facultado aos seus respectivos mercados de trabalho, em não raros casos, a possibilidade de se expandirem, situação essa que é radicalmente oposta ao que prevalece em áreas com economias, por assim dizer, já saturadas.

4 MERCADO DE TRABALHO FORMAL NAS CIDADES MÉDIAS DA BAHIA EM NÚMEROS

Tendo em vista que já se sabe quais são as CM baianas, é chegado o momento de descortinar como os seus respectivos mercados de trabalho formais foram impactados pela crise econômica que imperou no Brasil no intervalo que cobre os anos de 2014 e 2018. Destarte, cabe comentar de saída que, de uma forma geral, essas cidades esboçaram um comportamento neste particular que caminhou em sentido contrário àqueles que foram averiguados nos planos das economias brasileira e baiana. De modo mais preciso, apurou-se para este conjunto de cidades uma realidade que



evidencia um discreto crescimento do estoque de emprego formal, da ordem de 0,60% (Tabela 2), ao passo que, conforme já destacado anteriormente, nas escalas nacional e estadual estas variações tenham atingido, respectivamente, os patamares de - 5,9 % e - 4,7%.

Outrossim, é preciso que se diga também que a um tanto quanto inusitada dilatação do estoque de emprego formal nas CM, que se fez menção, não resulta, em absoluto, de uma situação homogênea no que diz respeito ao comportamento do estoque de emprego formal neste período de crise econômica. Uma análise detalhada das informações contidas na Tabela 2 mostra que apenas 60% das cidades relacionadas apresentaram resultados positivos em termos de variação do estoque de emprego.

Tabela 2 - Evolução do estoque de emprego formal e variação percentual, Cidades Médias da Bahia, 2014-2018

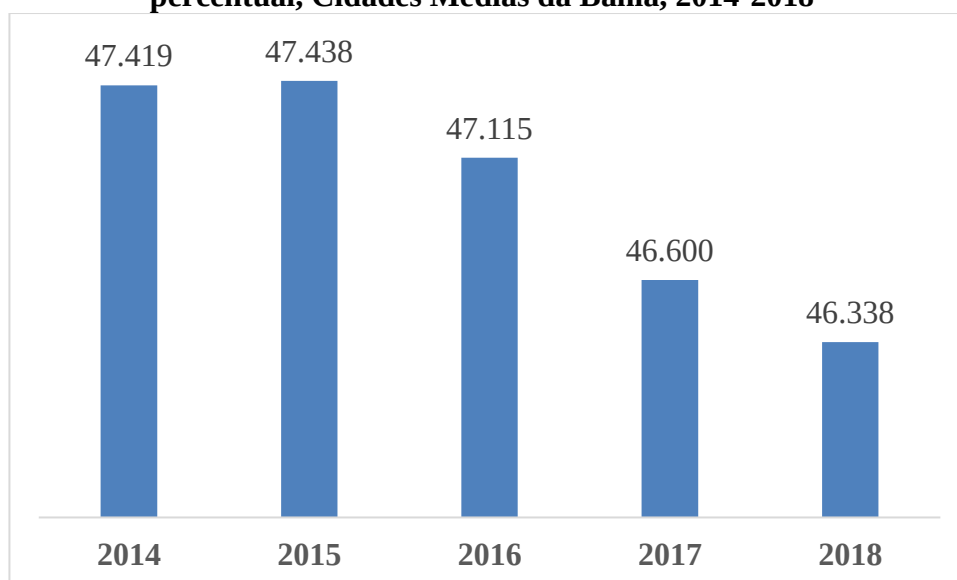
Município	2014	2015	2016	2017	2018	Var. % 2014/2018
Alagoinhas	25.637	24.492	23.493	23.507	25.755	0,46
Barreiras	29.743	30.171	26.164	28.555	29.778	0,12
Bom Jesus da Lapa	7.157	7.691	7.423	7.746	7.691	7,46
Brumado	12.684	12.378	13.152	13.299	13.503	6,46
Cruz das Almas	11.952	11.600	11.142	11.354	11.175	-6,50
Eunápolis	21.082	21.333	21.126	21.607	21.640	2,65
Guanambi	11.541	11.717	10.502	10.817	11.517	-0,21
Ilhéus	33.425	32.933	31.304	31.946	32.025	-4,19
Irecê	10.523	10.618	10.088	10.948	11.710	11,28
Itaberaba	8.487	8.727	8.712	9.670	9.003	6,08
Itabuna	41.850	40.551	39.860	42.332	41.556	-0,70
Jacobina	9.689	10.027	9.889	10.459	10.960	13,12
Jequié	25.141	23.765	22.883	23.471	23.181	-7,80
Juazeiro	34.614	32.886	34.053	36.101	36.279	4,81
Paulo Afonso	14.398	14.450	14.043	14.700	15.110	4,95
Santo Antônio de Jesus	22.558	22.404	21.476	20.723	21.460	-4,87
Senhor do Bonfim	8.991	8.284	7.416	7.627	8.095	-9,97
Teixeira de Freitas	25.589	24.371	22.877	24.636	24.969	-2,42
Valença	10.916	11.315	10.772	10.603	11.629	6,53
Vitória da Conquista	69.347	68.034	66.792	68.186	70.879	2,21
Total	435.324	427.747	413.167	428.287	437.915	0,60

Fonte: Secretaria do Trabalho e Emprego, Ministério da Economia. Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), 2014-2018.

Enfatize-se que dentro deste grupo de 12 cidades que se sobressaíram na expansão do estoque de emprego, curiosamente, as melhores performances, que dizem respeito, neste estudo, àquelas nas quais se aferiu uma variação do estoque de emprego superior a 6%, ficaram por conta, quase que exclusivamente, daquelas que estão localizadas na fração territorial da Bahia menos desenvolvida socioeconomicamente, que é a região do semiárido – nomeadamente Jacobina (13,12%), Irecê (11,28), Bom Jesus da Lapa (7,46%), Brumado (6,46%) e Itaberaba (6,08%) -, e que ocupavam na trama urbana estadual, de acordo com o Regic (2007), as condições de Centros Sub-regionais A e/ou B.

Esse último achado deve ser assimilado com bastante parcimônia, posto que ele traz consigo, nas entrelinhas, a falsa ideia de que o citado grupo composto por 12 cidades médias passou incólume aos dessabores provocados pela crise econômica que foi esmiuçada na seção 1 desta investigação, não experimentando, portanto, nenhum contratempo na evolução do estoque de emprego formal nos seus respectivos mercados de trabalho. Definitivamente, este não foi o panorama que prevaleceu. Para perceber isso, basta realizar um escrutínio ainda maior nas informações presentes na Tabela 2. Ao se investir nessa tarefa, se constata que, em maior ou menor medida, em algum momento, no intervalo que cobre os anos de 2014 a 2018, essas cidades médias também foram palco de alguma evolução negativa, mesmo que discretíssima, dos seus estoques de empregos formais. Registre-se, neste ponto, que movimento semelhante foi apurado para as cidades médias, que, no comparativo dos anos extremos da série em questão, contabilizaram redução nos seus respectivos estoques de empregos formais.

Gráfico 3 – Evolução do número de estabelecimentos formais e variação percentual, Cidades Médias da Bahia, 2014-2018



Fonte: Secretaria do Trabalho e Emprego, Ministério da Economia. Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), 2014-2018.

Impõem-se, na esteira dessa argumentação, conter o ímpeto para não se chegar a pontos de vista que não correspondem à verdade dos fatos. Assim sendo, não dá para cravar que as cidades situadas exclusivamente no Semiárido, todas elas consideradas Centros Sub-regionais A e/ou B, acabaram por não sentir os efeitos colaterais da crise econômica do período em foco. Em que pese o destaque que tiveram algumas cidades médias localizadas na aludida região no sentido de expandir os seus estoques de empregos formais no comparativo dos anos 2014/2018, outras cidades congêneres computaram resultados diametralmente opostos, casos, por exemplo, de Senhor do Bonfim e Jequié, locais em que tal indicador se contraiu em, respectivamente, 9,97% e 7,8%.

Outra coisa que salta aos olhos ao se fazer uma leitura criteriosa das informações que constam da Tabela 2 é que o conjunto das cidades médias baianas acabou por incrementar, no comparativo 2014/2018, a sua participação relativa no estoque de emprego estadual, contexto esse que reforça e dá ainda mais sentido e veracidade à tese da desconcentração das atividades econômicas no seio da economia baiana. Quando são feitas as contas, se chega a um resultado em que se saiu, em 2014, de um contexto no



qual essa participação se situava na casa de 18,53% para outro, em 2018, em que ela se encontrava no patamar de 19,56%, o que significava que praticamente 1 em cada 5 postos de trabalhos formais existentes na Bahia pertenciam ao mencionado agregado de cidades.

Especula-se aqui que não fosse o resultado desuniforme, nesse particular, das cidades médias classificadas como Capitais Regionais, essa participação poderia ter se ampliado ainda mais, já que elas concentram funções, relativamente mais importantes *vis a vis* os Centros Sub-regionais, e ajudam a fazer o elo entre a metrópole baiana com as demais regiões, as cidades pequenas e as zonas rurais. Note que enquanto Juazeiro (4,81%), Vitória da Conquista (2,21%) e Barreiras (0,12%) acusaram variações, em graus diferenciados, positivas no que tange ao estoque de emprego, outras duas tradicionais Capitais Regionais, Itabuna (-0,70%) e Ilhéus (- 4,19%) vivenciaram realidades totalmente diferentes.

Dando o primeiro passo nessa direção, vislumbra-se que enquanto o estoque de empregos entre os homens minguou 1,04%, entre os indivíduos do sexo oposto ele se ampliou em 3,09%. Ao apresentar esses números deve-se ter o cuidado de ponderar que esse movimento não prevaleceu em todas as cidades médias indiscriminadamente.

Dirigindo agora o olhar desta investigação para a questão etária, percebe-se que a variação do estoque de emprego formal verificada nas cidades médias baiana no período em tela, sintetizou um processo de eliminação de postos de trabalho ocupados por trabalhadores mais jovens (com idades que atingem no máximo 29 anos) e de criação de oportunidades de emprego para aqueles mais maduros (com idades superiores a 30 anos).

Verdade seja dita, a configuração desse panorama não constitui nenhuma excepcionalidade, posto que o mercado de trabalho formal brasileiro é por assim dizer uma seara mais inóspita para os trabalhadores mais jovens. Talvez, o que se possa supor é que, em meio à citada crise, esse seu traço tenha se acentuado. Os números da RAIS/ME dão concretude e, por via de consequência, corroboram esse ponto de vista, já que apontam uma dilatação da participação relativa dos trabalhadores acima dos 30 anos em tal mercado, de 67,80% para 72,25%, entre 2014 e 2018.

Quando se fez o exercício de avaliar o comportamento do emprego formal nas cidades médias baianas, no período 2014-2018, segundo a escolaridade dos trabalhadores, constatou-se que os dois grupos de trabalhadores que mais se beneficiaram com a tímida expansão do estoque de empregos no comparativo dos anos em foco dizem respeito justamente aqueles com ensino Fundamental Incompleto (33,15%) e Fundamental Completo (31,55%).

A constatação desse quadro é em boa medida surpreendente por dois motivos. Primeiramente, por sinalizar a ocorrência de um movimento que contraria a tendência geral do mercado de trabalho de ser mais reticente à absorção de trabalhadores com menores credenciais educacionais e de valorizar aqueles com mais anos de estudo. Tanto no país como um todo quanto na Bahia, o que se identificou nesse período foi a elevação da representatividade dos trabalhadores formais mais escolarizados no conjunto do estoque de emprego.

Uma maneira de tornar mais completo esse exercício de caracterização da variação dos empregos formais, do qual se vem fazendo alusão, é apontando a lente da análise para outros aspectos. Seguindo esse diapasão, convém mencionar que a referida variação do emprego expressou uma movimentação na qual seis grupos ocupacionais experimentaram expansão das oportunidades e três vivenciaram realidade adversa a essa. Efetivamente, os seis grupos ocupacionais que, neste particular, se destacaram positivamente foram, em ordem decrescente: aquele que abriga profissionais das



ciências e das artes (13,46%); o que reúne membros superiores do poder público, dirigentes de organizações de interesse público (7,40%); o que junta técnicos de nível médio (4,98%); o que colige trabalhadores de serviços administrativos (4,45%); o que engloba trabalhadores em serviços de reparação e manutenção (1,36%); e o que inclui trabalhadores dos serviços, vendedores do comércio em lojas e mercados (0,14%). Já em sentido inverso sobressaíram-se os grupos listados na sequência: aquele composto por trabalhadores da produção de bens e serviços industriais I (-9,93%); o que integra trabalhadores da produção de bens e serviços industriais II (-6,70%); e o que é formado por trabalhadores agropecuários, florestais e da pesca (-1,42%).

Ao se averiguar de que maneira cada setor da atividade econômica contribuiu para que as cidades médias baianas contabilizassem, em conjunto, uma tímida elevação do estoque de emprego formal ao se emparelhar as informações da RAIS/ME dos anos de 2014 e 2018, constata-se que dos oito setores contemplados nesta investigação, quatro o fizeram de modo positivo e os outros quatro de forma negativa. Entre os setores que integram o primeiro grupo estão: Serviços industriais de utilidade pública (69,60%); Extrativa mineral (52,09%); Serviços (7,17%) e Administração pública (5,17%). Já no segundo grupo se tem os seguintes setores: Construção civil (-23,09%); Comércio (-5,24%); Agropecuária, extração vegetal, caça e pesca (-2,59%) e Indústria de transformação (-0,94%).

Outra importante observação diz respeito a que as oscilações verificadas em termos de crescimento na economia baiana acabaram, de igual modo, por alterar a contribuição dos seus grandes setores para o PIB. Para atestar isso basta recorrer às informações divulgadas pela Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI). De acordo com essa instituição, no período que vai de 2014 a 2018, os setores Agropecuário e Industrial tiveram as suas respectivas participações no conjunto da referida economia estadual majoradas, saindo, no primeiro caso, de 7,9% para 8,7%, e no segundo, de 21% para 23,6%. Já o setor de Serviços, por seu turno, carro-chefe dessa economia, como também da do país, experimentou uma diminuição relativa da sua representatividade, posto que encolheu de 71,1% para 67,7%⁶³ (SEI, 2020).

Tendo em vista que já se sabe quais são as CM baianas, é chegado o momento de descortinar como os seus respectivos mercados de trabalho formais foram impactados pela crise econômica que imperou no Brasil no intervalo que cobre os anos de 2014 e 2018. Destarte, cabe comentar de saída que, de uma forma geral, essas cidades esboçaram um comportamento neste particular que caminhou em sentido contrário àqueles que foram averiguados nos planos das economia brasileira e baiana. De modo mais preciso, apurou-se para este conjunto de cidades uma realidade que evidencia um discreto crescimento do estoque de emprego formal, da ordem de 0,60% (Tabela 2), ao passo que, conforme já destacado anteriormente, nas escalas nacional e estadual estas variações tenham atingido, respectivamente, os patamares de - 5,9 % e - 4,7%.

Deve-se ter muito cuidado para não se fazer uma leitura afobada deste quadro que foi retratado para o conjunto das CM baianas, admitindo que ele derivou da ocorrência de fatores endógenos e, portanto, completamente alheios e descolados das circunstâncias e dos condicionantes impostos pela dinâmica da econômica nacional. Uma evidencia clara de que tal suposição não se sustenta é encontrada quando se observa a evolução do número de estabelecimentos que empregavam trabalhadores formais nas referidas paragens no período 2014-2018.

⁶³ Os números de 2018 estão sujeitos a retificação e foram calculados com base no PIB trimestral.



Neste quesito, o que se viu foi uma redução quase que integralmente paulatina e sistemática no contingente de tais estabelecimentos. No comparativo que mais interessa a este trabalho, vislumbra-se que, entre os anos extremos dessa série, houve uma diminuição de 2,28% desse quantitativo (Gráfico 3), situação essa que expressa, de maneira cabal, que tais cidades não se livraram dos inconvenientes provocados pela crise econômica que as economias brasileira e baiana vivenciam, e que as fazem experimentar um contexto muito similar a esse, já que contabilizaram, respectivamente, quedas de 2,12% e 0,81%, nos seus contingentes de estabelecimentos.

Outrossim, é preciso que se diga também que a um tanto quanto inusitada dilatação do estoque de emprego formal nas CM, que se fez menção, não resulta, em absoluto, de uma situação homogênea no que diz respeito ao comportamento do estoque de emprego formal neste período de crise econômica. Uma análise detalhada das informações contidas na Tabela 2 mostra que apenas 60% das cidades relacionadas apresentaram resultados positivos em termos de variação do estoque de emprego.

Tabela 2 - Evolução do estoque de emprego formal e variação percentual, Cidades Médias da Bahia, 2014-2018

Município	2014	2015	2016	2017	2018	Var. % 2014/2018
Alagoinhas	25.637	24.492	23.493	23.507	25.755	0,46
Barreiras	29.743	30.171	26.164	28.555	29.778	0,12
Bom Jesus da Lapa	7.157	7.691	7.423	7.746	7.691	7,46
Brumado	12.684	12.378	13.152	13.299	13.503	6,46
Cruz das Almas	11.952	11.600	11.142	11.354	11.175	-6,50
Eunápolis	21.082	21.333	21.126	21.607	21.640	2,65
Guanambi	11.541	11.717	10.502	10.817	11.517	-0,21
Ilhéus	33.425	32.933	31.304	31.946	32.025	-4,19
Irecê	10.523	10.618	10.088	10.948	11.710	11,28
Itaberaba	8.487	8.727	8.712	9.670	9.003	6,08
Itabuna	41.850	40.551	39.860	42.332	41.556	-0,70
Jacobina	9.689	10.027	9.889	10.459	10.960	13,12
Jequié	25.141	23.765	22.883	23.471	23.181	-7,80
Juazeiro	34.614	32.886	34.053	36.101	36.279	4,81
Paulo Afonso	14.398	14.450	14.043	14.700	15.110	4,95
Santo Antônio de Jesus	22.558	22.404	21.476	20.723	21.460	-4,87
Senhor do Bonfim	8.991	8.284	7.416	7.627	8.095	-9,97
Teixeira de Freitas	25.589	24.371	22.877	24.636	24.969	-2,42
Valença	10.916	11.315	10.772	10.603	11.629	6,53
Vitória da Conquista	69.347	68.034	66.792	68.186	70.879	2,21
Total	435.324	427.747	413.167	428.287	437.915	0,60

Fonte: Secretaria do Trabalho e Emprego, Ministério da Economia. Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), 2014-2018.

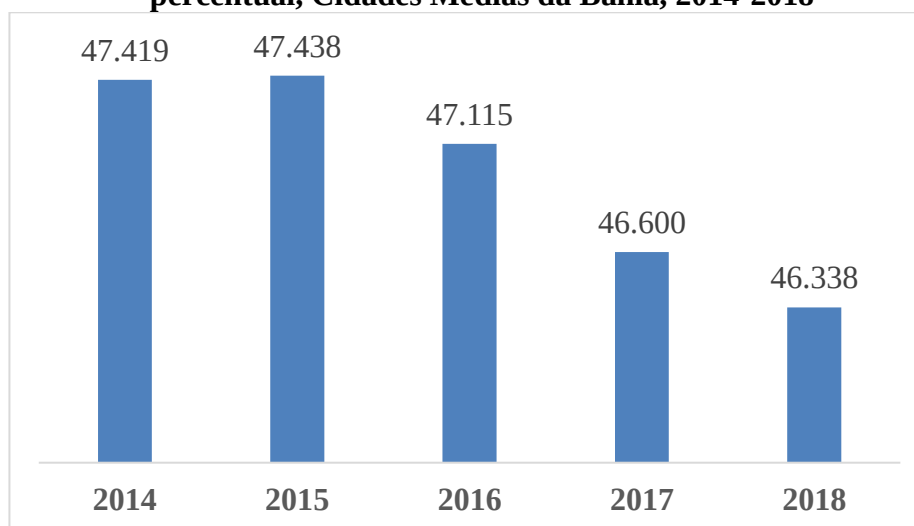
Enfatize-se que dentro deste grupo de 12 cidades que se sobressaíram na expansão do estoque de emprego, curiosamente, as melhores performances, que dizem respeito, neste estudo, àquelas nas quais se aferiu uma variação do estoque de emprego superior a 6%, ficaram por conta, quase que exclusivamente, daquelas que estão localizadas na fração territorial da Bahia menos desenvolvida socioeconomicamente,



que é a região do semiárido – nomeadamente Jacobina (13,12%), Irecê (11,28), Bom Jesus da Lapa (7,46%), Brumado (6,46%) e Itaberaba (6,08%) -, e que ocupavam na trama urbana estadual, de acordo com o Regic (2007), as condições de Centros Sub-regionais A e/ou B.

Esse último achado deve ser assimilado com bastante parcimônia, posto que ele traz consigo, nas entrelinhas, a falsa ideia de que o citado grupo composto por 12 cidades médias passou incólume aos dessabores provocados pela crise econômica que foi esmiuçada na seção 1 desta investigação, não experimentando, portanto, nenhum contratempo na evolução do estoque de emprego formal nos seus respectivos mercados de trabalho. Definitivamente, este não foi o panorama que prevaleceu. Para perceber isso, basta realizar um escrutínio ainda maior nas informações presentes na Tabela 2. Ao se investir nessa tarefa, se constata que, em maior ou menor medida, em algum momento, no intervalo que cobre os anos de 2014 a 2018, essas cidades médias também foram palco de alguma evolução negativa, mesmo que discretíssima, dos seus estoques de empregos formais. Registre-se, neste ponto, que movimento semelhante foi apurado para as cidades médias, que, no comparativo dos anos extremos da série em questão, contabilizaram redução nos seus respectivos estoques de empregos formais.

Gráfico 3 – Evolução do número de estabelecimentos formais e variação percentual, Cidades Médias da Bahia, 2014-2018



Fonte: Secretaria do Trabalho e Emprego, Ministério da Economia. Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), 2014-2018.

Impõem-se, na esteira dessa argumentação, conter o ímpeto para não se chegar a pontos de vista que não correspondem à verdade dos fatos. Assim sendo, não dá para cravar que as cidades situadas exclusivamente no Semiárido, todas elas consideradas Centros Sub-regionais A e/ou B, acabaram por não sentir os efeitos colaterais da crise econômica do período em foco. Em que pese o destaque que tiveram algumas cidades médias localizadas na aludida região no sentido de expandir os seus estoques de empregos formais no comparativo dos anos 2014/2018, outras cidades congêneres computaram resultados diametralmente opostos, casos, por exemplo, de Senhor do Bonfim e Jequié, locais em que tal indicador se contraiu em, respectivamente, 9,97% e 7,8%.

Outra coisa que salta aos olhos ao se fazer uma leitura criteriosa das informações que constam da Tabela 2 é que o conjunto das cidades médias baianas acabou por incrementar, no comparativo 2014/2018, a sua participação relativa no estoque de



emprego estadual, contexto esse que reforça e dá ainda mais sentido e veracidade à tese da desconcentração das atividades econômicas no seio da economia baiana. Quando são feitas as contas, se chega a um resultado em que se saiu, em 2014, de um contexto no qual essa participação se situava na casa de 18,53% para outro, em 2018, em que ela se encontrava no patamar de 19,56%, o que significava que praticamente 1 em cada 5 postos de trabalhos formais existentes na Bahia pertenciam ao mencionado agregado de cidades.

Com o objetivo de ampliar o escopo desta análise e, portanto, qualificá-la ainda mais, entendeu-se ser profícuo investigar se a mencionada variação de 0,60% do estoque de empregos no conjunto das cidades médias, no comparativo 2014/2018, impactou da mesma forma os homens ou as mulheres, os trabalhadores mais jovens ou os mais maduros, os menos escolarizados ou aqueles com melhores credenciais educacionais.

Dando o primeiro passo nessa direção, vislumbra-se que enquanto o estoque de empregos entre os homens minguou 1,04%, entre os indivíduos do sexo oposto ele se ampliou em 3,09%. Para fechar esse leque de possibilidades, não se pode esquecer de mencionar que em duas cidades médias (Alagoinhas e Guanambi) as mulheres perderam espaço no mercado de trabalho formal e os homens ganharam.

Dirigindo agora o olhar desta investigação para a questão etária, percebe-se que a variação do estoque de emprego formal verificada nas cidades médias baianas o período em tela, sintetizou um processo de eliminação de postos de trabalho ocupados por trabalhadores mais jovens (com idades que atingem no máximo 29 anos) e de criação de oportunidades de emprego para aqueles mais maduros (com idades superiores a 30 anos).

Verdade seja dita, a configuração desse panorama não constitui nenhuma excepcionalidade, posto que o mercado de trabalho formal brasileiro é por assim dizer uma seara mais inóspita para os trabalhadores mais jovens. Talvez, o que se possa supor é que, em meio à citada crise, esse seu traço tenha se acentuado. Os números da RAIS/ME dão concretude e, por via de consequência, corroboram esse ponto de vista, já que apontam uma dilatação da participação relativa dos trabalhadores acima dos 30 anos em tal mercado, de 67,80% para 72,25%, entre 2014 e 2018.

Quando se fez o exercício de avaliar o comportamento do emprego formal nas cidades médias baianas, no período 2014-2018, segundo a escolaridade dos trabalhadores, constatou-se que os dois grupos de trabalhadores que mais se beneficiaram com a tímida expansão do estoque de empregos no comparativo dos anos em foco dizem respeito justamente aqueles com ensino Fundamental Incompleto (33,15%) e Fundamental Completo (31,55%).

Voltando a análise para os grupos ocupacionais, se destacaram positivamente foram, em ordem decrescente: aquele que abriga profissionais das ciências e das artes (13,46%); o que reúne membros superiores do poder público, dirigentes de organizações de interesse público (7,40%); o que junta técnicos de nível médio (4,98%); o que colige trabalhadores de serviços administrativos (4,45%); o que engloba trabalhadores em serviços de reparação e manutenção (1,36%); e o que inclui trabalhadores dos serviços, vendedores do comércio em lojas e mercados (0,14%).

Ao se averiguar de que maneira cada setor da atividade econômica contribuiu para que às cidades médias baianas contabilizassem, em conjunto, uma tímida elevação do estoque de emprego formal ao se emparelhar as informações da RAIS/ME dos anos de 2014 e 2018, constata-se que: Serviços industriais de utilidade pública (69,60%); Extrativa mineral (52,09%); Serviços (7,17%) e Administração pública (5,17%). Já no segundo grupo se tem os seguintes setores: Construção civil (-23,09%); Comércio (-



5,24%); Agropecuária, extração vegetal, caça e pesca (-2,59%) e Indústria de transformação (-0,94%).

Outra importante observação diz respeito a que as oscilações verificadas em termos de crescimento na economia baiana acabaram, de igual modo, por alterar a contribuição dos seus grandes setores para o PIB. Para atestar isso basta recorrer às informações divulgadas pela Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI). De acordo com essa instituição, no período que vai de 2014 a 2018, os setores Agropecuário e Industrial tiveram as suas respectivas participações no conjunto da referida economia estadual majoradas, saindo, no primeiro caso, de 7,9% para 8,7%, e no segundo, de 21% para 23,6%. Já o setor de Serviços, por seu turno, carro-chefe dessa economia, como também da do país, experimentou uma diminuição relativa da sua representatividade, posto que encolheu de 71,1% para 67,7%⁶⁴ (SEI, 2020).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A recessão econômica de 2014-2016 e a crise econômica que a sucedeu e ainda se faz presente no cenário nacional, mas que para os efeitos dessa investigação alcançam até o ano de 2018, não se manifestou de forma semelhante nos espaços subnacionais, em certa medida devido às desigualdades regionais existentes.

O olhar da economia baiana quase que exclusivamente para a sua Região Metropolitana de Salvador-RMS (20% do território estadual) dificulta conhecer o processo de desconcentração da economia que vem ocorrendo fora da RMS, no território em que estão localizadas as 20 cidades médias baianas, as quais cumprem papéis importantes no planejamento espacial de todo estado, com seus 564.831 km² e 417 municípios. Nesse espaço estão distribuídos os principais polos produtivos com sua vida societária e seus estoques de trabalho.

Baseando-se em critérios para além do contingente populacional, segundo a Regic/IBGE as Capitais Regionais detinham juntas, tanto em 2014 quanto em 2018, 48% do estoque de emprego das cidades médias, as quais foram alvo de ações governamentais estaduais para tornar suas economias mais fortes e contribuírem com a desconcentração econômica a partir de 1973, além de colaborarem com a maior integração da economia estadual e evitar maiores fugas de recursos para os estados vizinhos.

Já quanto às análises realizadas com base na RAIS/ME, como não poderia deixar de ser, apresentaram comportamentos peculiares nas diversas dimensões abordadas que refletem as especificidades de cada um de seus sistemas sociais, e que no geral revelaram uma certa resistência e resiliência destes ante a crise, diminuindo ou atenuando em alguma medida o impacto sobre o estoque de emprego e os trabalhadores, ainda que a recessão tenha sido bastante deletéria em termos quantitativos e qualitativos em muitos deles. Toma-se como exemplo as perdas na remuneração dos trabalhadores, associadas à diminuição do número de empresas demandantes da força de trabalho, bem como a substituição nos postos de trabalho de empregados com maior escolaridade por outros menos escolarizados, gerando redução de custos por exigirem menores salários em época de crise econômica, mas que se caracterizam por maior incerteza dos trabalhadores na busca por sua sobrevivência.

As informações oferecidas pela RAIS/ME permitiram compor um mosaico de tendências do comportamento do emprego formal regional baiano fora da RMS, tendo as cidades médias como referência para o entendimento e reflexão de sua importância



no contexto estadual, que exigem olhar mais dedicado à sua condição e evolução, para trabalhadores e empresários, mas principalmente para o planejamento regional.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Rômulo Barreto de (1977). Traços da história econômica da Bahia no último século e meio. In: Planejamento. Fundação de Pesquisas – CPE: Salvador, v.5, n. 4, p. 19-54.

BARBOSA FILHO, Fernando de Holanda. Crises econômicas e política de 2015: origens e consequências. **Conjuntura Econômica**, v. 69, n. 9, set. 2015.

BARICKMAN, Bert J. (2003). Um Contraponto Baiano: Açúcar, Fumo, Mandioca e Escravidão no Recôncavo, 1780-1860. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O governo Dilma frente ao “tripé macroeconômico” e à direita liberal e dependente. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 95, março 2013.

DIAS, P. C.; ARAUJO, M. M. S. Notas sobre Cidades Médias: uma proposta para a Bahia. *Geo Uerj*, v. 1, n.24, p. 285-311, 2013.

Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Econômicos (DIEESE) (2020). Boletim Emprego em Pauta Número 9 – Agosto de 2018. Recuperado em 25 de junho de 2020, <https://www.dieese.org.br/boletimempregoempauta/2018/boletimEmpregoEmPauta9.html>.

DWECK, E.; TEIXEIRA, R. A.A. A política fiscal do governo Dilma e a crise econômica. Texto para discussão IE/Unicamp, Campinas/SP, n. 303, junho 2017.

IBGE. 2017. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/9470-pib-cresce-0-5-em-2014-chega-a-r-5-8-trilhoes>. Acesso em: 24/11/2019.

_____. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNADC). Rio de Janeiro. Recuperado em 05 de setembro de 2020, <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 24/11/2019.

MAIA, D. S. Cidades médias e pequenas do Nordeste: conferência de abertura. In: LOPES, Diva Maria Ferlin; HENRIQUE, Wendel (Org.). *Cidades médias e pequenas: teorias, conceitos e estudos de caso*. Salvador: SEI. p. 13-41. 2010.

MARIANI, Clemente (1977). Análise do problema econômico baiano. In: Planejamento. Fundação de Pesquisas – CPE: Salvador, v.5, n. 4, p. 55-121.

MATTOSO, Kátia (1978). Bahia: a cidade de Salvador e seu mercado no século XIX. São Paulo: Hucitec.



MDIC – Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Balança comercial brasileira 2009. Disponível em <http://www.mdic.gov.br/index.php/comercio-exterior/estatisticas-de-comercio-exterior/balanca-comercial-brasileira-acumulado-do-ano>. Acessado em 5 de dezembro de 2019.

OREIRO, José Luis. A grande recessão brasileira: diagnóstico e uma agenda de política econômica. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 31, n. 89, p. 75-88, 2017.

PEDRÃO, Fernando. Novos e velhos elementos da formação social do recôncavo da Bahia de Todos os Santos. Revista Recôncavos, Centro de Artes, Humanidades e Letras, UFRB, v. 1, Ano I, p. 8-22, 2007.

RAIS - Relação Anual de Informações Sociais. Base de dados. Disponível em: http://bi.mte.gov.br/bgcaged/caged_rais_vinculo_id/caged_rais_vinculo_basico_tab.php. Acessado em 19 de fevereiro de 2020.

SEI. Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia. Estatísticas dos Municípios Baianos. Disponível em: http://www.sei.ba.gov.br/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=266. Acesso em: 05 dez. 2019.

SERRANO F.; SUMMA, R. (2015). *Demanda agregada e a desaceleração do crescimento econômico brasileiro de 2011 a 2014*. Center for Economic and Policy Research, ago.

SPINOLA, Noelio Dantaslé. Política de localização industrial e desenvolvimento regional: a experiência da Bahia. Salvador. Universidade Salvador – Unifacs/ Departamento de Ciências Sociais Aplicadas II/Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Regional e Urbano, 2003.

SOUZA, M. J. L. Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbana. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.



A percepção do território a partir de uma intervenção social: um estudo da atuação da Fundação Odebrecht no Baixo Sul da Bahia

*The perception of the territory from a social intervention:
a study of the performance of the Odebrecht Foundation in the Lower South of
Bahia)*

Cristiane Costa do Nascimento

Mestranda em Desenvolvimento Regional e Urbano, UNIFACS, Brasil.

Responsável por Sustentabilidade, Parcerias e Comunicação na Fundação Odebrecht, Brasil.

Email: cristianecn@odebrecht.com

Resumo

A visão de Milton Santos em que a configuração do território é dada pelas relações sociais e de Weber em que o conceito de cidade, no viés econômico, passa pela existência de mercados, que colocam a cidade como imã exercendo atratividade, segundo Howard, torna desafiador criar sentido para a vida na zona rural. O presente trabalho utiliza-se de uma experiência de intervenção social com jovens da zona rural do Baixo Sul da Bahia para a promoção do desenvolvimento sustentável e se propõe a fazer uma análise de como a experiência que promove engajamento social, incremento de renda e protagonismo pessoal podem fortalecer o pertencimento e apoiar no desenvolvimento de novos vínculos com o território e a escolha pela permanência. Utilizando de informações da Fundação Odebrecht, análise de indicadores socioeconômicos do lócus da intervenção e da experiência prática do pesquisador na coordenação do referido programa social, o estudo dialoga com autores que trabalham conceitos de desenvolvimento, cidades, território e migração para possibilitar uma reflexão diante da questão colocada.

Os resultados alcançados com este artigo oferecem indícios de que se deve aprofundar a investigação a fim de confirmar a hipótese de que investir em intervenções dessa natureza podem aumentar a qualidade de vida em zonas rurais pobres, reter a força de trabalho no campo com a agricultura e ao mesmo tempo oferecer ao jovem liberdade de escolha entre permanecer ou migrar.

Palavras-chave: Territórios de Identidade. Baixo Sul da Bahia. Desenvolvimento Sustentável. Percepção do lugar. Experiência de intervenção social no campo.

Abstract

The view of Milton Santos in which the configuration of the territory is given by social and Weber relations in which the concept of the city from an economic point of view involves the existence of markets, which place the city as a magnet exercising its attractiveness, according to Howard, makes it challenging to create meaning for life in the countryside. The present work uses an experience of social intervention with young people from the rural area of the Lower South of Bahia to promote sustainable development and proposes to make an analysis of how the experience that promotes social engagement, increased income and personal protagonism they can strengthen belonging and support the development of new links with the territory and the choice to stay. Using information from the Odebrecht Foundation, analysis of socioeconomic indicators of the locus of intervention and the practical experience of the researcher in coordinating that social program, the study dialogues with authors who work with concepts of development, cities, territory and migration to enable reflection in the face of question asked.



The results achieved with this article provide evidence that further research is needed to confirm the hypothesis that investing in interventions of this nature can increase the quality of life in poor rural areas, retain the workforce in the field with agriculture and at the same time offer young people the freedom to choose between staying or migrating.

Keywords: Identity Territories. Bahia Southern Low. Sustainable development. Perception of place. Experience of social intervention in the field.

1 INTRODUÇÃO

Acesso à educação, oportunidades de trabalho, conhecimento da cultura local e engajamento social podem ser determinantes para a percepção do lugar e decisão de migrar ou permanecer. Nesta perspectiva, diversos arranjos para potencializar o desenvolvimento das cidades e a permanência da sua força de trabalho vêm sendo construídos, a exemplo da concepção dos Territórios de Identidade (TI)⁶⁵ definidos a partir dos movimentos sociais, sobretudo da agricultura familiar, que influenciaram a criação desses recortes regionais no estado — 27 ao todo —, cuja regularização, segundo o sítio da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia - SEI, foi estabelecida através da Lei nº 10.705, de 14 de novembro de 2007.

Essa organização do estado, como o próprio nome já sugere, reúne municípios que possuem entre si, características semelhantes em vários aspectos, tais como econômico, cultural, climático, de relevo, dentre outros. Essa compreensão se inspira nos estudos do professor Milton Santos que assim define:

A configuração territorial não é o espaço, já que sua realidade vem de sua materialidade, enquanto o espaço reúne a materialidade e a vida que a anima. A configuração territorial, ou configuração geográfica, tem, pois, uma existência material própria, mas sua existência social, isto é, sua existência real, somente lhe é dada pelo fato das relações sociais. (SANTOS, 2006, p. 38 e 39)

A visão de Santos (2006) evidencia a importância das relações sociais para a configuração do território, aspecto que dialoga com a afirmação de Weber (1967), de que do ponto de vista sociológico as cidades — como parte do território —, não são só formas geográficas e sim, conexão entre elas e seus habitantes.

Todavia, por vezes, essa conexão pode ser frágil, fazendo com que um percentual importante de jovens moradores dessas áreas, anualmente, migre para outras cidades em busca de melhores oportunidades de educação e trabalho.

Em 2003, para fazer frente a esse desafio foi implementada uma intervenção em 11 municípios do TI Baixo Sul da Bahia, para promoção do desenvolvimento sustentável a partir da vocação agrícola e potencialidades do lugar, tendo como foco o jovem, principal beneficiário e agente de transformação, juntamente com sua família.,

A fim de descrever como tal proposta de desenvolvimento endógeno pode afetar a percepção do lugar, o sentido de pertencimento e, por essa via, apoiar a construção de novos vínculos com o município de origem; do ponto de vista metodológico, o estudo em foco apresenta referenciais qualitativos e quantitativos, assim como contribuições teóricas e empíricas ancoradas nas experiências desenvolvidas no território e em autores que produzem sobre as temáticas do desenvolvimento, do território e da cidade,

⁶⁵ A partir desse ponto, de modo a simplificar a escrita e facilitar a leitura Território de Identidade será, em muitos momentos designado apenas como TI ou, respectivamente, seu plural TIs.



conforme referenciais teórico-metodológico estudados. Acrescenta-se a esses referenciais, indicadores socioeconômicos e ambientais, postos em contraste com as narrativas dos sujeitos da pesquisa, a partir de materiais da Fundação Odebrecht que embasaram a construção acerca da intervenção e ofereceram acesso a depoimentos de alguns beneficiários da instituição. Neste sentido utiliza-se como métodos de pesquisa: análise documental, observação participante e entrevista.

2 A INTERVENÇÃO PARA PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

A intervenção que está em andamento desde 2003 é o Programa de Desenvolvimento e Crescimento Integrado com Sustentabilidade - PDCIS, da Fundação Odebrecht. O modelo proposto trabalha a partir dos anseios da comunidade e com as potencialidades já existentes no local. Utiliza-se da agricultura, atividade econômica presente há décadas naqueles municípios, como mola propulsora do desenvolvimento. Essa perspectiva dialoga com o pensamento de Vazquez (2007):

Cualquiera que sea el enfoque que se adopte, las políticas de desarrollo tienen que construirse a partir de factores económicos, sociales, ambientales, institucionales, políticos y culturales que se combinan de forma única en cada localidad, en cada territorio.
(VÁZQUEZ, 2007, p. 206)

Com 17 anos de existência, o PDCIS concentra suas ações em basicamente seis frentes: educação para o desenvolvimento sustentável; desenvolvimento econômico; inovação e tecnologia; conservação ambiental; coesão e mobilização social e cidadania e governança. Muito da concepção do trabalho realizado, tem fundamentos que dialogam também com a teoria de Sen (2010), na qual o autor fala da importância de enxergar além do crescimento econômico, levando em consideração outros fatores e, por isso, a atuação se dá em tantas frentes. Para esse autor:

O desenvolvimento tem de estar relacionado sobretudo com a melhora da vida que levamos e das liberdades que desfrutamos. Expandir as liberdades que temos razão para valorizar não só torna nossa vida mais rica e mais desimpedida, mas também permite que sejamos seres sociais mais completos, pondo em prática nossas volições, interagindo com o mundo em que vivemos e influenciando esse mundo. (SEN, 2010, p. 29)

Para a realização do trabalho foi estabelecida uma parceria da Fundação Odebrecht com instituições que estão na linha de frente para a execução do modelo. São organizações da sociedade civil, com lideranças locais, independentes, com autonomia e governança próprias. São associações, cujos associados se reúnem em assembleias regulares para tomada de decisões, com presidentes eleitos democraticamente, para representarem os interesses da maioria.

A parceria atual para a realização do Programa é com cinco dessas organizações locais: Casa Familiar Rural de Presidente Tancredo Neves, Casa Familiar Rural de Igrapiúna, Casa Familiar Agroflorestal de Nilo Peçanha, que são escolas de campo, de ensino médio integrado ao técnico, que trabalham com a pedagogia da alternância, em que o jovem fica uma semana na escola com aulas teóricas e práticas e duas semanas em comunidade aplicando os conhecimentos adquiridos. Há ainda parceria com a



Cooperativa de Produtores Agrícolas-Coopatan, que oferece apoio a pequenos produtores para o planejamento da produção e assistência técnica e comercialização. E ainda uma instituição voltada para a conservação ambiental e produtiva, a Organização de Conservação da Terra (OCT), que atua de forma transversal, com ações para preservar os recursos naturais da região e apoiar o agricultor quanto a ter uma produção mais integrada à natureza.

Os jovens que estão na escola recebem investimentos do Programa para implementar seus primeiros projetos produtivos e assistência técnica de monitores, para melhor condução do cultivo escolhido. A escolha do que será cultivado é determinada pela própria família com o objetivo de respeitar a tradição existente na propriedade, mas, também incorporar no processo produtivo, pesquisa e inovação para introdução de novos manejos, visando aumento de produtividade e a introdução de práticas agroecológicas, possibilitando produzir em maior harmonia com o meio ambiente. Os beneficiários ainda aprendem sobre associativismo e cooperativismo, para que, ao começarem a produzir, possam se organizar, de modo a obter uma comercialização mais justa de seus produtos. Além disso, devem adquirir maior consciência coletiva, relativa à comunidade em que se inserem, por terem que realizar, como parte do itinerário formativo, seminários, palestras e dias de campo com os agricultores do seu entorno, para dividir os conhecimentos aprendidos na escola. Essa experiência, compreendida como desenvolvimento endógeno corresponde com a contribuição de Vazquez (2007):

El desarrollo endógeno es, desde esta óptica, la expresión de la capacidad de los ciudadanos para escoger y elegir libremente su proyecto de vida y, de esta forma, el sendero de cambio y de transformación de la economía y de la sociedad. (VÁZQUEZ, 2007, p. 204 e 205)

O acesso a novas tecnologias de manejo agrícola, que possibilitem aumento de resultados em seus cultivos e o desenvolvimento de atividades que promovam maior engajamento social, no qual o jovem passe a ser protagonista das ações realizadas com outros agricultores do seu entorno, parece que o faz mais implicado nas questões de sua comunidade. Com isso, espera-se que tais aspectos se tornem determinantes no processo, trazendo novas perspectivas, para que se sinta estimulado a permanecer em sua região e trabalhar na agricultura, ao invés de migrar para as grandes cidades, para viver do subemprego, como única alternativa de inclusão produtiva. Espera-se que, se ainda assim a decisão do jovem for de sair da sua comunidade, o processo decisório seja pautado em uma escolha entre possibilidades e não como única alternativa de vida para aquele sujeito. Abaixo, Sen (2010), amplia essa compreensão.

A análise do desenvolvimento apresentada [...] considera as liberdades dos indivíduos os elementos constitutivos básicos. Assim, atenta-se particularmente para a expansão das “capacidades” [*capabilities*] das pessoas de levar o tipo de vida que elas valorizam — e com razão. Essas capacidades podem ser aumentadas pela política pública, mas também, por outro lado, a direção da política pública pode ser influenciada pelo uso efetivo das capacidades participativas do povo. (SEN, 2010, p. 32 - 33)

Com uma governança ampla, que envolve poder público, organizações da sociedade civil, iniciativa privada e comunidades, o Programa integra várias frentes contemplando a ação educativa para formação de jovens para a vida e para o trabalho,



com apoio de uma cooperativa para organização do processo produtivo e comercialização justa dos produtos e uma organização ambiental que auxilia na preservação dos recursos naturais e introdução de manejos agroecológicos. Intervenções que dialogam como os fluxos da visão de Santos (1997):

Os elementos fixos, fixados em cada lugar, permitem ações que modificam o próprio lugar, fluxos novos ou renovados que recriam as condições ambientais e as condições sociais, e redefinem cada lugar. Os fluxos são um resultado direto ou indireto das ações e atravessam ou se instalam nos fixos, modificando a sua significação e o seu valor, ao mesmo tempo em que, também, se modificam. (SANTOS, 1997. p.38)

Desse modo, a noção de sustentabilidade implicada na experiência de desenvolvimento compreende a possibilidade de que o jovem permaneça no campo, com qualidade de vida, trabalhando com a agricultura junto à sua família, comercializando sua produção de forma justa, influenciando positivamente sua comunidade e em harmonia com o meio ambiente.

3 O CAMPO E A CIDADE

Como já citado, a intervenção se dá na zona rural, ancorada na vocação do lugar: a agricultura. Dessa forma, para serem elegíveis ao Programa, os jovens precisam atender ao pré-requisito de serem filhos de agricultores, possuírem certa familiaridade com a atividade econômica em questão e, também, acesso às condições para a implementação de novos cultivos proporcionados pela intervenção.

Discussões acerca da invisibilidade dos jovens da zona rural do país e, em especial os do Nordeste e de regiões pouco desenvolvidas economicamente, são conduzidas por alguns teóricos que nos fazem refletir sobre o quão vulnerável é essa população pela falta de políticas públicas que a atenda, passando muitas vezes por privações e falta de perspectivas.

Historicamente, gerações e mais gerações desses indivíduos abandonaram suas casas, famílias e comunidades na busca de uma realização que a área não comportava. A permanência no lugar de origem era temporária e tinha limite. Assim, quando era chegada a hora, seja de continuar os estudos ou de se realizar profissionalmente o destino era migrar, abandonando a tudo e a todos rumo à cidade grande portadora de sonhos e oportunidades.

Na visão de Weber (1967) um dos fatores mais relevantes para a definição do conceito de cidade, do ponto de vista econômico, é a existência de mercado. Uma vez que existam mercados maiores e mais fortalecidos que outros, isso faz com que a migração em busca da inserção neles, seja uma constante nas localidades de maior vocação agrícola do país. É em busca desse mercado que as pessoas decidem migrar e, com frequência, se deparam com o subemprego e condições muito distintas das que idealizaram.

Para Howard (1996), na cidade estava a atratividade ou mesmo o imã como ele denominou em função dos acontecimentos, socialização e empregos que predominavam nesses centros. Já o campo era o lugar da natureza, mas também da falta de infraestrutura física, cultural, educacional e de empregos.

A divisão campo-cidade é muito marcada no imaginário dessa gente que visualiza as oportunidades fora do ambiente onde vive. É na cidade que estão as vagas nas escolas de nível médio e superior, é onde parecem estar as possibilidades de



trabalho formal e, essa constante contradição, faz com que os jovens cresçam almejando sair de seu lugar de origem para se realizar pessoal e profissionalmente. Entretanto, por sua vez, seus locais de origem também possuem oportunidades, que, no entanto, não são dadas, precisam ser construídas. E essa construção começa com o fortalecimento da identidade das pessoas, valorização da história, descoberta das potencialidades e vocações para promover maior conexão com o lugar, a partir da realização de ações concretas de mudança da realidade onde se insere e consequentes planos de continuidade.

O desenvolvimento das ações da intervenção vem intensificando a produção agrícola na região e possibilitando a criação de novos arranjos produtivos, via associações e cooperativas, para a comercialização dos produtos localmente e, sobretudo em mercados de maior poder econômico, comparados à economia local e assim, num processo de trocas, abastecerem suas comunidades e regiões do entorno. A citação de Weber amplia essa compreensão da relação cidade-economia.

Falaremos de “cidade” no sentido econômico quando a população local satisfaz uma parte economicamente essencial de sua demanda diária no mercado local e, outra parte essencial também, mediante produtos que os habitantes da localidade e a povoação dos arredores produzem ou adquirem para colocá-los no mercado. (WEBER, 1967, p. 69)

Se o homem da cidade não cultiva o que consome, o homem do campo além de produzir sua própria comida, é orientado e direcionado a comercializar seu excedente. Essa descrição de vida no campo na visão de Weber (1967) se assemelha a um estilo de vida que ele chama de antiguidade, onde existia a figura do cidadão lavrador, que, no entanto, é ainda observável no interior do país. Ter alternativas para que o homem do interior ali permaneça, com oportunidades e qualidade de vida, produzindo em harmonia com o meio ambiente, em verdade, nada tem de antigo e sim atual e adequado à realidade contemporânea.

Viver na cidade ou viver no campo imprime diferenças no jeito de ser das pessoas, mas não estabelece hierarquia entre elas. Para Simmel (1967) a mente do homem trabalha fazendo diferenciações entre os estímulos, e a vida psíquica na cidade grande vai sendo construída em oposição à vida na zona rural. O homem da cidade é mais razão e intelecto e o homem do campo é mais sentimento e emoção.

[...] precisamente nesta conexão que o caráter sofisticado da vida psíquica metropolitana se torna compreensível — enquanto oposição à vida de pequena cidade, que descansa mais sobre relacionamentos profundamente sentidos e emocionais. Estes últimos se enraízam nas camadas mais inconscientes do psiquismo e crescem sem grande dificuldade ao ritmo constante da aquisição ininterrupta de hábitos (SIMMEL, 1967, p. 11).

Embora exista uma espécie de imã para as cidades, como afirmou Howard (1996), a experiência advinda da intervenção também demonstra que é possível construir atratividade para o campo e ressignificar/alterar a percepção do território. E acrescenta:

[...] quaisquer que sejam as causas que atuaram no passado e continuam agindo no presente, arrastando as pessoas para as cidades, elas devem ser entendidas como “atrativos”, tornando-se obvio,



portanto, que não haverá solução efetiva senão oferecendo às pessoas – no mínimo a contingentes consideráveis delas – “atrativos” maiores dos que os que nossas cidades oferecem [...] (HOWARD, 1996, p. 107).

4 CONDIÇÕES SOCIOECONÔMICAS DO BAIXO SUL DA BAHIA

A intervenção abrange 11 dos 15 municípios do Baixo Sul da Bahia, que confrontam vulnerabilidades sociais e riquezas em recursos naturais, onde vivem cerca de 285 mil habitantes. Os municípios escolhidos para comporem a área de abrangência do Programa são: Piraí do Norte; Nilo Peçanha; Ibirapitanga; Presidente Tancredo Neves; Camamu; Taperoá; Igrapiúna; Marau; Ituberá; Valença e Cairu. Ficando de fora Aratuípe, Wenceslau Guimarães, Gandu e Jaguaripe, por estarem mais distantes das instituições locais passíveis de serem apoiadas pela Fundação Odebrecht na implementação do trabalho.

Com quase 50% da população vivendo em área rural, regime pluviométrico regular e clima favorável à agricultura, é muito forte, na região, a vocação agrícola para a produção de cultivos como banana, cacau, guaraná, cravo, pupunha e mandioca.

A falta de alternativas econômicas viáveis para essa população gera um ciclo vicioso de pobreza, que vem se perpetuando e gerando impactos diretos sobre os recursos naturais que vão sendo explorados de forma não sustentável. Nesse sentido, considerando os usos atuais do espaço territorial, o manejo agrícola inadequado, a forte presença de assoreamento, queimadas, desmatamento e falta de infraestrutura, são observados impactos negativos para o meio ambiente, no qual predomina o bioma Mata Atlântica, rico em biodiversidade e recursos naturais, com importantes remanescentes florestais, bacias e sub bacias fluviais.

Esse cenário de potencialidades e riqueza de recursos naturais contrasta enormemente com seus indicadores socioeconômicos e ambientais. A exemplo do Índice de Desenvolvimento Humano-IDH, definido pelo PNUD como uma medida geral sintética do desenvolvimento que leva em consideração três pilares, saúde, educação e renda, que é considerado baixo para a maioria dos municípios, com percentual de pobres e extremamente pobres acima de 60%, conforme sítio do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2013).

Quadro 1 - Índice de Desenvolvimento Humano dos municípios selecionados em ordem crescente do indicador

MUNICÍPIOS	IDH-M
Piraí do Norte	0,53
Nilo Peçanha	0,55
Ibirapitanga	0,56
Presidente Tancredo Neves	0,56
Camamu	0,57
Taperoá	0,57
Igrapiúna	0,57
Marau	0,59



Ituberá	0,61
Valença	0,62
Cairu	0,63

Fonte: IBGE Cidades, 2010

Quadro 2 - Esgotamento sanitário por município selecionado, em ordem alfabética

MUNICÍPIOS	ESGOTAMENTO SANITÁRIO (%)
Cairu	44,8
Camamu	31,2
Ibirapitanga	48,1
Igrapiúna	24,3
Ituberá	35,9
Maraú	18,5
Nilo Peçanha	31,5
Piraí do Norte	27,5
Presidente Tancredo Neves	26,4
Taperoá	25,7
Valença	59,5

Fonte: IBGE Cidades, 2010

A questão do saneamento também é bastante sensível e se agrava, dada sua grande área estuarina, exposta a danos ambientais. Os dados de esgotamento sanitário de municípios como Valença, Cairu, Ibirapitanga e Ituberá demonstram a seriedade da situação. O caso extremo é Maraú, onde esse indicador cai para 18,5% dos domicílios.

O produto interno bruto (PIB) *per capita* é outro fator importante para a compreensão dessas localidades e corresponde à soma de toda riqueza gerada no município, pelo número de seus habitantes. O PIB *per capita* do Brasil, segundo explica o sítio IBGE, foi de R\$ 31.833,50, em 2017, sendo atualizado para R\$ 34.533 em 2019.

Quadro 3 - PIB per capita dos municípios selecionados em ordem crescente

MUNICÍPIOS	PIB <i>per capita</i> 2017
Ibirapitanga	6.925,00
Piraí do Norte	7.353,00
Taperoá	7.422,00
Presidente Tancredo Neves	8.407,00
Camamu	8.468,00
Nilo Peçanha	8.516,00
Ituberá	9.924,00
Maraú	10.002,00



Igrapiúna	11.017,00
Valença	14.534,00
Cairu	34.221,00

Fonte: IBGE Cidades, 2017

Quadro 4 - Dados de população e saída dos municípios selecionados em ordem alfabética

MUNICÍPIOS	POPULAÇÃO	SAÍDA	SAÍDA %
Cairu	15.374	683	4,4
Camamu	35.180	3.345	9,5
Ibirapitanga	22.598	2.035	9,0
Igrapiúna	13.343	1.284	9,6
Ituberá	26.591	2.692	10,1
Maraú	19.101	1.339	7,0
Nilo Peçanha	12.530	885	7,1
Piraí do Norte	9.799	585	6,0
Presidente Tancredo Neves	23.846	928	3,9
Taperoá	18.748	1.350	7,2
Valença	88.673	6.427	7,2

Fonte: IBGE Cidades, 2010

Observando dados de saídas que corresponde ao total de pessoas que, há 5 anos antes da data de referência do Censo, residiram em determinado local de análise, e, na data de referência do Censo, residiam em outro local (emigrantes), comparando-se esse dado com o das populações dos municípios, verifica-se percentuais até 10% frente ao índice de 3,3% do estado da Bahia. Já o indicador de população ocupada refere-se às pessoas que possuem algum ofício em um período de referência, sendo esse remunerado, não remunerado, por conta própria ou como um empregador. Ou ainda pessoas que tinham trabalho, mas não trabalharam (por exemplo, pessoas em férias).

No quadro a seguir estão os dados, em percentuais, da população ocupada em relação à população total nos municípios em avaliação pelo presente estudo.



Quadro 5 - Percentual da população ocupada, no período de 2018 em cada município selecionado, por ordem crescente dos valores apresentados

MUNICÍPIOS	POPULAÇÃO OCUPADA NO PERÍODO EM REFERÊNCIA (%)
Taperoá	4,7
Ibirapitanga	5,5
Nilo Peçanha	5,9
Piraí do Norte	6,1
Presidente Tancredo Neves	7,2
Camamu	7,6
Ituberá	9,0
Maraú	10,4
Igrapiúna	10,7
Valença	13,9
Cairu	20,8

Fonte: IBGE Cidades, 2018

Os indicadores acima levantados demonstram que os municípios em questão apresentam vulnerabilidades e que a escolha destes para a realização da intervenção parece ser assertiva em termos do diagnóstico que é possível observar a partir da análise dos dados. Percebe-se o IDH abaixo do índice em comparação com estado da Bahia (0,66), um número importante de pessoas desocupadas, o nível de pobreza na população com o baixo acesso a saneamento, somados aos dados de saída dos municípios ilustra bem os desafios do lugar. Na outra mão, as características climáticas, abundância de recursos naturais, com a grande vocação agrícola, parecem sinalizar o caminho para a superação.

6 DEPOIMENTOS DE JOVENS ATEDIDOS PELA INTERVENÇÃO

Alguns trechos de depoimentos de jovens sobre a experiência em participar da intervenção foram extraídos do acervo da Fundação Odebrecht e sinalizam a mudança de perspectiva frente às ações do Programa. Eles dão uma mostra do que pode ser revelado em um estudo mais aprofundado:

“Meu desejo é permanecer no campo e trabalhar com agricultura, pois aprendi a valorizar a zona rural. É da terra que tiramos os nossos alimentos”. (Relatório Anual Fundação Odebrecht, 2020, p. 22)

Percebe-se por esta fala que, na visão de quem participou da experiência, é possível aprender a valorizar o trabalho agrícola, as origens e descobrir valor no que anteriormente não era percebido. E que os conhecimentos adquiridos por meio do processo formativo do jovem podem se tornar determinantes para a escolha pela permanência e desejo de trabalhar com a terra.

“Se não fosse o campo, o que seria do povo da cidade? A zona rural é muito importante e precisamos valorizá-la. Estou aprendendo muita coisa, a como mexer na terra de maneira correta e trazer novos conhecimentos para meus familiares, por exemplo. O aprendizado



transformou minha realidade”. (Relatório Anual Fundação Odebrecht, 2020, p. 32)

É possível perceber ainda, que o lugar em que se vive pode ser ressignificado a partir de experiências que despertem o sentido de pertencimento e promovam o engajamento no local. Tal questão, que atrelada à introdução de manejos corretos, que otimizem o tempo na produção e melhorem a qualidade e produtividade do que é produzido, trazem melhores retornos financeiros. Nesse sentido, aliando a busca por formas coletivas de comercialização, tornam a agricultura mais rentável e tende a eliminar a figura do atravessador, que consome boa parte dos resultados de quem vende isoladamente.

“Antes eu trabalhava com meus pais, mas planejava ir para os grandes centros. Hoje aprendi como trabalhar corretamente no campo e viver bem na zona rural. Estou produzindo e tenho uma vida digna no campo. Estou sempre buscando novos conhecimentos e estimulando a importância do associativismo”. (Relatório Anual Fundação Odebrecht, 2020, p. 35)

Ter referências femininas nesse processo é muito importante para quebrar paradigmas e estimular novos comportamentos. Desse modo, as jovens também começam a se projetar na atividade agrícola como oportunidade de atuação profissional.

“Nossas educadoras trabalham no campo e ensinam o que aprenderam. É de grande importância ter esses exemplos e saber que, se eu gosto da terra e de plantar, posso estar no meio rural e viver assim. Precisamos quebrar a ideia de que agricultura é só para homem”. (Relatório Anual Fundação Odebrecht, 2020, p. 37)

Todos esses relatos ilustram como a intervenção produz efeitos subjetivos que mudam padrões de comportamentos a partir de uma ação externa em que são alterados elementos que alteram o próprio sujeito.

A ação é um processo, mas um processo dotado de propósito, segundo Morgenstern (1960, p. 34), e no qual um agente, mudando alguma coisa, muda a si mesmo. Esses dois movimentos são concomitantes. Trata-se, aliás, de uma das ideias de base ou Marx e Engels. Quando, através do trabalho, o homem exerce ação sobre a natureza, isto é, sobre o meio, ele muda a si mesmo, sua natureza íntima, ao mesmo tempo em que modifica a natureza externa. (SANTOS, 2006, p. 50)

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Oferecer alternativas para o jovem que vive na zona rural do país parece ser um desafio relevante quando se pensa em como estão desassistidos em muitos municípios, chegando até mesmo a serem considerados população vulnerável por alguns estudiosos. A expectativa de que a solução frente ao cenário desestimulante está na cidade, permeia o imaginário dessa juventude há muitos anos e conduziu gerações à migração. A cidade exerceu e exerce grande atratividade, entretanto, é possível realizar intervenções que criem atrativos no interior, que concorram com a sedução das cidades.

A intervenção aqui citada refere-se ao Programa de Desenvolvimento e Crescimento Integrado com Sustentabilidade (PDCIS), implementado pela Fundação



Odebrecht para a promoção do desenvolvimento sustentável, em municípios do Baixo Sul da Bahia. A escolha da região pode ser melhor compreendida através da análise de indicadores socioeconômicos dos municípios, que demonstram problemas estruturais e forte indício de pobreza, contrapondo-se à abundância de recursos naturais e forte vocação agrícola, cenário propício, na visão da instituição, para uma ação de desenvolvimento endógeno.

O foco no jovem como principal beneficiário e agente mobilizador das comunidades do entorno, juntamente com a potencialização da principal atividade econômica da região, que é a agricultura, parece produzir efeitos relevantes na mudança de percepção sobre a realidade vivida. A construção de perspectivas locais de futuro, associadas às ações que promovem maior conexão com o lugar de origem, no qual elementos identitários são trabalhados e vocações tradicionais redescobertas, sinalizam que é possível ao jovem enxergar o contexto de outra forma. Essa nova forma de olhar parece se dar a partir da subjetividade que pode atribuir novos sentidos ao lugar, revelar experiências que levem a maior implicação do sujeito com seu entorno e consequentemente a sua ressignificação.

Por fim, lançar mão de programas sociais dessa natureza parece apontar para um caminho de enfrentamento à situação de exclusão, que áreas rurais pobres do país impõem à sua juventude. O tema merece maior aprofundamento que será oferecido em um próximo trabalho.

REFERÊNCIAS

ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL. Rio de Janeiro, PNUD, IPEA, Fundação João Pinheiro, 2013.< <http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/>> acesso em 04/08/2020

FUNDAÇÃO ODEBRECHT - **Relatório Anual 2019.**
<<http://arquivos86.hospedagemdesites.ws/arquivos/relatorio-anual-2019-fundacao-odebrecht-vf.pdf>> acesso em 20/07/2020

FUNDAÇÃO ODEBRECHT **sítio da instituição.**
<<https://www.fundacaoodebrecht.org.br/>> acesso em 15/07/2020

HOWARD, E. **Cidades-Jardins de amanhã.** São Paulo: Hucitec, 1996.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2010. Resultado dos dados do panorama do Censo – 2010.
<<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ba>> acesso em 29/07/2020

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2017. Resultado dos dados do IBGE Explica - 2017.
<<https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php>> acesso em 28/07/2020.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA. **Censo Escolar 2015: De Olho nos Planos.** São Paulo, Disponível em: <<https://www.deolhonosplanos.org.br/censo-escolar-2015-confira-os-dados-disponibilizados-pelo-mec-sobre-a-educacao-basica-no-pais/>> acesso em 01/08/2020



PEREIRA, Ana Elisa Gonçalves. **Qualidade das instituições e PIB per capita nos municípios brasileiros.** Rio de Janeiro 2011. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=9804> Acesso em: 28/06/2020.

RODRIGUES, Juliana. **Renda per capita na Bahia foi a 8ª menor do país em 2019, diz IBGE.** Rádio Metrópole, Salvador, 28 fev. 2020. Disponível em: <[https://www.radiometropole.com.br/noticias/economia/88174,renda-per-capita-na-bahia-foia-8a-menor-do-pais-em-2019-diz-ibge#:~:text=O%20rendimento%20domiciliar%20per%20capita,Geografia%20e%20Estat%C3%ADstica%20\(IBGE\)>](https://www.radiometropole.com.br/noticias/economia/88174,renda-per-capita-na-bahia-foia-8a-menor-do-pais-em-2019-diz-ibge#:~:text=O%20rendimento%20domiciliar%20per%20capita,Geografia%20e%20Estat%C3%ADstica%20(IBGE)>)> Acesso em: 22/07/2020.

SANTOS, Milton, **A Natureza do Espaço:** Técnica e Tempo, Razão e Emoção / Milton Santos. - 4. ed. 2. reimpr. - São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade.** 1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SIMMEL, Georg. A Metrópole e a Vida Mental, in VELHO, Otávio Guilherme (org.). **O Fenômeno Urbano.** Rio de Janeiro, Zahar, 1967.

SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS -SEI <https://www.sei.ba.gov.br/index.php?option=com_content&view=category&id=8&Itemid=101&limitstart=25> Acesso em: 29/07/2020.

VÁZQUES Barquero, Antonio. **Desarrollo endógeno. Teorías y políticas de desarrollo territorial.** *Investigaciones Regionales*, núm. 11, 2007, p. 183-210. *Asociación Española de Ciencia Regional*, Madrid, España

WEBER, Max. Conceito e Categorias da Cidade in VELHO, Otávio Guilherme (org.). **O Fenômeno Urbano.** Rio de Janeiro, Zahar, 1967.



A Dinâmica das Atividades Terciárias em Cidades Médias: Ensaio Sobre Santo Antônio de Jesus – BA

The Dynamics of Tertiary Activities in Average Cities: Tests About Santo Antônio de Jesus - BA

Matheus da Silva Ribeiro

Mestrando em Estudos Territoriais (PROET) pela Universidade do Estado da Bahia (UNEB).
Professor da Educação Básica (anos finais) da Rede Particular em Amargosa – BA.
Email: matheussilva77@live.com

Janio Roque Barros de Castro

Doutor em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Professor
Titular da Universidade do Estado da Bahia com atuação nos cursos de Licenciatura em
Geografia e nos Mestrados em Estudos Territoriais (PROET) Campus I - Salvador e Intervenção
Educativa e Social (MPIES) no Campus XI - Serrinha.

Resumo

As discussões sobre as cidades médias perpassam por diferentes análises; desde as quantitativas que abordam a cidade a partir da dimensão demográfica, até as qualitativas, que analisam a cidade norteando-se na dinâmica espacial, nos fluxos de consumidores e mercadorias. Nessa última, ainda se leva em consideração a função exercida na rede urbana e a estruturação da sua forma intraurbana com a constituição de novos centros, núcleos ou eixos de consumo. O objetivo deste artigo é analisar sobre ótica geográfica a dinâmica espacial do setor terciário da cidade de Santo Antônio de Jesus, considerada um centro sub-regional A pela REGIC, sendo assim, uma centralidade no contexto do Recôncavo. No texto são tecidas reflexões sobre as dinâmicas instituídas pelas atividades econômicas que evidenciam as transformações das formas do espaço intraurbano e o papel da cidade como intermediadora do consumo e dos fluxos constantes de pessoas na busca dos diversos serviços públicos e privados que são oferecidos. Neste texto, opta-se por uma abordagem metodológica qualitativa, partindo inicialmente de uma revisão bibliográfica e análise teórica conceitual e ainda uma leitura de dados secundários disponibilizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Palavras-Chave: Espaço Urbano. Cidade Média. Setor Terciário

Abstract

The discussions about the average cities go through different analyses; from the quantitative ones that approach the city from the demographic dimension, to the qualitative ones, that analyze the city guiding itself in the spatial dynamics, in the flows of consumers and goods. The latter also considers the function exercised in the urban network and the structuring of its intraurban form with the constitution of new centers, nuclei or consumption axes. The objective of this article is to analyze the spatial dynamics of the tertiary sector of the city of Santo Antônio de Jesus, considered sub-regional center A by REGIC due to its centrality in the context of the Recôncavo. Reflections are woven from the dynamics instituted by economic activities that highlight the transformations of the forms of intraurban space and also addresses whether the role of the city as intermediary of consumption and constant flows of people in the search for the various public and private services that are offered. In this text, a qualitative methodological approach is chosen, beginning with a bibliographic review



and conceptual theoretical analysis, as well as a reading of secondary data made available by the Brazilian Institute of Geography and Statistics.

Keywords: Urban Space. Middle City. Tertiary Sector

1 INTRODUÇÃO

Historicamente o comércio pertence a essência da cidade, no entanto foi com a crescente industrialização desde o século XIX que as atividades comerciais passaram a ser construtivas ao modo de vida urbano, de forma que não há como pensar a cidade sem associá-la ao comércio. Autores como Pintaudi (2002) e Carlos (2015) afirmam que a atividade comercial são essencialmente urbanas e seu aprofundamento nos permite um melhor conhecimento desse espaço e da vida na cidade, uma vez que as formas comerciais são, antes de mais nada, formas sociais, consequências das formas espaciais históricas que foram construídas ao longo do tempo pelos diferentes agentes sociais.

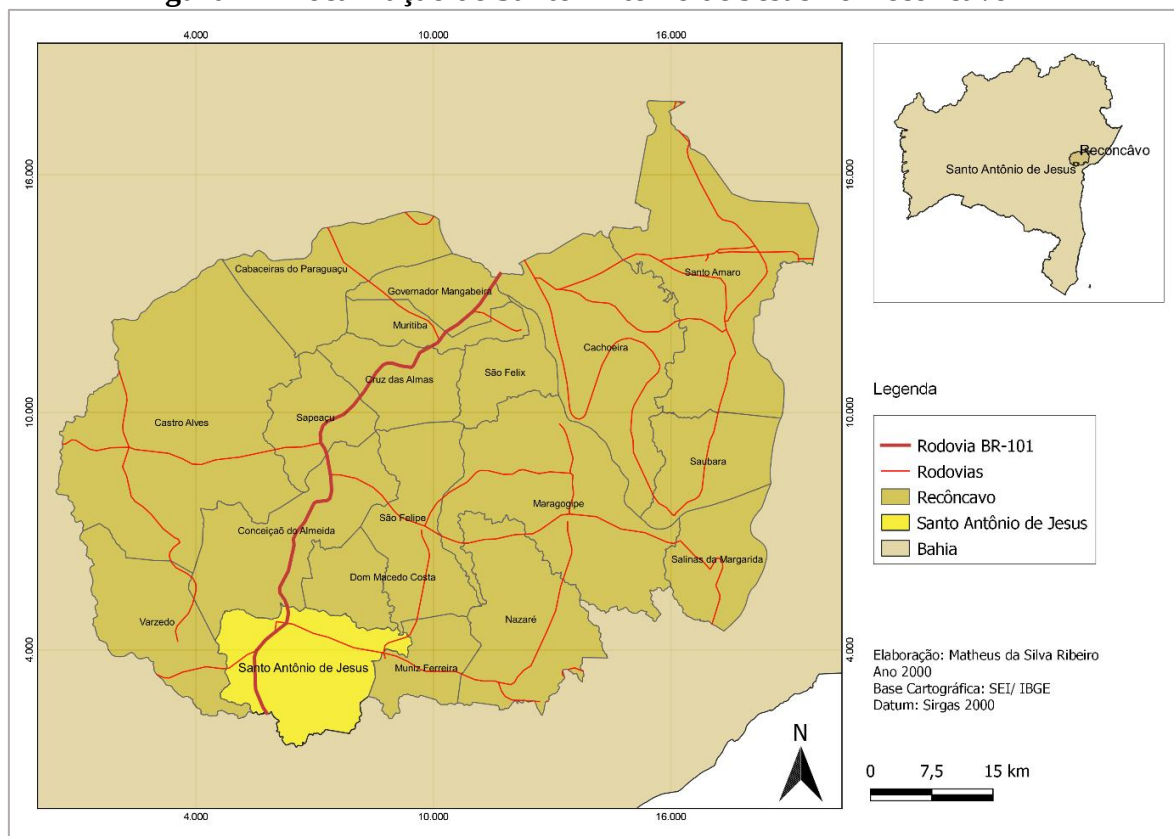
O potencial de formação e crescimento de uma cidade se dá conforme a sua localização, vias de circulação e logo pelas atividades comuns ao seu cotidiano. Nisto, pode-se pensar nas cidades que tem suas bases econômicas centradas no setor terciário que agregadas a uma elite empreendedora, acompanhada pela ação do Estado com a promoção da guerra fiscal e investimento em equipamentos públicos tornam-se receptoras constantes de migrantes, centros polarizadores, e posteriormente podem se tornar centralidades.

Pensar a cidade média ainda continua sendo um desafio para os geógrafos e demais pesquisadores, uma vez que não há um consenso na definição de um conceito único. Todavia, é sabido que a revolução técnica e informacional tornou a urbanização acelerada e motivou as mudanças das formas e das estruturas das cidades. E hoje com os fluxos contínuos pelas redes de comunicação e transporte tem feito com que novas relações sejam instituídas entre as cidades.

Pensando a realidade de Santo Antônio de Jesus, a cidade está inserida na rede urbana do Recôncavo (figura 1) e tornou-se um importante polo econômico da região devido a força polarizadora do setor terciário. A cidade está localizada em uma posição estratégica no entroncamento da rodovia BR-101 que liga o Nordeste ao Centro-sul do Brasil e permite acesso a grandes centros urbanos da Bahia como Salvador e Feira de Santana, e ainda as rodovias BA-026 e BA-046 que permitem o fluxo com diversos municípios que compõem o Recôncavo ou outras regiões⁶⁶ como o Vale do Jiquiriçá e Baixo Sul.

⁶⁶ No ano de 2007 foi proposta a regionalização da Bahia em 27 Territórios de Identidade criados pela Secretaria de Planejamento (SEPLAN) a partir de critérios multidimensionais, como socioculturais, socioeconômicos e socioambientais. Embora essa regionalização seja a vigente, recebe muitas críticas por conta da metodologia utilizada, principalmente pelo uso do conceito de território de forma inapropriada à luz da Geografia. Outra crítica se dá na perspectiva de que para se trabalhar com identidade é necessário o conhecimento do sentido de pertencimento das comunidades e uma discussão territorial mais aprofundada. Apesar das críticas, esta é a regionalização oficial do governo do estado, por isso sua utilização.

Figura 1 – Localização de Santo Antônio de Jesus no Recôncavo



Fonte: Elaboração do autor. Base de dados IBGE/SEI (2020).

A relação de Santo Antônio de Jesus com o comércio é histórica e de interdependência. Segundo Alves (1997;2010), desde a década de 1960 que se nota um relevante fluxo de consumidores vindos de diversos municípios da Bahia. Esse dinamismo comercial foi favorecido, sobretudo, com rodoviarismo em 1970 que tornou esses fluxos ainda mais intensos como reforça Santos (2002) ao afirmar que a cidade se estabelecia como um centro fornecedor de bens e serviços e como centro comercial, que captava a renda regional e redistribuía a produção industrializada das diferentes regiões do Brasil e do mundo.

Desde então, as atividades do setor terciário tem feito a cidade despontar como importante centro de consumo não apenas do Recôncavo, mas como um dos mais significativos da Bahia. Nesse contexto, um questionamento comum é que se Santo Antônio de Jesus é uma cidade média. Um dos principais argumentos defendidos parte da presunção que no Brasil se considera uma cidade como média quando a população é igual ou superior a 100 mil habitantes. No entanto, conforme o último censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2010 no município havia 90.985 habitantes, e nas estimativas para 2019 é que haveria 101.512 habitantes. Todavia, como parte desta população está locada no espaço rural, isso seria um motivo para não considerar Santo Antônio de Jesus como uma cidade média?

Indo contra as determinações quantitativas, autores como Corrêa (2007), Sposito (2006) e Amorim Filho e Serra (2001), apontam que pensar a cidade média envolve vários aspectos e citam desde os morfológicos que direcionam para análises sobre a estruturação da forma, do conteúdo e da organização do espaço, como para as



relações espaciais de troca e fluxos que são estabelecidos entre as cidades que compõem a rede urbana.

Este artigo tem como objetivo analisar sobre ótica geográfica a dinâmica espacial do setor terciário da cidade de Santo Antônio de Jesus, considerada pelo IBGE um Centro sub-regional A, em razão da sua centralidade no contexto do Recôncavo. São tecidas reflexões apoiando-se nas dinâmicas instituídas pelas atividades econômicas que evidenciam as transformações das formas do espaço intraurbano e trata-se do o papel da cidade como intermediadora do consumo e dos fluxos constantes de pessoas na busca dos diversos serviços públicos e privados que são oferecidos. Neste texto, opta-se por uma abordagem metodológica qualitativa, partindo inicialmente de uma revisão bibliográfica, análise teórica conceitual e ainda uma leitura de dados secundários disponibilizados pelo IBGE.

O artigo está organizado em quatro tópicos: o primeiro **“O que define uma cidade como média?”** neste são discutidas metodologias e teorias sobre conceito de cidade média e sua abordagem nas literaturas; no segundo tópico intitulado **“As relações espaciais e a dinâmica do setor terciário em Santo Antônio de Jesus”** são apresentadas algumas características da cidade e as relações instituídas por meio das atividades terciárias; além destes, introdução, reflexões finais e referências.

2 O QUE DEFINE UMA CIDADE COMO MÉDIA?

O processo de industrialização foi um dos principais fatores responsáveis pelo crescimento populacional, expansão da malha urbana e crescimento econômico de muitas cidades brasileiras. A industrialização refletiu de diversas formas no território nacional devido a formação das grandes cidades, acompanhado de investimento em infraestrutura logística que atingiu principalmente a região concentrada do país, mas que devido as redes de comunicação, se expandiu para outras regiões.

Nesse contexto de integração e crescimento, alguns autores apontam a formação de dois Brasis: o metropolitano, onde a industrialização ocorreu de forma acelerada e as cidades tornaram-se os grandes centros urbanos de comando nacional. E o Brasil não metropolitano composto pelas cidades pequenas e médias que também não atuam isoladamente na rede urbana. Santos e Silveira (2001) afirmam que o Brasil metropolitano tornou-se receptor de migrantes normalmente desempregados, enquanto a cidade média receptora de grande fluxo de população do campo, da cidade pequena e do espaço metropolitano.

Essa migração da metrópole em direção as cidades médias, se dá, em consequência à necessidade de manter um padrão de qualidade de vida que uma cidade pequena talvez não ofereceria, outro motivo é a fuga dos problemas urbanos comuns nas grandes metrópoles. Ainda nesse contexto, Amorim Filho e Serra (2001) apontam que após os anos 1950 os fluxos migratórios foram intensificados e grande contingente populacional começou a migrar do espaço rural de diversas regiões do país. Com isso, em decorrência de políticas de ordenamento territorial de conter as migrações para as metrópoles, as cidades médias passaram ganhar funções de também absorver parte dos fluxos migratórios, diminuindo o agravamento dos graves problemas sociais já existentes no contexto dos grandes centros urbanos brasileiros.

Com a globalização e o desenvolvimento técnico, as cidades médias tendem a exercer um poder de comunicação com os grandes centros urbanos de relevância nacional e até internacional por meio das redes instituídas fisicamente e virtualmente. As cidades médias exercem sua centralidade por meio da polarização das cidades pequenas localizadas em sua região imediata. Corrêa (2007) aponta que na rede urbana



brasileira a cidade média aparece como um importante nó na relação entre metrópole e cidade pequena, de forma que quando maior for a distância entre elas, maior será a importância da cidade média. Já na rede urbana global a cidade média é vista como um nó menos importante.

Embora muito se discuta sobre o que são as cidades médias, não existe um consenso nesta definição. A discussão perpassa por diferentes análises de pesquisadores, geógrafos, urbanistas e até mesmo nas esferas governamentais, na qual cada país, região ou mesmo estados da federação adotam diferentes critérios para definir o que é uma cidade média. No entanto, tradicionalmente nas esferas do planejamento público a cidade média é definida com base em dados quantitativos, utilizando como base o número de habitantes, ou seja, adota-se critérios demográficos.

Todavia, uma série de reflexões são necessárias para se considerar uma cidade como média. Oliveira e Soares (2014) apontam que inicialmente a cidade precisa ser analisada, e o pesquisador deve buscar entender o papel que ela exerce no sistema urbano. Nesta perspectiva, Sposito (1991) destaca a importância de sua posição geográfica, as relações espaciais, a funcionalidade econômica e a distância dos grandes centros de consumo. No caso específico, Santo Antônio de Jesus está situada no contexto do Recôncavo a cerca 190 km de distância de Salvador via BR-101/ BR-324 e a 110 km de Feira de Santana, segunda maior cidade do estado da Bahia.

Indo contra a determinação quantitativista, Corrêa (2007) afirma que o número de habitantes não pode ser um único elemento para se pensar a cidade média. Conforme o autor, 100 ou 200 mil habitantes têm sentidos diferentes em cada contexto espacial e temporal, levando em consideração processos de urbanização específicos, ou seja, não se pode atribuir o mesmo parâmetro para todos os contextos. No entanto, Corrêa (2007) não descarta a importância de se refletir os aspectos populacionais, pois a densidade demográfica vai aparecer de forma evidente no espaço intraurbano que é constantemente influenciado pelos movimentos migratórios.

Amorim Filho e Serra (2001) destacam a importância de se pensar na morfologia da cidade. Para os referidos autores, a cidade média apresenta funções distintas, com uma diversidade de equipamentos e que devido as inserções do capital tende a ser policentral com sub-centros terciários especializados. É neste contexto que se desenvolve um dos atuais fenômenos da cidade média contemporânea, o processo de descentralização do setor terciário. O comércio e o serviços historicamente estiveram localizados em um centro, hoje, estão distribuídas no espaço intraurbano. Desse modo, novos núcleos de consumo surgem e tendem a estar afastados das áreas centrais da cidade, por esse motivo, se amenta as distâncias entre centro e periferia e a organização do espaço torna-se cada vez mais complexa (CORRÊA, 2006).

A cidade média perde sua relevância por critérios demográficos quando está situada em uma rede regional de cidades, de forma que sua importância se dá pela sua situação geográfica conforme Amorim Filho e Serra (2001). Essa premissa também é defendida por Castello Branco (2007) que afirma que a posição geográfica nas

[...] cidades médias constituem nós da rede urbana e servem a sua área de influência como pontos de prestação de serviços em escala regional. Seu tamanho populacional e área de atuação variam segundo características geográficas das regiões onde estão inseridas (CASTELLO BRANCO, 2007, p.90).

A proposição da autora reitera a necessidade de se pensar para além das características populacionais, de forma que a quantidade de habitantes vai variar de uma região para outra. Uma das características tomadas como importantes, é a localização,



o que permite que a cidade exerça uma função regional e se relacione com os demais núcleos da rede urbana determinando sua real importância na hinterlândia.

Indo ao encontro ao que é proposto por Castello Branco (2007) e Amorim Filho e Serra (2001), Corrêa (2007) aponta três elementos para se pensar a cidade média. O autor traz a localização relativa como um dos elementos essenciais para as análises, pois a cidade média também é um lugar central na hierarquia regional. Essa centralidade, conforme o autor, se dá devido a presença de vias de circulação e fluxo constante de pessoas, informação, variedade e quantidade de mercadorias e consequentemente de capital. Corrêa (2007) associa essa relação ao passado histórico, no qual cidades se formaram na bifurcação de vias de circulação, caminhos fluviais ou mesmo linhas de trem.

A localização relativa diz muito sobre a formação do núcleo inicial de Santo Antônio de Jesus que surgiu onde era apenas um ponto passagem, mas devido ao ferroviarismo e posteriormente o rodoviarismo se instituíram novas dinâmicas. Milton Santos (1993) ao analisar o Recôncavo afirma que ainda no século XIX, Cachoeira e Nazaré se estabeleciam como importantes núcleos comerciais devido as conexões com Salvador pelo estuário dos Rios Paraguaçu e Jaguaripe. No entanto, com a inserção da ferrovia esses núcleos foram perdendo sua relevância e Santo Antônio de Jesus tornou-se receptora de fluxos. Conforme expõe Santos (2002), durante dez anos a cidade foi ponto final dos trilhos, o que proporcionou fluxo de pessoas e mercadorias de modo que favoreceu o surgimento e expansão das atividades comerciais que eram motivadas por uma elite local que se formava.

O segundo elemento apontado por Corrêa (2007) é a presença de uma elite empreendedora. Nessa perspectiva, são os empreendedores que fazem a cidade se tornar diferente de outras cidades com a mesma dimensão demográfica, permitindo que a cidade média possa até mesmo competir com os grandes centros de consumo. A elite empreendedora assume um papel de grande influência, não apenas nas questões econômicas relacionadas ao comércio local e regional, mas também tem poder de influenciar na dinâmica política, planejamento territorial da cidade e da região.

O terceiro elemento apontado por Corrêa (2007), são as interações espaciais, consideradas pelo autor como elemento importante para se pensar as cidades médias que são marcadas por intensas relações sociais que se instituem de forma multiescalar e multidirecional. Essas relações são mediadas pela elite empreendedora local que vai conectar a cidade com as diversas escalas na rede a qual está inserida. É nesse contexto que as diferenças entre as escalas regionais e extraregionais são expostas, podendo então, distinguir a cidade média de uma capital regional segundo Corrêa *op. cit.*

As cidades não são meros objetos fixos ou formas, existe uma dinâmica espacial instituída pelo fluxo de pessoas, mercadorias, comunicação e transportes. As cidades médias exercem diversas funções em sua região imediata, e reafirma sua centralidade quando passa a ser receptora da procura de bens e serviços que antes eram encontrados apenas na metrópole. Esse potencial se torna ainda mais evidente quando há maior distância entre as cidades pequenas e os grandes centros urbanos e quando não existe um sistema de transporte eficiente.

As cidades médias também podem ser consideradas espaços em estado transitório conforme as proposições de Sposito (2007). Na visão da autora, as cidades médias não são cidades pequenas e nem espaços metropolitanos, porém reúnem transformações intraurbanas constantes, motivadas por diversos motivos, dentre eles: a expansão dos meios de comunicação e transportes que fazem diminuir a distância entre cidades pequenas e metrópole, mudanças na concentração de renda fundiária e as funções desempenhadas pelas cidades nas redes urbanas.



Nesse contexto, pode-se pensar que uma cidade média em estado transitório, pode em determinado momento perder sua centralidade econômica. A população das cidades pequenas inseridas na rede urbana podem mudar seus fluxos ao verem as distâncias diminuírem para a metrópole ou mesmo para outra cidade média, onde haja maior oferta de bens e serviços.

São os fluxos constantes que definem o papel da cidade na rede urbana, não vai haver uma cidade média sem que haja transporte coletivo contínuo, facilidade de acesso rodoviário, aéreo ou ferroviário, e tudo tende a ser facilitado pela elite empreendedora local, que, normalmente, além do poder econômico, exerce também o poder de influenciar nas decisões políticas (CORRÊA, 2007).

Ao ser estabelecida como polo de hierarquia superior na rede urbana, a cidade média torna-se um centro receptor de investimentos dos empresários locais que expandem seus negócios para lucrar com a captação dos recursos da população regional e do governo ao entender a cidade como centro para instalação de universidades, hospitais, bancos e outras instituições públicas.

3 AS RELAÇÕES ESPACIAIS E A DINÂMICA DO SETOR TERCIÁRIO EM SANTO ANTÔNIO DE JESUS

O processo de urbanização de uma cidade tem relação direta com sua função. É comum o desenvolvimento da atividade terciária estar associado a um movimento secundário para atender as demandas da industrialização. No caso específico de Santo Antônio de Jesus, nota-se que o processo foi um pouco diferente, não houve um grande momento da atividade industrial. Segundo Santos (2002), o setor terciário se fortaleceu após o declínio das atividades agrárias como fumiçultura e a mandiocultura, devido à localização privilegiada (a cidade é cortada pela rodovia BR-101) e ação de uma elite local, a cidade tornou-se receptora de investimentos públicos que permitiram a instalação de bancos, universidades, hospitais e além de outros serviços públicos. Posteriormente, destaca-se o constante investimento em empreendimentos privados como hipermercados, grandes redes de lojas e comércio de franquias.

A quantidade de empreendimentos comerciais, oferta de serviços e equipamentos públicos tornam da cidade um centro de atratividade do seu entorno imediato, e cabe destacar o elevado fluxo de estudantes que buscam equipamentos de ensino superior como a Universidade do Estado da Bahia (UNEB) que oferta cursos de licenciatura (geografia, história, vernáculos, inglês e espanhol) bacharelado (administração) além do mestrado acadêmico em história e do mestrado profissional em letras. A Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB) oferta cursos na área de Saúde, cita-se medicina, nutrição, psicologia e enfermagem. A nível médio, cita-se o Instituto Federal da Bahia (IFBA) com cursos tecnólogos. Há na cidade também instituições privadas como: a Faculdade de Ciências Empresariais (FACEMP), Faculdade Pitágoras, Universidade Salvador (UNIFACS) que ofertam diversos cursos de graduação e licenciatura, além de polos de educação a distância.

Os serviços de saúde de baixa e média complexidade ofertados em Santo Antônio de Jesus também reforçam a centralidade da cidade. Conforme os dados do REGIC 2018 divulgados pelo IBGE (2020), a cidade é considerada como uma das maiores receptoras de fluxos, ocupando a 22ª posição no fator de atratividade para utilização dos serviços de saúde. Essa atratividade pode ser compreendida pela função do Hospital Regional que foi inaugurado em dezembro de 2009 e atualmente atende a



população de todos os municípios que compõem a microrregião⁶⁷ de Santo Antônio de Jesus e Cruz das Almas, conforme a Secretaria de Saúde do Estado da Bahia (SESAB).

A Policlínica Regional, também é um equipamento público, e segundo a SESAB, atende com consultas e exames a população de 27 municípios do Recôncavo e do Vale do Jiquiriçá. Ainda destaca-se o papel desempenhado pelo Hospital Maternidade Luiz Argolo que dispõe de uma infraestrutura para realização de partos. Cita-se também os equipamentos da rede privada, como o Hospital Incar que é referência em cardiologia; o Hospital Santo Antônio e as clínicas médicas com as diversas especialidades.

O comércio diversificado de gênero alimentício, eletrônicos, calçados, vestuário e acessórios são os principais atrativos da cidade, não apenas nas grandes lojas, mas também a Feira livre que apresenta uma diversidade de produtos, principalmente nos sábados, quartas e sextas feira. Essa atratividade foi confirmada nas informações de deslocamentos para comércio do REGIC 2018, ao mostrar Santo Antônio de Jesus como a 9º cidade que mais atrai consumidores para as lojas do ramo de moveis e eletrodomésticos, e 21º mais atrativa para consumo de vestuário e calçados. Segundo o IBGE (2020), tal classificação é feita por meio do cálculo da importância que cada polo tem para os municípios do entorno e com base no potencial que a cidade tem para atrair pessoas com o objetivo de consumo de determinado bem ou serviço.

A partir da leitura de uma série de autores, entende-se que uma cidade não pode ser considerada como média apenas pela capacidade de articulação com outras unidades urbanas do entorno regional. Deve-se considerar que o espaço urbano é historicamente heterogêneo e resultado das diversas formas de ocupação e uso do solo (Corrêa, 1995). No contexto de Santo Antônio de Jesus é possível compreender como diferentes agentes são responsáveis pela organização do espaço da cidade. Cabe destacar o papel do setor de comércio e serviços como principal responsável pelo dinamismo, de maneira que não há como analisar a cidade excluindo o capital e a forma como os agentes hegemônicos são os principais responsáveis pela dinâmica dos fluxos e funções.

Nas cidades existem os centros de consumo, onde concentram-se os fluxos intensos de pessoas e mercadorias. Segundo Villaça (2001), os centros surgem como uma necessidade de concentração de serviços e diminuição dos deslocamentos humanos. No entanto, posteriormente esses centros tendem a passar por transformações motivadas por necessidades impostas pela diversificação econômica, aumento do número de automóveis, necessidade de espaço para expansão do empreendimento ou mesmo as restrições legais impostas pelo poder público.

Embora esse fenômeno aconteça com maior intensidade no espaço metropolitano, ocorre também na cidade média, principalmente nas quais a base econômica é formada pelas atividades terciárias. É neste contexto que se institui uma reestruturação do espaço intraurbano, com o processo de formação de novas áreas de consumo, descentralização e formação de outras centralidades. Para Sposito (1991), esse processo é resultado de um inchaço nos centros tradicionais que forçam os comerciantes a se instalarem em novos setores da cidade. Em Santo Antônio de Jesus com o crescimento exponencial dos últimos anos, o comércio não se limita ao entorno da praça principal ou ao que tradicionalmente é chamado de centro. Novos vetores de

⁶⁷ A SESAB para definir quais municípios são cobertos pelo Hospital Regional utiliza de uma regionalização própria com critérios diferentes da regionalização dos territórios de identidade. A própria secretaria intitula a região coberta pelo hospital como “microrregião de Santo Antônio de Jesus Cruz das Almas”. Conforme a SESAB, o equipamento atende uma população de cerca de 800 mil habitantes dos municípios que compõem a microrregião.



expansão têm surgido e tem sido notável a formação de um comércio periférico relevante.

Nos bairros residenciais, notadamente nas áreas consideradas periféricas tem sido constante o surgimento de pequenos e grandes empreendimentos, dentre estes: supermercados, farmácias, comércio de confecções e correspondentes bancários. O bairro Andaiá é um dos bons exemplos da cidade de Santo Antônio de Jesus. É um dos maiores bairros, e é onde está localizado alguns dos condomínios de médio e alto padrão da cidade. Com isso, nos últimos anos, além do comércio tradicional de bairro, nota-se a instalação de um comércio com novos padrões estruturais para atender as necessidades dessa população.

O Cajueiro, onde está instalado os equipamentos UFRB, IFBA, SESC e Policlínica Regional, a ocupação do solo tem se dado de forma diversificada com condomínios de médio padrão como os conjuntos habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida⁶⁸ e ainda as casas para aluguel que são construídas para atender estudantes e profissionais. A conjuntura do bairro Cajueiro pode ser compreendida a luz das discussões de Corrêa (1995) sobre a ação dos diferentes agentes na estruturação do espaço urbano. O bairro localizado na “franja” urbana apresenta uma estrutura que é resultado da ação do Estado com a inserção dos equipamentos públicos e pela intermediação junto aos agentes imobiliários na construção de conjuntos habitacionais populares. Há ainda o processo de valorização do solo pelos proprietários fundiários que também utilizam da ação do Estado, principalmente com investimento em infraestrutura urbana (CORRÊA, 1995).

No contexto da pandemia do Covid-19, muitas empresas têm passado por problemas financeiros, algumas até mesmo têm encerrado as atividades devido a diminuição do consumo ou por conta da suspensão das atividades não essenciais pelos decretos estaduais e municipais. No entanto, o comércio localizado nos setores periféricos tem sido fortalecido, pois, estão tornando-se um atrativo ao consumidor que tem diminuído sua circularidade, por medo da contaminação com o vírus ou por não encontrar o comércio do centro em funcionamento devido uma maior eficiência dos órgãos municipais de fiscalização.

Embora se perceba a expansão das atividades terciárias no espaço intraurbano de Santo Antônio de Jesus, a formação de subcentros de consumo ainda não é uma realidade. O que tem sido evidenciado, é uma especialização das atividades terciárias em razão do centro tradicional de consumo está sendo saturado com a falta de área de expansão; disponibilidade de estacionamento e a precariedade da mobilidade urbana. Os subcentros só estão efetivamente formados quando a população não precisa se deslocar até o centro para consumir, ou seja, no momento que o bairro oferece os mesmos bens e serviços que o centro tradicional.

É importante refletir que no contexto de Santo Antônio de Jesus, os processos expostos sobre a expansão da atividade terciária não pode ser compreendida como um declínio do centro tradicional. Embora a cidade venha apresentando novas dinâmicas, e consequentemente mudando suas formas, o centro de consumo tradicional permanece com sua função, principalmente de captação de renda regional.

⁶⁸ É um programa do Governo Federal lançado em 2009 na gestão do petista Luiz Inácio Lula da Silva. O programa oferece condições facilitadas para financiamento residencial no espaço urbano, o público-alvo, são famílias com renda bruta mensal de até R\$ 7.000,00 segundo a Caixa Econômica Federal.



4 REFLEXÕES FINAIS

A cidade é uma forma heterogênea, resultado do processo histórico de acumulação, e não pode ser pensada sem associá-la a ação do capital que faz intensificar sua urbanização e inserção de diferentes equipamentos públicos e privados no seu espaço intraurbano. A cidade média, como aponta Sposito (2007) é um espaço em transição. Não é uma metrópole e não é uma cidade pequena, é uma forma que está em constante modificação por meio dos seus usos, atribuições e funções. A cidade média vai apresentar características específicas e que não devem ser analisadas tendo um parâmetro único, pois, cada uma delas é resultado de seus distintos processos históricos formativos. Dessa forma, pensar a cidade média requer uma série de reflexões, de maneira que não se pode afirmar que a cidade tem tal “*status*” sem previamente analisar e compreender sua dinâmica espacial.

Ao longo deste artigo foram expostas diversas características que uma cidade média apresenta, no entanto, ainda cabe questionar se **Santo Antônio de Jesus é realmente uma cidade média**. Partindo da premissa que não existe um parâmetro único para definição, é possível responder tal questionamento afirmando que sim, tendo como justificativa a ótica do dinamismo regional e a centralidade exercida junto os municípios do entorno. No entanto, é crucial destacar que ainda existe uma grande dependência de Santo Antônio de Jesus, bem como dos municípios do Recôncavo, do Vale do Jiquiriçá e do Baixo Sul dos bens e serviços ofertados em Salvador e Feira de Santana.

Além da dinâmica regional, é indispensável considerar o contexto intraurbano. A cidade média contemporânea vivencia a descentralização das atividades econômicas e formação de subcentros, mesmo sendo comum no espaço metropolitano, é um dos elementos necessários no entendimento de uma cidade média. Em Santo Antônio de Jesus não é visível a formação de subcentralidades, o que se nota é uma expansão do centro tradicional, com ocupação de novos setores da cidade e formação de eixos comerciais em áreas historicamente tidas como residenciais, expondo assim o processo de mistura de usos dos solos.

Na cidade em tela, embora o setor terciário esteja se reestruturando, as modificações não estão promovendo o declínio do centro de consumo tradicional, pois este absorve o fluxo de consumidores da cidade e do campo, como também dos consumidores regionais. A proposição sobre a descentralização aqui exposta, evidencia como as atividades terciárias se reorganizam em virtude do crescimento populacional e da ação dos diferentes agentes urbanos que influenciam nos fluxos e atribuem novas formas e funções aos diversos espaços da cidade e mesmo aos bairros periféricos que agora abrigam os empreendimentos imobiliários da classe média.

Para além do contexto intraurbano, pode-se refletir que mesmo com a globalização e formação de novos fluxos com as redes de comunicação e transporte, o comércio local foi e tem sido impulsionado pela ação do planejamento territorial e inserção dos diversos serviços públicos que faz da cidade um importante centro de consumo que atrai consumidores de inúmeros municípios da Bahia. A diversidade dos serviços prestados em Santo Antônio de Jesus é o que promove a centralidade na sua região imediata e que permite a efetivação do seu papel na intermediação.

REFERÊNCIAS

ALVES, Isaias. **Matas do Sertão de Baixo**. Salvador, EDUNEB, 2010.



AMORIM FILHO, Oswaldo; SERRA, Rodrigo Valente. Evolução e perspectivas do papel das cidades médias no planejamento urbano e regional. In: ANDRADE, T; SERRA, R.V. (orgs). **Cidades médias brasileiras**. Rio de Janeiro: IPEA, 2001.

BAHIA, SESAB – Secretaria da Saúde do Estado da Bahia. **Fontes de Dados Santo Antônio de Jesus**. 2020. Disponível em < <http://www.saude.ba.gov.br/municipio/santo-antonio-de-jesus/>> acesso 30 junho, 2020.

CARLOS, Ana Fani. **A cidade**. 9. Ed. São Paulo: Contexto, 2015.

CÔRREA, Roberto Lobato. **O espaço urbano**. São Paulo: Ática, 1995.

_____. Construindo o conceito de cidade média. In: SPOSITO, M.E.B (Org.). **Cidades Médias: espaços em transição**. São Paulo: Expressão Popular, 2007. p. 23-33.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Regiões de influência das cidades: 2018**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

OLIVEIRA, Hélio Carlos Miranda; SOARES, Beatriz Ribeiro. Cidade média: apontamentos metodológicos e tipologia. **Caminhos de Geografia**, Uberlândia, v. 15, n. 52, 2014.

PINTAUDI, Silvana Maria. A cidade e as formas do comércio. In: CARLOS, Ana F. A. (Org.). **Novos caminhos da Geografia**. São Paulo: Contexto, 2002. p. 143-158

SANTOS, Miguel Cerqueira. **O Dinamismo Urbano e suas implicações regionais: O exemplo de Santo Antônio de Jesus**. Salvador: EDUNEB, 2002.

SANTOS, Milton. **A Urbanização Brasileira**. São Paulo: Edusp, 1993.

_____; SILVEIRA, Maria Laura. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. Estruturação urbana e centralidade. In III EGAL, 1991, Toluca, México. **Anais do III Encontro de geógrafos da América Latina**. Toluca, México 1991.

_____. O desafio metodológico da abordagem interescalar no estudo de cidades médias no mundo contemporâneo. **Revista Cidades**, Presidente Prudente, v. 3, n. 5, 2006.

_____. O estudo das cidades médias brasileiras: uma proposta metodológica. In: SPOSITO, M.E.B (Org.). **Cidades médias: espaços em transição**. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço intraurbano no Brasil**. São Paulo. Studio Nobel, 2001.



EIXO 06 – EDUCAÇÃO E DESENVOLVIMENTO



A Nova Gestão Pública e a Educação no Brasil

New Public Management and Education in Brazil

Cassiana Santos da Silva Farias

Bacharel em Administração – Universidade do Estado da Bahia – Brasil
Pesquisadora do Programa de
Pós-Graduação em Administração da Universidade Salvador - Brasil
E-mail: cassiassss@gmail.com

Élvia Mírian Cavalcanti Fadul

Doutorado em Urbanismo – Université Paris-Est Créteil Val-de-Marne – França
Coordenadora do Programa
de Pós-Graduação em Administração da Universidade Salvador – Brasil
E-mail: elvia@unifacs.br

Manoel Joaquim Fernandes de Barros

Doutor em Educação – Universidade Federal da Bahia – Brasil
Professor da Universidade Salvador- Brasil
E-mail: manoeljb@unifacs.br

Resumo

Este artigo discute os aspectos da nova gestão pública no Brasil com o objetivo fazer um breve relato sobre as características do gerencialismo presentes na gestão da educação no país e uma reflexão sobre suas possibilidades. As ideias que fundamentaram a New Public Management podem ser entendidas como a utilização, no setor público, de práticas do setor privado, que se mostraram satisfatórias, em uma gestão dirigida para resultados. Estabelecimento de objetivos com metas, planejamento estratégico, controle e análise de resultados, bem como a avaliação de desempenho, dentre outros, são conceitos advindos da iniciativa privada, que, no Brasil, foram adotados não só para regular os servidores públicos incluídos na “máquina pública”, mas também para elevar os índices da população que tem acesso à educação no país. Assim nasceu o Plano Nacional de Educação (PNE), no governo de Fernando Henrique Cardoso. O trabalho foi elaborado a partir de uma pesquisa bibliográfica que buscou reunir as informações e os dados que serviram de base para a construção deste artigo. Analisando sob a ótica da NPM, conclui-se que seria apenas necessário formalizar algo que já se acontece no país, com o Estado atuando apenas como regulador das ações da iniciativa privada na educação superior.

Palavras-chave: Gerencialismo. Gestão da Educação. Qualidade.

Abstract

This article discusses aspects of the new public management in Brazil with the aim of making a brief report on the characteristics of managerialism present in the management of education in the country and a reflection on its possibilities. The ideas that founded New Public Management can be understood as the use, in the public sector, of practices from the private sector, which proved to be satisfactory, in results-oriented management. Establishment of objectives with goals, strategic planning, control and analysis of results, as well as performance evaluation, among others, are concepts derived from the private initiative, which, in Brazil, were adopted not only to regulate public servants included in the “machine public”, but also to raise the rates of the population that has access to education in the country. Thus, was born the National



Education Plan (PNE), under the government of Fernando Henrique Cardoso. The work was prepared based on a bibliographic search that sought to gather the information and data that served as the basis for the construction of this article. Analyzing from the perspective of the NPM, it is concluded that it would only be necessary to formalize something that is already happening in the country, with the State acting only as a regulator of the actions of the private initiative in higher education.

Keywords: Managerialism. Education Management. Quality.

1 INTRODUÇÃO

A globalização, a lógica de mercado, a competição entre as nações por produção e comercialização de bens e serviços impulsionou os países na busca por uma educação de qualidade para seus integrantes. A economia da educação se remete a parâmetros clássicos de investimento individual e a formação de um capital social. Assim, num quadro geral, a educação, além de atender às demandas econômicas, também se relaciona com o bem-estar dos povos (PAIVA; CALHEIROS, 2001; HAUCAP; WEY, 2000).

A nova gestão pública permite ao Estado, através do gerencialismo, a utilização de um conjunto de dispositivos gerenciais, que foram significantes para a gestão de empreendimentos no setor privado, no setor público. Deste modo, a gestão pública adota uma perspectiva de eficiência nos seus processos para melhor atender aos cidadãos.

O Estado, na contemporaneidade, como parte da nova gestão pública, faz uso do gerencialismo como suporte para a gestão da educação, que o utiliza “como paradigma, para aproximação da qualidade da educação, [através da] relação insumos-processos-resultados” (UNESCO, 2003, p. 12). Assim, a qualidade da educação ofertada à população é avaliada a partir da análise de vários indicadores, desde a estrutura pedagógica, até o desempenho do aluno em provas, a fim de mensurar seu nível de conhecimento.

No Brasil, a gestão da educação se dá em conjunto com ações dos governos Estadual, Federal e Municipal, que respondem ao Ministério da Educação-MEC; órgão que conta com o auxílio de várias entidades para garantir uma educação de qualidade para o povo brasileiro, desde o nível fundamental, passando pelo básico, até o superior e a pós-graduação. Destaca-se, como órgão auxiliador do MEC, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), uma autarquia que, atualmente, é responsável por coordenar as avaliações para mensurar a qualidade na educação brasileira, realizadas com a cooperação das escolas e instituições de ensino superior, públicas e privadas do país.

Este ensaio teórico, sobre os aspectos da nova gestão pública no Brasil, tem como objetivo fazer uma reflexão sobre as características do gerencialismo, presente na gestão da educação do país, por meio de uma pesquisa bibliográfica, pretende-se responder ao seguinte questionamento: Quais são as características do novo modelo de gestão pública de cunho gerencial que estão presentes na gestão da educação no país? Desse modo, este artigo discute os aspectos da nova gestão pública no Brasil e tem como objetivo fazer um breve relato sobre as características do gerencialismo presentes na gestão da educação no país e uma reflexão sobre suas possibilidades. Para tanto, será apresentada inicialmente a Nova Gestão Pública. Em seguida, discute-se o gerencialismo na educação no Brasil e as perspectivas de qualidade dessa gestão da educação, finalizando pela apresentação das considerações finais sobre o tema.



2 NOVA GESTÃO PÚBLICA

A nova gestão pública (*New Public Management*— NPM) toma forma como um modelo de administrar o Estado, no começo, nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha, tendo se fundamentado em princípios da teoria da escolha racional (*public choice theory*) e da teoria econômica organizacional. Estabeleceu, em princípio, um conjunto de ideias para tornar evidente as imperfeições existentes no modelo burocrático *Weberiano*, com o intuito de reconfigurar o papel do Estado através de preceitos neoliberais (CHRISTENSEN; LAEGREID, 2007; FERLIE; MCGIVERN, 2013; HOOD; DIXON, 2015).

Como forma de pensar em estratégias para incluir conceitos como *performance* e eficiência na administração pública, vários países se associaram à OCDE (Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico). Assim, unidos em uma associação, esses países membros alinharam estratégias para implementar reformas administrativas, tendo como base, de acordo com Ormond e Löffler (1999, p.69), duas linhas de pensamentos;

Uma delas decorre da nova economia institucional, que discute novos princípios administrativos, tais como contestabilidade, a escolha do usuário, a transparência e uma focalização estreita nas estruturas de incentivos. A segunda corrente deriva da aplicação dos princípios gerenciais do setor empresarial privado ao setor público. Em termos práticos, essa concepção restrita da NPM implica numa ênfase da gerência de contratos, na introdução de mecanismos de mercado no setor público e na vinculação estabelecida entre o pagamento e o desempenho.

Em outras palavras, as ideias que fundamentaram a NPM podem ser entendidas como a utilização, no setor público, de práticas do setor privado, que se mostraram satisfatórias, para o desenvolvimento de uma gestão dirigida para resultados. Porém no contexto do setor público, o resultado esperado está mais voltado para o bem estar social. Desta forma, a NPM sofreu transformações ao longo da sua criação, passando do modelo gerencial puro para o *consumerism*. Posteriormente, como uma evolução do gerencialismo puro, foi criado o *Public Service Orientation* (PSO) (CABRAL NETO, 2009).

No quadro a seguir, é possível evidenciar a síntese de tal evolução, seus princípios e a forma como cada vertente concebe a relação entre indivíduo e Estado.

Quadro 1 - Síntese do desenvolvimento do modelo gerencial

Modelo	Princípio	Relação Indivíduo /Estado
Modelo Gerencial Puro	Economia/Eficiência (Produtividade)	<i>Taxpayers</i> (contribuintes)
<i>Consumerism</i>	Efetividade/Qualidade	Clientes/Consumidores
<i>Public Service Orientation</i>	Accountability/Equidade	Cidadãos

Fonte: Adaptado de Abrucio (1997).

O modelo gerencial puro se volta para propósitos econômicos unicamente, considerando as pessoas que utilizam os serviços do Estado como contribuintes. Desta



maneira, o Estado se concentra apenas em cortar custos e maximizar resultado, o que implica em menos encargos cobrados aos contribuintes. No entanto, em se tratando do Estado, que não pode se eximir da sua responsabilidade como provedor, surge a necessidade de a NPM pensar em assuntos relacionados à qualidade dos serviços prestados.

Neste contexto, o modelo gerencial puro evolui para o *consumerism*, onde o Estado agora passa a conceber os indivíduos, não como contribuintes apenas, mas também como clientes, uma vez que, como usuários dos serviços, também exigem que esses tenham atributos que os caracterizem como “bons serviços”. É com o *Public Service Orientation* que a NPM consegue unificar a noção de contribuintes à noção de consumidores sem deixar de conceber que ambos são cidadãos; agora não se fala só em eficiência e qualidade, mas também em satisfação. É o Estado como fornecedor preocupado com a análise que os cidadãos fazem, dos serviços que lhes são prestados.

Na PSO, existe uma necessidade implícita por ouvir as pessoas que fazem uso dos serviços e de lhes demonstrar que o Estado faz uso responsável de todos os impostos cobrados aos contribuintes, pois, como afirma Abrucio (1997, p.13), existem importantes constatações que precisam ser consideradas ao longo da evolução das teorias da NPM;

A primeira, e mais óbvia, é que há uma modificação substancial ao longo do tempo, do gerencialismo puro ao *public service orientation*. A constatação mais importante, no entanto, é que, embora haja diferenças entre as teorias, elas não são mutuamente excludentes. Ao contrário, o que se percebe é que há uma incorporação dos aspectos positivos de cada teoria. A passagem de uma teoria a outra é realizada através de uma crescente inclusão de temas.

Deste modo, a NPM se desenvolve em dois níveis. No superior ou político, diz respeito a uma teoria ou preceito que acredita na melhoria dos serviços públicos via imitação de conceitos, técnicas e princípios da iniciativa privada. Ao passo que, no nível inferior ou técnico, o agrupamento de conceitos e práticas próprias inclui aspectos como desempenho, através da mensuração de custos, processos e resultados, buscando sempre manter um diálogo constante com os clientes/cidadãos (POLLITT; BOUCKAERT, 2011).

Assim com a manutenção de um diálogo assertivo entre sociedade e Estado, surge o termo governança, que pode ser entendido como a capacidade que o Estado possui para dialogar com seus atores políticos e sociais. O entendimento de governança possui uma quantidade imensa de conceitos, tais como: governança pública, em redes, interativa, participativa, colaborativa etc.; porém, no contexto do NPM, o foco da governança é o papel do Estado. Nessa lógica, o cidadão é visto como parceiro e um ator importante no processo de formulação e efetuação de políticas públicas (CAVALCANTE, 2017).

No Brasil, após a reforma gerencial de 1995, foram implantados princípios da NPM, buscando tornar o Estado mais eficiente, através da reestruturação do seu aparelho, com o Plano Diretor da Reforma do Estado, propostos pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado- MARE. Induzido por esta proposta, houve uma melhoria substancial na forma como o país era administrado. As ações do Estado foram divididas em; exclusivas (Ex.: editar leis, formular políticas etc.) e não exclusivas (Ex.: Universidades, Hospitais, Museus etc.). Estas últimas, cuja produção de bens e serviço seria caracterizada também com funções não exclusivas do Estado e seriam delegadas ao setor privado, que realizaria suas atividades sobre o olhar atento das



autarquias, agências criadas pelo governo para fiscalizar os bens e serviços prestados pela iniciativa privada (RESENDE, 2002; PEREIRA, 2008; ABRUCIO, 2007; CAVALCANTE, 2017).

A Reforma Gerencial de 1995 pode ser entendida como uma reforma não só política, mas também como uma reestruturação do Estado; uma forma de reorganizar um órgão, que é fundamental para a sociedade. Envolveu servidores públicos, para tentar transformar a relação desses, que outrora era política, em uma relação administrativa (LEITE, 2014).

Neste novo momento, os servidores públicos no Brasil, após a reforma, passaram a ser envolvidos em processos de gestão da administração pública voltada para resultados;

A Reforma Gerencial de 1995 pode ser vista sob dois ângulos: o estrutural e o da gestão. Sob o ângulo da gestão, um número crescente de organizações públicas vem elaborando planos estratégicos no quadro de uma administração por resultados e a todo o momento veem a implantação de sistemas de gestão baseados na motivação positiva dos servidores públicos, que alcançam metas ou apresentam melhores desempenhos (PEREIRA, 2008, p.5-6).

A estipulação de metas, como um objetivo a ser alcançado, planejamento estratégico, controle e análise de resultados, bem como a avaliação de desempenho, dentre outros, são claramente conceitos empresariais advindos da iniciativa privada, que, no Brasil, foram adotados não só para regular os servidores públicos incluídos na “máquina pública”, mas também para elevar os índices da população que tem acesso à educação no país. Foi neste contexto que nasceu o Plano Nacional de Educação (PNE), ainda no governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso.

3 GERENCIALISMO NA EDUCAÇÃO NO BRASIL

A NPM, como modelo de gestão da educação no Brasil, adotou critérios da cultura empresarial. Após a reforma, as políticas educacionais deram início à democratização da educação ao conceder maior autonomia aos Estados e Municípios, para elaborar e desenvolver atividades de gestão administrativa e pedagógica, através do processo de descentralização (CASTRO, 2007; ABRUCIO, 2009). Iniciou-se um sistema de colaboração entre Estados e Municípios para garantir não só o acesso à educação para a população, mas também foi possível criar indicadores de qualidade para o processo, calculados para todos os seus níveis.

A promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), criada em 1961, determinou uma mudança significativa nas estruturas educacionais do Brasil e teve uma atuação significativa do Ministério da Educação (MEC) para a sua revisão e aprovação em 1996, ainda no governo Fernando Henrique (DURHAM, 2010).

Para tornar possível o processo de descentralização do financiamento educacional, foi formulada uma Emenda Constitucional nº14, que criou o Fundo Nacional de Desenvolvimento e Manutenção do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF), revogado em 2007 pela Lei nº 11.494/07, que criou o Fundo Nacional de Desenvolvimento e Manutenção da Educação Básica e Valorização do Magistério (FUNDEB), instaurado pela Emenda Constitucional nº 53. O fundo tem natureza contábil e âmbito estadual, possuindo um total de vinte e sete rubricas, sendo um por cada Estado, mais o Distrito Federal. O fundo se mantém com recursos advindos dos impostos e transferências dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios,



vinculados à educação por força do disposto no Art. 212 da Constituição Federal (MEC, 2019).

Através da LDB, foi possível estabelecer um marco legal que articulasse as esferas Municipal, Estadual e Federal para auxiliar a gestão da educação em âmbito nacional. “A LDB teve uma influência decisiva, ao exigir avaliações periódicas de todos os níveis do sistema, que passou a ser de responsabilidade da União, com a colaboração dos entes da federação” (DURHAM, 2010, p.158), surgindo assim o “provão”, Exame Nacional de Conclusão de Curso, que avaliava, a partir do Sistema de Avaliação do Ensino Básico (SAEB), o desempenho dos estudantes. O “provão”, na atualidade, foi substituído pelo Exame Nacional do Ensino Médio ENEM.

Até o governo Fernando Henrique, não havia indicadores que medissem a qualidade do ensino. Não sabemos, portanto, quando se inicia a queda da qualidade do ensino nem sua amplitude. Foi apenas com a regularização e o aperfeiçoamento do SAEB, a partir de 1995, e a inclusão do Brasil na avaliação internacional feita pela OECD (*Organization for Economic Cooperation Development*) com o PISA (Programa Internacional de Avaliação de Alunos), ações realizadas pelo governo Fernando Henrique, que tivemos dados objetivos sobre desempenho escolar (DURHAM, 2010, p.163).

No governo Dilma Rousseff, através da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, foram estabelecidas, para o PNE, com vigência de dez anos, novas diretrizes, metas e estratégias para a educação no Brasil. Metas estipuladas para todos os níveis, desde a educação básica até a pós-graduação, buscando alcançar melhores índices de desempenho dos alunos nas avaliações.

Para garantir a execução do que está descrito no PNE e na LDB, pelos Municípios, Estados e pela Federação, o governo conta hoje com o auxílio do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira Educacionais INEP. Órgão que, no ano de 1937, inicialmente foi chamado de Instituto Nacional de Pedagogia; transformado em entidade autônoma em 1972, com a nomenclatura de Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, com a função de fazer levantamentos da situação educacional do País, mediante a Lei nº 5.692/71, relatos que deveriam contribuir com reforma do ensino em andamento. Em 1985, o INEP foi reestruturado, passando a ser um assessor nas decisões do MEC (INEP, 2019).

4 BRASIL E A GESTÃO DA EDUCAÇÃO: PERSPECTIVAS DE QUALIDADE

Atualmente, o INEP é o órgão que auxilia na gestão da educação no Brasil, através de pesquisas junto às escolas e universidades, para a elaboração de indicadores de qualidade, tanto do ensino público, quanto do privado.

Na educação básica, o INEP, por meio do índice de desenvolvimento da educação básica (IDEB), engloba em, um único indicador, dois importantes conceitos para a qualidade da educação: as taxas de aprovação, reprovação e abandono, coletadas pelo censo escolar, e o desempenho em língua portuguesa e matemática, avaliado pelo SAEB (INEP, 2019). A introdução do IDEB, como indicador de qualidade da educação, está fundamentada na suposição de que os profissionais do sistema educacional brasileiro buscariam melhorar seus processos internos, procurando ser mais eficientes e assim alcançando maior qualidade do ensino ofertado aos cidadãos. Isso se daria mediante as cobranças da sociedade, que teriam acesso a informações sobre a gestão interna dessas instituições (FERNANDES; GREMAUD, 2009).



O SAEB, em 2005, passou por uma reestruturação, amparada pela Portaria Ministerial nº 931, de 21 de março de 2005. Deste modo, o sistema passou a adotar duas avaliações: A Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEB) e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (ANRESC), até então chamada de Prova Brasil. O sistema incorporou, em 2013, através do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC), a Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA), a partir da divulgação da portaria nº 482, de 7 de junho de 2013 (INEP, 2015a).

Na educação superior, o INEP atua através do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), que possui três componentes principais: a avaliação das instituições, dos cursos e do desempenho dos estudantes. O sistema avalia desde a gestão das instituições de ensino superior, sua estrutura, corpo docente etc., até a qualidade do ensino, pelo Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE), que tem como propósito mensurar o rendimento dos concluintes dos cursos de graduação, em relação aos conteúdos programáticos, habilidades e competências adquiridas em sua formação (MEC, 2015b). Segundo o INEP (2015^a, p.2);

Os principais objetivos da avaliação envolvem melhorar o mérito e o valor das instituições, áreas, cursos e programas, nas dimensões de ensino, pesquisa, extensão, gestão e formação; melhorar a qualidade da educação superior e orientar a expansão da oferta, além de promover a responsabilidade social das IES, respeitando a identidade institucional e a autonomia de cada organização.

Ainda segundo o mesmo órgão, a avaliação Institucional, interna e externa, considera dez dimensões: Missão e plano de desenvolvimento individual (PDI); Política para ensino, pesquisa, pós-graduação e extensão; Responsabilidade social da IES; Comunicação com a sociedade; As políticas de pessoal, carreiras do corpo docente e de pessoal técnico-administrativo; Organização da gestão da IES; Infraestrutura física; Planejamento de avaliação; Políticas de atendimento aos estudantes; e Sustentabilidade financeira. Já a avaliação dos cursos considera apenas três: Organização didático-pedagógica; Perfil do corpo docente; e Instalações físicas (INEP, 2015b).

Em 2018, o MEC, juntamente com a Fundação de Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e a Comissão Nacional de Avaliação do Ensino Superior (CONAES), solicitou à OCDE uma análise das atividades do SINAES a fim de reafirmar sua eficiência junto à avaliação da qualidade do ensino superior no Brasil. A associação fez um relatório expansivo sobre a educação superior do Brasil, analisando os dados do INEP e considerou que, com relação ao ENADE;

[...] Existem fragilidades na forma como o ENADE é projetado e implementado, o que prejudica sua capacidade de gerar informações confiáveis sobre o desempenho dos alunos e a qualidade do programa. É um exame de baixo risco, o que reduz a motivação dos alunos; os itens do teste não são padronizados, ou seja, os testes não são de dificuldade equivalente entre anos e sujeitos, e não há limites explícitos de qualidade para indicar o que é o bom desempenho. Os resultados para os alunos em cada programa são padronizados para gerar uma pontuação em uma escala de um a cinco, mas é uma medida relativa do desempenho médio dos alunos, não uma indicação clara do nível de seus conhecimentos e habilidades (OCDE, 2018, p.14).



No Brasil, ainda há muito a se fazer para transformar o sistema de educação nacional, tanto no nível básico, quanto no fundamental e médio, bem como no nível superior e na pós-graduação, a fim de garantir uma educação de qualidade para a população.

Os levantamentos e as medições feitas por todos os órgãos elencados nessa subseção podem ser de grande valia para aprimorar a qualidade da educação no país uma vez que, o que pode ser medido pode ser gerenciado (DRUCKER, 1999), porém é preciso ressaltar que medir tão somente não promove nenhuma mudança importante, pois, uma gestão voltada para a qualidade requer uso consciente dos recursos, com o mínimo de desperdícios e uma total atenção às necessidades dos clientes.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Respondendo à questão que norteou essa discussão, destaca-se como relevante, o fato de se ter institucionalizado uma maneira de levantar dados e informações sobre a educação brasileira. Considerando que o Estado ao se munir desses levantamentos feitos por órgãos com competências técnica e de forma científica, pode fazer análises mais aprofundadas, da qualidade dos serviços educacionais prestados no país, não só na esfera pública, mas também na privada.

Na perspectiva de uma gestão da educação eficiente, que é o princípio que norteia o gerencialismo, se fazem necessários dois questionamentos: Em que medida o sistema educacional do Brasil é eficiente? Quanto à educação superior, não seria o momento de se pensar em um sistema que apenas monitorasse e avaliasse os serviços prestados pelas IES privadas?

Ao longo das reformas administrativas, o Brasil conseguiu criar um sistema de avaliação da educação superior que vem se mostrando satisfatório, como descrito no relatório da OCDE;

O Brasil possui sistemas bem estabelecidos para avaliar, monitorar e assegurar a qualidade da aprendizagem e do ensino em instituições públicas e privadas de ensino superior no sistema federal de educação superior. O Ministério da Educação (MEC) toma decisões regulatórias sobre credenciamento de instituições e autorização e reconhecimento de cursos de graduação com base nos resultados de avaliações coordenadas pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). A Fundação para a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) implementa um sistema separado de garantia de qualidade para programas de pós-graduação acadêmica (OCDE, 2018, p.13).

Nesse contexto, o governo brasileiro não mais se equilibraria entre manter IES públicas e ainda manter estudantes carentes como bolsistas em IES privadas, como ocorre atualmente com o PROUNI; um programa que permite a estudantes carentes, advindos da rede pública de ensino, o ingresso em curso superior com bolsa total ou parcial, uma vez que o sistema de avaliação da qualidade no ensino superior já está consolidado. Assim, o Estado ficaria com o encargo apenas da educação a níveis de ensino básico, fundamental e médio, e poderia se dedicar à alfabetização efetiva de grande parte da população, melhorando a qualidade da educação nesses níveis.

A iniciativa privada já é responsável por um percentual relevante de matrículas no ensino superior no Brasil, como afirma a OCDE;



[...] Das cerca de 2.400 IES no Brasil, 92% (públicas e privadas federais) são de responsabilidade regulatória do governo federal e essas instituições, juntas, respondem por 91% das matrículas na graduação. 75% do total de matrículas no Brasil são do setor privado. Os 9% restantes da matrícula na graduação são em instituições públicas estaduais e municipais, que estão sujeitas à regulamentação dos governos estaduais, e não das autoridades federais. O sistema de garantia de qualidade dos programas de pós-graduação acadêmicos, implementados pela CAPES, aplica-se a todos os provedores de ensino superior do país, incluindo instituições estaduais e municipais (OCDE, 2018, p.19).

Analisando sob a ótica da NPM, seria apenas necessário formalizar algo que já acontece no país, isto é, o Estado atuando apenas como regulador das ações da iniciativa privada na educação superior. Regular significa garantir a qualidade dos serviços e nenhum ente privado ou organização não governamental fará melhor este papel que o Estado (ABRUCIO, 2007). Juntos, iniciativa pública e privada trabalhariam em prol de alcançar maior qualificação profissional da população brasileira. O que, em certa medida, diminuiria os encargos tributários cobrados à população em longo prazo, pois, ao se tornar parceiro da iniciativa privada, o governo não teria mais custos com a manutenção de IES públicas, passando a utilizar de forma assertiva os recursos públicos.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, R.P.; SANTANA, W. (Org.). **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília, DF: UNESCO, 2010, p. 39-70.

ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Brasília: **Cadernos ENAP**, v.10, 1997.

ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública – RAP**. 2007.

ALVES, Maria Teresa Gonzaga; SOARES, José Francisco. Contexto escolar e indicadores educacionais: condições desiguais para a efetivação de uma política de avaliação educacional. **Educ. Pesquisa**, São Paulo, v. 39, n. 1, p. 177-194, Mar. 2013.

CABRAL NETO, Antônio. Gerencialismo e gestão educacional: cenários, princípios e estratégias. In: FRANÇA, Magna; BEZERRA, Maria Costa (Org.) **Política educacional**: gestão e qualidade do ensino. Brasília: Liber livro, 2009.

CASTRO, A. M. D. A. Gerencialismo e Educação: estratégias de controle e regulação da gestão escolar. CABRAL NETO, et. al. (Org.) **Política e contrapontos da política educacional: uma leitura contextualizada de iniciativas governamentais**. Brasília. Liber Livro, 2007.115-144 p.



CAVALCANTE, P.; L., C. Tendências da Gestão Pública após Hegemonia do New Public Management. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 41, 2017, São Paulo. **Anais...** São Paulo, ANPAD 2017.

CHRISTENSEN, T.; LAEGREID, P. The whole-of-government approach to public sector reform. **Public Administration Review**, v. 67, n. 6, p. 1059-1066, 2007.

DURHAM, E., R. A política educacional do governo Fernando Henrique Cardoso: uma visão comparada. **Novos estudos. - CEBRAP**, São Paulo, n. 88, p. 153-179, Dec. 2010.

DRUCKER, P. F. **Management challenges for the 21st century**. New York: Harper Business, 1999.

FERLIE, E.; MCGIVERN, G. Bringing Anglo-governmentality into public management scholarship: the case of evidence-based medicine in UK health care. **Journal of Public Administration Research and Theory**, p. 2, 2013.

FERNANDES, Reynaldo; GREMAUD, Amaury Patrick. Qualidade da educação: avaliação, indicadores e metas. In: VELOSO, Fernando et al. (Orgs.). **Educação básica no Brasil: construindo o país do futuro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009. p. 213-238.

HAUCAP, J.; WEY, C. Social capital, and economic development. In: ADJIBOLOSO, S. **Shaping the course of history and development**. Lanham: University Press of America, 2000. p.21-42.

HOOD, C.; DIXON, R. **A government that worked better and cost less?** Evaluating three decades of reform and change in UK central Government. Oxford University Press, USA, 2015.

INEP, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **ENADE**. 2015a. Disponível em: <http://inep.gov.br/enade>. Acesso em: 16 jun. 2019.

INEP, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **História**. Disponível em: <http://www.publicacoes.inep.gov.br/historia>. Acesso em: 15 jun. 2019.

INEP, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Processo de Avaliação**. 2015. Disponível em: <http://inep.gov.br/processo-de-avaliacao>. Acesso em: 16 jun. 2019.

INEP, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **SAEB**. 2019 Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/educacao-basica/saeb>. Acesso em: 16 jun. 2019.

LEITE, Leonardo Queiroz. Entrevista: Reflexões de um reformador contemporâneo do Estado brasileiro: entrevista com Luiz Carlos Bresser Pereira, por Leonardo Queiroz Leite. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 1051-1070, Aug. 2014 .



MEC, Ministério da educação. **FUNDEB**. 2018. Disponível em:
<http://portal.mec.gov.br/fundeb-sp-1090794249>. Acesso em: 16 jun. 2019.

MEDEIROS, S. DA S.; RODRIGUES, M. M. O gerencialismo, reforma do Estado e da educação no Brasil. **Revista Educação em Questão**, v. 48, n. 34, p. 216-240, 25 set. 2014.

OCDE, Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico. **Revisões das Políticas Nacionais para a Educação Repensando a Garantia de Qualidade para o Ensino Superior no Brasil**. 2018. Disponível em:
http://download.inep.gov.br/acoes_internacionais/ocde/Repensando_a_Garantia_de_Qualidade_para_o_Ensino_Superior_no_Brasil_PT.pdf. Acesso em: 18 jun. 2019.

ORMOND, D.; LÖFFLER, E. A nova gerência pública. **Revista do Serviço Público**, v. 50, n. 2, p. 66-96, 24 fev. 2014.

PAIVA, V.; CALHEIROS, V. Nova era capitalista e percursos identitários alternativos. Contemporaneidade e Educação. **CADERNO CRH**, Salvador, n. 34, p. 141-174, jan./jun. 2001.

PEREIRA, L. C. B. Estratégia e estrutura para um novo Estado. **Revista do Serviço Público**, v. 48, n. 1, p. 5-25, 24 fev. 2014.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Os primeiros passos da reforma gerencial do Estado de 1995. **Revista Brasileira de Direito Público - RBDP**, Belo Horizonte, v.6, n. 23, out. 2008.

POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. **Public Management Reform: A comparative analysis-new public management, governance, and the Neo-Weberian state**. Oxford University Press, 2011.

UNESCO. OECD. **Literacy skills for the World of tomorrow** – further results from Pisa 2000. 2003.



**Desenvolvimento como liberdade e a interface com o Índice de
Desenvolvimento da Educação Básica: uma reflexão sobre o
desempenho dos estudantes dos municípios de Sobral/CE e Santo
Antônio de Jesus/BA**

*Development as freedom and the interface with the Basic Education Development Index: a
reflection on the performance of students in the municipalities of Sobral / CE and Santo
Antônio de Jesus / BA*

Luzinete Barbosa Lyrio

Doutorado em Desenvolvimento Regional e Urbano pela Universidade Salvador (BRASIL)

Professora da Rede Estadual de Ensino da Bahia.

Email: luzinetelyrio@gmail.com

Manoel Joaquim Fernandes Barros

Doutorado em Educação pela Universidade Federal da Bahia (BRASIL)

Professor Titular da Universidade Salvador (BRASIL)

Email: manoeljfb@gmail.com

Ana Maria Ferreira Menezes

Doutorado em Administração Pública pela Universidade Federal da Bahia (BRASIL)

Professora Plena do Departamento de Ciências Humanas, do *Campus* 1, da Universidade do

Estado da Bahia – UNEB, atuando como professora permanente do Doutorado Multi-

Institucional, Multidisciplinar em Difusão do Conhecimento.

Email: ana_menezes@hotmail.com

Resumo

O presente trabalho tem por objetivo evidenciar algumas reflexões extraídas de pesquisa empírica, em que se buscou analisar como o monitoramento da política de alfabetização repercute enquanto fundamento para o desenvolvimento como liberdade nos municípios de Sobral/CE e de Santo Antônio de Jesus/BA, ancorada a partir da opção metodológica de estudo de casos múltiplos, que é compatível com a análise comparativa, fundamentada ainda na perspectiva epistemológica socioconstrutivista, que define a concepção de realidade e a relação sujeito/objeto no processo de construção do conhecimento. Enfatiza-se que o sistema de educação do município de Sobral iniciou um trabalho estruturante no ciclo de alfabetização, a partir do ano de 1997, o que favoreceu para que o município despontasse nos indicadores externos ano a ano com uma ascendência no Ideb que advém desde 2005. Santo Antônio de Jesus iniciou a discussão do ciclo de alfabetização no mesmo período que Sobral, porém só foi implementado e regulamentado em 2005, e denominado de Ciclo de Aprendizagem (CIAP). Cabe destacar que a descontinuidade política e alternância de gestores são aspectos que comprometem a consistência de uma política de alfabetização com o propósito da garantia da aprendizagem dos alunos e que o Ideb, um dos parâmetros fundamentais da análise, é uma parte pequena da escola, ou seja, da capacidade de leitura, interpretação de texto e resolução de problemas.

Palavras-chave: Desenvolvimento como Liberdade. Ideb. Sobral. Santo Antônio de Jesus.

Abstract

The present work aims to highlight some reflections extracted from empirical research, in which it was sought to analyze how the monitoring of the literacy policy reverberates



as a foundation for development as freedom in the municipalities of Sobral / CE and Santo Antônio de Jesus / BA , anchored from the methodological option of studying multiple cases, which is compatible with comparative analysis, based on the socioconstructivist epistemological perspective, which defines the concept of reality and the subject / object relationship in the process of knowledge construction. It is emphasized that the education system of the municipality Sobral started a structuring work in the literacy cycle, starting in 1997, which favored the municipality to emerge in the external indicators year by year with an ascendancy in IDEB that arises since 2005 Santo Antônio de Jesus started to discuss the literacy cycle in the same period as Sobral, but it was only implemented and regulated in 2005, and called the Learning Cycle (CIAP). It should be noted that political discontinuity and alternation of managers are aspects that compromise the consistency of a literacy policy with the purpose of guaranteeing student learning and that Ideb, one of the fundamental parameters of the analysis, is a small part of the school. it, that is, the ability to read, text interpretation and problem solving.

Keywords: Development as Freedom. Ideb. Sobral. Santo Antônio de Jesus.

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por objetivo evidenciar algumas reflexões extraídas de pesquisa empírica, em que buscou-se analisar como o monitoramento da política de alfabetização repercute enquanto fundamento para o desenvolvimento como liberdade nos municípios de Sobral/CE e de Santo Antônio de Jesus/BA.

Entende-se que o monitoramento da política de alfabetização favorece o desenvolvimento dos estudantes na sua trajetória acadêmica. Com efeito, destaca-se quão importante é ter uma política bem implementada para qualificar a aprendizagem dos estudantes. Desta forma, traz-se em tela os resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) das escolas municipais de Sobral e Santo Antônio de Jesus no sentido de observar se as metas projetadas estão sendo efetivadas, uma vez que foi estabelecida média nacional para a educação básica em 2021, assim definidas as projeções: anos iniciais do ensino fundamental, 6,0, anos finais do ensino fundamental, 5,5, e ensino médio, 5,2. Mas, neste trabalho serão decompostos os resultados dos anos iniciais do ensino fundamental.

Ressalta-se que este indicador tem como propósito apontar a melhoria da qualidade de ensino e, conseqüentemente, da aprendizagem dos estudantes; assim, é utilizado como referência para implementação de políticas públicas, embora nota-se que, em razão da não efetivação deste monitoramento e da avaliação, essas políticas não tem assegurado como deveriam à melhoria da qualidade da aprendizagem, conforme desejada. Observa-se, também, uma busca desenfreada por um ranqueamento dos melhores resultados. Nesta perspectiva, trata-se de uma política de responsabilização ou *accountability* em educação como afirmam Vieira, Vidal e Nogueira (2015).

Metodologicamente, a pesquisa é de natureza qualitativa e quantitativa. Na ótica de Minayo e Sanches 1993, p.247), a relação entre quantitativo e qualitativo, entre objetividade e subjetividade não se reduz a um continuum, ela não pode ser pensada como oposição contraditória. Pelo contrário, é de se desejar que as relações sociais possam ser analisadas em seus aspectos mais “ecológicos” e “concretos” e aprofundadas em seus significados mais essenciais. Assim, o estudo quantitativo pode gerar questões para serem aprofundadas qualitativamente, e vice-versa.

No que tange à base epistemológica, fundamenta-se no socio construtivismo. Em tal perspectiva, o conhecimento é construído coletivamente, na interação entre os sujeitos e



o contexto social. Utiliza-se como procedimentos, o estudo de caso múltiplos (YIN, 2015), a pesquisa bibliográfica e documental, uma vez que se trata de um levantamento descritivo e crítico a partir de um olhar do Ideb das escolas municipais dos entes federados Sobral e Santo Antônio de Jesus. Quanto à base de sustentação para análise de dados, vale-se da análise de conteúdo com ênfase nos estudos de Bardin (2011).

Este trabalho é composto por seções que serão apresentadas de forma sequencial.

2 DESENVOLVIMENTO COMO LIBERDADE E A INTERFACE COM O IDEB

Minorar ou extinguir a desigualdade de aprendizado ajuda a reduzir o impacto das desigualdades sociais que os alunos trazem consigo para a escola. Assegurar que os estudantes alcancem níveis de aprendizado que eles almejam faz com que eles obtenham melhores condições sociais de vida. Neste sentido, traz-se o economista indiano, escritor e filósofo Amartya Sen, pois é uma referência em teoria da escolha social e em economia do bem-estar. Além do mais, um teórico que discorre, intensamente, sobre as questões da pobreza, da fome, da justiça, da desigualdade social, da ética e do desenvolvimento, e, também, sobre a democracia.

Desenvolvimento remete a muitas interpretações, pois é um termo considerado polissêmico. Assim, neste trabalho, optou-se pela abordagem do Desenvolvimento como Liberdade, construída por Amartya Sen (2010), pois o pensamento reflexionista do autor destaca que o desenvolvimento não pode apenas ser avaliado como um processo agregado sob o ponto de vista do crescimento econômico, mas, o ponto de partida de sua abordagem é a identificação da liberdade como principal objeto do desenvolvimento. Ressalta-se que o Brasil não teve, em sua trajetória, a educação como prioridade dentre suas políticas públicas. Assim, conforme assinala Farenzena e Luce (2014), as desigualdades na escolaridade e nas condições de escolarização da população brasileira são faces dessa desigualdade social.

O desenvolvimento como liberdade consiste na eliminação de privações de liberdade que limitam as escolhas de oportunidades das pessoas de exercer ponderadamente sua condição de agente. O desenvolvimento requer que se removam as principais fontes de privação de liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos. A expansão da liberdade é vista, por essa abordagem, como o principal fim e o principal meio do desenvolvimento (SEN, 2010).

Desta forma, Zambam; Kujawa (2017), afirmam que as propositivas das políticas públicas, como indica Sen, está abalizada na importância da pessoa e na necessidade de ter as condições para o desenvolvimento das capacidades (*capabilities*) e agir como cidadão na condição de agente ativo, assim o estado deve ser organizador de políticas de promoção humana e combate às desigualdades, na ação de instituições com a finalidade de propor, incentivar e administrar de forma assertiva, participativa e cooperativa as políticas que visem o bem comum e a equidade social, razão primeira de sua existência. E, também, conforme Menezes e Campos (2013) as políticas públicas visa a ampliação dos direitos de cidadania.

Ainda para Zambam; Kujawa (2017),

A criação, implantação, execução, avaliação, e expansão das políticas públicas têm como justificativa central o combate às causas da



privação da liberdade que impedem o desenvolvimento da capacidade de escolha e o exercício da condição de agente ativo. A percepção dessa deficiência, segundo aponta Sen, está relacionada com o conjunto de fatores sociais que integram o exercício da autonomia das pessoas, a negação de acesso à educação de qualidade, aos sistemas de saúde com boas condições, ao emprego, à participação pública nos diversos espaços e ambientes, dentre outros (ZAMBAM; KUJAWA, 2017, p. 65).

Diante do exposto, traz-se algumas considerações sobre o Ideb no sentido de refletir o impacto que ele pode causar no contexto social, quando os estudantes não têm desempenho satisfatório. Nessa senda, destaca-se que o Ideb foi concebido em 2007, a partir do Decreto nº 6.094 em conexão com o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), com a intencionalidade da melhoria da educação básica no país, estabelecendo uma projeção até 2021. Pode-se considerar o indicador como um condutor de política pública em prol da qualidade da educação, propositadamente deve ser usado tanto para orientar no planejamento de políticas públicas educacionais nas diversas instâncias federativas e, do mesmo modo, no financiamento da educação. E, também, como indicador do fluxo escolar e das médias de desempenho nas avaliações. Assim sendo, de acordo ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), o Ideb é calculado a partir dos dados sobre aprovação escolar, obtidos no Censo Escolar, e das médias de desempenho no Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) (BRASIL/INEP, 2020, n.p.).

Ressalta-se que o Ideb associa aspectos pedagógicos das avaliações em larga escala, permitindo delinear metas de qualidade educacional para os sistemas de ensino. O índice compreende uma escala de 0 a 10. Importante destacar como algumas escolas trabalham com o Ideb, nesse sentido, traz-se em tela o que Vieira, Vidal e Nogueira (2015) afirmam,

Algumas escolas elegem as avaliações de larga escala como fonte permanente de inspiração para o seu trabalho; outras preferem prosseguir fazendo o que sempre fizeram ou até mesmo ignorá-las. Fato é que ano a ano e passo a passo tem se tornado mais difícil fazer de conta que as avaliações externas não existem. Isto porque a escola e seus docentes não apenas são cobrados, como também premiados (e cada vez mais!) e mesmo punidos por seu desempenho (VIEIRA; VIDAL; NOGUEIRA, 2015, p. 90).

Isto posto, constata-se que já foram realizadas sete vezes as avaliações em larga escala para obter o indicador do Ideb e observa-se que, em muitos municípios, os resultados continuam abaixo da média projetada.

Azevedo (2011), ao fazer a apresentação da obra *Vida e Morte do Grande Sistema Escolar Americano*, da autora Ravitch, registra que é uma americana defensora da escola pública, do foco na educação, das concepções pedagógicas, das necessidades objetivas e específicas da aprendizagem e do enfrentamento da complexidade de educar, considerando as diferenças dos sujeitos educandos e, ainda, afirma,

É tempo, eu acho, de aqueles que querem melhorar nossas escolas focarem nos elementos essenciais da educação. Nós temos que garantir que as nossas escolas tenham um currículo forte, coerente e explícito, que seja enraizado nas artes e ciências, com muitas oportunidades para as crianças se engajarem em atividades, e projetos



que torne o aprendizado vivido. Nós precisamos garantir que os estudantes ganhem o conhecimento que precisam para compreender debates políticos, fenômenos científicos e o mundo em que vivem. Nós precisamos nos certificar de que eles estão preparados para as responsabilidades da cidadania democrática de uma sociedade complexa. Nós precisamos cuidar para que nossos professores sejam bem educados, não apenas bem treinados (AZEVEDO, 2011, p.13).

Pode-se confirmar que a autora coaduna com o que Sen apregoa sobre o desenvolvimento como liberdade, que, na perspectiva do sujeito, constituísse em um importante processo de liberdade de escolhas. Nesse sentido, o sujeito alfabetizado compreende que lida melhor e de forma significativa, com as liberdades individuais, instrumentais e substantivas. Essas três liberdades integram uma relação interdependente e complementar, assim, a partir das liberdades, os sujeitos sabem gerir a si e suas escolhas de forma racional e responsável.

E, sobre monitoramento, Jannuzzi (2016) registra, seja gerencial, analítico ou estratégico, o monitoramento de uma política, plano ou programa, demanda uma estruturação cautelosa e “artesanal” de sistema de informações tempestivas e relevantes acerca dos processos-chave, seus produtos e resultados.

Para Garcia (2015), o monitoramento é apresentado como um requisito imprescindível (instrumento de gestão) para o exercício da avaliação que se pretende. Assim, quem monitora, avalia, confirma ou corrige, exercendo o poder de dirigir consciente e direcionalmente. O monitoramento requer a produção sistemática e automatizada de informações relevantes, precisas e sintéticas. As informações devem ser, pois, oportunas para lidar com cada processo particular, com as peculiaridades que lhe são próprias (GARCIA, 2015).

É, também, imprescindível trazer educação como liberdade, que, na perspectiva de Paulo Freire, consiste na visão da liberdade em uma pedagogia de posição de relevo. Assim, Freire (1967) assevera:

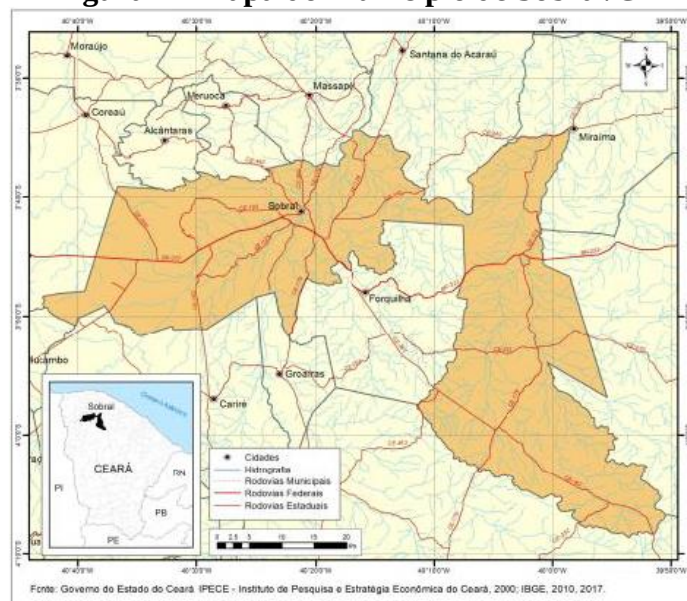
É a matriz que atribui sentido a uma prática educativa que só pode alcançar efetividade e eficácia na medida da participação livre e crítica dos educandos. [...] A compreensão desta pedagogia em sua dimensão prática, política ou social, requer, portanto, clareza quanto a este aspecto fundamental: a ideia da liberdade só adquire plena significação quando comunga com a luta concreta dos homens por libertar-se (FREIRE, 1967, p.8).

Diante do exposto, é significativo destacar que o monitoramento da política de alfabetização é extremamente relevante, pois compreende que o estudante alfabetizado tem maior probabilidade de lidar com as adversidades do mundo ao qual encontra-se inserido.

2.1 Caracterização dos municípios de Sobral/CE e Santo Antônio de Jesus/BA

Sobral localiza-se às margens do rio Acaraú. Foi na fazenda Caiçara, situada às margens do rio, que se originou o povoado; em 1772, foi elevado à categoria de vila pelo então Governador Geral, com o nome de Vila Distinta Real de Sobral, e emancipou-se em 1841. Sobral conserva edificações históricas, como sobrados dos séculos XVIII e XIX e igrejas, motivo pelo qual foi tombado e elevado à categoria de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional.

Figura 1 - Mapa do Município de Sobral/CE



Fonte: Adaptado por Emerson Borges (2019).

Sobral é um município do estado do Ceará, ocupando uma área de 2.122,989 km², uma população, em 2010, de 188.233 habitantes, dados do IBGE (2010) e, em 2019, é estimada uma população de 208.935 pessoas (IBGE, 2019). Situado na Região Noroeste do Estado do Ceará, a 238 quilômetros da capital Fortaleza, é o quinto município mais povoado do estado e o segundo maior do interior. Para chegar à Sobral pela rodovia federal, deve-se levar em torno de 3 horas, a partir de Fortaleza, capital do Estado. Apesar de contar com um aeroporto, ele opera apenas com táxi aéreo; recentemente, há uma alternativa aérea para chegar ao município, que é um voo semanal para uma praia muito conhecida no Ceará e está entre as sete maravilhas modernas, que é a praia de Jericoacoara, a 164 km da capital de Fortaleza (SOBRAL, s.d.).

No que concerne à administração, a Secretaria de Planejamento e Gestão do Ceará (SEPLAG), após um estudo, optou por regiões de planejamento do Estado do Ceará, conforme Lei Complementar nº 154, de 20 de outubro de 2015, criadas com vistas ao aperfeiçoamento das atividades de planejamento, monitoramento e implementação de políticas públicas de forma regionalizada. Desta forma, estabeleceram-se 14 territórios, distinguindo áreas que antes eram agregadas no modelo das macrorregiões. De acordo com o Instituto de Pesquisa Estratégica Econômica do Ceará (IPECE), autarquia vinculada à SEPLAG, Sobral pertence à Região de Planejamento do Sertão de Sobral, tendo uma composição de 18 municípios: Alcântara, Cariré, Coreaú, Forquilha, Frecheirinha, Graça, Groáiras, Massapê, Moraujo, Mucambo, Pacujá, Pires Ferreira, Reriutaba, Santana do Acaraú, Senador Sá, Sobral e Varjota.

No que diz respeito aos aspectos do desenvolvimento sociopolítico e econômico do município de Sobral, os dados apontam o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), baseados em 2010⁶⁹, de 0,714. Registra-se que a dimensão que mais contribui para o IDHM do município é longevidade, com índice de 0,832, seguida de Renda, com índice de 0,687, e de Educação, com índice de 0,675.

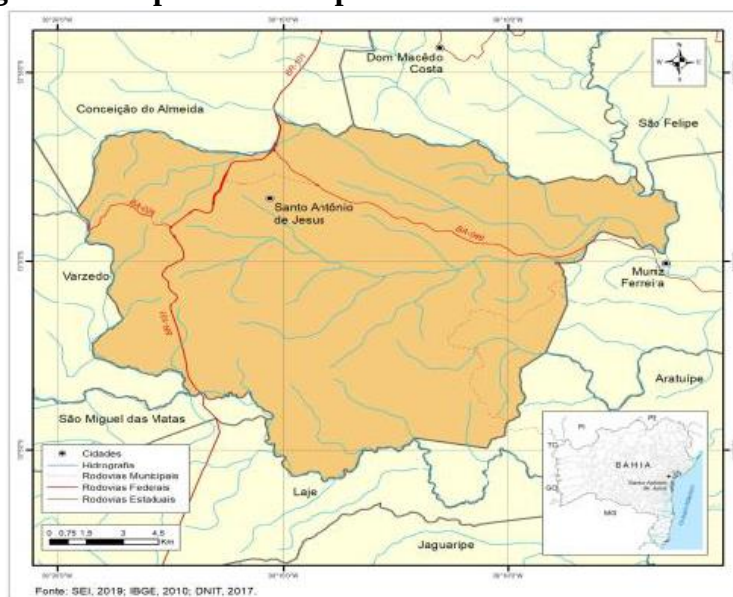
Já o município de Santo Antônio de Jesus foi emancipado em 29 de maio de 1880, pela Lei Provincial nº 1.952, a partir da vila de Santo Antônio; tendo sido desmembrado do município de Nazaré, que, anteriormente, pertencia à Vila de

⁶⁹ Os indicadores são extraídos dos dados do último Censo Demográfico de 2010 (IBGE, 2010).

Jaguaripe. Tem suas origens vinculadas a um segundo processo de ocupação, ocorrido na região econômica do Recôncavo Sul. As terras de tabuleiro, zona onde se localiza o atual município de Santo Antônio de Jesus, tiveram seu povoamento decorrente da implantação da lavoura fumageira, produto que seria utilizado como moeda de troca na compra de escravos para a lavoura canavieira.

Santo Antonio de Jesus possui uma área de 268.763 km². Uma população, em 2020, de 90.985 habitantes, dados do IBGE (2010) e, em 2019, foi estimada uma população de 101.512 pessoas (IBGE,2019). O município limita-se com os municípios de Aratuípe, Dom Macedo Costa, Muniz Ferreira, São Miguel das Matas, Conceição do Almeida, São Felipe, Varzedo e Laje. A cidade encontra-se a uma distância de 185 km de Salvador, através da BR 101, e a 90 km, por Bom Despacho, via *ferry-boat*, através da BA 245; está situada na região de maior densidade demográfica do Estado e é conhecida como Capital do Recôncavo e como Cidade das Palmeiras, além de ser conhecida como polo comercial e agrícola, que atende a todas às cidades circunvizinhas.

Figura 2 - Mapa do Município de Santo Antônio de Jesus/BA



Fonte: Borges (2019).

Administrativamente, o Estado da Bahia possui 27 Territórios de Identidade⁷⁰ e Santo Antônio de Jesus pertence ao Território de Identidade do Recôncavo, localizado na Mesorregião Metropolitana de Salvador, entre as coordenadas aproximadas de 12°22' a 13°6' de latitude sul e 38°38' a 39°30' de longitude oeste, ocupando uma área de 4.570 km². O Território de Identidade do Recôncavo é composto por 19 municípios, a saber: Cabaceiras do Paraguaçu, Cachoeira, Castro Alves, Conceição do Almeida, Cruz das Almas, Dom Macedo Costa, Governador Mangabeira, Maragogipe, Muniz

⁷⁰ Um Território de Identidade é conceituado como um 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, se podendo distinguir um ou mais elementos que indicam identidade, coesão social, cultural e territorial (BAHIA/SEPLAN, s.d.).



Ferreira, Muritiba, Nazaré, Salinas da Margarida, Santo Amaro, Santo Antônio de Jesus, São Felipe, São Félix, Sapeaçu, Saubara e Varzedo (BAHIA/SEI, 2016).

No que corresponde aos aspectos do desenvolvimento sociopolítico e econômico, pode-se desvelar alguns dados, conforme os registros sobre o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), em 2010, de 0,700. Observa-se que a dimensão que mais contribui para o IDHM do município é Longevidade, com índice de 0,815, seguida de Renda, com índice de 0,677, e de Educação, com índice de 0,622.

2.2 Índice de Desenvolvimento da Educação Básica: uma decomposição das municipalidades de Sobral/CE e Santo Antônio de Jesus/BA

Sobral, em 2015 e 2017, apresentou a melhor rede de educação pública do Brasil, segundo o Ideb. Ratifica-se que, com a primeira reforma educacional, iniciada há mais de 20 anos, o município saltou da posição 1.366º, no Ideb de 2005, para o primeiro lugar do país, no Ideb em 2015, o que revela uma ascendência significativa. Pode-se confirmar que os resultados são frutos do trabalho iniciado com a política de alfabetização de crianças, nos anos de 1997.

A Tabela 1 mostra que, em 2005, o município de Sobral obteve 4,0 nos anos iniciais do ensino fundamental e, nas edições seguintes do Ideb, com o resultado da Prova Brasil, superou as metas projetadas. Em 2009, o município já havia superado a meta projetada para o ano de 2021, que era 6,1, alcançando nesse ano 6,6. Em 2017, o município atingiu o Ideb de 9,1. No entanto, observa-se que, em 2019, o município obteve 8,4.

No que concerne aos anos finais do ensino fundamental observa-se que, em 2013, obteve 5,8, em 2015, 6,7 ultrapassando a meta projetada. Em 2017, 7,2, superando 1,0 ponto da meta projetada, já em 2019, houve um declínio em relação a 2017, embora continuando com a meta superior à meta projetada.

Tabela 1 - Ideb do Município de Sobral Ensino Fundamental Anos Iniciais e Finais

Ensino Funda Mental	IDEB OBSERVADO								IDEB PROJETADO							
	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Anos iniciais	4.0	4.9	6.6	7.3	7.8	8.8	9,1	8,4	4.0	4.4	4.8	5.0	5.3	5.6	5.9	6.1
Anos finais					5.8	6.7	7,2	6,9					6.0	6.2	6.4	6.6

Fonte: BRASIL/INEP (2020).

Santo Antônio de Jesus, conforme a Tabela 2, em 2005, obteve um Ideb de 3,3 nos anos iniciais do ensino fundamental. Em 2007, supera a meta projetada, alcançando 3,7 para os anos iniciais e, em 2009, ressalta-se que, no que se refere aos anos iniciais, manteve o percentual de 2007, superando a meta projetada. Em 2011, cresceu 0,2 em relação ao índice de 2009, contudo, não conseguiu atingir a meta projetada de 4,1. Em 2013, o município alcançou um índice de 4,2, avançando, assim, em relação a 2011, em 0,3, mas não conseguiu atingir a meta projetada. Em 2015, apresentou um crescimento de 0,2 no Ideb, em relação ao ano de 2013, entretanto, não conquistou, também, a meta projetada. Em 2017, fica abaixo da meta projetada, mas apresenta um crescimento de 0,4 em relação à meta de 2015. Em 2019, o município manteve a mesmo percentual de 2017, 4,8. Não atingindo a meta projetada.



Sobre os anos finais do ensino fundamental, observa-se oscilações dos resultados. Assim, nota-se que, em 2005, obteve 3,2 e, em 2007, repetiu o 3,2, mas, atingiu a meta prevista. No entanto, em 2011, observa-se um declínio, 2,7. Já em 2013, cresceu um pouco, atingindo um percentual de 3,4, mas, não atendeu a meta projetada; em 2015, 3,3, mais uma vez observa-se declínio em relação a 2013 e, consequentemente, não atendeu a meta projetada. Em 2017, obteve 3,6, mais uma vez abaixo da meta projetada de 4,7. Em 2019, nota-se crescimento em relação a 2017, mas não alcançou a meta projetada de 5,0.

Tabela 2 - Ideb do Município de Santo Antônio de Jesus Ensino Fundamental - Anos Iniciais e Finais

Ensino Fundamental	IDEB OBSERVADO								IDEB PROJETADO							
	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Anos iniciais	3.3	3.7	3.7	3.9	4.2	4.4	4.8	4,8	3.3	3.7	4.1	4.4	4.6	4.9	5.2	5.5
Anos finais	3.2	3.2	3.3	2.7	3.4	3.3	3.6	3,9	3.2	3.4	3.7	4.1	4.4	4.7	5.0	5.2

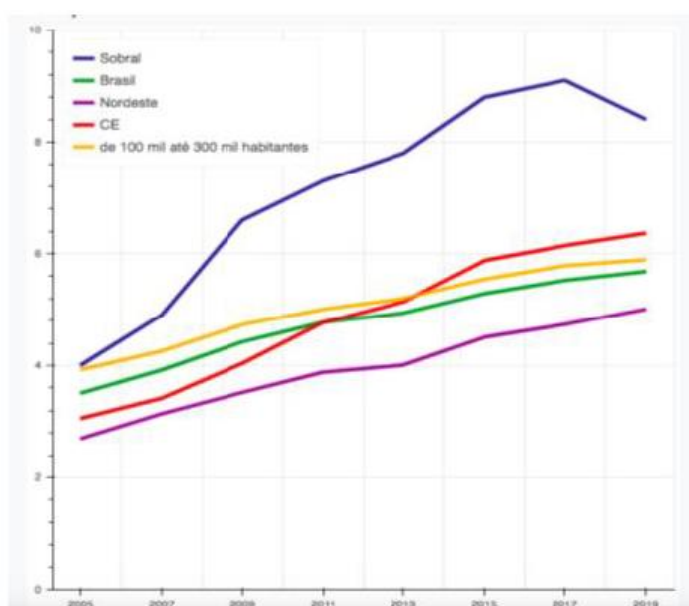
Fonte: BRASIL/INEP (2020).

Dessa forma, traz-se em tela o percurso do resultado do Ideb das municipalidade de Sobral e Santo Antônio de Jesus no que corresponde aos resultados do Ideb, e entende-se que o resultado do Ideb pode revelar o quão distante estão os estudantes no que refere-se à probabilidade da eliminação de privações de liberdade proposta por Sen.

2.3 Análise comparativa dos municípios de Sobral e Santo Antônio de Jesus

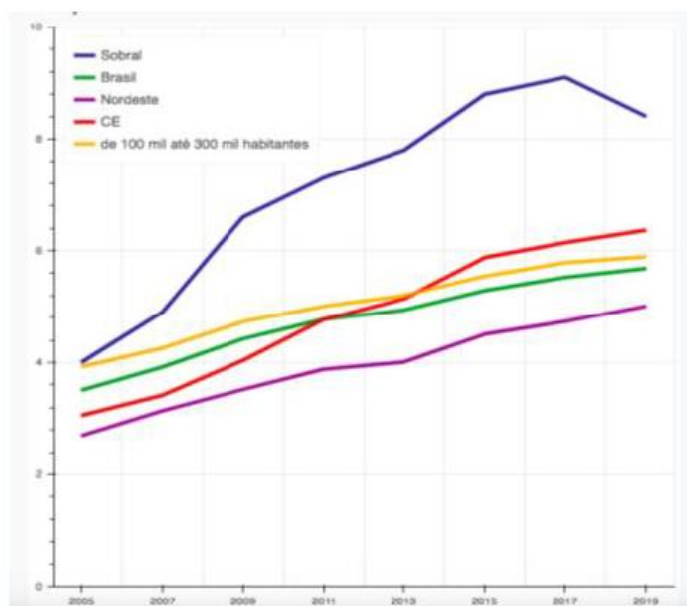
Os gráficos 1 e 2 apresentam a evolução do Ideb do município de Sobral e de Santo Antônio de Jesus.

Gráfico 1 – Evolução do Ideb – Sobral - Ensino Fundamental Anos Iniciais



Fonte: Inep (2019).

**Gráfico 2 – Evolução do Ideb – Santo Antônio de Jesus – Ensino Fundamental
Anos Iniciais**



Fonte: Inep (2019).

Para análise das figuras, fez-se a escolha pela trajetória do Ideb das escolas municipais relacionadas no Portal do Inep/Ideb (2020), dos anos iniciais do ensino fundamental das municipalidades em estudo.

Assim sendo, referente aos anos iniciais do ensino fundamental o município de Sobral apresenta 42 escolas no portal do Inep/Ideb. Sendo que, em 2007, 19 escolas pontuaram no Ideb, em 2009; 39 escolas, em 2011; 35, em 2013; 33, em 2015; 32, em 2017; 35 e; em 2019, 33 escolas. Já o município de Santo Antônio de Jesus tem relacionadas, no portal Inep/Ideb, 30 escolas. Mas, registra-se que, com resultado do Ideb pontuado, encontram-se, em 2007, 15 escolas; em 2009, 23 escolas; 2011, 18 escolas; 2013 e 2015, fez parte 19; 2017, 17 e; 2019, 18 escolas.

Destaca-se que o próprio portal sinaliza um código com a especificação em um (*) asterisco - significa número de participantes insuficiente para que os resultados sejam divulgados, e dois (**) asteriscos - significa sem média no SAEB: não participou ou não atendeu os requisitos necessários para ter o desempenho calculado.

De acordo a especificação dos asteriscos, Sobral possui, em 2017, 7 escolas com dois asteriscos e, em 2019, 9 escolas. Neste município, não consta nenhuma escola com um asterisco. Logo, em Santo Antônio de Jesus, observa-se uma oscilação correspondente ao número de escolas com resultado do Ideb. Em 2017, o município de Santo Antônio de Jesus apresentou 4 escolas com um asterisco e 6 escolas com dois asteriscos. Somando, encontra-se um total de 10 escolas sem o resultado do Ideb. Em 2019, foram 3 escolas com um asterisco e nove escolas com dois asteriscos. Somando, encontramos um total de 11 escolas sem o resultado do Ideb.

O município de Sobral apresenta, no portal, 35 escolas que obtiveram Ideb no ano de 2017. Sendo 4 escolas com indicador entre 7,0 a 7,9, 11 escolas ficaram entre 8,0 e 8,9 e, 20 escolas obtiveram entre 9,0 e 9,8. Destaca-se a escola que atingiu o maior Ideb 9,8, a Escola Antônio Custódio de Azevedo. E a escola de menor Ideb alcançou 7,6, a Escola Manoel Marinho. No ano de 2019, em Sobral, existiam 2 escolas com o indicador 7 (7,4 e 7,9), 30 escolas obtiveram entre 8,0 e 8,9 e somente uma escola com o indicador 9,2.



Em Santo Antônio de Jesus, no ano de 2017, somente 17 escolas obtiveram Ideb. Sendo que o maior Ideb foi o da Escola Municipal Deputado Luís Eduardo Maron de Magalhães com 5,9. E a de menor Ideb foi a Escola Municipal Áurea Chamusca com 3,6.

Já em 2019, em Santo Antônio de Jesus, do universo de escolas com o indicador no portal do Inep/Ideb, tem o registro 19. Sendo o maior Ideb atingido pela Escola Municipal Tiro de Guerra, com 5,7, e o menor foram das Escolas Municipais Professora Maria Augusta Lopes Ferreira e Florentino Firmino de Almeida, 3,9.

Do universo de escolas, registra-se que apenas a Escola Municipal Reunidas Isaías Alves conseguiu crescimento ascendente em todos os anos, ou seja, superando a meta projetada pelo Inep, obtendo os seguintes resultados: em 2005, 1,4, em 2007 e 2009, 3,0. Em 2011 e 2013, 4,2, em 2015, 4,4, em 2017, 3,7, em 2017 e 2019, 4,8. Enquanto, no município de Sobral, 27 escolas conseguiram atingir ou superar a meta projetada.

A intenção da apresentação do cenário do Ideb das escolas municipais dos anos iniciais do ensino fundamental é evidenciar alguns pontos, a saber: o desempenho baixo indica que os estudantes não estão com aprendizado adequado, isto implica sobremaneira o desenvolvimento destes estudantes no entorno do contexto social, tendo como referência as ideias desenvolvidas por Amartya Sen, no que tange às privações de liberdade, e Paulo Freire, no que corresponde à educação como liberdade.

Cabe destacar que o município de Sobral, apesar de estar em um patamar considerável do Ideb, não assegura que os estudantes tenham o domínio das competências estabelecidas pelas provas do Saeb. Em 2019, o município de Sobral obteve 8,4, um declínio 0,7, pois, em 2017, alcançou 9,1.

No Gráfico 3, expõem-se os dados do IDHM dos municípios de Sobral e Santo Antônio de Jesus, ano de referência 1991 a 2010 e a previsão para 2020, com a finalidade de melhor ilustrar a influência da política de alfabetização no desenvolvimento como liberdade.

Gráfico 3 - IDHM de 1991 a 2010 e previsão para 2020
IDHM





Fonte: Faleiro, Paixão e Lyrio (2020).

Ao analisar o Gráfico 3, constata-se que o IDHM de Sobral, de 0,714, é superior ao de Santo Antônio de Jesus, que fica na faixa de 0,700, em 2010, embora ambos sejam classificados como de Alto Desenvolvimento Humano em IDHM. Todavia, ao observar a projeção para 2020, nota-se que o município de Sobral apresenta uma possibilidade de ascendência para 0,872 e Santo Antônio de Jesus, 0,829. Sobral supera a previsão de Santo Antônio e, também, do Brasil, estabelecido para 0,853. Porém, todos estão classificados na faixa de Muito Alto Desenvolvimento Humano.

A Tabela 3 expõe, comparativamente, o percentual de extremamente pobres, pobres, de vulneráveis a pobreza e desigualdade dos municípios de Sobral e Santo Antônio de Jesus, compondo o Índice de Gini.

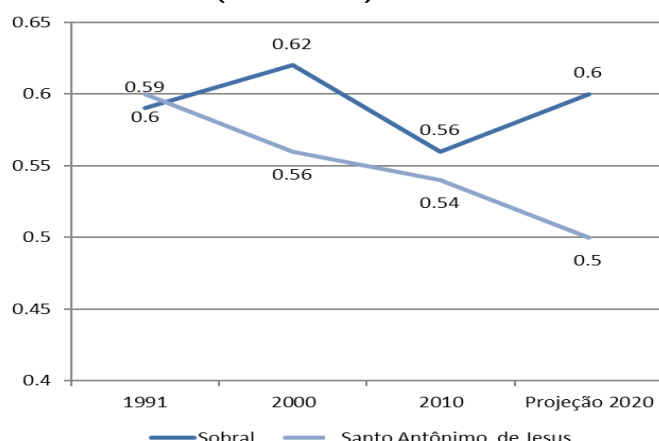
Tabela 3 – Indicadores de suporte à análise da dimensão Renda

		SOBRAL/CE				SANTO ANTÔNIO DE JESUS /BA			
		Período			Projeção	Período			Projeção
Indicadores de suporte à análise da dimensão Renda		1991	2000	2010	2020	1991	2000	2010	2020
	% de extremamente pobres	35,8 %	21,8 %	8,9 %	6,2%	28,5 %	15,8 %	6,5 %	5,2%
	% de pobres	65,7 %	49,4 %	25,2 %	17,6%	59,6 %	38,2 %	17,9 %	12,0%
	% de vulneráveis a pobreza	82,8 %	73,7 %	51,8 %	24,8%	81,8 %	65,5 %	40,9 %	20,3%
	Índice de Gini	0,59 %	0,62 %	0,56 %	0,6%	0,60 %	0,56 %	0,54 %	0,50%

Fonte: Faleiro, Paixão e Lyrio (2020).

Os dados da Tabela 3 são do período de 1991, 2000 e 2010, e com a projeção de 2020, entretanto, trazem elementos curiosos para a reflexão, haja vista que o município de Santo Antônio de Jesus apresenta uma renda *per capita* superior à de Sobral. A percentagem de extremamente pobres e pobres em Santo Antônio de Jesus é menor que a de Sobral. Estes dados favorecem para que o Índice de Gini em Santo Antônio seja melhor, alcançando o índice de 0,54%, em 2010, com uma projeção de 0,50%, em 2020, enquanto Sobral obteve o índice de 0,56%, em 2010, com uma projeção de 0,6%, em 2020.

Gráfico 4 - Série histórica do Índice de Gini - Sobral e Santo Antônio de Jesus (1991-2020)



Fonte: Elaborado a partir de Faleiro, Paixão e Lyrio (2020).

Diante do exposto, uma reflexão que pode ser feita é que o Índice de Gini, alcançado por Santo Antônio de Jesus, se deve ao fato da sua localização geográfica, Recôncavo Baiano, Zona da Mata, área mais industrializada e mais economicamente desenvolvida da Região Nordeste. Já Sobral fica situado no sertão semiárido, sem o mesmo potencial econômico de Santo Antônio de Jesus. Ainda assim, verifica-se que a diferença entre os dois municípios nesse indicador não é tão acentuada. Tal constatação, mais uma vez, reitera que o desenvolvimento em Sobral é fortemente influenciado pela efetividade da política educacional.

Outro aspecto que se pode observar, na questão da renda, é que, apesar das adversidades climáticas e geográficas serem mais acentuadas em Sobral do que em Santo Antônio de Jesus, a desigualdade entre os dois municípios, no que concerne à concentração de renda, é quase equivalente, conforme observa-se no Gráfico.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo comparativo considerou o trabalho desenvolvido desde o ciclo inicial do ensino fundamental, mais precisamente, do ciclo de alfabetização/aprendizagem, nos municípios de Sobral e Santo Antônio de Jesus. Em Sobral, constatou-se que o município encontra-se fora da curva nos indicadores educacionais e tem sido referência não só em nível estadual, como regional, nacional e internacional, principalmente, para os gestores educacionais e pesquisadores das mais diversas áreas do conhecimento. Em Santo Antônio de Jesus, apesar de ser um município de destaque no Recôncavo Baiano, pelo impacto que o comércio representa em nível regional, averiguou-se que o município, ainda, não encontrou o caminho da qualidade da educação, no que diz respeito ao desempenho e aprendizagem dos alunos, pois os dados das avaliações externas evidenciam baixos resultados, conforme apresentado no Gráfico 2.

Enfatiza-se que o sistema de educação do município Sobral iniciou um trabalho estruturante no ciclo de alfabetização, a partir do ano de 1997, o que favoreceu para que o município despontasse nos indicadores externos, ano a ano, com uma ascendência no Ideb que advém desde 2005. Estes resultados têm sido motivadores para implementação de novas ações, no sentido de fortalecer a política da alfabetização do município, a saber: implementação das competências socioeducacionais no currículo das escolas, investimento de inovações tecnológicas em sala de aula, ofertas de cursos de Mestrado Acadêmico para professores e Mestrado em Gestão e Avaliação da Educação Pública, e



garantia de Progressão horizontal e Progressão vertical da carreira de profissionais do magistério, dentre outros.

É fato que o município de Sobral estruturou a política educacional em três grandes eixos estratégicos: fortalecimento da gestão escolar (diretores e coordenadores pedagógicos com autonomia pedagógica e financeira), fortalecimento da ação pedagógica (professores com a organização e qualificação do trabalho em sala de aula) e valorização do magistério (educadores com reconhecimento e qualificação docente).

Assim, a rede municipal de Sobral centralizou seus esforços, de acordo aos documentos normativos, em metas de aprendizagens claras e objetivas: Meta 1 - Alfabetização na idade certa (1º e 2º anos – 6 e 7 anos de idade); Meta 2 - Alfabetização dos alunos de 3º ao 5º ano (defasados e não-defasados), Meta 3 - Proficiência em Língua Portuguesa e Matemática (alunos já alfabetizados do 3º ao 9º ano); e Meta 4 - Ampliação da matrícula da Educação Infantil de 0 a 3 e melhoria da qualidade de ensino.

Apesar da Rede de Ensino de Sobral ter denominado de metas de aprendizagem, considera-se a inferência de que as diretrizes, que orientam a organização do trabalho da rede de ensino, dá-se em uma perspectiva de ranqueamento de resultados. Isto posto, ressalta-se possíveis falhas no processo de aprendizagens das crianças, pois enfatiza estratégias muito mais centralizadas no desempenho do aluno, com ênfase na execução de uma tarefa, cujos resultados são posteriormente analisados para avaliar a necessidade de modificação ou melhoria dos indicadores. Sabe-se que, em relação aos resultados de desempenho dos estudantes, é inquestionável a ascensão do município nas diversas avaliações externas (local, estadual e federal), porém a rede tem um trabalho baseado na responsabilização e na meritocracia dos gestores.

Nesse contexto, pode-se trazer para reflexão uma outra inferência, que considera que o controle dos resultados do desempenho das escolas da rede municipal de Sobral se dá por meio da comunidade escolar (gestores, coordenadores e professores e, também, da comunidade local), que exerce o controle social. Ressalta-se, ainda, a efetivação de uma rede de formação em parceria com a Escola de Formação Permanente do Magistério e Gestão Educacional em Sobral (ESFAPEGE), comprometida com a práxis pedagógica, a partir de uma reflexividade que considera os resultados e direciona o planejamento com enfoque na superação das dificuldades diagnosticadas.

Uma outra inferência, que se apresenta neste estudo, considera que, atrelado ao *ranking* das melhores escolas e dos melhores índices nas avaliações externas, está a restrição da autonomia do professor no processo da organização do seu trabalho pedagógico, limitado pela obrigação de observância às orientações prescritivas, sujeitando-se à regra imposta pela responsabilização e a meritocracia da gestão educacional à sua profissão. Assim, cabe um destaque para a autonomia e *expertise* do professor, no que concerne ao propósito de garantir soluções e encaminhamentos para produzir melhores e mais adequados resultados, que leve em consideração as demandas da sua sala de aula. Salienta-se que avaliar, planejar e desenvolver as práticas pedagógicas são atividades específicas do professor, em função do destinatário das suas ações - os estudantes. Ressalta-se, ainda, para ilustrar, o caso da Finlândia, onde ninguém avalia os professores, pois está consolidado uma cultura de confiança, por causa de sua moral e ética de trabalho, e seus componentes que determinam os saberes e fazeres da docência.

Não obstante, Santo Antônio de Jesus iniciou a discussão do ciclo de alfabetização no mesmo período que Sobral, porém, só foi implementado e regulamentado em 2005 e denominado de Ciclo de Aprendizagem (CIAP). Cabe destacar que a descontinuidade política e alternância de gestores são aspectos que



comprometem a consistência de uma política de alfabetização, com o propósito da garantia das aprendizagens dos alunos, uma vez que a alternância dos gestores promove a mudança de todo um quadro estrutural do trabalho, desde a concepção teórica, dentre outros elementos significativos da política de alfabetização.

Destaca-se que os dois municípios optaram pelo ciclo de alfabetização/aprendizagem para designar cada um dos níveis em que se divide o ensino público, logo após a efetivação da Lei nº 9.394/96. Importante realçar que a nova lógica, instituída pelos ciclos, orienta-se pelas necessidades de aprendizagem do estudante; assim posto, o tempo escolar passa a ser organizado em fluxos mais flexíveis, porém, não menos rigoroso no que concerne ao aspecto da aprendizagem. Deste modo, não deve-se acumular as intervenções pedagógicas para qualificar a aprendizagem das crianças no último ano do ciclo de alfabetização/aprendizagem do ensino fundamental anos iniciais. Acentua-se que esse processo de intervenções pedagógicas deve ser constante, assim como o monitoramento para garantir a efetividade dos processos de aprendizagem das crianças.

Nestes termos, percebe-se que o município de Sobral arquitetou uma estrutura que proporcionou um resultado mais expressivo do que o município de Santo Antônio de Jesus, quanto à implementação do ciclo de alfabetização/aprendizagem, pois faz-se mediante processo de monitoramento de inferências para ressignificar, principalmente, o trabalho, contemplando os eixos estratégicos estabelecidos: fortalecimento da gestão escolar; fortalecimento da ação pedagógica e valorização do magistério. Neste mesmo contexto, Santo Antônio de Jesus apresentou pouca incidência de programas orgânicos e integrados; formulação e implementação inadequada de uma política de ciclos com uma proposta de avaliação consistente; subutilização dos resultados das avaliações externas, para reorientar o processo de ensino aprendizagem e fragmentação da formação continuada dos professores e dos demais profissionais da educação.

Sobre o monitoramento da política de alfabetização no município de Sobral, os principais achados evidenciam a institucionalização de uma cultura de planejamento, monitoramento e avaliação, que encontra-se naturalizada nas rotinas da política de alfabetização no município. Desta forma, o monitoramento faz parte do cotidiano de todos os sujeitos envolvidos com a política de alfabetização, é algo tácito no contexto da gestão do ponto de vista do trabalho por resultados. Desde o começo da implementação da política de alfabetização, a Secretaria Municipal de Educação constituiu uma equipe de acompanhamento/monitoramento a partir de diagnósticos sobre a real situação de aprendizagem das crianças. Com a interpretação dos diagnósticos, foram produzidos instrumentos pedagógicos e aplicados em toda a rede com a intencionalidade de melhorar o desempenho das crianças. O instrumento serviu de régua para ver a medida do desempenho dos estudantes, ou seja, saber se os alunos estavam lendo palavras, lendo frases, lendo textos. Deste modo, a gestão pode identificar qual percentual de alunos se encontrava em cada categoria do processo de alfabetização. Assim, constata-se que acompanhar e monitorar a efetividade das ações, conforme explícito no ciclo de políticas públicas, é fundamental e, se necessário, redesenhar e repactuar ações estratégicas para atingir os objetivos traçados.

Sobral, em 2019, obteve um declínio significativo no resultado do Ideb do município, saiu de 9,1 para 8,4, mesmo assim, continua entre os 10 melhores Ideb do país e Santo Antônio de Jesus, em 2019, atingiu o mesmo Ideb de 2017 de 4,8. Cabe registrar que o Ideb é uma parte pequena da escola, ou seja, da capacidade de leitura, interpretação de texto e resolução de problemas. O Ideb mostra se a escola está excluindo seus alunos a partir do número de reprovação que apresenta.



Ressalta-se que um trabalho consubstanciado no ciclo inicial do ensino fundamental, por meio de uma política de alfabetização que promova o domínio da leitura, da produção de texto, da resolução de problemas, aprendizagens estruturantes no processo de construção do conhecimento, tende a repercutir, significativamente, na melhoria do desempenho dos estudantes do 5º ano do ensino fundamental, segmento avaliado do qual decorre os resultados do Ideb dos anos iniciais do ensino fundamental. Dessa forma, entende-se que uma política pública consistente na área de alfabetização, favorece melhores condições sociais por meio das liberdades defendidas por Sen (2010), impactando positivamente na trajetória de escolarização dos estudantes e, conseqüentemente, na melhoria da qualidade de vida das pessoas.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, Jose Clovis de. Apresentação. In: RAVITCH, Diane. **Vida e morte do grande sistema escolar americano**: como os testes padronizados e o modelo de mercado ameaçam a educação. Porto Alegre: Sulina, 2011.

BAHIA/SEPLAN. **Territórios de Identidade** Disponível em:
<<http://www.seplan.ba.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=17>>. Acesso em: 15 jul. 2018.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Tradução Luís Antero Reto, Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2011.

BRASIL/INEP. **IDEB**. Disponível em:< <http://inep.gov.br/web/guest/ideb>>. Acesso em: 29 set. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007**. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm>. Acesso em: 28 set. 2020.

BRASIL/IBGE. **Trabalho e Rendimento Sobral e Santo Antônio de Jesus**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil>. Acesso em: 13 mai. 2020.

CEARÁ/IPECE. 2015. **As Regiões de Planejamento do Estado do Ceará** –. Disponível em:<http://www.ipece.ce.gov.br/textos_discussao/TD_111.pdf>. Acesso em 01 ago. de 2018.

FALEIRO, Ralph Augusto Silva; PAIXÃO, Luiz Alexandre Rodrigues da; LYRIO, Luzinete Barbosa. **Relatório de Projeção de Indicadores dos municípios de Sobral/CE e Santo Antônio de Jesus /BA, a partir de dados do IBGE e DATASUS**. Brasília: (Documento Eletrônico), 2020.

FARENZENA, Nalú; LUCE, Maria Beatriz. Políticas Públicas de Educação no Brasil. Reconfigurações e ambiguidades. In: MADEIRA, Ligia Mori (Org.). **Avaliações de Políticas Públicas**. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014.



FREIRE, Paulo. **Educação como Prática da Liberdade**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1967.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. Monitoramento & Avaliação de Políticas Públicas In: CARDOSO JR, José; CUNHA, Alexandre dos Santos. **Planejamento e avaliação de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2015. Disponível em:
<http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_ppa_vol_1_web.pdf> Acesso em 10 mar. 2018.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Monitoramento e Avaliação de Programas Sociais: uma introdução aos conceitos e técnicas**. Campinas, SP: Editora Alínea, 2016.

MENEZES, Ana Maria F.; CAMPOS, Maria de Fátima H. Políticas públicas e desenvolvimento local. In: SILVA, Francisca de Paula Santos (Org.). **Turismo de base comunitária e cooperativismo: articulando pesquisa e ensino no Cabula e entorno**. Salvador: EDUNEB, 2013.

MINAYO, M. C. S; SANCHES, O. Quantitativo-qualitativo: oposição ou complementaridade? Cadernos de Saúde Pública, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, p. 239-262, jul./sep.1993.

RAIO X DOS MUNICÍPIOS. **Santo Antônio de Jesus**. Disponível em:
<<https://raioxdosmunicipios.insper.edu.br/cidade/2928703.html>>. Acesso em: 28 set.2020.

RAIO X DOS MUNICÍPIOS. **Sobral**. Disponível em:
<<https://raioxdosmunicipios.insper.edu.br/cidade/2312908.html>>. Acesso em: 28 set.2020.

SEN. Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

VIEIRA, Sofia Lerche; VIDAL, Eloisa Maia e NOGUEIRA, Jaana Flavia Fernandes. **Gestão da aprendizagem em tempos de Ideb: percepções dos docentes**. Revista Brasileira de Política e Administração Periódico Científico Editado pela Anpae - v. 31, n. 1, p. 85 - 106 jan./abr. 2015 . Disponível em:
<https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/58916> .Acesso em: 28 set.2020.

ZAMBAM, Neuro José KUJAWA; Henrique Aniceto. As políticas públicas em Amartya Sen: condição de agente e liberdade social. **Revista Brasileira de Direito**, Passo Fundo, vol. 13, n. 1, p. 60-85, Jan.-Abr. 2017 .Disponível em:
<file:///Users/luzinetelyrio/Downloads/Dialnet-AsPoliticPublicasEmAmartyaSen-5899554.pdf>. Acesso em: 28 set. 2020.

YIN. Robert K. **Estudo de Caso: Planejamento e Métodos**. 5 ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.



Privatização do Ensino Superior: Perfil do Crescimento nos Últimos 27 Anos

Privatization of Higher Education: Growth's Profile in The Last 27 Years

Laura Elaine Cabral Domingos

Mestre em Ciências Contábeis, UNISINOS, Brasil

Gerente Acadêmica, FMU, Brasil.

E-mail: domingos.laura@yahoo.com.br

Manoel Joaquim Fernandes de Barros

PhD em Educação, Grenoble École de Management, França.

Professor Titular, UNIFACS, Brasil.

E-mail: manoeljfb@gmail.com

Resumo

A educação proporciona significativo impacto nos atributos demográficos e socioeconômicos da população. A universidade é um dos principais instrumentos de geração de conhecimento, que pode proporcionar o desenvolvimento da sociedade. Tendo este pressuposto primário como mote, foram pesquisados artigos em um corte temporal de 27 anos (1990-2017), objetivando apresentar o estado da arte no tema, evidenciando o possível comportamento do perfil da educação superior como vetor de desenvolvimento e crescimento das regiões, diante do aumento acelerado e privatizado das instituições de ensino superior privado, nas últimas décadas. O estudo foi realizado em mais de 35 *papers*, nos cinco continentes. Os artigos apresentaram realidades de países como Estados Unidos, Austrália, Colômbia e México, e conclui-se, a partir do estudo deste material, que os autores perceberam a inegável taxa de crescimento e a capacidade demonstrada por várias instituições para captar uma demanda significativa de estudantes. Ficou evidenciado, para as instituições privadas, a concorrência entre si pela absorção da demanda não atendida pelo setor público, o papel do Estado como ente supervisor ou, pelo menos, regulador robusto da educação e não das instituições privadas. Observou-se também a carência de legislações e regulamentações que tornem a educação superior autônoma, acessível a todos e menos mercantil.

Palavras-Chave: Educação Superior. Mercantilização do Ensino. Instituições Privadas.

Abstract

Education has a considerable impact on the population's socioeconomic and demographic characteristics. The university is one of the main tools for generating knowledge, which can provide the development of society. With this primary assumption as a motto, articles were researched in a 27-year period (1990-2017), aiming to present the state of the art in the theme, evidencing the possible behavior of the profile of higher education as a vector for the development and growth of regions, in view of the accelerated and privatized increase of private higher education institutions in the last decades. The study was carried out in more than 35 papers, on the five continents. The articles presented realities from countries such as the United States, Australia, Colombia and Mexico, and it is concluded, from the study of this material, that the authors realized the undeniable growth rate and the capacity shown by several institutions to capture a demand significant number of students. It became evident, for private institutions, the competition among themselves for the absorption of the unmet demand by the public sector, the role of the State as a supervising entity or, at least, a robust regulator of education and not of private institutions. There was also a lack of



laws and regulations that make higher education autonomous, accessible to all and less commercial.

Keywords: *College education. Mercantilization of Education. Private Institutions.*

1 INTRODUÇÃO

A educação proporciona significativo impacto nos atributos demográficos e socioeconômicos da população. “Diferentes níveis educacionais estão relacionados a diferentes hábitos de saúde, comportamentos reprodutivos, níveis salariais, escolhas religiosas”, oportunidades de mobilidade social, formas de participação política etc.” (IBGE, 2016, p. 8). Ter a educação de qualidade acessível a todos e durante toda a trajetória de cada indivíduo é cada vez mais imperativa para a inclusão social completa.

O censo realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2017) apresenta 15,3% dos brasileiros com nível superior completo. O acesso à educação superior no Brasil é restrito em relação ao número de habitantes que possuem o nível médio completo, ou seja, cerca 63,4 milhões de pessoas (IBGE, 2018) e a conclusão do curso superior é realizada por 44,4% dos ingressantes (INEP, 2018). Embora, ao longo dos anos, o indicador de acesso à educação superior tenha melhorado significativamente, do total de estudantes na faixa entre 18 e 24 anos, apenas 32,9% frequentava o Ensino Superior em 2004. Em 2014, dos alunos dessa mesma faixa etária, 58,5% cursavam ensino superior, observando-se um crescimento de mais de 30 pontos percentuais. Também, o número de vagas ofertadas no nível superior cresceu 74%, conforme dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), entre os anos 2000-2010, uma vez que, no ano 2000, eram ofertadas 1.793.167 vagas no ensino superior, já em 2010, foram ofertadas 3.120.192.

A ampliação de vagas, com consequente aumento do acesso à educação superior, se deve a diversos fatores, inclusive vinculados a políticas educacionais e econômicas neoliberais, pautadas na concepção da universidade, baseada em princípios mercantilistas e produtivistas da educação (SGUISSARDI, 2006 apud BARROS, 2015). Tais fatos viabilizam a instalação de instituições privadas, muitas com capital estrangeiro, permitindo o rompimento da indissociabilidade Educação, Pesquisa e Extensão, a partir da ampliação do modelo de faculdades e centros universitários. As faculdades e centros universitários se constituem na possibilidade de despenderem menos recursos, já que não necessitam investir em pesquisa, podendo obter os lucros objetivados pelos seus investidores. Observa-se, no Brasil, nos anos 2000, a instalação e crescimento de grandes grupos educacionais, que passam a adquirir instituições de ensino brasileiras, estruturando-as em redes de ensino, nos chamados conglomerados educacionais, tais como Kroton, Devry, Laureate, entre outros.

Tais conglomerados educacionais constituem-se em uma esfera transnacional no campo da educação, cujo modelo tem base na gestão empresarial,

[...] voltados tanto para cultura administrativa das instituições de ensino superior (IES), quanto para sua organização acadêmica, para que possam “trilhar caminhos globais e internacionais; redesenhar seu perfil em direção aos mercados; e desenvolver modalidades de capitalismo acadêmico” (LEITE; GENRO, 2012 apud MACEDO et al, 2017, p.854).

Neste sentido, entendendo-se a relação entre Capital Humano e Desenvolvimento Regional, partindo-se da teoria de Schultz (1973 apud PEREIRA et al, 2019, p.1), que considera que o trabalho humano qualificado se torna indutor de



desenvolvimento econômico, tem-se, como pressuposto primário desta pesquisa, que “a universidade é o principal instrumento de geração de conhecimento que pode proporcionar o desenvolvimento da sociedade”.

Tendo o pressuposto primário desta pesquisa como mote, foram pesquisados artigos em um corte temporal de 27 anos (1990-2017), objetivando apresentar o estado da arte sobre o tema, evidenciando o possível comportamento do perfil da educação superior como vetor de desenvolvimento e crescimento, diante do seu aumento acelerado e privatizado, nas últimas décadas. Este estudo se justifica pela relevância da educação no desenvolvimento e crescimento do país, que pode ter a sua qualidade impactada pela expansão acelerada de ofertas de ensino por instituições de educação superior privadas, com fins lucrativos, que, para manter sua lucratividade, podem cortar custos inerentes à qualidade do ensino. Tem-se que, quanto menor a qualidade do ensino, estendendo-se à pesquisa e à extensão, menor será o desenvolvimento da região e do país. Entender este estado da arte, a partir de estudo realizado em mais de 35 *papers*, nos cinco continentes, se torna relevante, no sentido de apresentar possível comportamento da educação superior, nas últimas décadas.

Este artigo se estrutura em sete seções: a primeira é esta introdução, que traz a contextualização, problema de pesquisa, objetivo geral e específico, metodologia utilizada e justificativa. A seguir, tem-se um apanhado da revisão da literatura, dividido em quatro partes, posteriormente apresenta-se a discussão e análise dos dados coletados. A sétima parte trata das considerações finais, traz a conclusão e sugestão para próximas pesquisas.

2 DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL

O final do século XVII marca o início da educação superior no Brasil, através de iniciativas isoladas, tendo o curso superior de Engenharia Militar do Rio de Janeiro como marco histórico, embora este estabelecimento fosse português. Desta forma, somente no início do século XIX, surge, na Bahia, a primeira instituição de ensino superior no Brasil, com a vinda da família real. “Em fevereiro de 1808 surge o Colégio Médico-Cirúrgico da Bahia e em abril do mesmo ano a cadeira de Anatomia é criada no Hospital Militar do Rio de Janeiro” (VASCONCELOS, 2010, p.601). Entre 1808 e 1820, são assinadas cartas de Lei que instituem o que mais tarde se tornariam a Escola Politécnica e a Academia de Artes. O ensino era gratuito, subsidiado pelo “Quinto da Coroa”, imposto sobre a exportação, na época do Brasil colônia.

Para Vasconcelos (2010), o ensino superior surge, nesta época, como uma alternativa ao bloqueio de Napoleão, que impede o acesso dos aristocratas brasileiros à Europa. Este inicialmente se caracteriza por ser elitizado e profissionalizante. A partir da independência do Brasil, começam a surgir mais instituições de nível superior, mas sempre no modelo de unidades independentes e desconexas. Somente 24 anos após a proclamação da república, em 1912, surge a primeira universidade do Brasil, no estado do Paraná, que tem duração de apenas 3 anos. Em 07 de setembro de 1920, é anunciado o Decreto 14.343, estabelecendo a universidade do Brasil, atual Universidade Federal do Rio de Janeiro. Entre os anos de 1950 e 1970, são criadas as universidades federais, ao menos uma em cada estado brasileiro.

A partir da década de 1970, percebe-se um crescimento significativo das matrículas no nível superior, de 300.000 para 1.500.000. Isto se deve à concentração urbana e demanda das indústrias e serviços por mão-de-obra qualificada. Neste contexto, existe a alteração na forma de admissão no nível superior, de provas orais e dissertativas para provas objetivas, de múltipla escolha, e ainda o aumento de vagas nas



universidades federais. Entretanto, as universidades federais não dão conta da demanda e o governo se vê pressionado à aprovação de novos cursos, no âmbito particular e estadual. Como afirma Vasconcelos (2010), devido à falta de fiscalização, a qualidade de ensino caiu e se instituiu a marca da mercantilização da educação superior.

Segundo Vasconcelos (2010), na década de 1990, dá-se início a uma nova reforma educacional, pautada em três pilares estabelecidos pelo Banco Mundial: a avaliação institucional e o exame de cursos superiores; a autonomia universitária; e o programa de gratificação e Estímulo à Docência.

Sécca e Souza (2009) afirmam que a educação de nível superior sofreu alterações significativas a partir dos anos 1990, notadamente em instituições de ensino privado, aprimorando os seus modelos de gestão institucional e lançando ações no mercado de valores.

3 LEGISLAÇÃO EDUCACIONAL

No Brasil, após a década de 30, passa-se a ter uma estrutura organizacional e diretrizes para a educação, a partir do Decreto nº 19.402, de 14 de novembro de 1930, e Decreto nº 9.850, de 11 de abril de 1931, que criam o Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública e o Conselho Nacional de Educação, respectivamente.

Foi durante a década de 1930 do século XX que a Educação passa a ser reconhecida como um direito público regulamentado pelo Estado. Entretanto, nas respectivas Constituições, tais direitos ainda não estavam assegurados integralmente (VASCONCELOS, 2010, p. 603).

As leis são demandas por ações sociais, imbricadas com aspirações político-sociais e econômicas; faz-se importante entender a conjuntura econômica da criação de cada lei e normativa educacional, para que se possa avaliar a coerência da legislação aplicada a determinado período. A educação é um fator de produção e, como tal, não pode ser analisada apartada do cenário econômico que a precede, bem como do cenário econômico que a concebe e a tangibiliza, por meios de normativas e regulações, emanadas por grupos políticos e intelectuais do Estado.

A Lei de Diretrizes e Bases (LDB) de 1961 foi discutida ao longo de 13 anos e retratou o momento político e econômico que o Brasil vivia, de instabilidade frente à democracia formal, que se estabeleceu a partir de 1946, com o fim do Estado Novo, a penetração do capital internacional e organização dos camponeses e trabalhadores da indústria (ALBUQUERQUE NETO, 2010).

Em 1964, os militares estabelecem um novo modelo de regime político, instituindo acordos entre 1965 e 1967, chamados de “a reforma universitária”, a partir de combinações entre o MEC e o *United States Agency for International Development* (USAID), operacionalizados no Brasil com a lei 5.540/68. Tal reforma objetivava transformar o ensino brasileiro em acordo com os padrões impostos pelos Estados Unidos da América. A Lei 5.540/68 foi tangenciada por um modelo de desenvolvimento associado ao capital estrangeiro (LIRA, 2009). Tal lei promoveu a reforma do nível superior, introduzindo normativas regulatórias novas, trazendo a pesquisa para dentro do contexto universitário e desfazendo o sistema de cátedras, entre outras alterações, o que provocou significativa modificação no universo acadêmico da época (TRIGUEIRO, 2003).

Frente ao movimento de fim da ditadura, foi promulgada a nova Constituição Federal em 1988, que representou um “marco histórico” em termos de importância e inclusão dos direitos políticos e sociais dos cidadãos (VASCONCELOS, 2010).



A Seção I, do Capítulo III, da Constituição Federal de 1988 traz, nos artigos 205 ao 214, uma série de direitos e deveres relacionados à Educação, que se desdobram, em outras instâncias, em diversas leis e normativas, as quais destacam-se os seguintes itens, relacionados também à Educação Superior; no artigo 205, tem-se que todos os brasileiros têm direito a educação e é dever do Estado e da família provê-la, entendendo-se a mesma como potencializadora do desenvolvimento da pessoa e agente de formação para o exercício da cidadania e qualificação profissional. O artigo 206 estabelece que os princípios balizadores do ensino são igualdade, liberdade, pluralismo de ideias, gratuidade do ensino público, valorização dos profissionais de educação através de um plano de carreira, gestão democrática do ensino público e garantia do padrão de qualidade (BRASIL, 1988).

Ainda, a Constituição Federal de 1988, no artigo 207, versa sobre a autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial das universidades, e que elas obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. O artigo 208 institui o Estado como garantidor, entre outros fatores, do acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um. O ensino é livre à iniciativa privada, devendo ela cumprir as normas gerais da educação nacional e ser autorizada e avaliada em fatores de qualidade pelo poder público, conforme o que consta no artigo 209. O artigo 213 fala sobre financiamento público e assevera que as atividades de pesquisa, de extensão e de estímulo e fomento à inovação, realizadas por universidades e/ou por instituições de educação profissional e tecnológica, poderão receber apoio financeiro do Poder Público (BRASIL, 2008).

O artigo 214 da Seção I, do Capítulo III, da Constituição Federal de 1988, apresenta o plano nacional de educação, que tinha o prazo de dez anos e objetivava articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e

estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades, por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas, com vistas à erradicação do analfabetismo, universalização do atendimento escolar, melhoria da qualidade do ensino, formação para o trabalho, promoção humanística, científica e tecnológica do País, e estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto (Constituição Federal, artigo 214 da Seção I, do Capítulo III, 1988).

Em 1996, sob o governo Cardoso,⁷¹ é instituída a Lei de Diretrizes e Bases do Ensino Superior atual, Lei n. 9394. O contexto do governo Cardoso é de um modelo de gestão neoliberal (VASCONCELOS, 2010).

4 SOCIOLOGIA DA EDUCAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO DAS REGIÕES

Durkheim estabeleceu os fundamentos sociais da Educação

A educação é a ação exercida, pelas gerações adultas, sobre as gerações que não se encontram ainda preparadas para a vida social;

⁷¹ Fernando Henrique Cardoso, Ex-Presidente da República, no Brasil. Exerceu o mandato, como presidente da República Brasileira, entre 1º de janeiro de 1995 e 1º de janeiro de 2003



tem por objeto suscitar e desenvolver, na criança, certo número de estados físicos, intelectuais e morais, reclamados pela sociedade política, no seu conjunto, e pelo meio especial a que a criança, particularmente, se destina (DURKHEIM, 1978, p. 41 apud DIAS, 1990, p.36).

A educação tem papel social, que, conforme Durkheim, prepara e desenvolve o ser social e o cidadão. Desta forma, tem-se que a educação não é individual, mas sim coletiva, já que este cidadão fará parte do lugar público.

Por outro lado, para Mészáros (2008 apud MENEZES, 2014), os processos sociais e educacionais estão imbricados e objetivam a sustentação do processo produtivo. A educação tem lugar na história e nas relações humanas e, consequentemente, sociais.

A reforma educacional da época da ditadura (1965-68) teve, como lastro conceitual, a Teoria do Capital Humano, que vincula educação e mercado de trabalho, e educação e produção. Através das reformas, impulsionadas pelos acordos MEC-USAID, em 1968, “o Estado atribui à educação o papel de instância geradora das condições de desenvolvimento necessárias ao êxito do seu projeto político-econômico” (ALBUQUERQUE NETO, 2010, p.729). Assim, a política educacional passa a ser condição para a ampliação da produção industrial, “por isso, o Estado ajusta a política educacional às suas necessidades, de modo a ‘integrá-la’ ao projeto de desenvolvimento nacional” (idem).

A educação no Brasil foi inicialmente atividade de iniciativa e/ou controle público, porém, tem-se que, no final do século XX, os governos neoliberais passaram a ver a educação como fator de incremento à autonomia e à competitividade nacional. Este olhar trouxe o sentido de mercantilização e internacionalização do ensino. A iniciativa privada passa a influenciar a criação de mecanismos para que possa atuar no mercado educacional (MENEZES, 2014), isto se deu através de dois decretos-leis (nº 2.306/97 e nº 3.860/01), que dividiram as instituições de ensino superior (IES) em quatro categorias: universidades, centro universitários, faculdades (Faculdades Integradas e Centros de educação Tecnológica) e Institutos Superiores de Educação, sendo que somente centros universitários e universidades devem investir em pesquisa e extensão.

Desta forma, a educação é invadida por interesses econômicos privados e torna-se, cada vez mais, mercadoria dentro de um sistema de *commodities*, da mesma forma que ocorre em transações de todos os outros tipos de produtos, tais como: grãos, aço, petróleo etc. A base para essa desestruturação da educação brasileira e da invasão das IES privadas de países centrais nos países periféricos interferiu e aumentou o poder de Instituições como o Banco Mundial e a Organização Mundial do Comércio (OMC), as quais diminuem a soberania de países endividados e submetem-nos ao controle e fiscalização, interferindo, inclusive, em políticas internas (MENEZES, 2014, p.90).

As expectativas geradas pela Lei de Diretrizes e Bases, lei 9.394/1996, foram frustradas, pois cria a faculdade de ensino em contraponto à faculdade de pesquisa. O ensino superior privado ganha força em detrimento de investimentos nas instituições públicas de ensino superior. Nesta perspectiva, as instituições privadas são autofinanciadas, cabendo ao poder público somente o controle e regulação do ensino e não mais o fornecimento do mesmo (CHAVES, 2010).



No Modelo de expansão da educação adotado no Brasil, tal mercantilização pode ser explicada pela tendência apontada por Marx (1982 apud ALVES; GONÇALVES, 2019), ou seja, a educação-mercadoria como objeto de mais-valia ou valorização, não somente para a iniciativa privada, como também para o Estado. E aqui tem-se duas conceituações da educação: a educação-mercadoria, aquela comercializada pela IES, e a mercadoria-educação, a que é “adquirida” pelo mercado produtivo. Neste último caso, educação e conhecimento são insumos necessário ao mercado produtivo.

Ainda, Marx (apud SGUISSARDI, 2008) cita que o espaço geográfico, ligado à sociedade capitalista, no caso da educação, seria o mundo todo, e para a criação de novos bens e novas necessidades, no caso da educação, seria necessária a inclusão do máximo possível da população neste processo educacional.

O processo de mercantilização da educação traz, como consequência, a desestruturação da educação superior brasileira, tornando-a mercadoria, ao passo que oportuniza maior acesso aos cidadãos de baixa renda à educação de nível superior, como será apresentado na seção a seguir. Tem-se aí um paradoxo, pois o acesso à educação é um item de bem-estar social e todos os cidadãos devem ter acesso, no entanto, tem-se também que esta educação deve ser provida pelo estado e não terceirizada para instituições privadas, como vem sendo.

5 POLÍTICAS EDUCACIONAIS E ACESSO À EDUCAÇÃO

Conceitualmente políticas educacionais são o conjunto de ações efetuadas pela classe política, que dizem respeito ao aparelho de ensino, objetivando o aumento da força de trabalho e dos intelectuais, e “à regulação dos requisitos educacionais e à inculcação da ideologia dominante” (CUNHA, 1975 apud ALBUQUERQUE NETO, 1995, p. 725-726). A política educacional é uma forma de intervenção do Estado que tem por objetivo garantir, entre outros fatores, o bem comum, a dominação política e a conservação do processo de acumulação de capital no Brasil.

Assim, políticas públicas são o conjunto de ações políticas voltadas ao atendimento de demandas sociais, são sempre uma resposta às demandas apresentadas por atores políticos e sociais, como instituições, organizações, grupo de interesses ou lideranças (MOURA, 2014, p.9).

Segundo Moura (2014), cabe ao Estado contemporâneo assegurar o bem comum social, que é representado pelo conjunto de direitos fundamentais, dentre estes está a Educação. Logo, o Estado assegurará o bem comum, garantindo, entre outros fatores, o acesso à educação de qualidade, de forma igualitária aos cidadãos da nação, e isto se dá através de criação e implementação de políticas públicas voltadas para a educação.

Na época da ditadura militar, implantaram-se políticas públicas voltadas para o setor privado de educação. O objetivo era expandir o número de matrículas nas instituições de ensino superior (IES) do setor privado. Tratava-se de um programa de crédito educativo, mantido e administrado com recursos da Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil e Bancos Comerciais. Em 1983, o seu custeio passou para a União, Ministério da Educação e pelas receitas da loteria, sendo a Caixa Econômica Federal o único agente financeiro (BARROS, 2003 apud QUEIROZ, 2015). Tal programa sofreu alterações com a Lei 8.436/92, durante o governo Collor,⁷² passando a se chamar

⁷² Fernando Collor de Mello, Ex-Presidente da República, no Brasil. Exerceu o mandato, como presidente da República Brasileira, entre 15 de março de 1990 e 29 de dezembro de 1992.



Crédito Educativo para Estudantes Carentes (CREDUC). O CREDUC era mantido por recursos públicos,

os encargos educacionais entre cinquenta por cento (50%) e cem por cento (100%) do valor da mensalidade ou da semestralidade eram depositados pela Caixa Econômica Federal na conta da instituição de ensino superior participante do programa (BARROS, 2003 apud QUEIROZ, 2015, p. 45).

A Medida provisória 1.827/99, durante o governo Cardoso, criou o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES), com as mesmas fontes de recursos do CREDUC.

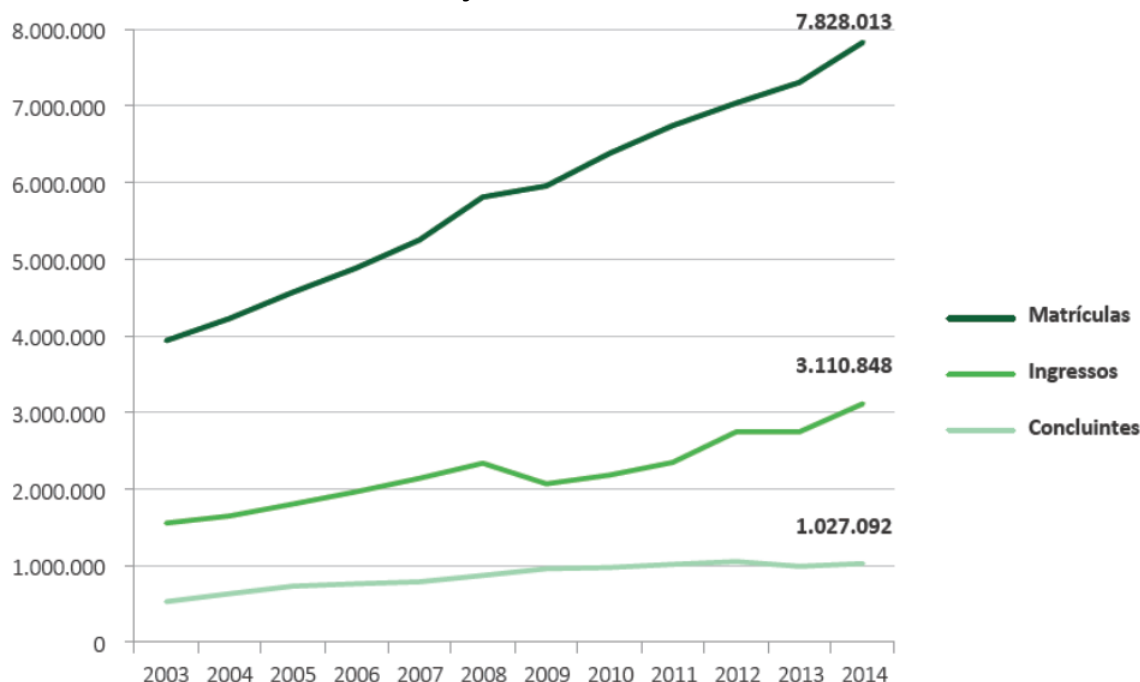
Conforme Leher (2010), houve regressividade das políticas educacionais no governo de Fernando Henrique Cardoso, motivo que criou expectativas na classe de educadores em relação ao governo Lula⁷³. O autor destaca que o governo Cardoso foi claramente contra a educação pública, sendo sua opção de gestão a “mercantilização da educação e pelo ajuste da educação de massa a um padrão de acumulação de capital” (LEHER, 2010, p.371).

De forma inédita no Brasil, houve, no discurso, durante o governo Lula, harmonização da democratização dos direitos sociais e a mercantilização da educação, subsidiada pelo Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES) e isenções tributárias do Programa Universidade para Todos (ProUni), potencializando o sistema privado de educação. Cabe ressaltar que o aumento das matrículas no sistema privado deu-se no governo Cardoso, mas apresenta crescimento significativo no governo Lula (LEHER, 2010), como pode ser observado no Gráfico 1, a seguir.

⁷³ Luiz Inácio Lula da Silva, Ex-Presidente da República, no Brasil. Exerceu o mandato, como presidente da República Brasileira, entre 1º de janeiro de 2003 e 1º de janeiro de 2011.



Gráfico 1 - Número de Matrículas, Ingressos e Concluintes em Cursos de Graduação – Brasil - 2003-2014



Fonte: DEED/INEP (2017)

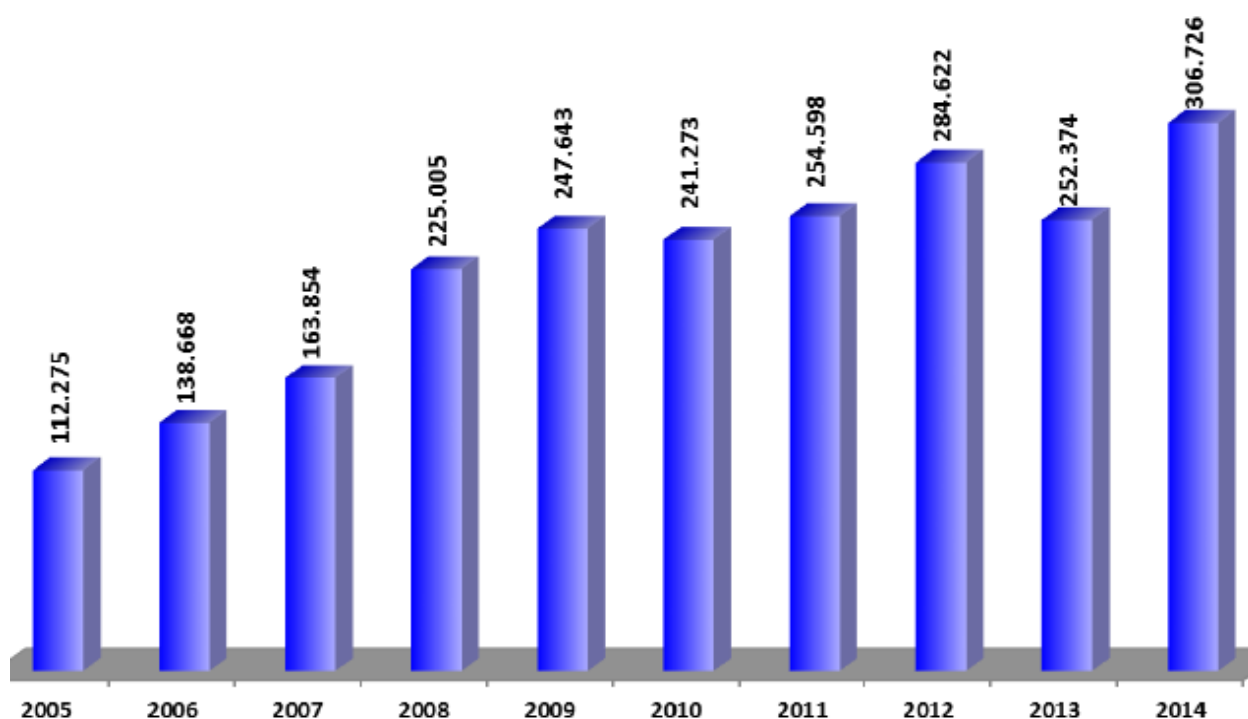
Percebe-se, ao analisar o Gráfico 1, o crescimento de 96,5% no número de matrículas no ensino superior. Em 2003, tem-se 3.936.933 de matriculados e 7.800.000 em 2014. Este incremento ao acesso ao nível superior no Brasil se dá no período do governo Lula em função de políticas públicas educacionais, como a abertura para investimentos em educação pela iniciativa privada, financiamentos e bolsas estudantis.

O ProUni e o FIES são políticas públicas educacionais que objetivam o acesso às universidades privadas por pessoas de baixa renda.

A Medida Provisória 176 de 13/09/04, regulamentada pelo decreto nº 5.245 de 15/10/04 e institucionalizado pela Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005, cria o Programa Universidade para Todos (ProUni), que consiste em bolsas de estudos em IES privadas. As instituições de ensino, que recebem alunos do ProUni, ficam isentas do Imposto de Renda da Pessoa Jurídica, Contribuição Social sobre o Lucro Líquido, Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social e Contribuição para o Programa de Integração Social (MOURA, 2014).



Gráfico 2 - ProUni – Bolsas Ofertadas por Ano



Fonte: MEC-SISPROUNI (2015)

O Gráfico 2 apresenta o crescimento de 173% em concessão de bolsas do ProUni em um período de 10 anos (2005-2014). 2007 foi o ano com maior crescimento e os anos de 2010 e 2013 apresentaram queda nas concessões.

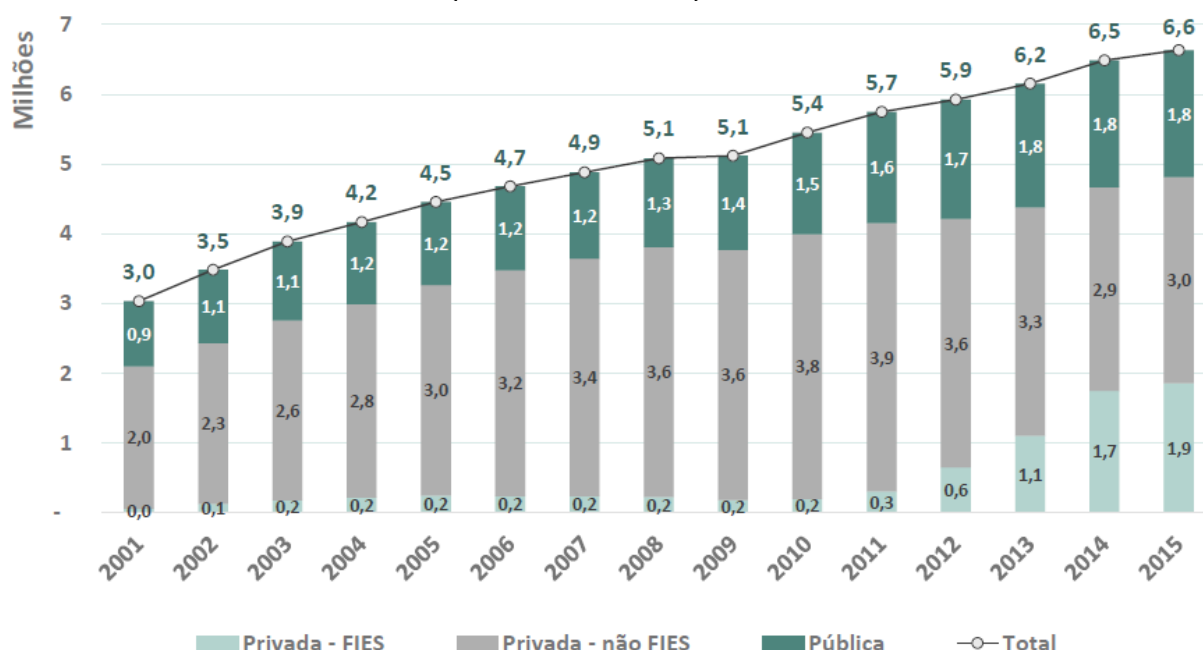
Em 2014, tinha-se um total de 1.497.225 bolsistas do ProUni cursando o nível superior no Brasil, 19% do total dos matriculados (rede privada e pública totalizam 7.800.000 matriculados) e 23% dos matriculados na rede privada (6.389.000).

Outra política pública que contribui para a aplicação do acesso ao nível superior é o FIES. O FIES surgiu em 1999, tratando-se de um financiamento em que o estudante pode financiar até 100% do curso junto a uma instituição de ensino superior (IES) privada, em um prazo de até três vezes o tempo da graduação cursada. Ou seja, se a graduação financiada tem como tempo de integralização quatro anos, o graduado terá doze anos para quitar seu financiamento.

O financiamento [FIES] destina-se aos estudantes matriculados em cursos da educação profissional e tecnológica, bem como em programas de mestrado, mestrado profissional e doutorado, para os quais serão financiados até 100% (cem por cento) dos encargos educacionais cobrados dos estudantes pelas IES privadas (QUEIROZ, 2015, p.46).

O Gráfico 3, a seguir, apresenta, a partir de 2009, o aumento do Programa FIES de 200.000 matriculados, número que não se alterava desde 2003, para 1.900.000 matriculados, sendo que o “número de novos financiamentos FIES ultrapassa o total de novas matrículas no segmento privado sem FIES” (TESOURO NACIONAL, 2017, p.4).

Gráfico 3 – Contribuições FIES – Matrículas em Milhões – Pública x Privada (FIES e Não FIES)



Fonte: Tesouro Nacional, com base em INEP, SisFies, Caixa (2017)

O FIES financiou mais de 2,5 milhões de estudantes entre 2010 e 2016, “a expansão é explicada pelas mudanças ocorridas no Programa a partir de 2010. O FIES passou a dispor de condições financeiras mais benéficas para o estudante e houve relevante transferências dos riscos ao setor público” (TESOURO NACIONAL, 2017, p.5). Segundo relatório do Tesouro Nacional (2017, p.6), a trajetória do ônus fiscal do FIES, apresentada no Gráfico 9, sinaliza o problema de falta de sustentabilidade fiscal do programa, neste caso, ônus fiscal está em 32 bilhões em 2016, “o saldo de operações de financiamentos concedidos totalizou R\$ 61,9 bilhões”.

6 DISCUSSÃO E ANÁLISE DOS DADOS

Neste estudo, foram analisados 35 *papers*, em corte temporal de 27 anos (1990-2017), nos cinco continentes. A partir da análise, é possível afirmar que 14% dos artigos estudados foram escritos entre 1990 e 1999; estes artigos abordam o tema da privatização do ensino superior na perspectiva de entender como as nações em desenvolvimento, que fizeram uso dos recursos do Banco Mundial, colocaram em prática as condições impostas por este agente, envolvendo governança descentralizada, financiamentos estudantis e bolsas de estudos seletivas, além de gestão de custos no ensino superior. Ainda, outros artigos objetivaram mapear e entender o impacto positivo ou negativo das privatizações do ensino superior.

Os artigos apresentaram realidades dos Estados Unidos, Austrália, Colômbia e México. Entende-se, a partir do estudo deste material, que os autores perceberam a inatacável taxa de crescimento e a aptidão apresentada por várias instituições para absorção uma demanda relevante de estudantes. Nesta dinâmica, as instituições privadas desenvolveram um padrão concorrencial entre si pela captação da demanda não atendida pelo setor público. O ensino superior privado corria o risco de ser dominado pelo mercado, como já afirmava Altbach (1999), com a necessidade de atender a metas imediatas de rentabilização, em detrimento da busca do conhecimento e do



comprometimento com os valores de autonomia de investigação, pesquisa e discussão acadêmica.

Os impactos positivos da ciência e da tecnologia para a sociedade, através de ações, como programas públicos e educação continuada, esporadicamente constavam na pauta prioritária de instituições privadas de ensino superior. Uma das importantes condições de sucesso do setor privado de educação é o não atendimento da demanda total pelo setor público, que atende às classes mais abastadas da sociedade ou não permite diversidade satisfatória. Nessa seara, argumentava-se que os principais problemas deste cenário são a qualidade do ensino superior e o acesso à educação. No entanto, pela análise realizada, percebe-se que deveriam existir preços seletivos, endereçados aos alunos pertencentes a grupos socioeconômicos desiguais, obrigados a pagar mensalidades diferentes, relacionadas diretamente à sua capacidade de pagamento e aos custos dos cursos. Uma dinâmica de privatização desse tipo seria mais competente, oportunizando recursos privados adicionais para o ensino superior e também mais igualitários, pois não criariam estruturas disparees nesta modalidade, reservando uma para a parcela de maior poder aquisitivo e outra para outros segmentos da população (PATRINOS, 1990; TILAK, 1991; MARGINSON, 1997; GARAY, 1998; ALTBACH, 1999).

Já 47% dos artigos estudados foram escritos entre 2000 e 2009, destes, 12% tiveram, como campo de estudo, a Ásia e a África simultaneamente, 65% estudou o Brasil, 12% a Europa e 12% a Ásia exclusivamente. Tais estudos abordam a oferta, crescimento e expansão do ensino superior privado, tecendo comparativo entre instituições privadas e públicas, entre instituições privadas de países diferentes, utilizando indicadores de educação. Ainda, abordam aspectos legais e regulatórios, fatores propulsores da expansão da esfera pública e de emancipação social, bem como, a criação de Conselhos para implantação de políticas públicas, a fim de entender a luta pela liberdade acadêmica, que representa um dos modos de contestação do processo de privatização (CHAVES, 2003), permitindo que a universidade desempenhe sua função de crítica, protagonista e produtora de novos saberes de maneira autônoma.

Há ainda investigações que demonstram como instrumentos legais levam a uma efetiva democratização da educação superior, permitindo o hibridismo das relações entre o ensino público e o privado, bem como, legislações que favorecem a continuidade do tecnicismo, do pragmatismo e dos valores mercantis, orientadores da identidade das instituições de educação superior, limitadores da autonomia universitária, provocando, em certa medida, a dissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão (WELCH, 2003; CHAVES, 2003; VARGHESE, 2004; PINTO, 2004; LIMA, 2004; SHARVASHIDZE, 2005; OLIVEIRA et al., 2005; SILVA JUNIOR; SGUISSARDI, 2005; SILVA, 2005; BARREYRO, 2008; LEVY; VARGHESE et al., 2009; SEGENREICH, CASTANHEIRA, 2009). Contudo, tem-se ampliado a ideia que Chaves (2009, p. 14-15) trouxe de “modernização racionalizadora”, onde as universidades públicas têm comercializado produtos (prestação de serviço com empresas privadas, cobranças de mensalidades para cursos de pós-graduação *lato sensu*, comercialização de cursos de licenciaturas para prefeituras do interior dos estados, dentre outras); esse processo de modificação das universidades vêm impactando o trabalho docente, desvalorizando-o, uma vez que este “perde a sua autonomia e passa a ser controlado, adequado e uniformizado, segundo critérios de produtividade, a partir da lógica racionalizadora do capital” (CHAVES, 2009, p.323).

No Brasil, particularmente, tem-se a discussão, em alguns estudos, do papel do estado, neste contexto de privatização da educação, e da própria instituição de educação superior, bem como, o de políticas públicas criadas para apoiar o que os autores



chamam de mercantilização da educação, em detrimento da expansão do ensino público, subsidiado pelo Estado, além da autonomia universitária (SILVA JUNIOR, 2002; DOURADO, 2002; DIAS SOBRINHO, 2003; CHAVES; LIMA; MEDEIROS, 2008). Nesta década, registra-se apenas um estudo específico voltado para a qualidade do ensino, conjuntamente com a qualidade do serviço, percebendo a importância da satisfação do estudante como fator principal de retenção; trata-se de um estudo malasiano que conclui que “empatia e garantia da qualidade do serviço são os fatores mais críticos para explicar a satisfação dos alunos. O que quer que seja feito para aumentar a empatia e garantia na qualidade do serviço, portanto, ajudará os alunos a darem melhor avaliação para sua satisfação⁷⁴” (HASAN et All, 2008, p. 169, tradução nossa).

Um grupo de artigos analisados (28%) se refere ao período compreendido entre 2010 e 2017; são estudos que observam o ensino superior privado na Polônia, Malásia, Indonésia, Quênia, Chile, Estados Unidos da América e Brasil. Nestes artigos, já é possível observar temas como “desprivatização” e declínio do ensino superior, nos Estados Unidos da América, ao passo que se conclui que os demais países não sofreu declínio, em verdade, o setor de educação privada está em crescimento. Desta forma, os poucos países, que sofreram alguma forma de declínio, foram por conta de políticas públicas agressivas e controladoras, expansão do ensino público e privatização competitiva desta mesma modalidade de ensino. Em resumo, permanece o discurso sobre a mercantilização da educação e, ao mesmo tempo, sua segmentação, confirmando que nem todos da sociedade têm acesso à educação, enquanto serviço (MANCERO, 2010; LEVY, 2013; JAMSHIDI et al., 2012; AMESTOY, 2013; BALL, 2014; MANCERO; VALE; MARTINS, 2015; LIMA, 2015; SCREMIN; MARTINS, 2017; KWIEK, 2017; ESPINOZA, 2017; MARTINS, 2017).

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os países desenvolvidos e que hoje se destacam por seus modelos econômicos e políticos “ancoraram-se na melhoria generalizada do perfil educacional de seus cidadãos. A universalização da educação básica e a erradicação do analfabetismo foram conquistas comuns a todos eles” (CORBURCCI, 2007, p.7). A educação superior viabilizou que tais países alcançassem o desenvolvimento científico-tecnológico e se posicionassem na vanguarda destes conhecimentos.

A educação está intimamente ligada ao desenvolvimento das regiões e é apontada como meio para desenvolvimento social sustentado (SEN, 2000 apud ALVES, 2014). O aumento da qualidade educacional é um dos pilares do processo de desenvolvimento, por representar uma das liberdades constitutivas do sujeito.

Pensar no desenvolvimento do Brasil e suas diversas regiões é repensar nos processos e políticas voltados para a educação, não só básica, como superior. Neste espectro, Sen (2000 apud ALVES, 2014) afirma que sociedades desenvolvidas são livres e fatores escravizantes da sociedade, como tirania, extrema pobreza e proliferações de doenças, seguem sem solução eficaz pela carência educacional. Neste sentido, o Brasil não pode ser considerado um país desenvolvido, atualmente.

Sabe-se que as políticas públicas brasileiras, na área educacional, se dispõem por ordem de prioridade, ou seja, os recursos da União, conforme Chaves (2006), são

⁷⁴ *It is important to verify here that from the regression analysis, two dimensions in service quality empathy and assurance are the most critical factor in explaining students' satisfaction. Whatever done to increase empathy and assurance in service quality therefore will help students to give better evaluation to their satisfaction.*



distribuídos primeiramente para o ensino fundamental, após para financiamento de alunos do ensino superior privado, como o Programa Universidade para Todos (PROUNI) e depois se dá a diminuição dos investimentos nas universidades públicas, fator que mobiliza as instituições públicas de ensino superior a buscarem recursos no mercado. Nesta conjuntura, a educação superior torna-se um produto a ser comercializado, perdendo sua natureza precípua de direito básico de uma sociedade.

Em vista disto, a educação é modificada para *business*, um produto a ser negociado no contexto mercantilista de um mundo capitalista e os alunos são percebidos e captados como clientes, consumidores finais, “disputados por instituições privadas de ensino superior, que reproduzem, em seu interior, relações capitalistas, por meio de práticas instrumentais e utilitaristas, distanciando-se da reflexão crítica e da educação como possibilidade emancipadora” (CHAVES, 2010, p. 496).

O estado da arte, a partir de estudo realizado em mais de 35 artigos, em um período de 27 anos (1990-2017), nos cinco continentes, mostra a identificação da educação superior como vetor de desenvolvimento e crescimento; o Estado como o ente mantenedor ou, pelo menos, regulador robusto da educação e não das instituições privadas; e a carência de legislações e regulamentações que tornem a educação superior autônoma, acessível a todos e menos mercantil. Apenas o estudo de Hansan et al. (2008), realizado na Malásia, aborda a Qualidade da Educação como vetor principal na relação aluno-instituição de ensino, independentemente de a instituição superior ser privada; neste tocante está a importância e, em certa medida, o ineditismo e a justificativa deste estudo.

Sugere-se, para próximos estudos, desenvolver um instrumento que possa tangibilizar o impacto do aumento de acesso à educação superior, através do estabelecimento de conglomerados educacionais, no desenvolvimento regional, como consequência da chamada mercantilização do ensino superior.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE NETO, Álvaro Sobralino de. Legislação e Política Educacional Brasileira. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v.76, n.184, p.699-734, set/dez. 1995.

ALTBACH, Philip G. Private Higher Education: Themes and Variations in Comparative Perspective. **Prospects**, v 29, n. 3, p. 311-323, set.1999

ALVES, Márcia da Conceição Pereira. **Desenvolvimento, Educação e Qualidade:** uma interpretação do índice de desenvolvimento da educação básica (IDEB). Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento, Tecnologias e Sociedade) – Instituto de Engenharia de Produção e Gestão, Universidade Federal de Itajubá, Itajubá, 2014.

ALVES, Estefanni Mairla; GONÇALVES, Ruth Maria de Paula. Educação como Mercadoria: Desafios da Educação Superior em Meio ao Capitalismo em Crise. **Rev. Inter. Educ. Sup**, Campinas, SP, v.5, 2019.

AMESTOY, Carlos Palma. La privatización de la educación superior en Chile: procesos de masificación y reproducción social. **Sociedad Hoy**, n. 24, p. 119-140, 2013.



BALL, Stephen J. Globalización, mercantilización y privatización: tendencias internacionales en Educación y Política Educativa. **Education Policy Analysis Archives**, Arizona, v. 22, pp. 1-13, 2014.

BARREYRO, Gladys B. **Mapa do ensino superior privado**. Brasília, DF: MEC/INEP, 2008.

BARROS, Aparecida da Silva Xavier. Expansão da educação superior no Brasil: limites e possibilidades. **Educação & Sociedade**, v, 36n. 131, p. 361–390, jun. 2015.

BOAVENTURA, Edivaldo M. **Exercícios de Metodologia da Pesquisa**. Salvador: Quarteto, 2017.

BRASIL. Constituição **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. 1988. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm Acessado em: 28 ago. 2017.

BRASIL. INEP. **Resumo Técnico: Censo da Educação Superior 2014**. Brasília, DF, 2017. Disponível em:
http://download.inep.gov.br/download/superior/censo/2014/resumotecnico_censo_educacao_superior_2014.pdf. Acessado em: 28 ago. 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. SISPROUNI. **Bolsistas por Raça**. Brasília, DF, 2015. Disponível em:
http://prouniportal.mec.gov.br/images/pdf/Representacoes_graficas/bolsistas_por_raca.pdf. Acessado em: 29 ago. 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. SISPROUNI. **Bolsistas por sexo**. Brasília, DF, 2015. Disponível em:
http://prouniportal.mec.gov.br/images/pdf/Representacoes_graficas/bolsistas_por_sexo.pdf. Acesso em: 29 ago. 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. SISPROUNI. **Bolsistas Região Nordeste**. Brasília, DF, 2015. Disponível em:
http://prouniportal.mec.gov.br/images/pdf/Representacoes_graficas/bolsistas_por_uf_regiao_nordeste.pdf. Acesso em: 29 ago. 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. SISPROUNI. **Gráfico ProUni - Bolsas Ofertadas por ano**. Brasília, DF, 2015. Disponível em:
http://prouniportal.mec.gov.br/images/pdf/Representacoes_graficas/bolsas_ofertadas_an_o.pdf. Acesso em: 29 ago. 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. SISPROUNI. **Inscritos por Processo Seletivo**. Brasília, DF, 2015. Disponível em:
http://prouniportal.mec.gov.br/images/pdf/Representacoes_graficas/insc_por_processo_seletivo.pdf. Acesso em: 29 ago. 2017.

BRASIL. Tesouro Nacional. **Discrepância Estatística do Governo Central**. Brasília, DF, 2017. Disponível em:



<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/0/Apresenta%C3%A7%C3%A3o+Fies+-+Discrep%C3%A2ncia+Estat%C3%ADstica /114def56-7550 - 4fb3-b927-eedc7e9de5db>. Acesso em: 29 ago. 2017.

CASSIANI, Silvia Helena De Bortoli; CALIRI, Maria Helena Larcher; PELA, Nilza Teresa Rotter. A teoria fundamentada nos dados como abordagem da pesquisa interpretativa. **Rev. Latino-Am. Enfermagem**, Ribeirão Preto, v. 4, n. 3, p. 75-88, dec. 1996.

CASTRO, Gardênia. **Projeto de pesquisa**. Material de Aula. Metodologia da pesquisa postado na plataforma Moodle, da Disciplina Metodologia da Pesquisa, Centro Universitário Metodista do Sul – IPA, Porto Alegre, jan. 2006.

CHAVES, Vera Lúcia Jacob. **A política para a educação superior**: entre o público e o privado. ANPED. 2003.

CHAVES, Vera Lúcia Jacob. Parceria público-privada na gestão da universidade pública brasileira. **Cadernos de Educação**, Pelotas, v.33, p. 311-324, 2009.

CHAVES, Vera Lúcia Jacob; LIMA, Rosângela Novaes; MEDEIROS, Luciene Miranda. Reforma da educação superior brasileira – de Fernando Henrique Cardoso a Luiz Inácio Lula da Silva: políticas de expansão, diversificação e privatização da educação superior brasileira. In: BITTAR, Mariluce; OLIVEIRA, João Ferreira de; MOROSINI, Marília Costa (Orgs.). **Educação superior no Brasil - 10 anos pós-LDB**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2008. p. 329-348

CHAVES, Vera Lúcia Jacob. Expansão da privatização/mercantilização do ensino superior brasileiro: a formação dos oligopólios. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 111, p. 481-500, abr.-jun. 2010.

CORBUCCI, Paulo Roberto. **Desafios da Educação Superior e Desenvolvimento no Brasil**. Brasília, julho de 2007. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4846. Acesso em: 09 jul. 2019.

DIAS, Fernando Correia. Durkheim e a Sociologia da Educação no Brasil. **Em Aberto**. Brasília, v. 9, n. 46, abr./ jun. 1990.

DIAS SOBRINHO, José. Avaliação da Educação Superior Regulação e Emancipação. **Avaliação**: Revista da Avaliação da Educação Superior, v. 8, n. 2, p. 31-47, 2003.

DOURADO, Luiz Fernandes. Reforma do Estado e as políticas para a educação superior no Brasil nos anos 90. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 234-252, set. 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302002008000012&lng=en&nrm=iso>. Acessado: 10 out. 2020. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302002008000012>.

ESPINOZA, Oscar. Privatización de la educación superior en Chile: consecuencias y lecciones aprendidas. **EccoS Revista Científica**, São Paulo, n. 44, p. 175-202, 2017.



FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico 2010** - Trabalho e Rendimento Educação e Deslocamento. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/imprensa/ppts/00000011363712202012375418902674.pdf>. Acesso em: 28 ago. 2017.

FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Panorama Nacional e Internacional da Produção de Indicadores Sociais**. (Org) SIMÕES, André, FRESNEDA, Betina. Rio de Janeiro, 2016. Disponível em <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv98624.pdf>. Acessado em 11 out. 2020.

GARAY, Adrián de. Privatización de la educación superior o distribución tácita de la demanda? **Revista de la Educación Superior**. México, n. 107, p. 1-10, 1998.

HASAN, Hishamuddin Fitri Abu. ILIAS, Azleen. RAHMAN, Rahida Abd. RAZAK, Mohd Zulkeflee Abd. Service quality and student satisfaction: A case study at private higher education institutions. **International Business Research**, v.1, n.3, p.163-175, Jul, 2008.

JAMSHIDI, Laleh., ARASTEH, Hamidreza, NAVEHEBRAHIM, Abdolrahim, ZEINABADI, Hassanreza, RASMUSSEN, Palle Damkjaer. Developmental patterns of privatization in higher education: a comparative study. **High Educ.** v.64, p. 789–803, 2012

KWIEK, M. De-privatization in higher education: a conceptual approach. **High Educ.** v.74, p. 259–281, 2017.

LEHER, Roberto. Educação no governo de Lula da Silva: a ruptura que não aconteceu. In: MAGALHAES, Joao Paulo de Almeida (Org.) et al. **Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010**. Rio de Janeiro: Garamond, p. 369-412, 2010.

LIMA, Kátia Regina de Souza. **Reforma da Educação Superior do Governo Lula e Educação a Distância: Democratização ou Subordinação das Instituições de Ensino Superior à ordem do Capital?** ANPED, 2004.

LIMA, Kátia. Plano Nacional de Educação 2014-2024: nova fase do privatismo e da certificação em larga escala. **Universidade e Sociedade**, n. 55, p. 32-43, fev. 2015. Disponível em: <http://portal.andes.org.br/imprensa/publicacoes/imp-pub-1011061562.pdf>. Acesso em: 10 out. 2020.

MANCEBO, Deise. Trabalho docente na educação superior brasileira: mercantilização das relações e heteronomia acadêmica. **Rev. Port. de Educação**, Braga, v. 23, n. 2, p. 73-91, 2010. Disponível em http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0871-91872010000200004&lng=pt&nrm=iso. acessado em 10 out. 2020.

MANCEBO, Deise, VALE, Andréa Araujo do, MARTINS, Tânia Barbosa. Políticas de expansão da educação superior no Brasil 1995-2010. **Revista Brasileira de Educação**, v. 20 n. 60, p. 31-50, 2015.



LEVY, Daniel. The Decline of Private Higher Education. **Higher education policy** (Online) n. 26, p. 25-42, mar. 2013.

LIRA, Alexandre Tavares do Nascimento. Reflexões sobre a legislação de educação durante a ditadura militar (1964-1985). **Histórica** – Revista Eletrônica do Arquivo Público do Estado de São Paulo, São Paulo, n. 36, s.p., jun. 2009.

MACEDO, Joao Paulo et al. Transnacionalização do Ensino Superior: Impactos nos Processos Formativos em Psicologia no Brasil. **Psicol. cienc. prof.**, Brasília, v. 37, n. 4, p. 852-868, Dec. 2017.

MARGINSON, Simon. Imagining Ivy: Pitfalls in the Privatization of Higher Education in Australia. **Comparative Education Review**. London. Nov. 1997.

MENEZES. Angelita Alaíde Monteiro. **O professor entre a luta e o luto** – da Paideia ao Pandemônio: um estudo de caso sobre a precarização e o sofrimento psíquico do docente em uma instituição de ensino superior privado em Salvador. 2014. 212 f. Tese de Doutorado (Doutorado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2014.

MOURA, Daiana Malheiros de. Políticas públicas educacionais PROUNI E FIES: democratização do acesso ao ensino superior. In: Seminário Internacional De Demandas Sociais E Políticas Públicas Na Sociedade Contemporânea/Mostra De Trabalhos Jurídicos Científicos, 1. 7., 2014, Santa Cruz do Sul. **Anais...**Santa Cruz do Sul, Universidade de Santa Cruz do Sul, 2014.

OLIVEIRA, João Ferreira de, DOURADO, Luiz Fernandes, VELOSO, Tereza Christina Mertens Aguiar, SOUSA, Ana Maria Gonçalves de. A reforma da educação superior e os mecanismos de parceria público-privada. **Perspectiva: Dossiê - Políticas públicas e educação no contexto da globalização**. v. 23 n. 2, p. 323-348, 2005.

PATRINOS, Harry. The privatization of higher education in Colombia: Effects on quality and equity. **Higher Education**, Netherlands, v. 20, p.161-173, 1990.

PEREIRA, Carlos R. P. et al. Educação Versus Desenvolvimento Regional: Impactos de uma Universidade Pública em uma Microrregião no Estado da Bahia. In JESUS, Daniela; SILVA, Kátia; FIGUEIREDO NETO, Pedro (org.). **Ciências Sociais Aplicadas I: Construindo Bases Multidisciplinares para uma sociedade justa e plural**. Salvador, BA: Mente Aberta, set. 2019.

PINTO, José Marcelino de Rezende. O acesso à educação superior no Brasil. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 25, n. 88, p. 727-756, out.2004. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302004000300005&lng=en&nrm=iso>. Acessado 10 Oct. 2020. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302004000300005>.

QUEIROZ, Viviane de. Fundo de Financiamento Estudantil (FIES): uma nova versão do CREDUC. **Universidade e Sociedade**, Brasília, v. 55, p. 44-57, 2015.



SCREMIN, Lucineia; PAULO MARTINS, Pedro. O processo de Mercantilização da Educação Superior. **Revista UFG**, v. 7, n. 2, 2005. Disponível em de <https://www.revistas.ufg.br/revistaufg/article/view/48781>

SÉCCA, Rodrigo Ximenes; SOUZA, Rodrigo Mendes Leal. Análise do setor de ensino superior privado no Brasil. **BNDES Setorial**, Rio de Janeiro, n. 30 , p. 103-156, set. 2009.

SEGENREICH, Stella Cecilia Duarte; CASTANHEIRA, Antonio Mauricio. Expansão, privatização e diferenciação da educação superior no Brasil pós - LDBEN/96: evidências e tendências. **Ensaio: aval.pol.públ.Educ.**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 62, p. 55-86, Mar. 2009 . Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40362009000100004&lng=en&nrm=iso>. access on 10 Oct. 2020. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-40362009000100004>.

SGUISSARDI, Valdemar. Modelo de expansão da educação superior no Brasil: predomínio privado/mercantil e desafios para a regulação e a formação universitária. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 29, n. 105, p. 991-1022, set./dez. 2008.

SHARVASHIDZE, George. **Private higher education in Georgia New trends in higher education**. International Institute for Educational Planning, 2005

SILVA, Andréia Ferreira da. O Conselho Nacional de Educação e as políticas de Privatização da Educação Superior no Governo de FHC. **InterAção: Revista da Faculdade de Educação da UFG, Goiânia**, v. 30, p.75-98, 2005.

SILVA JUNIOR, João dos Reis. O empresariamento da educação: novos contornos do ensino superior no Brasil dos anos 1990. **Rev. Bras. Educ.**, Rio de Janeiro , n. 21, p. 165-166, Dec. 2002. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-24782002000300017&lng=en&nrm=iso>. Acessado: 10 Oct. 2020. <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-24782002000300017>.

SILVA JUNIOR, João dos Reis; SGUISSARDI, Valdemar. A nova lei de educação superior: fortalecimento do setor público e regulação do privado/mercantil ou continuidade da privatização e mercantilização do público? **Rev. Bras. Educ.**, Rio de Janeiro, n. 29, p. 5-27, Aug. 2005. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-24782005000200002&lng=en&nrm=iso>. access on 10 Oct. 2020. <https://doi.org/10.1590/S1413-24782005000200002>.

TILAK. Jandhyala B.G. The privatization of higher education. **Prospects**. v. 21, n.2, p. 227-239, 1991.

TRIGUEIRO, Michelangelo Giotto Santoro. **Reforma Universitária e Mudanças no Ensino Superior no Brasil**. Brasília, DF: Digital Observatory For Higher Education In Latin America And The Caribbean, 2003.



VASCONCELOS, Natalia Batista. Programa Nacional de Assistência Estudantil: uma análise da evolução da assistência estudantil ao longo da história da Educação Superior no Brasil. **Ensino Em-Revista**, Uberlândia, v.17, n.2, p. 599-616, jul./dez.2010.

VARGHESE, N.V; BJARNASON, Svava; CHENG, Kai-Ming; FIELDEN, John; LEMAITRE, Maria-Jose; LEVY Daniel. A New Dynamic: Private Higher Education. **World Conference in Higher Education**. Paris, 2009.

VARGHESE, N.V. **Private Higher Education in Africa**. International Institute for Educational Planning. 2004.

WELCH, Anthony R. Blurred Vision? Public and Private Higher Education. Indonesia. **High Educ**, v.54, p. 665–687, out.2007. Disponível em <https://doi.org/10.1007/s10734-006-9017-5>



Avaliação do estilo de aprendizagem de mestrandos em administração em aulas remotas

Evaluation of the learning style of master students in administration in remote classes

Elaine Cristina Bezerra

Pós Graduação em Gestão de Negócios em alimentos, Unicsul, Brasil.
Mestranda em Administração, Unifacs, Brasil.
Email: elainenutri@gmail.com

Rafaela Medeiros Santos

MBA em Marketing, Unijorge, Brasil.
Mestranda em Administração, Unifacs, Brasil.
Email: rafaelamsjornalismo@gmail.com

Danilo Sampaio Menezes

Graduação em Engenharia Sanitária e Ambiental, UFRB, Brasil.
Mestrando em Administração, Unifacs, Brasil.
Email: danilodecores@hotmail.com

Marluce Dantas de Freitas Lodi

Doutorado em Administração, Unigranrio, Brasil.
Professora Permanente do Programa de Pós-graduação em Administração, Unifacs, Brasil.
Email: marluce.lodi@unifacs.br

Resumo

O processo de aprendizagem requer um comprometimento entre estudantes, professores e a Universidade. Os estilos de aprendizagem contribuem para que as estratégias de ensino sejam direcionadas. Com a atual situação de isolamento social no país e a remodelagem de aulas presenciais para aulas remotas é importante que seja avaliada a relação entre os discentes e este novo modelo. Este estudo tem como objetivo avaliar o comportamento e processo de aprendizagem por parte dos mestrandos em administração de uma instituição de ensino superior privada com relação ao modelo de aulas remotas. Com os resultados obtidos, observa-se que a maioria dos mestrandos possuem o estilo de aprendizagem assimilador (50%) e acomodador (31,25%), desta forma o desenvolvimento das aulas remotas devem pautar estratégias para melhor atender estes estilos. Com esta investigação espera-se contribuir para que adaptações de aulas remotas sejam executadas colaborando para futuros modelos de programa de pós-graduação *stricto sensu* baseado no ensino à distância.

Palavras-chave: Estilos de Aprendizagem. Mestrado. Aulas Remotas

Abstract

The learning process requires a commitment between students, teachers and the University. The learning styles contribute to the teaching strategies being targeted. With the current situation of social isolation in the country and the remodeling of face-to-face classes to remote classes, it is important to evaluate the relationship between students and this new model. This study aims to evaluate the behavior and learning process on the part of the master's students in administration of a private higher education institution in relation to the remote classes model. With the results obtained, it is observed that the majority of Master's students have an assimilating (50%) and



accommodating (31.25%) learning style, so the development of remote classes should guide strategies to better satisfy these styles. With this investigation, it is expected to contribute to the adaptation of remote classes to be carried out collaborating for future models of a stricto sensu postgraduate program based on distance learning.

Keywords: Learning Styles. Master's. Remote Lessons.

1 INTRODUÇÃO

Na conjuntura atual percebe-se a grande importância da relação professor-aluno, onde a sala de aula torna-se um ambiente propício para a obtenção do conhecimento, aprendizado e pesquisa, além da troca de experiências, possibilitando a aprendizagem.

De acordo com Trevelin (2011) o processo de ensino é massificado fazendo com que reconhecer a discrepância entre as preferências individuais de aprendizagem dos estudantes, que podem ser diferentes e muitas vezes incompatíveis com o método de ensino utilizado pelo professor, tenha papel crítico no processo educacional e nas melhorias que possam advir.

Em decorrência da demanda de uma análise, devido aos diversos questionamentos trazidos pelo mundo acadêmico sobre as metodologias de ensino implementadas no Brasil, observa-se a necessidade de abordarmos o aprimoramento do ensino. Nesse artigo, especialmente, trataremos um foco para a pós-graduação *stricto sensu*, sendo essa regulamentada pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), uma instituição organizacional responsável pela avaliação, controle e monitoramento desses cursos, vinculada ao Ministério da Educação. Importante salientar que com as novas mudanças de conceitos que estão surgindo, demandas por cursos de pós-graduação *stricto sensu* na modalidade EaD (Ensino à Distância) estão sendo requeridos e as instituições têm estudado a possibilidade da implementação, abordando uma nova perspectiva de ensino na área acadêmica.

Entende-se também a necessidade de uma observação mais holística para os estilos de aprendizagem, que possibilitam planejar estratégias pedagógicas mais eficientes e eficazes em relação às necessidades dos estudantes, envolvendo inúmeras variáveis que se combinam de diferentes formas e estão sujeitas à influência de fatores externos, internos, individuais e sociais, além disso fornecem melhores oportunidades de aprendizado, dando assim, um novo sentido ao ensino.

Podemos enfatizar essas questões principalmente quando ocorrem situações contingenciais como na atual realidade brasileira, onde foi necessário mudar drasticamente as metodologias de ensino, devido ao processo de isolamento social que foi implementado no Brasil a partir da segunda quinzena de março de 2020 por conta da pandemia do coronavírus. Com isso, as aulas presenciais passaram a ser por videoconferência, sendo estabelecidas novas ferramentas e metodologias para o aprendizado.

O artigo tem como objetivo avaliar o comportamento e processo de aprendizagem por parte dos estudantes com relação ao modelo de aulas remotas, com base em um questionário proposto para discentes de um mestrado em administração de uma Universidade privada na turma de 2020.1.

O presente artigo visa demonstrar a importância da metodologia e análise dos modelos dos estilos de aprendizagem, voltados principalmente para os cursos de mestrado em administração no Brasil, demonstrando que pessoas diferentes tem estilos de aprendizado diferentes, com suas peculiaridades que são inerentes a mesma.

Os estilos de aprendizagem participam diretamente no processo do ensino, que é extremamente complexo, não se restringindo apenas à aquisição de respostas ou mesmo



de conhecimentos, mas envolvendo inúmeras variáveis que se combinam de diferentes formas e estão sujeitas à influência de fatores externos, internos, individuais e sociais (LOPES, 2002).

O trabalho se propõe a esclarecer, algumas ideias, análises e perspectivas dos principais modelos, como os de Kolb, Gregorc, Felder-Silverman, VARK e Dunn e Dunn, para explicação da importância da observação do estilo de aprendizagem, sendo que o método Inventário de Estilo de Aprendizagem de Kolb tem maior aplicação e divulgação entre todos citados. A partir desse contexto os programas de ensino superior poderão buscar a melhor metodologia de ensino a ser implementada, onde possa ocorrer o melhor e mais facilitado acesso e internalização do conhecimento por parte do aluno e a melhor didática por parte do professor.

Desta forma, torna-se importante avaliar como os estilos de aprendizagem são fatores determinantes para que as instituições de ensino superior e o corpo docente direcionem o ensino, estimulando o desenvolvimento e inúmeras competências acadêmicas.

Nesse contexto, o estudo, além desta introdução, conta com um referencial teórico sobre Estilos de Aprendizagem, os procedimentos metodológicos utilizados para a realização deste estudo, a análise dos dados obtidos através do estilo de aprendizagem dos alunos do mestrado em administração de uma instituição de ensino superior privada, e, por fim, as considerações finais deste artigo.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Os conceitos de estilos de aprendizagem propostos por Kolb, Gregorc, Felder-Silverman, Vark e Dunn e Dunn possuem uma grande relevância nos estudos acerca do ensino *stricto sensu* no Brasil, em especial, nas escolas de administração, como se propõe a estudar este artigo.

O processo de aprendizagem é complexo, por isso professores e alunos precisam de um ponto de partida para pensar em como se dá esse processo individualmente, e para isso existem inúmeros inventários que se propõem auxiliar nesta análise, conforme veremos neste tópico. Os estilos de aprendizagem mostram que são uma ferramenta valiosa nesse processo de adaptação e auxiliam o corpo acadêmico a planejar estratégia pedagógicas eficazes.

Professores e alunos confrontados com aulas desestimulantes e com baixo desempenho podem se tornar oponentes. Levando para o meio acadêmico *stricto sensu*, perderíamos futuros cientistas potencialmente capacitados.

O primeiro passo então é reconhecer que cada um aprende de uma forma diferente e aceitar que os estilos de aprendizagem são uma ferramenta importante para o docente. A seguir, vamos conhecer alguns teóricos que desenvolveram ferramentas para identificar os estilos de aprendizagem individual do aluno.

2.1 Kolb- Teoria da Aprendizagem experiencial

Diante da premissa que o método de aprendizado de um aluno pode ser diferente do método de ensino do professor, e compreendendo que o aprendizado "é o processo pelo qual o conhecimento é criado através da transformação da experiência"(KOLB, 1984), o teórico educacional David Kolb, em 1984, desenvolveu a Teoria de Aprendizagem Experiencial, baseada em estudos proeminentes de estudiosos como Kurt Lewin, John Dewey, Paulo Freire, Jean Piaget, entre outros.

Kolb (2005), afirma que o Inventário de Estilos de Aprendizagem é uma ferramenta educacional de pesquisa que permite identificar o índice de aprendizado individual de cada aluno, e, desta forma, auxilia o docente a desenvolver as melhores estratégias de ensino, obtendo um resultado mais assertivo no processo de aprendizado em sala de aula.

O Inventário é um exercício de auto-avaliação que analisa nove variáveis através de uma escala de quatro pontuações (1 a 4) que medem a ênfase de cada indivíduo relativo aos quatro índices de aprendizagem: Experiência Concreta (EC), Conceituação Abstrata (AC), Observação Reflexiva (OR) e Experiência Ativa. (EA).

- a) Experiência Concreta (EC) - está relacionada ao experimentar, dando ênfase às experiências pessoais.
- b) Conceituação Abstrata (AC) - está relacionada ao pensar, dando ênfase a lógica e sistemática.
- c) Observação Reflexiva (OR) - está relacionada ao refletir, dando ênfase aos julgamentos.
- d) Experiência Ativa. (EA) - está relacionada ao agir, dando ênfase a resolução de problemas.

A aprendizagem experiencial é um processo de construção de conhecimento que envolve uma tensão criativa entre as quatro estratégias de aprendizado que respondem às demandas contextuais. Esse processo é retratado como um ciclo em que o aluno “toca todas as bases” - experimentando, refletindo, pensando e agindo de forma recorrente, processo que responde à situação de aprendizagem e ao que está sendo aprendido (KOLB, 2005), ilustrado pela Figura1.

Figura 1 - Ciclo de Aprendizagem de Kolb.



Fonte: Adaptado de Kolb (1984).

Como resultado final, o Inventário de Aprendizagem apresenta o estilo de aprendizagem do aluno entre Divergente (observador), Assimilador (pensador), Convergente (examinador) e Acomodador (atuador) – conforme observado na Figura 2, e caberá ao professor determinar quais as melhores estratégias para serem trabalhadas com seu alunos, afinal, a sala de aula possui uma diversidade de pessoas, e conseqüentemente, uma diversidade de estilos.

Figura 2 - Atividades integradas ao processo de aprendizagem Kolb.

EXPERIÊNCIA CONCRETA	OBSERVAÇÃO REFLEXIVA	CONCEITUAÇÃO ABSTRATA	EXPERIMETAÇÃO ATIVA
Exemplos de aula	Perguntas para reflexão	Palestras	Exemplos de aula
Conjunto de problemas	Brainstorming	Papers	Laboratórios
Leituras	Discussões	Analogias	Estudo de caso
Filmes	Juris	Leituras de textos	Tarefas em casa
Simulações	Jornais	Projetos	Porjetos
Laboratórios		Modelos de construção	Trabalho de campo
Observações		Modelos críticos	
Trabalho de campo			

Fonte: Adaptado de Kolb (1984).

2.2 Gregorc- Delineador de Estilos

Anthony F. Gregorc (1979) procura compreender como as pessoas agem, percebem o mundo de determinada maneira e quais são as forças impulsoras essenciais de cada indivíduo. Em 1979, ele desenvolveu um modelo psicológico similar ao de Kolb, o Delineador de Estilos, que ficou conhecido como uma ferramenta de auto-análise.

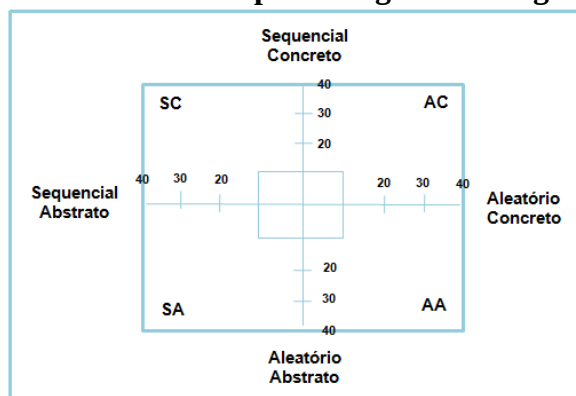
Gregorc (1985) acredita que o indivíduo nasce com uma predisposição para determinado tipo de aprendizagem e que ao longo da sua vida aprendem por um conjunto bipolar: experiências concretas e abstração.

As experiências concretas é onde se compreende a tangibilidade das informações através do uso dos sentidos físicos, enquanto a abstração compreende a intangibilidade das informações, é o uso da intuição.

Diante disso são definidas quatro dimensões, a Sequencial Abstrato, Sequencial Concreto, Aleatório Concreto e Aleatório Abstrato.

O teste do Delineador de Gregorc (1979) solicita que o indivíduo classifique por ordem dez conjuntos de quatro palavras (adjetivos) com uma pontuação que vai de 10 a 40, sendo a pontuação "10" a que menos lhe representa conforme descrito na Figura 3.

Figura 3- Modelo de aprendizagem de Gregorc.



Fonte: Adaptado de Gregorc (1979).

Gregorc (1979) sugere em sua teoria que, embora cada indivíduo possua uma representação/habilidade em cada uma das dimensões, a maioria dos indivíduos tendem a apresentar uma preferência por uma das dimensões.

A Figura 4 representa as atividades propostas para cada estilo de aprendizagem proposto por Gregorc (1979).

Figura 4 - Atividades propostas ao modelo de Gregorc (1979).

SEQUENCIAL CONCRETO	SEQUENCIAL ABSTRATO	ALEATÓRIO ABSTRATO	ALEATÓRIO CONCRETO
Listas	Palestras	Mapeamentos	Brainstorming
Planilhas	Esboços	Trabalho em grupo	Criando possibilidades
Esboços	Documentos	Cartoons	Estudo de caso
Gráficos	Leitura Longa	Música	Experiência prática
Mapas	Cds de Áudio	Humor	Mapeamentos
Demonstrações	Redação de relatórios	Discussão	Leitura Opcional
Excursões	Pesquisas	Interação Social	Simulações
Diagramas	Papers	Fazer entrevistas	Investigações
Fluxogramas		Revistas	Resolução de problemas

Fonte: Adaptado de Gregorc (1979).

2.3 Felder e Silverman- Índice de Estilos de Aprendizagem

Os teóricos Felder e Silverman (1988) desenvolveram o Índice de Estilos de Aprendizagem, uma ferramenta que avalia o indivíduo nas quatro dimensões propostas em seu modelo que visa capturar as diferenças mais relevantes entre o estilo de aprendizagem de alunos de engenharia, que pode ser amplamente aplicado a outras áreas de ensino.

Para os autores, os alunos têm diferentes forças e preferências na forma de aprendizagem, ou seja, isso comprova mais uma vez o que tratamos neste artigo, que os indivíduos possuem estilos de aprendizado diferentes.

Felder e Silverman (1988) propõem que existam quatro dimensões as quais os alunos possuem preferências. Alguns preferem trabalhar com informações concretas (fatos, dados experimentais), enquanto outros estão mais à vontade com abstrações (teorias, informação simbólica, modelos matemáticos). Alguns são parciais à apresentação visual de informações (fotos, diagramas, fluxogramas, esquemas, etc.) e outros aprendem mais com explicações verbais (Felder e Spurlin, 2005).

As quatro dimensões propostas são o Ativo ou Reflexivo, Sensitivo ou Intuitivo, Visual ou Verbal e Sequencial ou Global:

- a) Ativo: aprende na prática, gosta de trabalhar em grupo; Reflexivo: aprende refletindo, prefere trabalhar sozinho ou com um único parceiro.
- b) Sensitivo: pensador concreto, prático, prefere fatos e procedimentos; Intuitivo: pensador abstrato, inovador, prefere teorias e significados subjacentes.
- c) Visual: prefere representações visuais, como figuras, diagramas e fluxogramas; Verbal: prefere a escrita e fala.
- d) Sequencial: processo de pensamento linear, aprende em pequenas etapas; Global: processo de pensamento holístico.

2.4 Vark- Modelo de aprendizagem sensorial

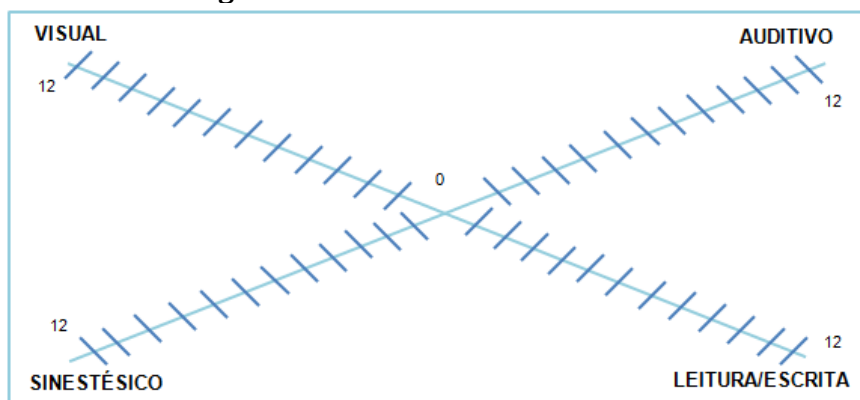
O modelo proposto por Neil Fleming em 1992, tem como objetivo ser uma ferramenta de diálogo sobre o aprendizado entre alunos e professores, podendo também ser um catalisador para o desenvolvimento das equipes de alunos, pois ao se pensar em

estratégias para ensinar diferentes grupos de alunos pode-se levar a uma variedade mais adequada e apropriada de aprendizagem e ensino (FLEMING, 2006).

O inventário Vark leva em consideração quatro diferentes dimensões sensoriais: visual, auditiva, leitura e escrita, e sinestésica e está ilustrado na Figura 5.

- a) **Visual:** são alunos que aprendem melhor visualmente e preferem utilizar imagens, ferramentas simbólicas, gráficos e listas para manter a taxa de avanço na aprendizagem, bem como montar mapas mentais. São capazes de explicar a outras pessoas desenhando. São facilmente distraídos por movimentos e ações.
- b) **Auditiva:** são os alunos que aprendem ouvindo e preferem aulas no padrão de palestras, discussões e diálogos. São pessoas que podem se lembrar de algum assunto por meio de leitura em voz alta. São facilmente distraídos por meio de sons.
- c) **Leitura/Escrita:** são alunos que preferem a leitura de textos, fazem anotações das aulas e estudam por elas.
- d) **Sinestésico:** são pessoas que aprendem através da combinação de várias funções sensoriais, enfatizam mais as experiências de aprender algo, são ativos e gostam de se movimentar, são rápidos no aprendizado.

Figura 5- Modelo de VARK.



Fonte: Adaptado de Fleming (2001).

A partir do resultado do inventário é possível os professores traçarem as melhores estratégias de ensino em sala de aula, conforme a Figura 6.

Figura 6- Estratégias de ensino do Modelo de VARK.

VISUAL	AUDITIVO	LEITURA/ESCRITA	SINESTÉSICO
Diagramas	Debates, palestras	Livros, textos	Estudo de caso
Gráficos/Imagens	Discussões	Folhetos	Modelos de Trabalho
Aula expositiva	Conversas	Leitura de artigos	Palestrantes convidados
Vídeos	Cds de Áudio	Comentários escritos	Demonstrações
Resolução de exercícios	Áudio e Vídeo	envolvimento de resur	Atividade Física
Pesquisa na Internet	Seminários	Ensaio	Resolução de exercícios
Aulas práticas	Música	Múltipla escolha	Palestras
Projeções (slides)	Dramatização	Bibliografias	Aulas práticas

Fonte: Adaptado de Fleming (2001).

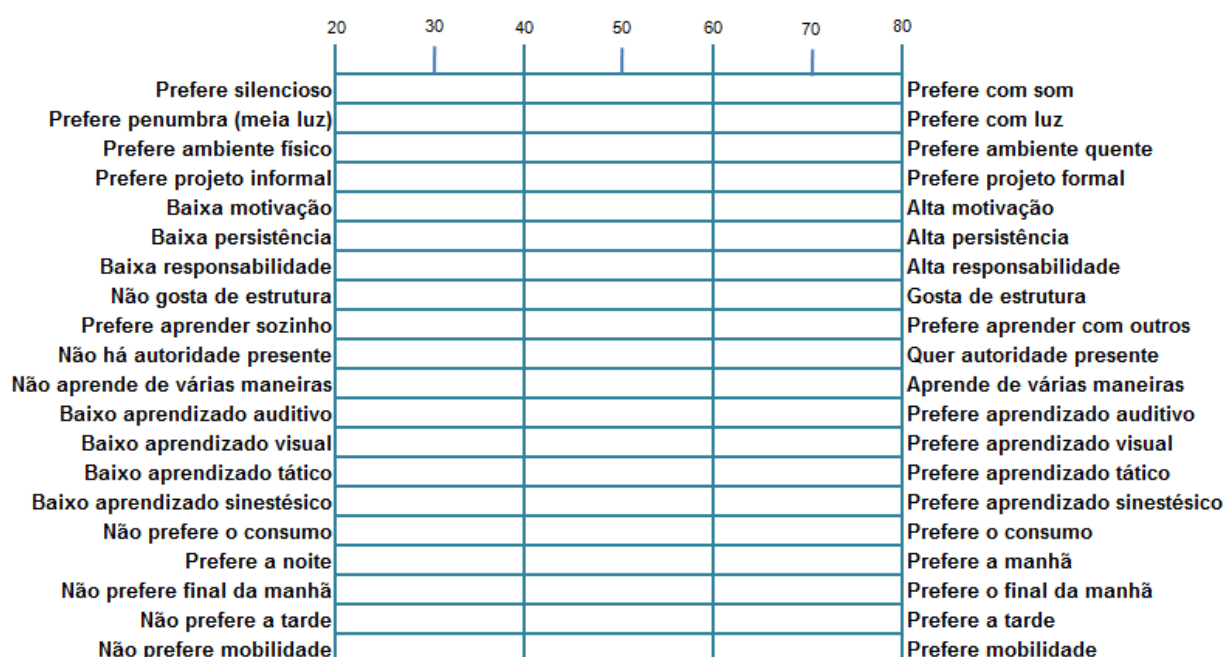


2.5 Dunn e Dunn

O modelo de aprendizagem proposto por Dunn e Dunn (1982) possui elementos de classificação que indicam que os alunos são afetados/estimulados pelo: ambiente (sons e iluminação, conforto, etc.), emoção (motivação, responsabilidade, persistência, etc.), preferências sociológicas (aprender sozinho, em dupla ou em grupo), características físicas (horário do dia mais produtivo, deslocamento até a sala de aula, aulas em laboratório, etc.) e características psicológicas (forma como recebem as informações e sequências lógicas).

O modelo funciona através de uma pontuação que vai de 20 a 80, sendo que a pontuação entre 40 e 60 é considerada como baixa preferência, conforme a Figura 7:

Figura 7- Modelo de aprendizagem Dunn e Dunn



Fonte: Adaptado de Dunn; Dunn e Price (1982).

2.6 Estudos Correlatos

Para contextualizar o artigo é importante conhecer e observar estudos que discutem sobre o tema estilos de aprendizagem identificando seus objetivos e conclusões.

No Quadro 1 apresenta-se os estudos relacionados a Estilos de Aprendizagem publicados em eventos de Administração conceituados no país como o Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (EnANPAD) e Encontro de Ensino e Pesquisa em Administração e Contabilidade (EnEPQ), demonstrando a evolução da pesquisa nos últimos anos do item abordado.

Quadro 1- Estudos correlatos apresentados na AnPAD e EnEPQ entre os anos de 2018 e 2019 em ordem decrescente.

ANO	AUTORES	ARTIGO	OBJETIVOS	CONCLUSÕES



2019	SHIMITT, T. <i>et al.</i>	Estilos de aprendizagem e de decisão e o sistema de aprendizagem: o uso de jogos de empresas como estratégia de ensino	Analisar a relação dos estilos de aprendizagem e de decisão no aprendizado dos discentes, utilizando jogos de empresas em um ambiente de aprendizagem.	Os discentes melhoram o aprendizado na estratégia de ensino jogos de empresas a medida que adquirem mais conhecimento, compreendem a prática de um gestor e refletem sobre suas ações no processo.
2019	PEREIRA, G.C <i>et al.</i>	Estilos de Aprendizagem e Desempenho Acadêmico: um estudo com discentes dos cursos de Administração e Ciências Contábeis	Analisar a relação entre os estilos de aprendizagem e o desempenho acadêmico dos discentes dos cursos de Administração e Ciências Contábeis.	Os resultados apontaram que o estilo predominante do curso de Administração e de Ciências Contábeis foi o estilo assimilador. Ainda se verificou oscilações no desempenho acadêmico dos discentes do curso de Administração, porém sem diferenças expressivas.
2018	WOLLINGER, H.; MARTINS, Z.B.; MARINHO, S.V.	Relação entre Estilos de Aprendizagem e a Percepção das Competências Adquiridas: Um Estudo com Discentes do Curso de Graduação em Ciências Contábeis	Analisar a relação entre os Estilos de Aprendizagem e as Competências individuais adquiridas, segundo a perspectiva dos acadêmicos do curso de graduação em Ciências Contábeis.	A maioria dos discentes do curso de Ciências Contábeis possui como habilidades predominantes na aprendizagem a conceituação abstrata e a observação reflexiva, o que caracteriza um raciocínio indutivo para estes alunos.
2018	OLIVEIRA, M.A.; PACHÊCO, E.A.; TEIXEIRA, R.L.G.	Associação dos Estilos de Aprendizagem e a Evolução do Conhecimento: um Estudo com Participantes de um Jogo de Empresas	Analisar a associação entre os estilos de aprendizagem e a evolução do processo cognitivo dos estudantes de disciplinas mediadas pela técnica do jogo de empresas	Verificou-se indícios da existência de associação entre os estilos de aprendizagem e a evolução do processo cognitivo, destacando-se pelas notas os grupos com estilos Convergentes e Assimiladores.

Fonte: Elaborado pelos autores.

No Quadro 2 verificamos a evolução de alguns estudos relacionados tanto ao Estilo de aprendizagem quanto ao ensino à distância nos últimos anos.



Quadro 2 - Estudos correlatos selecionados entre os anos de 2015 e 2019 em ordem crescente.

ANO	AUTORES	ARTIGO	OBJETIVOS	CONCLUSÕES
2015	SILVA, D. M. <i>et al.</i>	Estilos de aprendizagem e desempenho acadêmico na Educação a Distância: uma investigação em cursos de especialização.	Identificar se os estilos de aprendizagem impactam o desempenho acadêmico nas atividades de avaliação online e presencial na modalidade de Educação a distância.	O desempenho acadêmico dos estudantes da amostra, foi impactado positivamente apenas pelo estilo de aprendizagem Reflexivo, presente em 47,8% dos estudantes mapeados, e os demais estilos de aprendizagem não impactaram o desempenho. Observou-se que as médias das notas das atividades de avaliação online são maiores que as médias das notas das atividades de avaliação presencial
2015	LEMOS, E.C.; AMARAL, L.A.M.; OLIVEIRA, L.R.M.	Utilização de estilos de aprendizagem no desenvolvimento de ambientes virtuais voltados à educação a distância.	Estudar o impacto dos estilos de aprendizagem quando aplicados em um curso EAD.	Com o levantamento também é constatado que, em virtude da capitalização dos estilos, como um indivíduo não é caracterizado apenas por um estilo de aprendizagem, o desenvolvimento deve levar em conta essa distinção. Uma forma interessante de se trabalhar com essas particularidades no ambiente virtual é com a utilização de grupos e agrupamentos inserindo os indivíduos nos espaços de trabalho onde mais se identificam.
2016	GOMES, G.R.S.	Os vínculos entre os estilos de aprendizagem e a predileção de alunos em relação às áreas de conhecimento da administração	Analisar a existência dos possíveis vínculos entre estilos de aprendizagem e as predileções dos alunos em relação às áreas de conhecimento do curso de administração.	A maioria da amostra possui estilo de aprendizagem assimilador e predileção pelas áreas de recursos humanos e marketing.
2018	GOMES FILHO, D.M.	Estilos de aprendizagem, aceitação e uso efetivo de ambientes virtuais de aprendizagem: um estudo no curso de administração pública EAD	Compreender as possíveis relações entre os estilos de aprendizagem e a teoria unificada de aceitação e uso efetivo de tecnologias representada pelo uso dos Ambientes Virtuais de Aprendizagem por discentes do curso superior em Administração Pública na modalidade EAD da UNIVASF.	Identificou-se que o estilo predominante foi convergente seguido pelo assimilador e as correlações estatística foram insuficientes para comprovação das hipóteses testadas. Percebeu-se que a hipótese sobre atitude em relação ao uso da tecnologia não ter influência na intenção comportamental foi refutada, sugerindo o retorno da variável em estudos na EAD.
2019	LIZOTE, S.A. <i>et al.</i>	Learning styles, academic performance and teaching evaluation	Analisar a relação entre os estilos de aprendizagem com o desempenho acadêmico em estudantes de Ciências Contábeis e com a avaliação sobre os docentes.	Os resultados mostraram a predominância do estilo e do convergente (43,6%), seguido do assimilador (40,1%) no modelo de Kolb (1984).

Fonte: Elaborado pelos autores.

2.7 Mestrados em administração no Brasil



De acordo com os dados divulgados pela CAPES (2019), correspondentes à situação da pós-graduação brasileira, há 182 programas de pós-graduação em Administração no país, incluindo os cursos de mestrado e doutorado acadêmicos e profissionais.

Desses, 43 são programas de mestrado acadêmico e 73 são de mestrado profissionalizante. Dos programas, 61 possuem tanto o curso de mestrado como o de doutorado acadêmico e 5 de mestrado e doutorado profissionalizante (CAPES, 2019).

Esses programas possuem 104 mestrados acadêmicos e 78 mestrados profissionalizantes conforme dados da Tabela 1.

Tabela 1. Dados quantitativos de Pós-Graduação *stricto sensu* regulamentadas pela Capes.

PÓS GRADUAÇÃO STRICTO SENSU EM ADMINISTRAÇÃO	TOTAL	MESTRADO ACADÊMICO	MESTRADO PROFISSIONAL	MESTRADO E DOUTORADO ACADÊMICOS	MESTRADO E DOUTORADO PROFISSIONALI ZANTES
Nº DE PROGRAMAS	182	43	73	61	5
Nº DE CURSOS DE MESTRADO	182	104	78	-	-

Fonte: Portal Capes, 2020.

Segundo dados da CAPES (2019), no Brasil ainda não existem Mestrados à distância, no entanto a Capes tem recebido propostas para regularização desta modalidade. Em agosto de 2019 foram recebidos os primeiros pedidos para a criação de cursos de pós-graduação *stricto-sensu* a distância. Das 665 demandas entregues para a Avaliação de Propostas de Cursos Novos, 17 são para mestrados a distância.

A modalidade foi instituída pelo Decreto nº 9.057 de 2017 e normatizada pela Resolução nº 7 da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação. Desde então a CAPES aprofundou os estudos sobre educação a distância e publicou a Portaria nº 90 de 2019 que regulamenta o tema. Um dos focos principais do grupo de trabalho criado para debater o tema foi a manutenção da qualidade.

Com a criação de mestrados EaD será possível facilitar a interiorização da pós-graduação no Brasil, diminuindo a necessidade de deslocamento e permanência dos estudantes nos grandes centros.

A CAPES (2019) afirma ainda que outro ponto a ser impulsionado com os mestrados a distância é a formação continuada de professores, melhorando a qualidade do ensino básico no país. O ensino à distância é uma demanda da comunidade acadêmica. Das 17 propostas apresentadas, duas foram na área de Ciências da Vida, nove em Humanas, uma proposta na Exatas e cinco propostas na área Multidisciplinar.

Os mestrados a distância deverão fazer de forma presencial estágios obrigatórios, seminários integrativos, práticas profissionais, avaliações presenciais, pesquisas de campo e atividades de laboratórios. Cada programa deverá ter um regulamento com estratégias para evitar fraudes nas avaliações, critérios para manutenção da qualidade do programa, estrutura curricular, entre outros pontos (CAPES, 2019).

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS



Quanto ao objetivo a pesquisa é descritivo-exploratória e documental. Como abordagem adotou-se o método qualitativo. Uma pesquisa descritivo-exploratória coloca o pesquisador diante do objeto de estudo, buscando explorá-lo com o objetivo de descrever as características de uma população ou fenômeno. Ao aprofundá-las é possível estabelecer relações de dependência entre variáveis, generalizando resultados (GIL, 2008).

O procedimento de coleta de dados processou-se com o auxílio da pesquisa de campo junto a 19 mestrandos em Administração de uma Instituição de Ensino Superior Privada. Os dados foram coletados junto aos discentes entre março e abril de 2020 através de formulários criados no Google Forms. O modelo proposto para a pesquisa apresenta como variáveis independentes: o tempo de curso, o gênero, a idade. A variável dependente é o estilo de aprendizagem. O protocolo de identificação do estilo de aprendizagem utilizado na pesquisa foi o proposto por Kolb (1984).

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

Em uma turma do curso de Mestrado de Administração com 19 alunos matriculados, obteve-se um total de respostas do teste de 16 (84,21%) questionários válidos, a Tabela 2 apresenta o perfil da amostra.

Tabela 2 – Caracterização do perfil da amostra.

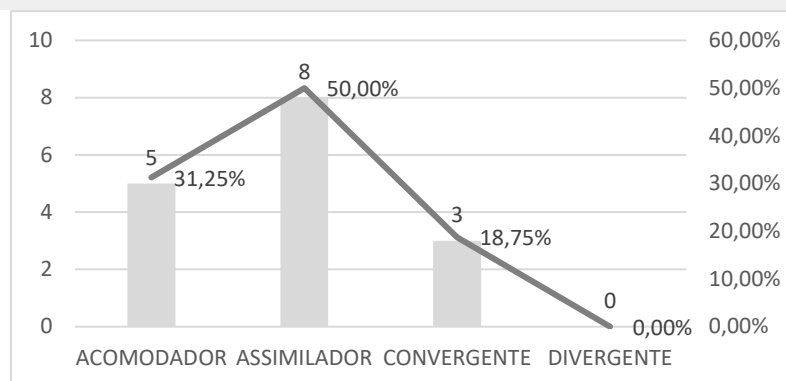
VARIÁVEL	CATEGORIA	%
GÊNERO	FEMININO	31,25%
	MASCULINO	68,75%
	OUTROS	0%
FAIXA ETÁRIA	30- 39 anos	50%
	40 a 49 anos	37,5%
	50 a 59 anos	12,5%
TEMPO DE CURSO	ATÉ 3 MESES	75%
	ACIMA DE 3 MESES	25%

Fonte: Elaborado pelos autores.

Conforme dados da Tabela 2, observa-se que a maioria dos mestrandos são do gênero masculino (86,75%) e 50% estão na faixa etária entre 30 e 39 anos. A faixa etária variou de 30 anos a 52 anos. Quanto ao tempo de curso a maioria (75%) ingressou no ano de 2020 como alunos regulares, os demais já estavam matriculados anteriormente como alunos especiais, passando para alunos regulares no ano de 2020.

Em seguida, foi analisado o estilo de aprendizagem dos mestrandos utilizando o Teste de Aprendizagem proposto por Kolb (1984). O Gráfico 1 ilustra a divisão da amostra dentre os estilos de aprendizagem Assimilador, Acomodador, Convergente e Divergente.

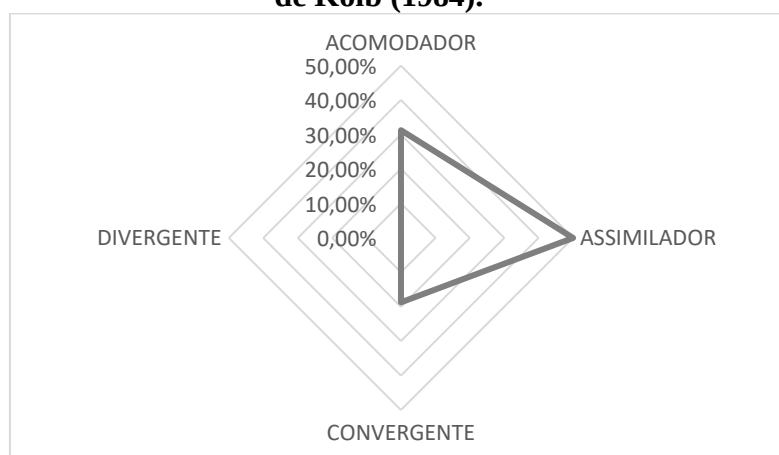
Gráfico 1 – Estilos de aprendizagem dos mestrandos segundo Teste de aprendizagem de Kolb (1984).



Fonte: Elaborado pelos autores.

Pode-se observar que o estilo de aprendizagem predominante entre os mestrandos avaliados é o assimilador (50%) seguido do acomodador (31,25%). A Figura 8 traz uma representação gráfica dessa predominância do estilo assimilador.

Figura 8- Estilos de aprendizagem dos mestrandos segundo Teste de aprendizagem de Kolb (1984).



Fonte: Elaborado pelos autores.

Estes resultados assemelham-se aos encontrados no estudo de Pereira *et al* (2019) que avaliaram os estilos de aprendizagem de estudantes de cursos de graduação em Administração e Ciências Contábeis e encontraram predominância do estilo assimilador. Wollinger, Martins e Marinho (2018) também encontraram em seu estudo que a maior parte dos respondentes da amostra possui estilo assimilador (53,70%). Os assimiladores se destacam pelo raciocínio indutivo, são capazes de criar modelos teóricos e elaborar explicações racionais simplificadas para diversas observações realizadas (SILVA; CANDELORO E LIMA, 2013).

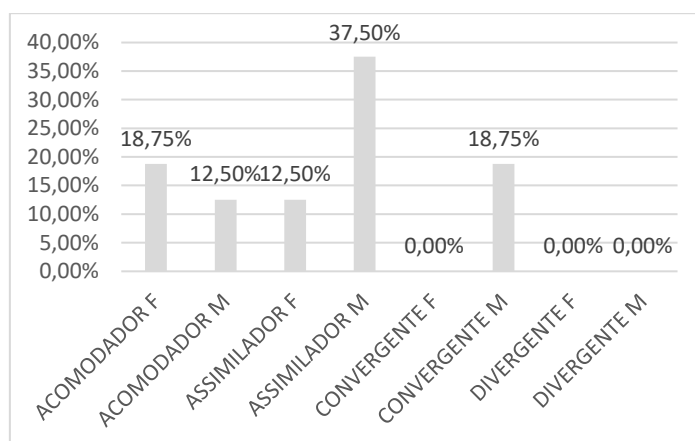
De acordo com Basílio e Vasconcelos (2011) os portadores deste estilo aprendem basicamente por observação reflexiva e conceituação abstrata. Destacam-se por seu raciocínio intuitivo e por uma habilidade para criar modelos abstratos e teóricos. Preocupam-se menos com o uso prático das teorias que os convergentes. Percebem uma ordenação ampla e as ordenam logicamente. Interessam-se pela ressonância lógica de uma ideia do que pelo seu valor prático. Em certas ocasiões interessa-se mais pelas ideias do que pelas pessoas.



Alver *et al* (2013) em seu estudo sobre estilos de aprendizagem com alunos do curso de Administração encontrou resultados distintos, onde a predominância foi do estilo de aprendizagem convergente (41,4%) seguido do assimilador (33,3%).

Já no Gráfico 2, ilustra a divisão por gêneros feminino (F) e masculino (M) dos estilos de aprendizagem dos discentes. Onde predomina no gênero masculino o estilo assimilador e no gênero feminino o estilo acomodador.

Gráfico 2 – Estilos de aprendizagem dos mestrandos segundo Teste de aprendizagem de Kolb (1984) dividido por gênero.



Fonte: Elaborado pelos autores.

O estilo acomodador tem como característica aqueles que aprendem, sobretudo, fazendo coisas, aceitando desafios, tendendo a atuar mais pelo que sentem do que por uma análise do tipo lógica (CERQUEIRA,2008). Segundo KOLB (1984), encontram-se com frequência inseridos no ambiente corporativo dos negócios. São bancários, administradores, políticos, gerentes, vendedores, entre outros.

No estudo de Pereira *et al* (2019) observou-se que no curso de Administração, o estilo de aprendizagem assimilador representou 48% da amostra de discentes do gênero feminino já no curso de Ciências Contábeis no gênero feminino predominou o estilo convergente (54%). Já para o gênero masculino, o estudo de Pereira *et al* (2019) mostrou que 46% dos discentes do curso de Administração e 58% dos discentes de Ciências Contábeis tinham o estilo de aprendizagem assimilador.

Observando-se a faixa etária da amostra por gênero, para o feminino identificou-se que o estilo de aprendizagem acomodador (AC) é prevalente nas faixas etárias entre 30 e 39 anos (29%) e entre 40 e 49 anos (29%). Já para o estilo assimilador (AS) a predominância é na faixa etária entre 40 e 49 anos (14%) e 50 e 59 anos (14%). O estilo convergente (CV) não foi contemplado para esse gênero e o divergente (DV) não foi resultado para nenhuma das amostras estudadas.

Já para o gênero masculino identificou-se que o estilo de aprendizagem acomodador (AC) é prevalece na faixa etária entre 30 e 39 anos (18%). O estilo assimilador (AS) a predominância é na faixa etária entre 40 e 49 anos (37%). O estilo convergente somente obteve representação na faixa etária de 30 a 39 anos (27%) sendo o segundo estilo predominante entre os mestrandos do gênero masculino.

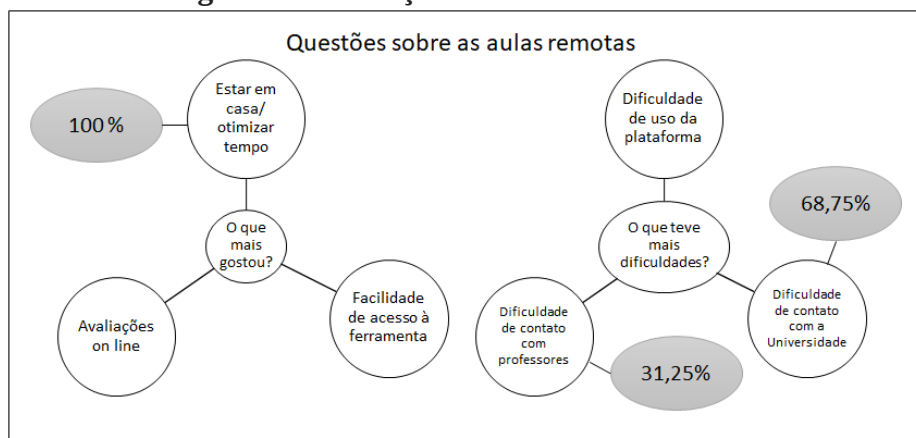
O estilo convergente apareceu em resultados somente do gênero masculino, como o segundo mais predominante. Estudantes com esse estilo de aprendizagem atuam melhor nas situações em que existe uma única resposta correta. Outro ponto forte é a

aplicação prática das ideias, também utilizam o raciocínio hipotético dedutivo, definem bem os problemas e tomam decisões (BASÍLIO; VASCONCELOS, 2011).

Outros pontos considerados no estudo foram sobre a adaptação em aulas remotas que tiveram início logo após a pandemia do coronavírus que levou ao país decretar medidas de isolamento social e com isso o fechamento das Universidades em março de 2020. A remodelagem do formato de aulas do curso de Mestrado em Administração surpreendeu tanto as Universidades quanto os professores e discentes. Desde então cursos de pós-graduação *stricto sensu* não poderiam ser ministradas de forma *online* já que como já discutido na fundamentação teórica, a CAPES ainda não autorizou estes cursos em modalidade à distância.

Esta mudança pode interferir no processo de aprendizagem dos discentes e ter uma relação direta com seu estilo de aprendizagem. Desta forma os mestrandos foram questionados sobre o que mais gostaram nessa modalidade de aulas e o que consideraram como desafios conforme ilustra a Figura 9.

Figura 9 - Avaliação sobre aulas remotas.



Fonte: Elaborado pelos autores.

Podemos observar na Figura 9 que o que agrada 100% os mestrandos nas aulas remotas é a facilidade de estar em casa e otimizar tempo, como por exemplo no deslocamento pra a Universidade que para alguns está fora da rota de sua residência. Já para as dificuldades encontradas nesta modalidade de aulas foi apontado a dificuldade de contato com a Universidade, já que os setores estão funcionando em *home office*, representando 68,75% das respostas dos mestrandos e a dificuldade de contato com os professores (31,25%).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta investigação tem como objetivo avaliar o comportamento e processo de aprendizagem por parte dos mestrandos em administração de uma universidade privada com relação ao modelo de aulas remotas.

Os estilos de aprendizagem são bastante eficazes na construção do conhecimento pois considera individualmente a forma de aprendizagem.

Nas aulas remotas pode ser explorado mais individualmente os estilos de aprendizagem já que além de aulas expositivas, contemplam ferramentas tecnológicas.

No entanto, é necessário que os professores sejam treinados a desenvolver conteúdos digitais e que dominem as ferramentas que utilizam e com isto facilitar a



implementação de mecanismos que possibilitem que os estilos de aprendizagem sejam diferenciados nesta modalidade de aulas.

Com os resultados obtidos, observa-se que a maioria dos mestrandos possuem o estilo de aprendizagem assimilador (50%) e acomodador (31,25%), desta forma o desenvolvimento das aulas remotas devem pautar estratégias para melhor atender estes estilos.

A autora Trevelin (2011), sugere que para o estilo assimilador, as técnicas devem privilegiar a apresentação informal de dados, informações e conhecimento. Para tanto, podem ser utilizadas: palestras, visitas técnicas, participação em seminários e congressos, aulas expositivas, exibição de filmes e simulação.

Já para o estilo acomodador, sugere-se o uso de técnicas de solução de problemas, ou seja, um problema é apresentado e o estudante, com o conteúdo aprendido deve ser capaz de chegar à solução do problema, isso acontece quando o professor entrega lista de exercícios. Outras técnicas como os jogos de empresas baseados na teoria da decisão e da negociação também induzem o discente à prática e a aprendizagem baseada em problemas (PBL) onde o pensamento crítico pode ser encorajado e argumentos levantados, ideias podem ser construídas de maneira criativa, permitindo a análise coletiva de problemas que espelhem a prática profissional futura (TREVELIN, 2011).

Percebe-se que é preciso aumentar a amostra do estudo para obter resultados mais precisos. No entanto, com esta investigação pode-se destacar a importância da determinação dos estilos de aprendizagem de mestrandos para a condução de aulas remotas que favoreçam o processo de aprendizagem. Com isto espera-se contribuir para que adaptações de aulas remotas sejam executadas e assim construir expectativas e ideias para a elaboração de um modelo de programa de pós-graduação *stricto sensu* baseado no ensino à distância.

REFERÊNCIAS

ALVER, R. A. et al. Relações entre estilos de aprendizagem e a autopercepção de competências profissionais em alunos concluintes do curso de graduação em administração da UFC. In: IV EnEPQ, 2013, Brasília. **Anais ...** Distrito Federal: EnEPQ, nov. 2013.

BASÍLIO, V.B; VASCONCELOS L. Estilos de Aprendizagem e Desempenho Acadêmico: Um estudo dos alunos de administração da FEA – USP. In: XIV SemeAd, Seminários em Administração, 2011, São Paulo. **Anais ...** São Paulo: SemAd, out. 2011. CAPES, CAPES recebe primeiras propostas de mestrado EaD. **CAPES**, set. 2019. Disponível em: <https://www.capes.gov.br/36-noticias/9791-capes-recebe-primeiras-propostas-de-mestrado-ead>. Acesso em 26 abr 2020.

CERQUEIRA, T.C.S. Estilos de aprendizagem de Kolb e sua importância na educação. **Revista de Estilos de Aprendizaje**, nº1, vol 1. 2008.

DUNN, R.; DUNN, K.; PRICE, G. E. Productivity environmental preference survey. Lawrence, KS: **Price Systems**, 1982.

FELDER, R. M. Reaching the Second Tier: learning and teaching styles in College Science Education. **J. Coll. Sci Teaching**, v.23, n.5, p.286-290, 1993.



FELDER, R. M.; SILVERMAN, L. K. Learning styles and teaching styles in engineering education. **International Journal of Engineering Education**, Ontario, v. 78, n. 7, p. 674–681, 1988.

FELDER, R. M; SPURLIN, J. Applications, reliability and validity of the index of learning styles. **International Journal on Engineering Education**, v. 21, n. 1, p. 103-112, 2005.

FLEMING, N. D. **Teaching and learning styles: VARK strategies**. Christchurch, New Zealand: N. D. Fleming, 2001.

FLEMING, N., AND BAUME, D. Learning Styles Again: VARKing up the right tree!, *Educational Developments*, **SEDA** Ltd, Issue 7.4, Nov. 2006, p4-7. 2006.

GIL, A. C. Como elaborar projetos de pesquisa. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOMES FILHO, D. M. **Estilos de aprendizagem, aceitação e uso efetivo de ambientes virtuais de aprendizagem: um estudo no curso de administração pública EAD**. 2018. 143f. Dissertação (Mestrado) – Departamento de Ciências Administrativas. Universidade Federal de Pernambuco- UFPE, Recife, 2018.

GOMES, G.R.S. **Os vínculos entre os estilos de aprendizagem e a predileção de alunos em relação às áreas de conhecimento da administração**. 2016.138 f. Dissertação (Mestrado) – Departamento de Administração. Universidade Federal da Paraíba- UFPB, João Pessoa, 2016.

GREGORC, A. F. **Inside styles: beyond the basics**. Maynard, MA: Gabriel Systems, 1985.

GREGORC, A. F. **Learning/teaching styles: their nature and effects**. NASSP Monograph, 1979.

KOLB, A. Y., & KOLB, D. A. Learning styles and learning spaces: Enhancing experiential learning in higher education. **The Academy of Management Learning and Education**, 4(2), 193–212. 2005.

KOLB, D. A. **Experimental learning: experience as the source of learning and development**. New Jersey: Prentice-Hall, Englewood Cliffs, 1984.

LEMOS, E. C.; AMARAL, A.M.; OLIVEIRA, R.M. Utilização de estilos de aprendizagem no desenvolvimento de ambientes virtuais voltados à educação a distância. **Revista de Estilos de Aprendizagem**. v. 8, n15, 2017.

LIZOTE,S.S. et al. Learning styles, academic performance and teaching evaluation. **Revista Catarinense da Ciência Contábil**, , Florianópolis, SC, v. 18, 1-15, 2019.

LOPES, W. M. G. ILS – **Inventário de estilos de aprendizagem de Felder-Soloman: investigação de sua validade em estudantes universitários de Belo Horizonte**. 2002. 85f.



Dissertação (Mestrado) – Pós Graduação em Engenharia da Produção. Universidade Federal de Santa Catarina- UFSC, Florianópolis, 2002.

OLIVEIRA,M.A.; PACHÊCO,E.A.; TEIXEIRA, R.L.G. Associação dos Estilos de Aprendizagem e a Evolução do Conhecimento: um Estudo com Participantes de um Jogo de Empresas. In: IX EnEPQ, 2018, Porto Alegre. **Anais ...** Rio Grande do Sul: EnEPQ, mai. 2018.

PEREIRA, G.C. et al. Estilos de Aprendizagem e Desempenho Acadêmico: um estudo com discentes dos cursos de Administração e Ciências Contábeis. In: XLIII Encontro da ANPAD, 2019, São Paulo. **Anais ...** São Paulo: ANPAD, out.2019.

SCHMITT,T. et al. Estilos de aprendizagem e de decisão e o sistema de aprendizagem: o uso de jogos de empresas como estratégia de ensino. In: XLIII Encontro da ANPAD, 2019, São Paulo. **Anais ...** São Paulo: ANPAD, out.2019.

SILVA, C.C.S.S.; CANDELORO, M.;LIMA, M. C. Estratégias de ensino orientadas pelos estilos de aprendizagem dos estudantes de graduação em Administração. In: IV EnEPQ, 2013, Brasília. **Anais ...** Distrito Federal: EnEPQ, nov. 2013.

SILVA, D. M. et al. Estilos de aprendizagem e desempenho acadêmico na Educação a Distância: uma investigação em cursos de especialização. **Revista Brasileira de Gestão de Negócios**, São Paulo, v. 17, n. 57, jul./set. 2015.

TREVELIN, A.T.C. Estilos de aprendizagem de Kolb: estratégias para a melhoria do ensino-aprendizagem. **Revista de Estilos de Aprendizagem**, nº7, v. 4, abril de 2011.

WOLLINGER, E.; MARTINS, Z. B.; MARINHO, S. V. Relação entre Estilos de aprendizagem e a Percepção das Competências Adquiridas: Um Estudo com Discentes do Curso de Graduação em Ciências Contábeis. In: XLII Encontro da ANPAD, 2018, Curitiba. **Anais ...** Paraná: ANPAD, out.2018.



**EIXO 07 – QUEM TEM MEDO DO CÁRCERE? A URBIS E OS
DIREITOS HUMANOS EM ESPAÇOS DE CONFINAMENTO
PENAL: BRASIL (SALVADOR, FORTALEZA, CAMPO GRANDE),
PORTUGAL E ESPANHA REFLETEM SUAS EXPERIÊNCIAS NO
CENÁRIO DA PANDEMIA**



O Poder Disciplinar como Mecanismo de Controle Social: um breve estudo à ótica do pensamento de Michel Foucault

Disciplinary Power as a Mechanism of Social Control: a brief study from the perspective of Michel Foucault's thought

Joanemily Maria Ribeiro Alves

Mestranda em Desenvolvimento Regional e Urbano, UNIFACS, Brasil.
Bolsista da Fundação de Amparo à Pesquisa da Bahia, FAPESB, Brasil.
E-mail: joane.malves@hotmail.com

José Euclimar Xavier de Menezes

Pós - Doutor em Filosofia Contemporânea, Pontifícia Università Lateranensi, Roma.
Professor do Programa de Stricto Sensu PPDRU e Direito, UNIFACS, Brasil.
E-mail: jose.menezes@unifacs.br

Resumo

O presente artigo visa apresentar análises de Michel Foucault referente à formação da sociedade disciplinar e o funcionamento das formas de vigilância e punição em nosso corpo social. A metodologia utilizada é uma revisão bibliográfica que utilizou como principal referencial teórico as obras Vigiar e Punir, Segurança, Território e População e Microfísica do Poder. Com relação aos objetivos da pesquisa será de caráter exploratório, pois deseja auferir quais argumentos fundamentam o debate em relação à eficácia das técnicas disciplinares na formação de uma sociedade civilizada. Trazer a discussão a problemática suscitada nesta pesquisa, assim, indagamos se: Os procedimentos disciplinares somados às novas tecnologias de vigilância e sanção, de fato ajudam a moldar este ser social útil e produtivo? As reflexões sobre os resultados desta pesquisa vão além de atender a finalidade de expandir o conhecimento à respeito da temática, também ajudou a: (i) demonstrar que o poder pertence a todos na sua devida proporção, (ii) demonstrar que poder é uma rede de mecanismo no qual ninguém escapa, e por fim, (iii) que os dispositivos disciplinares são recursos para o bom adestramento.

Palavras-chaves: Poder, Disciplina, Controle Social e Foucault.

Abstract

This article aims to present analyses by Michel Foucault regarding the formation of disciplinary society and the functioning of forms of surveillance and punishment in our social body. The methodology used is a bibliographic review that used as the main theoretical framework the works Monitor and Punish, Security, Territory and Population and Microphysics of Power. With regard to the objectives of the research, it will be exploratory, because it wishes to assess which arguments support the debate regarding the effectiveness of disciplinary techniques in the formation of a civilized society. Bringing the discussion to the problem raised in this research, thus, we ask if: Do the disciplinary procedures added to the new surveillance and sanctioning technologies, in fact, help to shape this useful and productive social being? The reflections on the results of this research, in addition to meeting the purpose of expanding knowledge about the theme, also helped to: (i) demonstrate that power belongs to everyone in its proper proportion, (ii) to demonstrate that power is a network



of mechanism in which no one escapes, and finally, (iii) that disciplinary devices are resources for good training.

Keywords: Power, Discipline, Social Control and Foucault.

1 INTRODUÇÃO

A referida pesquisa traz uma abordagem geral a respeito da noção de poder, em especial o disciplinar tomando como base o pensamento Foucaultiano. Sendo assim, o objetivo desse estudo é fazer uma análise das obras de Foucault para melhor compreender a temática poder e seus mecanismos disciplinares. Visando responder a problemática, ora suscitada: Os procedimentos disciplinares somados às tecnologias de vigilância e sanção, de fato ajudam a moldar este ser social útil e produtivo?

O artigo organiza-se em três tópicos. O primeiro descreve a ideia de poder na visão de Michel Foucault. Deixando claro que não será, apenas, uma conceituação de poder. A proposta fim da investigação Foucaultiana, nas palavras de Hausman (2001) é estudar os procedimentos e técnicas utilizadas em diferentes contextos institucionais para agir sobre o comportamento dos indivíduos tomados isoladamente ou em grupo, para formar, dirigir e modificar sua maneira de portar-se.

O segundo tópico aborda o poder disciplinar propriamente dito e suas formas disciplinares. Contudo, para melhor compreensão foi retirado das obras de Foucault exemplos que facilitem a elucidação da tese. A exclusão dos leprosos explica como deve ser aplicado os mecanismos legais; o enquadramento da peste é um caso a ser disciplinado, corrigido, vigiado (ARAÚJO, 2009). Silva (2019) fala que a noção foucaultiana de disciplina também pode ser inscrita numa literatura que se debruça sobre o vínculo entre racionalização e dominação.

Adiante, no terceiro tópico é o momento de comentar sobre o surgimento da sociedade disciplinar. Nesse sentido, em Vigiar e Punir, o tema foi implantado a partir dos séculos XVII e XVIII, consistindo em um sistema de controle social através de várias técnicas (SOUZA; MENEZES, 2010).

A disciplina é um mecanismo de segurança utilizado a toda hora como controlador social. A formação da sociedade disciplinar é um meio importante para a transformação do indivíduo, na pessoa dócil e produtivo. O poder disciplinar é coercitivo, pois atinge seus objetivos através da imposição. Bem como, molda os indivíduos para determinado padrão social (adestramento), fazendo uso da punição educativa (CRUZ; FREITAS, 2011).

Em suma, Foucault (1997) fala que na passagem dos séculos XVIII e XIX uma legislação surge para definir poder de punir, como uma função geral da sociedade que é exercida sobre todos os membros. Entretanto, quando se faz da detenção a pena, ele introduz processos de dominação característicos de um tipo de poder.

2 PODER NA VISÃO FOUCAULTIANA

Poder é a ligação de dominante e dominado, melhor dizendo, uma relação de desequilíbrio, força e desigualdade. Na realidade, o poder é um feixe de relações, mais ou menos organizado, mais ou menos piramidalizado, mais ou menos coordenado. Somado a isso, Foucault (1979) afirma que poder não é objeto natural é uma prática social, e com tal, constituída historicamente.

Para Pogrebinschi (2004) uma das preocupações metodológicas de Foucault denominada de princípio da transitoriedade é tratar o poder como uma espécie de rede, algo que não pertence a todo tempo a uma pessoa. O poder como algo que circula por



todos ao mesmo tempo, ora como detentores, ora como destinatários que retoma à medida que o momento demonstra sua necessidade.

Assim válida Judith Revel, vejamos:

Ainda que Foucault pareça por vezes ter questionado a importância do tema do poder em seu trabalho (" não é, portanto, o poder, mas o sujeito que constitui o tema geral de minha pesquisa:"), suas análises efetuam dois deslocamentos notáveis: se é verdade que não há poder que não seja exercido por uns sobre os outros - "os uns" e "os outros" não estando nunca fixados num papel, mas sucessiva, e até simultaneamente, inseridos em cada um dos pólos da relação -, então uma genealogia do poder é indissociável de uma história da subjetividade; se o poder não existe senão em ato, então é à questão do "como" que ele retoma para analisar suas modalidades de exercício, isto é, tanto à emergência histórica de seus modos de aplicação quanto aos instrumentos que ele se dá, os campos onde ele intervém, **a rede que ele desenha e os efeitos que ele implica numa época** dada (REVEL, J., 2005, p.67).

Encontramos a definição de poder em Segurança, Território e População, como: "é um conjunto de mecanismos e de procedimentos que tem como papel ou função e tema manter- mesmo que não o consigam - justamente o poder" (FOUCAULT, 2008). Sua intenção quando definiu poder foi de romper com esquemas de interpretação chamadas de economicismo na teoria do poder, no caso das abordagens jurídicas e marxistas, sejam aquelas concepções outras que privilegiam o conteúdo bélico ou repressivo do poder (POGREBINSCHI, 2004).

Conforme Godinho (1995) existe quatro tipos de poder: o poder econômico percebido sob a forma de pagamento, o poder político relativo a ordens, o poder judiciário caracterizado através dos julgamentos, e por fim o poder epistemológico relacionado ao saber.

Em 11 de janeiro 1978, Foucault inicia uma análise destes mecanismos de segurança, embora deixando claro que não deseja formar nenhuma teoria do poder. Araújo (2009) destaca que Foucault fez uma primeira repartição de poder entre três tipos: o dos mecanismos legais, o do controle disciplinar e o dos sistemas de segurança.

Os mecanismos legais estão relacionados ao binômio permitido/proibido, acoplando a este último termo o binômio proibição/punição, assim, aquele que transgredir será punido com a lei penal. A segunda modalidade é o mecanismo disciplinar as técnicas estão relacionadas a vigilância e controle, o personagem do culpado, que será vigiado, diagnosticado e deverá ser mudado.

Finalmente, a terceira modalidade não se trata da biopolítica, mas de que Foucault denomina de dispositivos de segurança, modalidade de poder que caracteriza as técnicas contemporâneas de poder americanas e europeias (SILVA, 2009). Foucault não se limita a estudar a relação de poder entre indivíduo e um saber específico, a abrangência é maior, no qual observa-se questões políticas e de toda coletividade.

3 O PODER DISCIPLINAR E SUAS FORMAS DISCIPLINARES

Segundo Cruz; Freitas (2011) a disciplina é um mecanismo utilizado para garantir o controle dos indivíduos que compõem determinada sociedade. Cumpre mencionar que a disciplina é uma técnica de controle que torna indivíduos produtivos.



Disciplina é, também um tipo de organização do espaço, controle do tempo e pode ser usada para transformar tempo em saber.

Em Vigiar e Punir Foucault fala que a disciplina não pode ser identificada como uma instituição:

A “disciplina” não pode ser identificada com uma instituição nem com um aparelho; ela é um tipo de poder, uma modalidade para exercê-lo, que comporta todo um conjunto de instrumentos, de técnicas, de procedimentos, de níveis de aplicação, de alvos; ela é uma “física” ou uma “anatomia” do poder, uma tecnologia (FOUCAULT, M. 1997, p. 208).

Candiotto (2012) descreve Vigiar e Punir como livro que fala mais que o nascimento da prisão retratando o passado como forma de diagnosticar o presente a partir daquilo que o afasta do passado. Foucault demonstra as tecnologias de punição, como se transformarão e eram utilizadas de acordo com determinadas sociedades. A exemplo da técnica de punição que utilizamos até hoje e que nasceu no século XVIII, a prisão.

O marco temporal que rompe com a utilização do suplício ocorre a partir do século XVIII, quebrando a ideia que o criminoso está cometendo um atentado contra a moral, o Estado e ao rei. Seria o mesmo que dizer que o criminoso estaria cometendo um sacrilégio, visto que o rei tinha um poder comparado ao divino. Foucault (1997) diz que a antiguidade foi uma civilização do espetáculo, e assim predominava a vida pública.

No momento que a transformação entre a técnica do suplício e a técnica da prisão ocorre, o criminoso passa a responder pela infração legal, não pelo dano a moralidade, e sim pelo dano que causou a sociedade. A penalidade cumpre a função, não mais de vingar-se de alguém e passa a buscar a correção do infrator, objetivando combater a reincidência.

A prisão torna-se o meio utilizado para proteger a sociedade dos criminosos, haja vista atua privando a liberdade destes e atuando em sua reintegração social. Outrossim é considerada uma técnica eficaz para a transformação do indivíduo. Seu sucesso foi atribuído ao seu poder, neste caso defende a sociedade daqueles que as ameaçam (CANDIOTTO, 2012).

As técnicas de poder ali empregadas são as mesmas daqueles presentes nas demais instituições sociais. Técnicas que caracterizam um modo peculiar de operação do poder, que é o poder disciplinar. O poder disciplinar é fruto da sociedade moderna, está microfisicamente espalhado pela sociedade, meio a relações de forças, sendo constituído de formas diversas e em todos os lados (CRUZ; FREITAS, 2011).

Muitas instituições disciplinares surgiram ao longo dos séculos, tais como as oficinas, as fábricas, as escolas, os hospitais e as prisões. O poder disciplinar tem como objetivo ensinar, conduzir ou adestrar o corpo social tornando-o mais útil e produtivo. Na verdade, busca tornar o exercício do poder menos custoso. Assim, este poder põe fim a centralidade do poder, onde não existe um soberano detentor: o poder está por todos os lugares e em várias mãos.

Em relação ao biopoder que busca atingir as massas (cidades e pessoas), o poder disciplinar se faz sentir nos corpos dos indivíduos, de modo que, o biopoder implanta-se de certo modo no poder disciplinar (POGREBINSCH, 2004).

Foucault (1997) cita três principais recursos, ou melhor dispositivos disciplinares para o bom adestramento, quais sejam: a vigilância hierárquica, a sanção normalizadora e o exame. A vigilância é considerada a mais importante máquina do



poder disciplinar. Além disso produz efeitos homogêneos de poder, generalizar a disciplina, expandindo-a para além das instituições fechadas.

A sanção normalizadora responsável pela correção é o fim do direito penal. A sanção é uma característica do poder disciplinar, uma espécie de normatização das condutas. Por fim, o exame é o objeto que está entre a vigilância e a sanção. Sua função é de analisar a conduta e classificá-la.

O Panoptismo é a medida utilizada quando se declarava a peste numa cidade⁷⁵, mecanismo usado para romper com o ciclo de contágio, onde se impunha a quarentena de forma autoritária, sob pena de morte para aqueles que ousassem em descumprir a medida. Caso fosse necessário descumprir o isolamento forçado, isso só poderia ocorrer em turnos opostos, evitando o contato entre os indivíduos. No Panoptismo ressalta-se os seguintes poderes fundamentais: a centralização, a moralização, a eficácia e, de todos o mais relevante, a individualização (BRITES, 2007).

4 A FORMAÇÃO DA SOCIEDADE DISCIPLINAR

Foucault teorizou esse fenômeno das sociedades disciplinares, entre os séculos XVIII e XIX, atingindo seu ápice no começo do século XX. Época em que os sujeitos (soldados, alunos, trabalhadores) eram disciplinarizados com o intuito que estes se tornassem dóceis e produtivos (CRUZ; FREITAS, 2011).

Essa fabricação do indivíduo se tornou um processo lento e cauteloso. O soldado é a figura perfeita por sua bravura e força, colocando-o em uma situação de destaque como exemplo de disciplina (DINIZ; OLIVEIRA, 2014). Logo, o quartel virou uma fábrica responsável pela produção de homens que atendam aos principais requisitos de um soldado modelo.

As escolas buscam fabricar alunos modelos. Estudantes disciplinados que possam exercer sobre os outros alguma espécie de padrão a ser seguido. As técnicas de controle do tempo e espaço utilizados nas instituições servem para moldar este indivíduo. Então, a escola é vista como um espaço de produção de disciplina e saber.

A fabricação do “Homem-máquina” é uma redução materialista da alma, e também uma teoria geral do “adestramento”, conforme descreve Foucault (1997). O homem considerado doce e útil para esta teoria seria aquele que pode ser manipulado, transformado e aperfeiçoado. O corpo humano na visão foucaultiana entra numa espécie de maquinaria do poder que desarticula e recompõe. De modo que, a disciplina teria como fim a fabricação de corpos submissos e obedientes.

Cruz; Freitas (2011) diz que o sujeito moderno, para ser útil, dócil e produtivo, necessita ser disciplinado, daí a necessidade das normas disciplinadoras na constituição deste sujeito. É possível afirmar que as normas disciplinadoras possuem dois aspectos. O negativo está ligado à repressão e a exclusão causada ao indivíduo. Contudo, o poder não é apenas repressivo.

Corroborando com o acima disposto, destaca-se o trecho:

Se o poder fosse somente repressivo, se não fizesse outra coisa a não ser dizer não você acredita que seria obedecido? O que faz com que o poder se mantenha e que seja aceito é simplesmente que ele não pesa só como uma força que diz não, mas que de fato ele permeia, produz coisas, induz ao prazer, forma saber, produz discurso. (FOUCAULT, M., 1979, p.8).

⁷⁵ Foucault, Michel. Vigiar e Punir. 1997, p.190.



É certo concluir que o indivíduo é produto do poder. A tecnologia disciplinar é responsável pela fabricação de indivíduos úteis e populações eficientes. A aplicação das técnicas disciplinares foi de suma importância para identificar os delinquentes. O nascimento das prisões viabilizou a aplicação de técnicas disciplinares a um grupo de pessoas, mesmo que as penas sejam aplicadas de forma individualizada.

5 METODOLOGIA

Para construção deste artigo recorreu-se às plataformas de dados seguintes: Google Scholar e SciELO. Em levantamento bibliográfico inicial utilizou-se como parâmetros de busca as palavras-chaves: “Michel Foucault”, “Poder disciplinar”, Vigiar e Punir”, obtendo um universo de artigos nas plataformas indicadas. No qual pode se extrair as obras clássicas recorrentes, que embasam o debate acerca da temática relacionado ao poder disciplinar como mecanismo de controle social.

Deste modo, em relação aos objetivos a pesquisa será exploratória, porquanto objetiva aferir quais os argumentos fundamentam o debate em relação a forma que o poder disciplinar interferir na sociedade e age como controlador social.

No tocante ao método utilizado, a pesquisa será dedutiva. Nesse caso pretende verificar de maneira geral como os mecanismos de controle social servem para construir o ser social útil e produtivo que se refere Michel Foucault.

Para concluir, em relação à finalidade será básica, visto que busca a ampliação do saber na matéria que se propõe a debater, quais sejam: os procedimentos disciplinares e as tecnologias de vigilância e sanção. Principalmente, se estas ajudam a moldar o ser social em pessoas produtivas.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Seguramente não se encontra na obra de Michel Foucault algo definido como teoria geral do poder. A proposta com este artigo foi analisar as diversas concepções de poder na visão do filósofo, e de como as técnicas disciplinares se apresentam como controlador social. Para ajudar na compreensão, tomamos como principal referencial teórico as obras Vigiar e Punir, Microfísica do Poder e Segurança, Território e População.

O poder não é algo singular que se possa descrever em fórmulas, mas algo heterogêneo que está em constante transformação. Foucault deixa muito claro que sua intenção é desmistificar a ideia que poder é monopólio do Estado. Na verdade, o poder é baseado em relações sociais, portanto em algum momento alguém fará uso dele. Foucault formulou a ideia de que o poder está distribuído como uma rede de mecanismos no qual ninguém escapa.

O poder disciplinar é uma espécie de mecanismo usado como controlador social, regulando rotinas e atividades. Um exemplo disto ocorre quando se estabelece horários de trabalho com objetivo de se alcançar uma maior produtividade do indivíduo. É o caso das fábricas com os operários, e das escolas com os alunos. O que atesta a tese de que a disciplina viabiliza o alcance de bons resultados.

Embora o poder se apresente como algo negativo, a proposta de Foucault foi demonstra que não carrega unicamente pretensões repressivas. Os poderes de intervenção, de arbitrariedade, de controle e submissão contribuem para a formação desta sociedade disciplinar. Assim como, as técnicas de controle do espaço, ou seja, rotinas ligadas ao horário e tarefas diárias corroboram para o “adestramento” deste ser social.



O momento é oportuno para voltar a refletir sobre a pergunta inicial: Os procedimentos disciplinares somados às novas tecnologias de vigilância e sanção, de fato ajudam a moldar este ser social útil e produtivo? As evidências nos encaminham para responder de forma afirmativa. De fato, as técnicas disciplinares quando somadas trazem benefícios para um bom convívio social e aumento da produtividade do indivíduo.

Finalmente, a sociedade disciplinar ficou caracterizada pela utilização de técnicas de adestramento do corpo tornando-a manipulável, mas, também aperfeiçoando suas potencialidades. Ademais, a fabricação deste indivíduo perfeito, a exemplo dos soldados atesta sobre a essencialidade da disciplina no processo de formação de criaturas úteis e produtivas. O indivíduo é resultado do emprego de técnicas do poder.

REFERÊNCIAS

BRITES, Isabel. A centralidade de Vigiar e Punir. História da violência nas prisões, na obra de Michel Foucault. Rev. Lusófona de Educação, Lisboa, n. 10, 2007, p. 167-184. Disponível em

<http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-72502007000200013&lng=pt&nrm=iso>. acessos em: 26 ago. 2020.

CANDIOTTO, Cesar. Disciplina e segurança em Michel Foucault: a normalização e a regulação da delinquência. Psicol. Soc., Belo Horizonte, v. 24, n. spe, 2012, p. 18-24. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-71822012000400004&lng=en&nrm=iso>. acesso em: 31 ago. 2020.

CRUZ, P. A. S; FREITAS, S. A. Disciplina, Controle Social e Educação Escolar: Um Breve Estudo à Luz do Pensamento de Michel Foucault. Revista do Laboratório de Estudos da Violência da UNESP. São Paulo, ed. 7, 2011. Disponível em: <http://docplayer.com.br/7846072-Disciplina-controle-social-e-educacao-escolar-um-breve-estudo-a-luz-do-pensamento-de-michel-foucault-1.html>. Acesso em: 8 ago. 2020.

FOUCAULT, Michel. Microfísica do Poder. Org. Roberto Machado. Rio de Janeiro: Ed. Graal, 1979.

FOUCAULT, Michel. Segurança, Território e População: curso dado no Collège de France (1977-1978). Trad. Eduardo Brandão. 1ª Ed. São Paulo: Ed. Martins, 2008.

FOUCAULT, Michel. Vigiar e Punir: Nascimento da prisão. Ed.42ª. Petrópolis – RJ: Editora Vozes, 1997.

GODINHO, Eunice Mª. Educação e Disciplina. Rio de Janeiro: Diadorim, 1995.

HUISMAN, Denis. Dicionário dos filósofos. São Paulo: Martins Fontes. 2001.

LACERDA ARAÚJO, Inês. Foucault, Para Além de “Vigiar e Punir”. Revista de Filosofia Aurora, [S.l.], v. 21, 2009, n. 28, p. 39-58. Disponível em: <<https://periodicos.pucpr.br/index.php/aurora/article/view/1135>>. Acesso em: 25 ago. 2020.



POGREBINSCHI, Thamy. Foucault, para além do poder disciplinar e do biopoder. Lua Nova, São Paulo, n. 63, 2004, p. 179-201. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-644520040003000008&lng=en&nrm=iso>. acesso em: 31 ago. 2020.

REVEL, J. FOUCAULT: Conceitos Essenciais. São Carlos: Claraluz, 2005.

SILVA, Lucas Trindade da. Inflexão na abordagem genealógica da modernidade em Michel Foucault: do arcaísmo disciplinar à sociedade de segurança. Rev. Bras. Ciênc. Polít., Brasília, n. 30, 2019, p. 275-314. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-335220190003000275&lng=en&nrm=iso>. acesso em: 25 ago. 2020.

SOUSA, W.L. Ensaio sobre a Noção de Poder em Michel Foucault. Revista Múltiplas Leituras, v.4, n. 2, 2011, p.1-2. Disponível em: <https://www.metodista.br/revistas/revistas-metodista/index.php/ML/article/viewFile/3160/2911>. Acesso em: 08 ago.2020.



EIXO 08 – GESTÃO E DESENVOLVIMENTO



Inovação Tecnológica e Gestão Portuária: um Estudo de Caso no Terminal de Aratu da VOPAK Brasil S/A

Technological Innovation and Ports Management: a Case Study at the Aratu Terminal of VOPAK Brasil S/A

Adriana Santos da Cruz

Mestre em Administração, Universidade Salvador - UNIFACS, Brasil
Pesquisadora, Universidade Salvador - UNIFACS, Brasil.
Email: adriana.cruz@live.com

Augusto de Oliveira Monteiro

Doutor em Administração, Universidade Federal da Bahia, Brasil
Professor Titular, Universidade Salvador - UNIFACS, Brasil
Email: augusto.monteiro@unifacs.br

Resumo

O presente estudo visa analisar as principais características e os efeitos da evolução da tecnologia inerente à gestão portuária. Para tal, apresenta um estudo de caso no âmbito de um importante terminal portuário do Brasil: o Terminal de Aratu da VOPAK S/A. Desta forma, esta pesquisa procura identificar tendências de evolução da tecnologia aplicada à gestão portuária e analisar a sua influência sobre a gestão estratégica, tecnológica e de processos da VOPAK/Aratu, configurando oportunidades para a sua expansão e melhoria de suas condições de competitividade. A pesquisa compreendeu a análise documental e a aplicação de um questionário semiestruturado, enviado a 70 funcionários da empresa. Os resultados da pesquisa revelaram que o modelo de gestão da VOPAK compreendeu a integração de boas práticas do mercado com a gestão interna de seus processos (SGI), visando o alcance de seus objetivos estratégicos: ampliação do *market-share*, e do volume total de negócios, reforçando os argumentos de Wright, Kroll e Parnell (2000), e evidenciado que a VOPAK investiu fortemente desde 2016 em novas tecnologias e na melhoria de processos, bem como realizou importantes programas de capacitação voltados para o desenvolvimento profissional de seus gestores e colaboradores, corroborando a visão de Carlsson et al (2013). Foram ainda observadas uma significativa melhoria de desempenho em seus processos e uma expansão das atividades da organização, resultando, inclusive, na diminuição da ocorrência de acidentes de trabalho, e reforçando a perspectiva de Lee et al. (2014).

Palavras-chave: Portos. Logística. Inovação tecnológica. Aratu. VOPAK.

Abstract

This study aims to analyze main characteristics and effects of the evolution of technology inherent to ports management. In order to do so, it presents a case study of an important port terminal of Brazil: the Aratu Terminal of VOPAK S/A. Thus, this research seeks to identify trends in the evolution of technology applied to ports management and to analyze its influence on the strategic, technological and processes management of VOPAK/Aratu, setting up opportunities for its expansion and improvement of its competitive conditions. The research included documentary analysis and the application of a semi-structured questionnaire, sent to 70 employees of the company. The survey results revealed that VOPAK's management model included the integration of good market practices with the internal management of its processes (SGI), aiming at achieving its strategic objectives: expansion of market



share and business volume improvement, thus reinforcing arguments of Wright, Kroll and Parnell (2000). It also evidenced that VOPAK has invested heavily since 2016 in new technologies and in the improvement of processes, as well as carried out important training programs aimed at the professional development of its managers and collaborators, corroborating the view of Carlsson et al (2013). There was also a significant improvement in the performance of its processes and an expansion of the organization's activities, which also resulted in a decrease in the occurrence of occupational accidents, reinforcing the perspective of Lee et al. (2014).

Keywords: Ports. Logistics. Technologic innovation. Aratu. VOPAK.

1 INTRODUÇÃO

O setor portuário brasileiro apresenta-se como o segundo componente mais importante do sistema nacional de transportes, logo após o setor rodoviário. Conforme estudo realizado por Lacerda (2005), cerca de 75% do valor do comércio exterior brasileiro é movimentado por meio dos portos nacionais. Entre 1999 e 2004, o comércio exterior do Brasil por via marítima aumentou 78%, sendo que as exportações cresceram 114%, passando de US\$36 bilhões para US\$78 bilhões. E nesse contexto, a gestão portuária exerceu papel preponderante, na medida em que compreende desde as operações de logística, o manuseio de mercadorias, a gestão e controle do fluxo de passageiros, o comércio exterior (exportação e importação), a administração de serviços portuários e auxiliares e a interface com as empresas de transportes fluviais e agências marítimas.

Em vista da importância dessa área para o Brasil, o presente estudo visa analisar as suas principais características e os efeitos da evolução da tecnologia inerente à gestão portuária. Para tal, foi realizado um estudo de caso no âmbito de um importante terminal portuário do país: o Terminal de Aratu da VOPAK S/A.

Desta forma, esta pesquisa procurou identificar tendências de evolução da tecnologia aplicada à gestão portuária e analisar a sua influência sobre a gestão estratégica, tecnológica e de processos da VOPAK/Aratu, configurando oportunidades para a sua expansão e melhoria de suas condições de competitividade.

2 PROCESSOS E FUNÇÕES NA GESTÃO PORTUÁRIA

Os portos são parte da cadeia de suprimentos⁷⁶ e uma de suas funções é servir como locais de transferência entre diversos modais de transporte, onde pode haver cargas em trânsito, cargas armazenadas, a serem manipuladas ou distribuídas e que dependem de três fatores: a infraestrutura, o fluxo de cargas e os transportes utilizados.

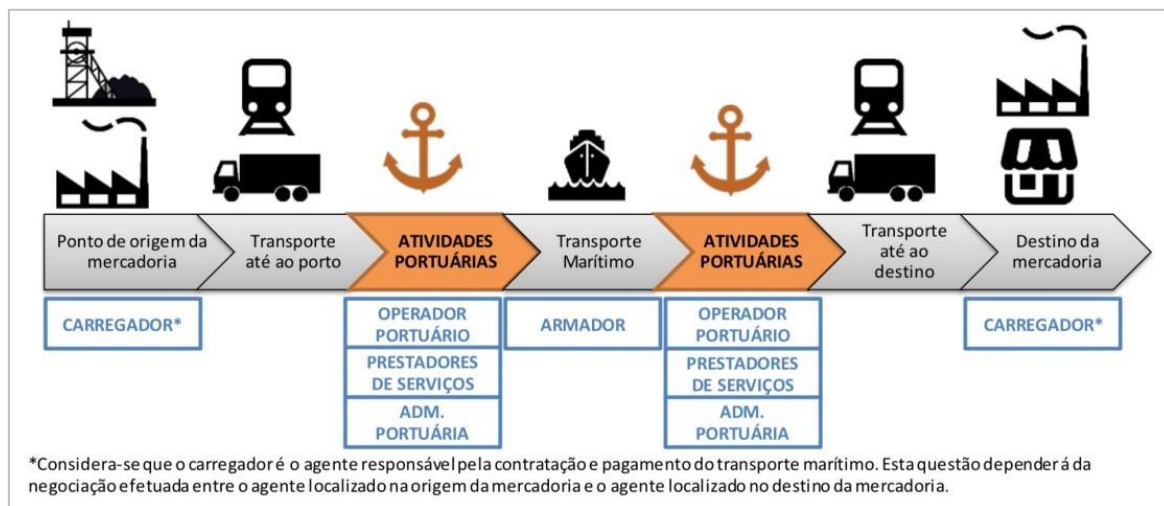
Embora os portos pareçam estruturas estanques, do universo da infraestrutura e que demandam grande montante de investimentos a longo prazo, na verdade estão inseridos em um mercado dinâmico mundial, que sofre os efeitos das mudanças de tecnologia e estruturas produtivas ao redor do mundo.

A oferta portuária é constituída por diversos serviços complementares que contribuem para um nível geral de eficiência e qualidade da gestão. Este conjunto de serviços, que é parte da cadeia logística de transporte de mercadorias, geralmente inclui um transporte terrestre até o porto, depois do porto via marítima ou fluvial, e já no porto

⁷⁶ A cadeia de suprimentos pode ser definida como todos os processos que dizem respeito à melhoria e gestão da movimentação de bens da produção (suprimentos) para o consumo (demanda).

de destino, mais um serviço de transporte aéreo ou terrestre até o consumidor final. Conforme mostra a figura 8, a seguir.

Figura 1 - Representação da cadeia logística do transporte de mercadorias



Fonte: reproduzido de Governo de Portugal (2018, p. 9).

Usualmente, o transporte marítimo implica em pessoal carregador (que envia ou recebe a carga), o operador portuário, que vai gerir esta carga dentro do terminal: recebe, pesa, registra, armazena ou encaminha para o transporte; prestadores de serviços para serviços de reboque ou pilotagem até o navio. Além destes, há diversos serviços portuários complementares como serviços de amarração, abastecimento de navios, saneamento, armazenagem de mercadorias, administrativos e serviços sanitários, dentre outros.

Os portos passaram a desempenhar um papel muito importante no crescimento econômico dos países, com o advento da globalização e o crescimento da economia mundial. É através deles, que os países escoam a maior parte das cargas, proporcionando o crescimento do comércio exterior e por consequência de suas economias.

Na perspectiva logística, os portos passaram a ser pontos estratégicos para o desenvolvimento da cadeia logística no comércio exterior, devido à presença de vários atores da cadeia produtiva na zona portuária. Isso tem atraído cada vez mais novos serviços e os mercados estão agregando mais valor aos seus produtos dentro das zonas portuárias. Assim, as empresas, que têm os portos como elos na cadeia logística, passaram a fazer pressão sobre estes, exigindo sua maior eficiência.

3 TECNOLOGIA E GESTÃO PORTUÁRIA

A indústria marítima vem se firmando, desde a década de 1980, como uma indústria que investe em tecnologias. Diversos governos, especialmente europeus, vêm produzindo relatórios sobre a necessidade de investimento no setor. O governo português reconhece um crescimento na procura pelo transporte marítimo de mercadorias com o reforço da globalização das economias, o que representa uma pressão para o setor portuário em busca da eficiência da operação dos terminais (GOVERNO DE PORTUGAL, 2018).



A atividade portuária é, além de essencial para o desenvolvimento econômico, uma estrutura logística que está dependente das flutuações do comércio exterior e sua constante demanda por tecnologia, sendo que as áreas de inovação, tecnologia e sustentabilidade constituem o tripé de assuntos importantes e tendências para o setor há muitos anos (LOGWEB, 2016).

Por outro lado, Kia, Shaya e Ghotb (2000) já apontavam a importância da tecnologia da informação na gestão dos portos, sendo seu trabalho pioneiro na área. Segundo esses autores, a área seria crucial para manejar o cada vez maior volume de dados gerados pelos portos e empresas internacionais de transportes e que este investimento seria decisivo nas décadas seguintes.

Wolfgang Lehmacher (1960), um dos especialistas de grande renome na área de cadeias produtivas, diz que a cadeia de suprimentos é um só mecanismo e deve funcionar em conjunto, por isso, os portos, que são peça fundamental, precisam se transformar numa conexão inteligente para cadeias produtivas também inteligentes e tecnológicas.

E o projeto de pesquisa *SmartPort* do Porto de Roterdã, que reúne universidades e portos em pesquisas direcionadas ao setor, tem promovido uma série de seminários e congressos em nível mundial somente para tratar da incorporação definitiva da tecnologia aos portos, além de oferecer bolsas de pesquisa para profissionais e acadêmicos com propostas inovadoras. (CAVOTEC GROUP, 2013).

Embora a demanda por tecnologia no setor portuário não seja nova (KIA; SHAYA; GHOTB, 2000), o que parece ser consenso entre organizações, grupos de pesquisa e analistas de mercado é que a nova fase *SmartPort* reconhece que a tecnologia vai revolucionar a forma como os portos trabalham, incorporando-se ao *core business*. Indo além da automação, a tecnologia precisa ser pensada no que pode contribuir para melhorar o *accountability* da atividade portuária em relação aos seus *stakeholders*, no sentido de dar mais transparência e agilidade às informações. Sendo negócios que impactam diretamente a infraestrutura da produção de um país, os portos, mesmo que privados, não podem ser entendidos como tendo responsabilidades e necessidades de reporte de uma organização privada. A sua responsabilidade é maior e afeta toda a economia.

Também esta nova tecnologia deve buscar avançar as pautas socioambientais, no sentido de reduzir o impacto ambiental da atividade portuária, reduzindo o risco de vazamentos dos navios, sendo transparente na divulgação de informações e tendo maior capacidade de preparar-se para crises ambientais. A tecnologia deve ainda ajudar a definir o impacto social que deve ser mitigado, especialmente em relação às condições laborais.

Yvo Saanen, fundador da TBA, ao falar sobre a tecnologia dos portos (2018), aposta na utilização de softwares avançados, muitas vezes em nuvem, para universalizar o acesso por parte de diversos *stakeholders*, por exemplo, com ferramentas baseadas na web e acessíveis em vários equipamentos simultaneamente, como computadores, *smartphones* e outros. Afirma ainda que uma das dificuldades do setor é parametrizar informações: como os portos são muito diferentes entre si, muitas vezes uma solução de automação não pode ser replicada para muitos portos, o que atrapalha a uniformização de informações que daria mais consistência sobre os dados do setor em nível mundial. Também acredita que os softwares atuais têm maior flexibilidade para serem adaptados a partir da necessidade dos operadores, em vez de levarem os operadores a se adaptarem a um software pré-existente.

Portanto, é preciso observar a forma como cada porto funciona e quais são as suas necessidades e projeções de demandas e investimentos em infraestrutura,



considerando as suas especificidades. Assim, nesta pesquisa, foi selecionado Terminal de Aratu da VOPAK S.A, localizado na Baía de Todos os Santos (BA).

4 O TERMINAL DA VOPAK S/A NO PORTO DE ARATU

Segundo o Plano Mestre para os Portos de Salvador e Aratu-Candeias (SEP/PR, 2015), o Complexo Portuário da Baía de Todos os Santos é composto por dois portos públicos (Salvador e Aratu) e sete terminais de uso privado (TUP). A VOPAK S.A., objeto de estudo desta pesquisa, é um dos operadores portuários do porto de Aratu-Candeias, localizado na Baía de Todos os Santos, que opera com o recebimento, armazenagem e expedição de granéis líquidos.

O Complexo Portuário da Baía de Todos os Santos tem como zona de influência os estados da Bahia, Sergipe, Alagoas e Pernambuco, além do nordeste de Minas Gerais, Tocantins e Piauí. E o Polo Industrial de Camaçari, localizado a 40 km de Salvador, principal núcleo industrial do Nordeste do Brasil, abriga mais de 90 indústrias químicas e petroquímicas, além dos setores automotivo, de celulose, metalurgia, têxtil e de bebidas que atendem aos mercados internacional e doméstico, utilizando os portos de Salvador e Aratu para escoar a sua produção para o exterior e outras regiões do país, assim como dependem deste portos para a logística de entrada de insumos e matéria prima (LADEIA apud SEP/PR, 2015, p. 45).

O Porto de Aratu-Candeias localiza-se a aproximadamente 26 km da entrada da barra da Baía de Todos os Santos, o que fornece um abrigo natural às instalações portuárias. Contêm quatro píeres de atracação, pertencentes a três terminais, cada um deles especializado: o Terminal de Produtos Gasosos (TPG); o Terminal de Granéis Líquidos (TGL); e o Terminal de Granéis Sólidos (TGS), este último com dois píeres exclusivos. O Terminal de Granéis Líquidos, objeto deste trabalho, está localizado no Berço Norte, tem 220 metros de comprimento e 12 metros de calado.

Em relação à infraestrutura de granéis líquidos, no ano de elaboração do relatório da SEP/PR (2015), havia 154 tanques com capacidade estática de mais de 309 mil metros cúbicos, que estavam arrendados para as empresas Ultracargo (94 tanques com mais de 218 mil m³) e VOPAK (65 tanques com capacidade quase 108 mil m³). Em ambos, o transporte dos granéis líquidos é feito por um sistema de dutos. Os navios de maior porte que podem operar no Terminal de Granéis Líquidos vão de 30 mil TPB a 40 mil TPB. A sua movimentação destina 70% das cargas à exportação e somente 30% ao mercado doméstico, o que faz com que este tipo de carga esteja mais vinculado ao comércio internacional e sua dinâmica. Por outro lado, a sua operação depende diretamente do acesso a outros modais de transporte para recebimento e escoamento regional das cargas.

Dentre os pontos negativos do Porto de Aratu-Candeias, destacam-se a defasagem de infraestrutura, ocasionando um tempo de espera elevado para atracagem, a insuficiência de equipamentos de armazenagem de produtos gasosos e a ausência de pátio externo de triagem. Já uma avaliação do ambiente externo indica como pontos de atenção, a crescente concorrência no setor e a ausência de infraestrutura para outros modais de transporte. Por outro lado, destacam-se como pontos fortes do porto o grande potencial de crescimento por conta de fatores naturais, a especialização dos píeres nos diversos tipos de cargas e a disponibilidade de área para expansão das atividades, podendo contemplar adequadamente a perspectiva de crescimento das demandas doméstica e internacional.



5 METODOLOGIA DE PESQUISA

Assim, visando compreender como a evolução tecnológica tem afetado as operações da VOPAK S/A, foi realizado um estudo de caso, que procurou analisar como a tecnologia transforma-se em um *input* de estratégia e, consequentemente, dos processos organizacionais. E para tanto, esta pesquisa compreendeu as seguintes etapas:

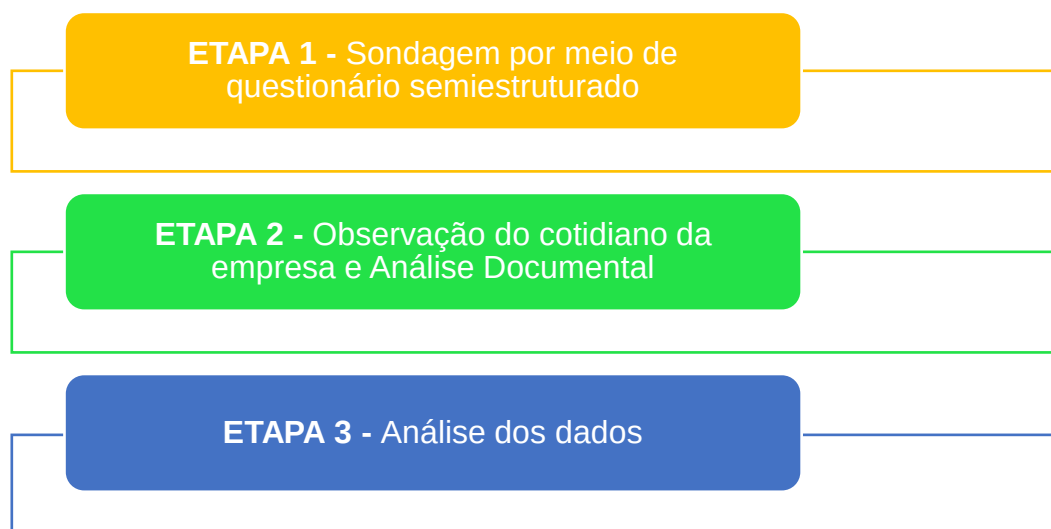
a) Análise documental, conforme segue.

Objetivo	Documentos Analisados	Local de Consulta
1. Descrever a estrutura organizacional da VOPAK juntamente com os seus processos chaves	Manual da Qualidade	VOPAK (Documento Interno)
2. Identificar as principais oportunidades de aperfeiçoamento tecnológicas adotadas pela Gestão Portuária	Procedimento da Codeba nº P.02.05 (ATRACAÇÃO NO PORTO DE ARATU-CANDEIAS), Plano de Desenvolvimento e Zoneamento da Codeba, Documento Institucional da Codeba, Receitas e Despesas da Codeba e PROAP - Programa de Arrendamento Portuário - Aratu	www.codeba.com.br (Site da Companhia das Docas do Estado da Bahia Autoridade Portuária)
3. Avaliar o grau de atualização tecnológica da VOPAK	Contrato de Arrendamento nº 44/2002 – VOPAK, Contrato de passagem nº 01/2017 – VOPAK	www.codeba.com.br (Site da Companhia das Docas do Estado da Bahia Autoridade Portuária)
4. Analisar o desempenho operacional e financeiro da VOPAK	Boletim Financeiro Relatório Anual	https://www.VOPAK.com/investors/reports-and-presentations (Site da VOPAK)
5. Estudar e identificar a influência da atualização tecnológica sobre o desempenho da VOPAK Aratu	Projetos de Inovação: Projeto Smart Projeto Overfill	VOPAK (Documento Interno)

b) Aplicação de um questionário semiestruturado, com perguntas fechadas e abertas, enviado a 60 funcionários da empresa, combinado com um segundo questionário, com enfoque mais estratégico, respondido por 10 integrantes da alta gerência. Os questionários foram distribuídos e respondidos através da ferramenta *Google Forms*. Esta sondagem teve como finalidade identificar as principais mudanças experimentadas pela empresa e como estas vêm sendo percebidas pelos funcionários das diversas camadas organizacionais.

A coleta de dados foi realizada durante os meses de maio e junho e a pesquisa foi feita por etapas representadas na figura a seguir.

Figura 2 – Etapas da pesquisa



Fonte: elaboração própria, 2020

6 ANÁLISE DE RESULTADOS

Assim, a pesquisa realizada procurou atender aos seus propósitos, identificando as alternativas de aperfeiçoamento tecnológico aproveitadas pela VOPAK/Aratu e avaliando o seu estágio de atualização tecnológica.

6.1 Alternativas de Aperfeiçoamento Tecnológico Adotadas pela VOPAK/Aratu

Entender as oportunidades de aperfeiçoamento tecnológico requer uma visita aos planos estratégicos da organização, bem como pesquisas e testes que advêm de práticas que estão sendo criadas e aplicadas no mercado em geral e na organização em particular. Dentre os colaboradores, quase 70% apontam o desenvolvimento tecnológico que está sendo implementado como um dos principais pontos fortes da empresa. Para eles, a VOPAK Brasil S.A. é uma empresa de alcance global, com uma equipe competente, especializada e com *know-how* em atuação nos mercados multinacionais. Também os colaboradores destacaram o fator da VOPAK Brasil S.A. ser uma empresa que demonstra interesse pelo desenvolvimento sustentável e prioriza a segurança em suas atividades, respeitando e prezando pela segurança de seus colaboradores.

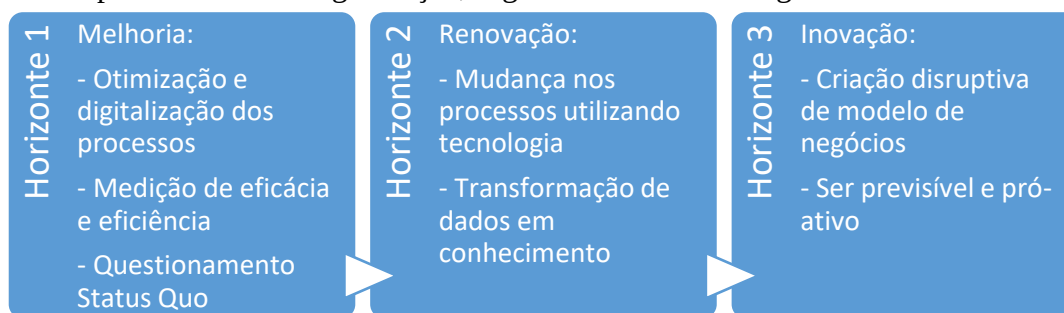
Conforme análise de seu plano estratégico, a VOPAK Brasil S.A. busca criar valor para todas as partes interessadas, desde clientes, parceiros de negócios, colaboradores e investidores, até governos, comunidades locais e a sociedade em geral. Para a organização, a sustentabilidade envolve de pessoas, do planeta e gerar lucros, ou seja, a sustentabilidade pauta a atuação saudável e apta para o futuro da empresa, com escolhas atuais que visam contribuir a longo prazo para a sociedade, o bem-estar e desenvolvimento das gerações futuras.

Ressalte-se que, como provedor de serviços de armazenagem e transporte, a VOPAK não determina os tipos de produtos com os quais opera. Contudo, se esforça para que as comunidades envolvidas em suas operações tenham segurança, zelando pelo bem-estar físico e psíquico dos colaboradores. Isso se evidencia nos treinamentos, desenvolvimento de talentos e uma força de trabalho diversificada e inclusiva. Em todos os seus processos, a VOPAK dispõe de ferramentas que facilitam as atividades diárias e

há uma valorização do colaborador. Os colaboradores destacam a organização e o comprometimento da VOPAK para com os clientes, a segurança na qualidade e na entrega de serviços e, ainda, o desejo de inovação, adequando suas práticas à noção de sustentabilidade.

Outro aspecto relevante é a percepção dos colaboradores quanto à confiabilidade da VOPAK junto ao mercado, sendo uma empresa que está consolidada e opera com 100% de segurança no trabalho. Citam ainda, como fatores positivos na gestão da empresa, a preocupação com a redução de custos operacionais. Para atender a essa diretriz, a organização vem realizando uma pesquisa e planejamento tecnológico, buscando alcançar o seu aperfeiçoamento. Tendo em vista o caráter multinacional da empresa, esta adota como estratégia testar as novas tecnologias em terminais chaves e, só depois aplicá-las em todos os outros terminais do mundo tem atuação, realizando permanentemente pesquisas de mapeamento de segurança, sob a coordenação de sua matriz mundial, situada na Holanda.

O documento “Transformação Digital” (VOPAK, 2019) define a estratégia tecnológica para os próximos 10 anos, no que tange os aspectos tecnológicos que deverão ser implementados na organização, seguindo o modelo a seguir.



Este alinhamento foi efetuado por meio de incorporações ao Plano de Metas das seguintes atualizações:

1. Conectar os ativos de forma a gerar dados em tempo real com sensores;
2. Realizar manutenções de modo digital;
3. Criação de sistemas digitais garantindo compartilhamento de informações de modo eficiente e confiável;
4. Aquisição de programas para proteção cibernética.

Sobressaem, portanto, em sua estratégia tecnológica, as ações referentes à transformação digital. A empresa tem buscado soluções reais e relevantes para o negócio, no que tange a inovações tecnológicas na área de tecnologia da informação e robótica. Um dos exemplos dessa busca é a utilização de *drones* e robôs para a realização de inspeções com maior segurança, sem prejuízo da utilização de uma ferramenta digital de remoção de vasos para a adoção de um processo de liberação mais rápido, melhor e seguro. Ainda, “[...] com o apoio do Conselho de Desenvolvimento Econômico de Cingapura, embarcamos em uma jornada de transformação digital e inovadora para tornar os terminais inteligentes uma realidade”, disse Tan Soo Koong, diretor executivo da VOPAK Terminals Cingapura.

Figura 3 - Robô para Inspeção de Píer



Fonte: VOPAK, 2018

Conforme os documentos analisados, os investimentos em tecnologia, TI e inovação realizados pela VOPAK mundial entre os anos de 2017 e 2019 alcançaram o significativo montante de 100 milhões de euros, alimentando oito projetos digitais globais e impulsionando a competitividade da empresa. Os projetos desenvolvidos pela VOPAK contemplam desde a inspeção por *drone*, já referida; a inspeção de *píer* usando um veículo operado por controle remoto subaquático (ROV); a ferramenta digital de remoção de embarcação; e o uso de robôs para inspeção de tanques em serviço. Estas iniciativas da VOPAK impulsionarão a transformação digital do setor, aproveitando tecnologias as oportunidades tecnológicas oferecidas pela chamada Internet das Coisas, análise de big data, sensoriamento, dispositivos móveis e robótica, para tornar os processos de trabalho mais produtivos, seguros e sustentáveis.

Segundo Khalil A. Bakar, vice-diretor de Energia e Recursos do Conselho de Desenvolvimento Econômico de Cingapura, esta “[...] tem o prazer de ser um local piloto para várias iniciativas digitais da VOPAK. Esses investimentos ajudarão a catalisar a transformação digital de nossa indústria de energia e produtos químicos e fortalecer a competitividade de nosso ecossistema local”, assim como “[...] mais importante, oferece oportunidades para a força de trabalho ser exposta a novas tecnologias inovadoras que aumentarão sua produtividade e segurança”.

Outra iniciativa de grande importância foi a joint venture anunciada em 2019, em que a VOPAK, a Mitsubishi Corporation, a Covestro e a AP Ventures acordaram em investir cerca de 17 milhões de euros na *Hydrogenious LOHC Technologies GmbH* e na sua tecnologia *Liquid Organic Hydrogen Carrier* (LOHC) para a logística de hidrogênio.

Tais iniciativas tornam-se mais relevantes, quando consideradas no contexto do desempenho dos portos brasileiros, em que o Porto de Aratu se posiciona entre os de melhor desempenho do Brasil, conforme gráfico a seguir, evidenciado em avaliação do Centro de Estudos em Logística (2008).

Gráfico 1 - Avaliação dos Portos do Brasil

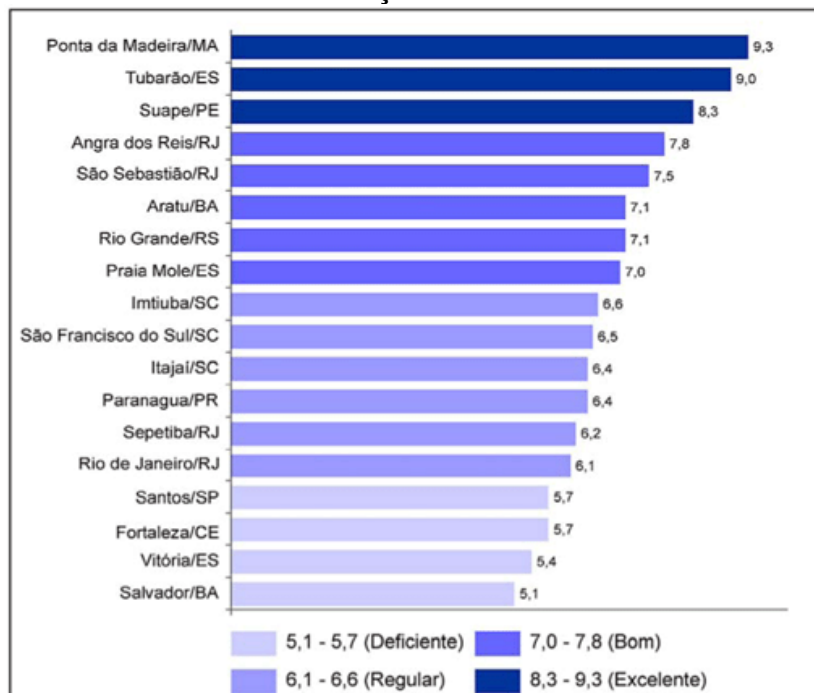


GRÁFICO 1: Avaliação dos Portos Brasileiros

Fonte: CEL, 2008.

6.2 Estágio de Atualização Tecnológica da VOPAK/Aratu

A avaliação do estágio de atualização tecnológica da VOPAK utilizou os critérios de evolução tecnológica voltados para o desenvolvimento de oportunidades traduzidas em novos produtos ou serviços (TAMÁS *et al.*, 2016). Para tal, foram considerados o Plano estratégico da VOPAK, seu Mapa de Objetivos e as respostas ao questionário encaminhado aos seus colaboradores.

Os resultados indicaram uma aplicação parcial do conjunto de novas tecnologias disponíveis no mercado, haja vista que a estratégia tecnológica da empresa foi impulsionada de modo mais significativo a partir do ano de 2016.

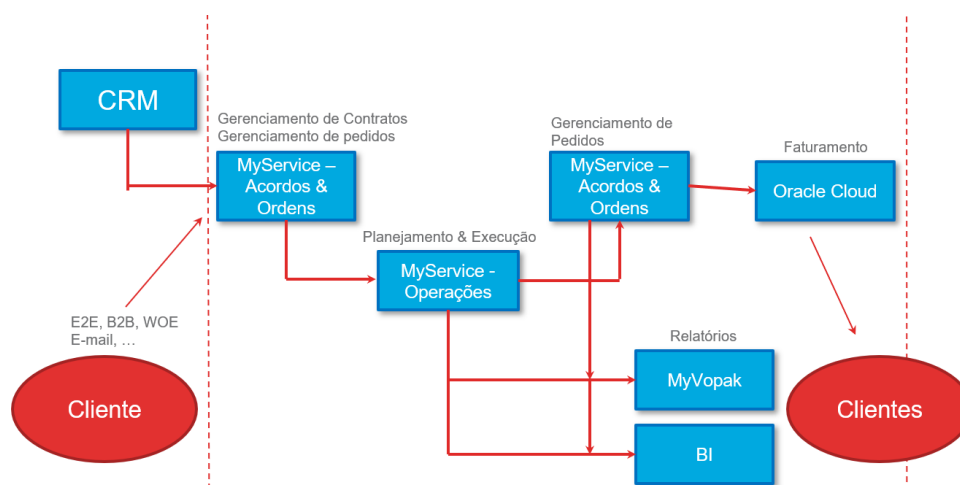
Desta forma, foram identificados no Relatório Anual de 2016 os seguintes pilares e diretrizes da política de desenvolvimento tecnológico da empresa.

- Industrialização e urbanização em economias emergentes;
- Tecnologias disruptivas;
- Desenvolvimento geopolítico e comércio global;
- Sustentabilidade e clima;

Em conformidade com estas diretrizes, merecem destaque como ações de relevância o Programa de Manutenção para Eficiência e Eficácia - ME2, que visou o gerenciamento integral otimizado do terminal, e o Novo Sistema Moves, implantado em 20018, e construído internamente utilizando os princípios da *cloud computing*, *bigdata* e *internet of things –IoT*. Trata-se de um sistema completo de gerenciamento de terminal próprio, que compartilha dados operacionais em tempo real com os clientes, contribuindo decisivamente para a otimização das cadeias de suprimentos e para a redução de custos operacionais, além de minimizar atrasos e prevenir perdas. Dentre outras informações, este sistema permite o acompanhamento da medição de tanques em

tempo real pelos clientes envolvidos na cadeia de suprimentos e a consequente avaliação de estoques. A figura 4 exibe a seguir a estrutura tecnológica do sistema.

Figura 1 – Processo CRM - MyService



Fonte: VOPAK, 2018

Destaca-se nesta estrutura, que a VOPAK passou a disponibilizar aos seus clientes como um importante diferencial competitivo uma nova interface de serviços, denominada *MyService*, plenamente integrada a sua plataforma de sistemas informatizados. Além desta, ressalta-se ainda nessa estrutura uma aplicação do Moves, destinada a melhorar a execução da linha de frente e de atividades administrativas, assim como o controle e registro de movimentações fiscais, e ainda a aplicação denominada *Mypulse*, que gerencia os recursos humanos sob uma ótica global, oferecendo um amplo suporte aos colaboradores da VOPAK para o desenvolvimento e aperfeiçoamento de suas atividades.

7 CONCLUSÕES

Conforme as reflexões de Seassaro (1999), o processo de mundialização da economia, e em especial a intensificação do comércio internacional, e mais especificamente das movimentações portuárias de cargas, impuseram relevantes transformações às empresas voltadas aos serviços portuários. Ao mesmo tempo, as novas perspectivas para a mobilização de cargas estimularam o desenvolvimento de novas capacidades organizacionais e estratégicas, descoladas da realidade local, oficializando e alargando ainda mais a separação entre cidade e porto, e instituindo a divisão simbólica entre o “porto da cidade” (urbano) e o “porto eixo mundial” (operador de logística internacional).

No caso em exame, como foi demonstrado, a VOPAK tem uma relação muito forte com a tecnologia, o que possibilitou abordar o tema sob duas perspectivas: uma mais global, da VOPAK e suas práticas de controle junto a sua rede de concessionárias; e uma perspectiva local, focando em maior detalhe na operação da VOPAK em Salvador, seus investimentos em novos processos, novas tecnologias e um controle interno misto, com indicadores próprios e outros provenientes da matriz.

Foi constatado que o modelo de gestão da VOPAK compreendeu a integração de boas práticas do mercado com a gestão interna de seus processos (SGI), o que vem sendo efetuado de forma eficaz. Esta interação permitiu à empresa ter processos de



controle em várias perspectivas relevantes para o seu desempenho global e o alcance de seus objetivos estratégicos: ampliação do *market-share*, e do volume total de negócios, devidamente desdobrados por seus departamentos operacionais. A estratégia formal da VOPAK, fundada no desenvolvimento e aproveitamento de tecnologia, reforça portanto os argumentos de Wright, Kroll e Parnell (2000), para quem a estratégia empresarial deve comportar sistemas de investimento focados em novas tecnologias, melhores formas de gestão e treinamento intensivo de pessoal, de modo a destacar a empresa em um contexto mundial de acelerada evolução tecnológica.

Nesta linha, foi possível também evidenciar que a VOPAK, em consonância com o cenário contemporâneo de revolução tecnológica, investiu fortemente desde 2016 em novas tecnologias e na melhoria de processos, bem como realizou importantes programas de capacitação voltados para o desenvolvimento profissional de seus gestores e colaboradores, corroborando a visão de Carlsson et al (2013), que vinculam o desenvolvimento econômico à criação de novas oportunidades, além de destacarem que as empresas competem na área de logística, sobretudo, através dos processos de inovação.

Foram ainda observadas uma significativa melhoria de desempenho em seus processos e uma expansão das atividades da organização, resultando, inclusive, na diminuição da ocorrência de acidentes de trabalho, e reforçando a perspectiva de Lee et al. (2014), no sentido de que o investimento focado em novas tecnologias pode proporcionar importantes ganhos de performance para as empresas prestadoras de serviços.

Por outro lado, a pesquisa apontou a presença de algumas importantes lacunas em seu atual sistema de gestão, que integra a estratégia empresarial, a política tecnológica e os canais de comunicação via internet, o qual apresenta alcance limitado a algumas áreas de negócio, não conseguindo ensejar a integração plena de todos os sistemas organizacionais.

Cabe ressaltar que as conclusões aqui alcançadas tiveram por fundamento uma pesquisa realizada em forma de estudo de caso, razão pela qual espera-se que pesquisas subsequentes em outras empresas do setor logístico e portuário do Brasil possam ampliar e aprofundar as constatações aqui apresentadas.

REFERÊNCIAS

ABDI – AGÊNCIA BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL; MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA, COMÉRCIO E SERVIÇOS; GOVERNO FEDERAL. **Agenda brasileira para a Indústria 4.0.** Disponível em:

<<http://www.industria40.gov.br/>>.

ADJORI SC – ASSOCIAÇÃO DOS JORNAIS DO INTERIOR DE SANTA CATARINA. **Complexo portuário nasce sustentável e preparado para receber supertanques.** 16 abril 2012. Disponível em:

<<http://www.adjorisc.com.br/jornais/opopular/imprensa/porto-de-imbituba/complexo-portuario-nasce-sustentavel-e-preparado-para-receber-supertanques-1.1074530>>. Acesso em: 30 Jan. 2019.

ALBERS, A., GLADYSZ, B., PINNER, T., BUTENKO, V., STÜRMLINGER, T. (2016). *Procedure for Defining the System of Objectives in the Initial Phase of an Industry 4.0 Project Focusing on Intelligent Quality Control Systems*. *Procedia CIRP*, 52: 262-267. In: CAVALCANTE. Caroline Gobbo Sá; ALMEIDA, Tatiana Domingues



de. **Os benefícios da Indústria 4.0 no gerenciamento das empresas.** JOURNAL OF LEAN SYSTEMS, 2018, Vol. 3, Nº 1, pp. 125-152. Disponível em: <<FILE:///C:/USERS/2017/DOWNLOADS/2064-8061-3-PB.PDF>>. ACESSO EM: 14.05.2019.

ALMADA-LOBO, F. (2016). *The Industry 4.0 revolution and the future of manufacturing execution systems (MES)*. Journal of Innovation Management, 3(4): 16-21. In: CAVALCANTE, Caroline Gobbo Sá; ALMEIDA, Tatiana Domingues de. **Os benefícios da Indústria 4.0 no gerenciamento das empresas.** JOURNAL OF LEAN SYSTEMS, 2018, Vol. 3, Nº 1, pp. 125-152. Disponível em: <<FILE:///C:/USERS/2017/DOWNLOADS/2064-8061-3-PB.PDF>>. ACESSO EM: 14.05.2019.

CENTRO DE ESTUDOS EM LOGÍSTICA (CEL). *Análise e avaliação dos portos brasileiros 2008*. Rio de Janeiro: COPPEAD/UFRJ, 2008. Disponível em: <<http://www.centrodelogistica.org>>.

Logweb. **Cinco tendências para o setor de despacho aduaneiro em 2019, segundo a Panalpina.** Disponível em: <<http://www.logweb.com.br/cinco-tendencias-para-o-setor-de-despacho-aduaneiro-em-2019-segundo-panalpina/>>. Acesso em:

UNHA, Carolina. **Tecnologia - o que é a 4ª revolução industrial?** UOL, Pesquisa Escolar, Atualidades. Disponível em: <<https://vestibular.uol.com.br/resumo-das-disciplinas/atualidades/tecnologia-o-que-e-a-4-revolucao-industrial.htm>>.

FARAH JÚNIOR, Moisés Francisco. A terceira revolução industrial e o novo paradigma produtivo: algumas considerações sobre o desenvolvimento industrial brasileiro nos anos 90. **Revista da FAE**, v. 3, n. 2, 2000.

GOLDBERG, David Joshua Krepel. **Regulação do setor Portuário no Brasil: Análise do Novo Modelo de Concessões de Portos Organizados**. 2009. 226 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Naval e Oceânica) – Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, USP, São Paulo, 2009.

GOULARTI FILHO, Alcides. Melhoramentos, reaparelhamentos e modernização dos portos brasileiros: a longa e constante espera. **Economia e Sociedade**, v. 16, n. 3, p. 455-489, 2007.

GUIA MARÍTIMO. **Inovação, tecnologia e sustentabilidade como elo do setor portuário.** Redação, 31/10/2016 Disponível em: <<http://www.guiamaritimo.com.br/noticias/logistica/inovacao> <http://www.guiamaritimo.com.br/noticias/logistica/inovacao-tecnologia-e-sustentabilidade-como-elo-do-setor-portuario>>. Acesso em: 27 jul. 2018.

GUNZBURGUER, Daniel; CORTELETTI, Gustavo. **Mais inovações no setor portuário.** Jota. 05/09/2017. Disponível em: <https://www.jota.info/paywall?redirect_to=//www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-do-taui-chequer/mais-inovacoes-no-setor-portuario-05092017>. Acesso em: 5 mai. 2018.



HAMBURG PORT AUTHORITY. **SmartPort – the intelligent port.** Disponível em: <<https://www.hamburg-port-authority.de/en/hpa-360/smartport/>>.

KIA, M.; SHAYAN, E.; GHOTB, F. The importance of information technology in port terminal operations. **International Journal of Physical Distribution & Logistics Management**, v. 30, n. 3/4, p. 331-344, 2000.

OLIVEIRA; MATOS; BLACK, 2017. **Impacto da indústria 4.0 no sistema elétrico de distribuição de energia.** Disponível em: <<http://conicsemesp.org.br/anais/files/2017/.pdf>>. Acesso em 14.05.2019.

OLIVEIRA, Letícia de. A estratégia organizacional na competitividade: um estudo teórico. **REAd – Revista Eletrônica de Administração**, v. 10, n. 4, p. 1-23, jul./ago. 2004.

OLIVEIRA, Silvio Luiz de. **Tratado de metodologia científica.** São Paulo: Pioneira. 1997.

PEDUZZI, Pedro. **Setor portuário cresceu 8,3% em 2017.** Agência Brasil, Economia. Brasília, 15/02/2018. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2018-02/setor-portuario-cresceu-83-em-2017>>.

PORT TECHNOLOGY. **Future Technologies for Ports** – TBA. 25 abr. 2018. Disponível em: <https://www.porttechnology.org/news/ctac2018_1_on_1_future_technologies_for_ports_tba>.

ROOS, Erica Caetano et al. Processo de avaliação e seleção de investimentos no setor portuário: revisão da bibliografia e estudo de caso. In: **Congresso Internacional de Desempenho Portuário.** Anais: volume 2. Florianópolis: CIDESPORT, 2018.

SEASSARO, Loredana. O sistema portuário italiano: privatização, operadores transnacionais e recomposição da relação porto-cidade. In: COCCO, G.; SILVA, G. (Orgs.). **Cidades e portos: os espaços da globalização.** Rio de Janeiro: DP&A, 1999.

TIGRE, Paulo Bastos. **Gestão da Inovação – A economia da Tecnologia no Brasil.** Elsevier, 2006. Disponível em: <<https://adm2016sjcampos.files.wordpress.com/.pdf>>. Acesso



Planejamento Estratégico no Ministério Público: um Estudo do Alinhamento entre o Ministério Público do Estado da Bahia e o Conselho Nacional do Ministério Público

Strategic Planning in the Public Ministry: a Study of the Alignment between the Public Ministry of the State of Bahia and the National Council of the Public Ministry

Frederico Welington Silveira Soares

Mestre em Administração, Universidade Salvador - UNIFACS, Brasil
Superintendente de Gestão Administrativa - MPBA, Brasil.

Email: frederico.silveira@mpba.mp.br

Augusto de Oliveira Monteiro

Doutor em Administração, Universidade Federal da Bahia, Brasil
Professor Titular, Universidade Salvador - UNIFACS, Brasil

Email: augusto.monteiro@unifacs.br

Resumo

O presente artigo tem por objetivo analisar o Planejamento Estratégico Nacional do Conselho Nacional do Ministério Público e o do Ministério Público do Estado da Bahia, buscando evidenciar os seus pontos de convergência, as suas especificidades e, em especial o seu grau de alinhamento. A base deste estudo é o conjunto de iniciativas e ações, comparadas entre os planejamentos, que visam contribuir para a avaliação dos níveis de convergência ou divergência entre os direcionamentos nos objetivos institucionais. A pesquisa envolveu a utilização de análise documental do Planejamento Estratégico e dos demais documentos de apoio gerados pelo Conselho Nacional do Ministério Público e pelo Ministério Público do Estado da Bahia. Procurou-se inicialmente retratar as estratégias de elaboração de cada planejamento, com suas especificidades, e em seguida analisar os pontos de convergência, de forma a possibilitar a avaliação da importância do grau de convergência entre os planejamentos e seus benefícios para as instituições e para a sociedade. Os resultados obtidos permitiram evidenciar que o planejamento estratégico do Ministério Público do Estado da Bahia apresenta um elevado alinhamento ao PEN-MP. Além disto, restou comprovada a importância da construção de um direcionamento nacional, de forma a uniformizar as estratégias em todos os ramos do Ministério Público Brasileiro, convergindo para objetivos comuns, com foco na melhoria dos serviços prestados à sociedade.

Palavras-chave: Administração Pública. Ministério Público. Planejamento Estratégico. Alinhamento. Estado da Bahia.

Abstract

This paper aims to analyze the National Strategic Planning of the National Council of the Public Ministry of Brazil (PEN-MP) and that of the Public Ministry of the State of Bahia, in order to highlight their convergence, specificities and alignment. This research compares initiatives and actions in these plans and evaluates how they contribute to institutional purposes convergence. The research encompasses documentary analysis of the Strategic Planning and other supporting documents generated by the National Council of the Public Ministry and the Public Ministry of the State of Bahia. Results obtained showed that the strategic planning of the Public Ministry of the State of Bahia is highly aligned with the PEN-MP. In addition, it showed



the importance of fostering a unified direction in order to standardize strategies in all branches of the Brazilian Public Ministry, reinforcing common purposes and improving services provided to society.

Keywords: Public Administration. Public Ministry. Strategic Planning. Alignment. State of Bahia.

1 INTRODUÇÃO

No contexto contemporâneo, marcado por crescentes demandas sociais de efetividade das políticas públicas, concomitantes com restrições orçamentárias cada vez mais concretas, as instituições públicas precisam perseguir a excelência na aplicação dos seus recursos e a melhoria dos resultados ofertados para a sociedade.

O Planejamento Estratégico Nacional - PEN, instituído pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), visou ao fortalecimento do Ministério Público no Brasil com base na construção de uma agenda estratégica, capaz de alinhar os ramos do MP de todo o país em torno de objetivos comuns, com foco na melhoria dos serviços prestados à sociedade, isto respeitando as autonomias e a independência funcional de cada instituição, buscando definir diretrizes convergentes que pudessem contribuir para a maior eficiência do Ministério Público. O mais recente Planejamento Estratégico Nacional do Ministério Público para o período entre 2020 e 2029 foi aprovado no dia 26 de março de 2019, durante a 4ª Sessão Ordinária do mesmo exercício no plenário do CNMP (CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, 2019).

Nessa esteira, o Ministério Público do Estado da Bahia (MP-BA), visando implantar um novo modelo de gestão estratégica que permitisse uma maior efetividade em suas ações planejadas e no acompanhamento dos seus resultados, elaborou o seu Planejamento Estratégico com um horizonte temporal de 12 anos (2011 – 2023). Em 2019 este Planejamento passou por um processo de revisão e atualização das suas iniciativas institucionais.

Desta forma, o objetivo do presente artigo é analisar o Planejamento Estratégico Nacional do Conselho Nacional do Ministério Público e o do Ministério Público do Estado da Bahia, buscando evidenciar os seus pontos de convergência, as suas especificidades e, em especial o seu grau de alinhamento.

2 O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NO SETOR PÚBLICO

A adoção de planejamento estratégico no setor público é mais recente do que na esfera privada, mas ao longo dos anos sua adoção foi crescente (SOUSA-PEREIRA, 2006). A implementação dessa metodologia de planejamento, com definição e monitoramento de metas, desencadeia uma grande mudança na cultura organizacional, especialmente no setor público em que a condição de estabilidade dos servidores e os planos de remuneração não costumam gerar motivação por desempenhos extraordinários (DE ARAÚJO E SILVA; GONÇALVES, 2011).

Em organizações públicas, o foco é na busca por sustentabilidade institucional, pela valorização social do serviço que o órgão oferece. Já nas organizações privadas, a busca é por melhores posições no mercado e vantagens competitivas visando maior lucro (CASTRO, 2005). Segundo Rezende (2011) no setor público, as estratégias são relacionadas aos seguintes temas: excelência na prestação do serviço público, atendimento à sociedade, desenvolvimento de questões sociais e sustentáveis, transparência pública e outras estratégias correlatas.



Falqueto (2012) apresenta um quadro adaptado com algumas diferenças entre as organizações públicas e privadas referentes a elementos do planejamento estratégico:

Quadro 1 - Principais diferenças entre organizações privadas e públicas

	Empresa Privada	Instituição Pública
Missão	Atendimento das necessidades do mercado, visando ao lucro; pode ser alterada, apesar de algumas dificuldades.	Atendimento das necessidades da população no sentido de um bem comum; é muito mais difícil de ser alterada.
Funcionários	Os funcionários são empregados, ou seja, são alocados para determinados propósitos.	Os funcionários são chamados servidores, pois precisam servir à sociedade.
Cultura	Competitividade; crescimento; interesses particulares; individualidade; incentivo à criatividade e à inovação; foco no resultado.	Colaboração; ajustes às necessidades; interesses públicos; identidade do grupo; legalista; foco na legalidade.
Hierarquia	Tendência de achatamento e descentralização.	Centralizada, e as pessoas têm medo de assumir responsabilidades.
Clientela	Alto poder de influência.	Baixo poder de influência.
Fornecedores	Livre contratação.	Processo licitatório.
Concorrentes	Representam uma ameaça.	Caso existam, não representam necessariamente uma ameaça.

Fonte: Falqueto, 2012

Apesar da adoção do Planejamento Estratégico no setor público ser mais recente e de existirem certas dificuldades na sua aplicação, essa metodologia tem sido gradativamente disseminada, pois a excelência na prestação de serviços ao cidadão passou a ser priorizada (DE ARAÚJO E SILVA; GONÇALVES 2011). O planejamento é uma prática fundamental na administração pública ou privada, pois, para a organização desempenhar a sua função, ela precisa utilizar instrumentos adequados buscando maximizar os retornos sociais e econômicos (FALQUETO, 2012).



Modernização do Ministério Público Brasileiro

Com a evolução do Ministério Público Brasileiro (MP) e a conquista da sua autonomia funcional e administrativa, surge em dezembro de 2004 a figura do Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP, criado pela Emenda Constitucional nº 45 (denominada Emenda da Reforma do Judiciário) para atuar em prol do cidadão, executando a fiscalização administrativa, financeira e disciplinar do Ministério Público no Brasil e de seus membros. Como a emenda tratava da reforma do Judiciário, podemos afirmar que o CNMP foi concebido por similaridade ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

Na esteira da modernização dos diversos ramos do Ministério Público Brasileiro, foram criadas no âmbito do CNMP diversos comitês/comissões, permanentes e temporários, que têm produzido uma intensa e profunda reflexão sobre a dinâmica ministerial no Brasil. Tais comissões/comitês possuem na sua composição representantes de todos os ramos do Ministério Público do país. Então, as políticas de modernização surgiram a partir da contribuição dos integrantes dos diversos estados da Federação, e também dos ramos federais do MP. Essas comissões elaboram, inclusive, propostas de resoluções que acabaram por ser obrigatoriamente implementadas em todas as unidades do MP. Atualmente, existem em atividade, monitorando e acompanhando a modernização do MP, os seguintes comitês: a) Comitê de Políticas de Tecnologia da Informação – CPTI; b) Comitê de Políticas de Gestão de Pessoas – CPGP; c) Comitê de Políticas de Gestão Orçamentária – CPGO; d) Comitê de Políticas de Comunicação – CPCOM; e) Comitê de Políticas de Gestão Estratégica – CPGE; f) Comitê de Políticas de Gestão Administrativa – CPGA; e g) Representantes da Administração Superior.

Uma comissão que merece destaque na presente pesquisa é a Comissão de Planejamento Estratégico. Esta comissão foi responsável pela elaboração do Planejamento Estratégico Nacional (PEN), objeto relevante para esta pesquisa.

Além das atribuições que englobam o controle da atuação administrativa e financeira dos Ministérios Públicos, o CNMP entendeu que deveria contribuir também com a construção de uma agenda estratégica nacional, de modo a integrar e aperfeiçoar as ações institucionais de todo o Ministério Público Brasileiro.

O Planejamento Estratégico Nacional

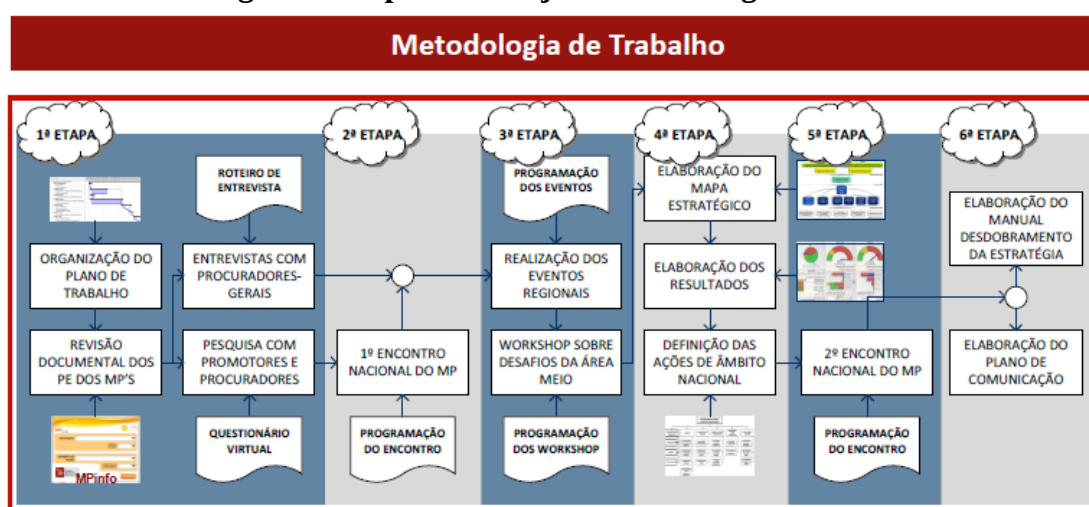
Com o propósito de dar cumprimento à sua missão constitucional e consolidar a sua representatividade junto ao Ministério Público e à sociedade brasileira, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) iniciou em 2010 um movimento em direção a uma gestão estratégica. A construção de uma agenda estratégica nacional partiu da constatação de que, além do controle da atuação administrativa e financeira do Ministério Público e do cumprimento dos deveres funcionais de seus membros, o CNMP deveria contribuir para a integração e o aperfeiçoamento institucional de todo o Ministério Público brasileiro. (Chagas; Quintans; Heckert; Dostler, 2012).

Com vistas a implantar a gestão estratégica, o Conselho Nacional do Ministério Público elaborou o seu Planejamento Estratégico Nacional, com vigência de 2010 a 2015, renovado para 2017 (21ª Sessão Ordinária de 2014) e novamente para 2019 (9ª Sessão Ordinária de 2016), utilizando como referência o *Balanced Scorecard* (BSC). O objetivo do Planejamento Estratégico Nacional do Ministério Público foi o fortalecimento do Ministério Público Brasileiro, com base na construção de uma agenda

estratégica capaz de alinhar os ramos do MP em torno de objetivos comuns, com foco na melhoria dos serviços prestados à sociedade.

Para a elaboração desse planejamento, foi considerado o estabelecimento de agendas estratégicas junto às diversas unidades dos Ministérios Públicos, de forma a respeitar a autonomia e as peculiaridades de cada local. Além disso, foram definidas as seguintes premissas para o alcance dos resultados: a) garantir que todos os ramos do Ministério Público participariam do processo; b) o Conselho Nacional do Ministério Público deveria atuar como a liderança principal na elaboração da estratégia; e c) contemplar a participação e o apoio de órgãos e organizações de classe, desde o início, tanto na elaboração da metodologia quanto no desenvolvimento do projeto. Assim, a metodologia utilizada comportou a divisão do trabalho em seis etapas, conforme demonstrado na figura 1 a seguir.

Figura 1 - Etapas do Planejamento Estratégico Nacional



Fonte: Planejamento Estratégico Nacional - CNMP, 2011

Na primeira etapa, foram concentradas as ações de organização do plano de trabalho, revisão documental, aplicação de questionário e realização de entrevistas. A segunda etapa consistiu na realização de um encontro nacional para alinhamento entre todas as unidades da Federação. Já a terceira etapa consistiu na realização de eventos regionais com ampla participação de membros e servidores de todos os ramos e Estados do MP brasileiro. Os encontros foram realizados nas cidades de Brasília, Porto Alegre, São Paulo, Rio Branco, Salvador, Belém, Rio de Janeiro e Fortaleza. E na quarta etapa, foram definidas a Missão, a Visão e o Mapa Estratégico. Além disso, foram estabelecidos indicadores estratégicos, para avaliação da evolução da estratégia, e temas mobilizadores priorizados para a atuação nacional do Ministério Público. Na quinta etapa, ocorreu o lançamento do Planejamento Estratégico Nacional durante o 2º Congresso de Gestão do Ministério Público Brasileiro. E na sexta e última etapa, foi realizado o alinhamento do Ministério Público brasileiro à estratégia, optando-se por lançar programas nacionais a partir dos temas mobilizadores.

Através do Planejamento Estratégico Nacional, uma série de políticas inerentes à gestão estratégica foram formuladas no âmbito do CNMP e então disseminadas para os entes em todo o Brasil. Foi a partir do trabalho realizado no Conselho, por exemplo, que se disseminaram os portais da transparência no âmbito de todo o Ministério Público. Além disso, programas de informatização, metodologias de combate ao crime



organizado, reflexões sobre o controle externo da atividade policial e monitoramento da situação dos presídios e dos apenados no Brasil estão entre as inúmeras e complexas matérias que o MP Brasileiro vem trabalhando através dos seus projetos estratégicos.

Após oito anos de execução, o CNMP concluiu pela necessidade de realinhar a estratégia institucional à realidade nacional e internacional, bem como rearranjar os acordos realizados entre as unidades. Aprovado na sessão plenária do CNMP do dia 10 de abril de 2018, o Projeto de Elaboração do Planejamento Estratégico Nacional do Ministério Público Brasileiro 2020-2029 foi desenvolvido pela Comissão de Planejamento Estratégico (CPE) em parceria com a Secretaria de Gestão Estratégica (SGE) do Conselho. O plano foi elaborado por uma equipe multisetorial instituída por meio da Portaria CNMP-PRESI nº 24/2018.

No plano de projeto, as atividades foram divididas em dois blocos. O primeiro, concluído em 2018, incluiu o planejamento do projeto, diagnóstico e elaboração do Mapa Estratégico Nacional do Ministério Público Brasileiro – 2020-2029. No segundo bloco, constaram a definição dos indicadores estratégicos e metas nacionais; a normatização e publicização do planejamento; a criação do modelo de governança e gestão; o desenvolvimento do plano de implementação e a elaboração do plano de revisão do mapa estratégico nacional do Ministério Público Brasileiro 2020-2029.

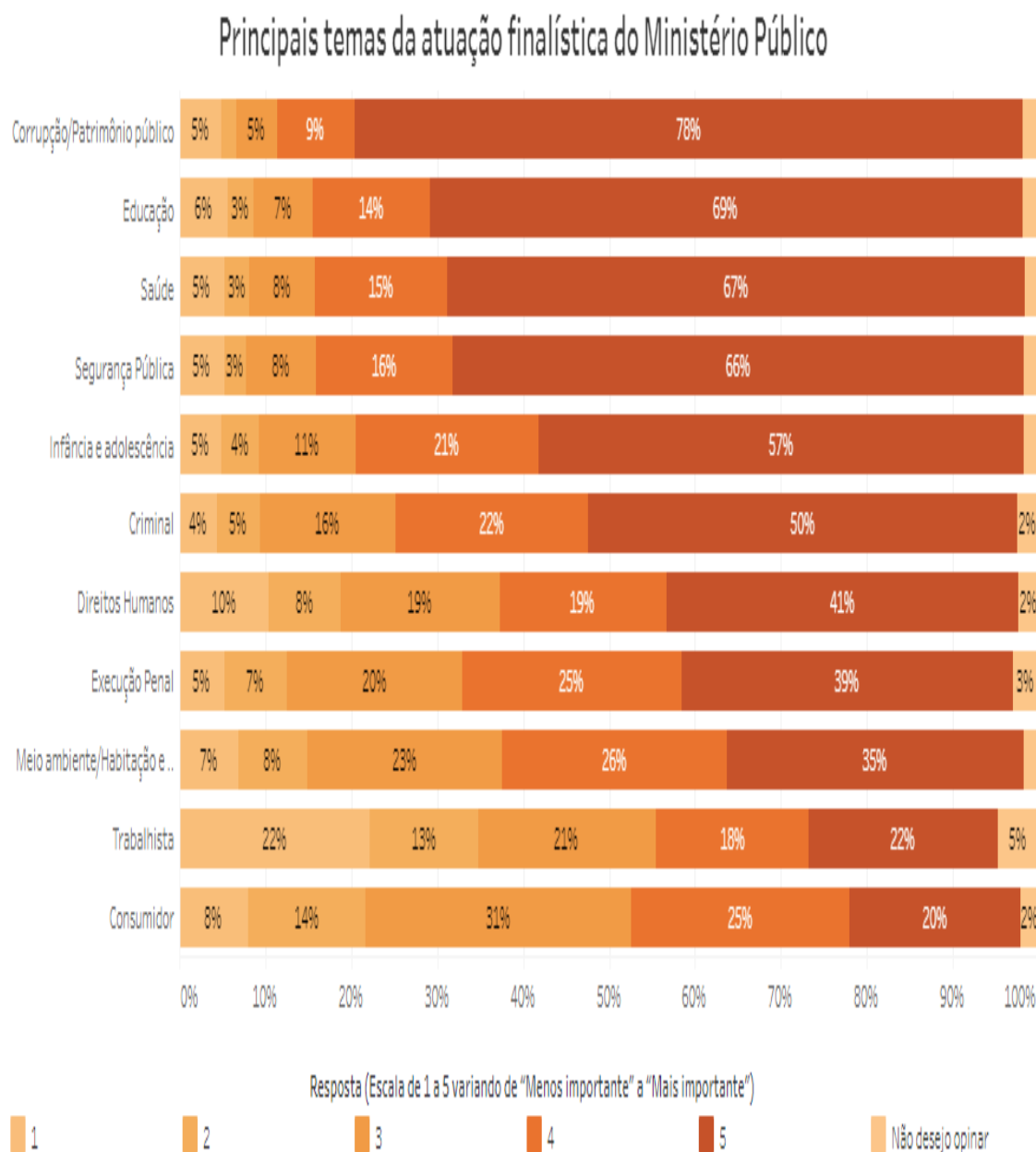
Cabe ressaltar, que a experiência adquirida na elaboração e no acompanhamento do Planejamento Estratégico 2011-2015, que posteriormente foi estendido para 2011-2019, serviu para que o planejamento de 2020-2029 fosse elaborado de uma forma mais rápida e já com a cultura do planejamento disseminada entre os participantes e colaboradores. (CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, 2019).

A fim de subsidiar a formulação da nova estratégia do Ministério Público Brasileiro para o período 2020-2029, foi elaborado um diagnóstico nacional, que teve a finalidade de ouvir membros e servidores de todos os ramos e unidades, sociedade civil organizada ou não, organismos internacionais e setores governamentais, com vistas a alinhar a estratégia do MP entre esses atores e à agenda universal dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas (ONU).

Como parte desse diagnóstico, mais de 9 mil pessoas responderam a um questionário eletrônico disponibilizado nos meses de maio e junho de 2018, com os temas que deveriam ser prioritários na atuação do Ministério Público no período de 2020 a 2029.

Os cidadãos também foram convidados a avaliarem a atuação do Ministério Público, conferindo uma nota de 1 a 5 para cada área de atuação, sendo 1 para menos importante e 5 para mais importante. O formulário trouxe ainda questões abertas nas quais os participantes puderam fazer sugestões ao projeto. Como se pode observar na Figura 2 a seguir, o diagnóstico indicou que a maior preocupação dos avaliados, incluindo representantes da sociedade, foi com o tema da corrupção. Na segunda posição, ficou o tema educação e, na terceira colocação, o tema saúde.

Figura 2 - Temas prioritários da atividade finalística – Planejamento Estratégico Nacional



Fonte: CNMP, 2018

Desta forma, partindo das informações levantadas no diagnóstico, foram elaborados os projetos e definidos os resultados a serem alcançados, cujo direcionamento constou do Mapa Estratégico 2020-2029. Então, de acordo com Chagas, Quintans, Heckert e Dostler (2012), o PEN contribuiu significativamente para o aperfeiçoamento do Ministério Público Brasileiro, conduzindo ao reconhecimento da importância da gestão estratégica e da integração para uma atuação mais efetiva.



Assim, é válido afirmar que o avanço do papel desempenhado pelo Ministério Público e a garantia da manutenção de sua autonomia, prerrogativas e condições materiais de existência dependerão, em larga escala, da eficácia de sua própria atividade. Em outras palavras, a legitimação da atividade do Ministério Público e a manutenção e ampliação de suas funções e poderes, bem como prerrogativas, dependerá diretamente do sucesso de suas práxis e do sucesso em empreender suas metas.

3 METODOLOGIA

A metodologia utilizada na presente pesquisa se caracteriza como descritiva com abordagem qualitativa. Descritiva, pois envolve estudos relacionados à descrição dos processos de planejamento estratégico do MP-BA e do PEN, (MATIAS-PEREIRA, 2010). A pesquisa qualitativa foi adotada, pois visa realizar uma análise exploratória com a finalidade de compreender o significado atribuído a determinadas situações, por indivíduos ou grupos (CRESWELL, 2010).

A pesquisa envolveu a utilização de análise documental do Planejamento Estratégico e dos demais documentos de apoio gerados pelo Conselho Nacional do Ministério Público e pelo Ministério Público do Estado da Bahia. Procurou-se inicialmente retratar as estratégias de elaboração de cada planejamento, com suas especificidades, e em seguida analisar os pontos de convergência, de forma a possibilitar a avaliação da importância do grau de convergência entre os planejamentos e seus benefícios para as instituições e para a sociedade.

4 RESULTADOS DA PESQUISA

O estudo do Ministério Público do Estado da Bahia (MP-BA) permitiu identificar que a busca por uma profissionalização das suas atividades e pela melhoria da sua gestão incorporou o planejamento estratégico a partir do ano de 2002. Na ocasião, após reuniões entre procuradores e promotores de justiça, foram estabelecidos encaminhamentos básicos para a instituição, que resultaram em um plano de ação, à época denominado Plano Geral de Atuação (PGA), a ser implementado em um prazo de cinco anos (2004-2009). Em seguida, foi desenvolvido um novo modelo de gestão estratégica e então elaborado um novo planejamento para o horizonte temporal de 12 anos (2011 – 2023).

Cabe ressaltar, portanto, que a atuação do CNMP na incorporação e disseminação de uma metodologia de planejamento estratégico é mais recente do que as primeiras iniciativas do MP-BA para adoção de uma metodologia de planejamento e gestão estratégica. Quando o MP-BA iniciou o seu planejamento, ainda não existia, portanto, a possibilidade de alinhamento com os planos estratégicos nacionais do Ministério Público Brasileiro.

Contudo, para ambas as instituições, a absorção dessa metodologia de planejamento com a definição e o monitoramento de metas desencadeou uma grande mudança na cultura organizacional, especialmente em se tratando de instituições do setor público (ARAÚJO E SILVA; GONÇALVES, 2011).

Modelos Adotados e Alinhamento Estratégico

No setor público no Brasil, vários modelos têm sido adotados com vistas à adoção de uma prática de planejamento e gestão estratégica: o Gerenciamento pelas Diretrizes de Falconi, inspirado na abordagem de Gestão da Qualidade, o Método



Grumbach, e finalmente o *Balanced Scorecard* – BSC de Kaplan e Norton (1997). Estes são considerados poderosos sistemas de alinhamento organizacional em relação à estratégia, auxiliando em sua implementação e controle (ARAÚJO E SILVA ; GONÇALVES 2011).

No Ministério Público do Estado da Bahia, foi inicialmente utilizado o Método Grumbach, evoluindo em seguida para a adoção do BSC, uma metodologia direcionada a traduzir a missão e a estratégia de uma instituição em objetivos e medidas tangíveis, quantificáveis e controláveis. Mais do que um sistema de controle de indicadores tático e operacionais, o BSC configura um sistema de gestão estratégica a longo prazo. Em cada instituição, o BSC é desenvolvido por um grupo de altos executivos, tendo como resultado um modelo consensual da organização, sendo usado como ponto de referência para os processos gerenciais (KAPLAN; NORTON, 1997).

Já p Conselho Nacional do Ministério Público, ao iniciar a elaboração do Plano Estratégico Nacional, reconhecendo que muitos órgãos do Ministério Público já haviam evoluído em seus planejamentos estratégicos, teve a sensibilidade de promover encontros regionais com o fito de receber contribuições dos MPs de todo o país, em especial dos que já se encontravam em estágio mais adiantado em termos de planejamento estratégico, e adotou também a metodologia do *Balanced Scorecard*.

Assim, uma das premissas mais relevantes deste processo foi justamente a “garantia de que todos os MPs participassem do processo” (Chagas, Quintans, Heckert e Dostler, 2012). Em Conformidade com as etapas da elaboração do PEN, à medida em que se realizavam os encontros regionais pelo país, prevaleceu o esforço para que os direcionamentos estabelecidos já fossem definidos de forma alinhada com os pré-existentis nos diversos entes nacionais.

Radar Estratégico

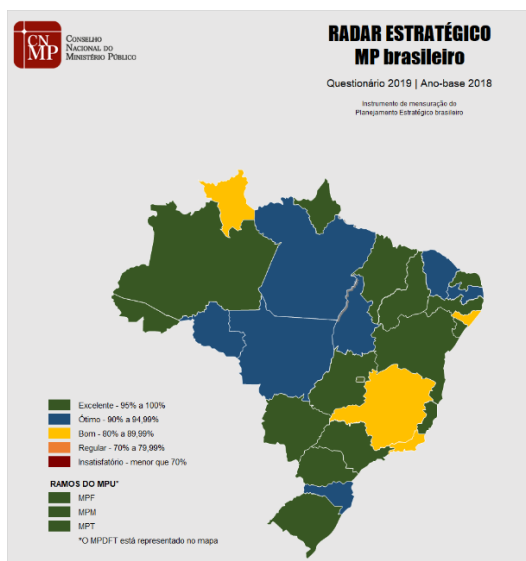
A Resolução CNMP-147/2016 estabeleceu diretrizes para o Planejamento Estratégico do CNMP e das unidades e ramos do Ministério Público Brasileiro e, dentre elas, previu o monitoramento da evolução do planejamento estratégico nos vários órgãos por meio da aferição dos indicadores, metas e iniciativas. Adicionalmente, estabeleceu também um *ranking* de cumprimento dos indicadores e metas do PEN.

Assim, visando implementar um instrumento de mensuração para viabilizar o efetivo controle deste processo, foi instituído no âmbito do CNMP o projeto denominado Radar Estratégico. O Radar é um instrumento destinado a avaliar os níveis de qualidade do Planejamento Estratégico do MP brasileiro a partir da coleta de dados e do monitoramento de informações disponibilizadas pelos próprios órgãos via preenchimento de um formulário específico. Este instrumento registra desde a existência de um plano estratégico, como também o portfólio de projetos, o mapeamento dos processos, o conteúdo e forma de construção dos planos estratégicos, os procedimentos para a sua elaboração (se de forma aberta e democrática com envolvimento de membros e servidores), além da estrutura do setor responsável pelo planejamento, da capacitação dos integrantes da instituição e ainda do alinhamento entre o planejamento e orçamento institucional.

Com base neste amplo universo de informações, após a sua cuidadosa compilação, o Radar disponibiliza um *ranking* com a classificação dos diversos órgãos do Ministério Público em categorias que vão da posição de “insatisfatório” (quando abaixo de 70% dos requisitos são atendidos) até a posição de “excelente” (quando mais de 95% dos requisitos são atendidos). As figuras 3 a 5 apresentadas a seguir exibem as classificações respectivamente para os anos de 2018, 2017 e 2016.

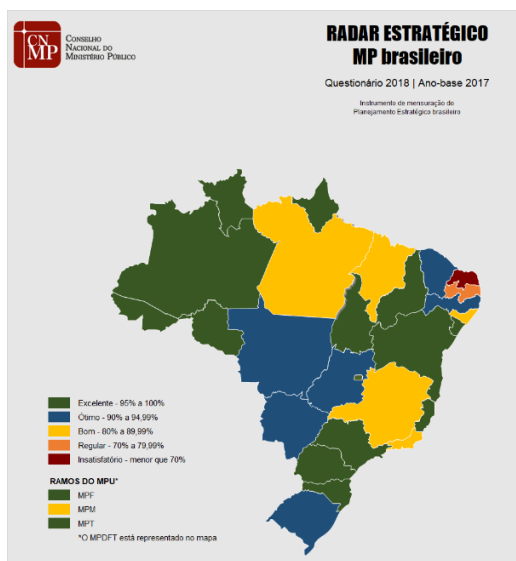


Figura 3 – Radar Estratégico 2019 – ano base 2018



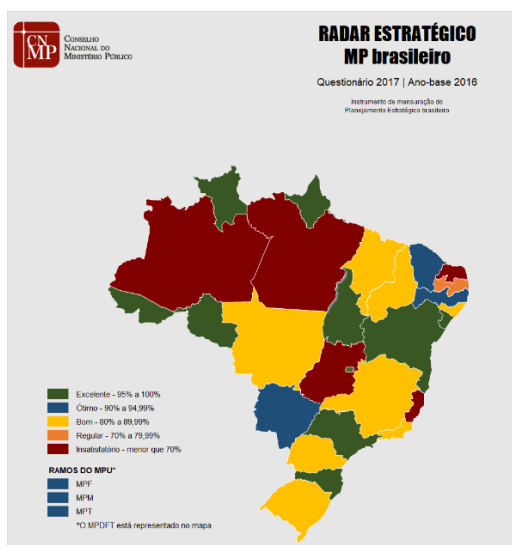
Fonte: CNMP

Figura 4 – Radar Estratégico 2018 – ano base 2017



Fonte: CNMP

Figura 5 – Radar Estratégico 2017 – ano base 2016



Fonte: CNMP

A análise dos gráficos acima evidencia a evolução dos órgãos do Ministério Público dos diversos estados, que gradativamente vão evoluindo para uma posição de excelência. Por outro lado, analisando esta série histórica, é possível constatar que, neste período de publicação do Radar Estratégico, o Ministério Público do Estado da Bahia foi sempre classificado como “excelente”, tendo atendido a mais de 95% dos requisitos estabelecidos pelo CNMP.

5 CONCLUSÕES



Os dados obtidos nesta pesquisa permitiram, portanto, evidenciar que o planejamento estratégico do Ministério Público do Estado da Bahia apresenta um elevado alinhamento ao PEN-MP. Além disto, restou comprovada a importância da construção de um direcionamento nacional, de forma a uniformizar as estratégias em todos os ramos do Ministério Público Brasileiro, convergindo para objetivos comuns, com foco na melhoria dos serviços prestados à sociedade.

Os resultados reforçam a constatação de FALQUETO (2012), para quem o planejamento é uma prática fundamental na administração pública, contribuindo para que esta possa desempenhar adequadamente as suas funções e maximizar os retornos sociais e econômicos mediante a melhoria na prestação de serviços para a sociedade e o alcance de uma maior eficiência. Nesta linha, a constatação da utilização da metodologia de planejamento estratégico nos vários órgãos do Ministério Público confirma que essa prática tem sido disseminada, pois a excelência na prestação de serviço ao cidadão passou a ser priorizada (ARAÚJO E SILVA; GONÇALVES 2011).

Já na avaliação do grau de alinhamento dos planejamentos estratégicos dos órgãos do Ministério Público do Brasil, observou-se a coincidência entre objetivos estratégicos institucionais, definição de prioridades nas atividades finalísticas e meio, bem como a existência de uma unidade formalmente estabelecida para condução da gestão estratégica da instituição, o que revela um elevado grau de sintonia entre eles.

A expectativa é que este alinhamento tenha continuidade e possa contribuir decisivamente para que todos os ramos do Ministério Público Brasileiro alcancem um melhor desempenho, ensejando uma maior eficiência na aplicação dos recursos públicos e mais transparência em sua atuação, de modo a possibilitar o adequado acompanhamento e fiscalização por parte de toda a sociedade.

Em pesquisas subsequentes, sugere-se o aprofundamento dos estudos quanto à efetividade do planejamento estratégico e respectivos impactos nas várias unidades do Ministério Público.

REFERÊNCIAS

CASTRO, A. M. G. **Metodologia de PE das unidades do MCT**. Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2005.

CHAGAS, C.; QUINTANS, F.; HECKERT, C.; DOSTLER, P. **O Planejamento Estratégico Nacional do Ministério Público (PEN-MP) e sua formulação**. Brasília: V CONSAD, 2012.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (Brasil). Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/todas-as-noticias/12002-plenario-aprova-o-novo-planejamento-estrategico-nacional-do-ministerio-publico-2020-2029>. Acesso em: 19 ago. 2020.

_____. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/institucional/809-institucional/comissoes-institucional/comissao-de-planejamento-estrategico/acoes/planejamento-estrategico-nacional/encontros-pen-2020-2029/conheca-o-projeto/11563-menu-pen-1>. Acesso em: 19 ago. 2020.

_____. Planejamento Estratégico Nacional 2011-2019. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/institucional/planejamento-estrategico/planejamento-estrategico-nacional/pen-2011-2019>. Acesso em: 21 de agosto de 2020.



CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa métodos qualitativo, quantitativo e misto**. Porto Alegre: Editora Penso. 2010.

DE ARAUJO E SILVA, F.; GONÇALVES, C. A. O processo de formulação e implementação de planejamento estratégico em instituições do setor público. **Revista de Administração da Universidade Federal de Santa Maria**, v. 4, n. 3, 2011.

FALQUETO, J. M. Z. **A implantação do planejamento estratégico em universidades: o caso da Universidade de Brasília**. 2012. xvii, 192 f. il. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração)-Universidade de Brasília - UNB, Brasília, 2012.

KAPLAN, R.; NORTON, D. **A estratégia em ação: balanced scorecard**. Rio de Janeiro. Ed. Campus, 1997.

PEREIRA, J. M. **Manual de gestão pública contemporânea**. São Paulo: Atlas, 2010.

PEREIRA, J. M. **Manual de metodologia de pesquisa científica**. São Paulo: Atlas, 2010.

PEREIRA, S. C. de S. O Planejamento Estratégico em organizações públicas: um estudo de caso das Organizações Militares Prestadoras de Serviço. In: **Anais [...]** CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PUBLICA. Guatemala, 2006.

RADAR ESTRATÉGICO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

(<https://www.cnmp.mp.br/portal/consulta-por-jurisprudencia/758-comissoes-institucional/comissao-de-planejamento-estrategico/atuacao/planejamento-estrategico-nacional/10825-radar-estrategico>)

REZENDE, D. A. **Planejamento de sistemas de informação e informática: guia prático para planejar a tecnologia da informação integrada ao planejamento estratégico das organizações**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2011.



Decisão, Planejamento e Implantação de Serviços Compartilhados: Um Estudo do Centro de Operações Financeiras da Petrobras na Bahia

Planning and Implementation of the Service Sharing Model: A Study of the Petrobras Financial Operations Center in Bahia

Hélder Uzêda Castro

Doutor em Desenvolvimento Regional e Urbano - Universidade Salvador – Brasil

CEO da UZD, Brasil

E-mail: h.uzeda@uzedaassociates.com

Noélio Dantaslé Spinola

Doutor em Análise Geográfica Regional - Universidade de Barcelona - Espanha

Professor Titular da Universidade Salvador, Brasil

E-mail: noelio.spinola@unifacs.br

José Afonso Teixeira

Doutor em Geografia Humana - Universidade Nova de Lisboa - Portugal

Professor Auxiliar da Universidade Nova de Lisboa, Portugal

E-mail: tja@csh.unl.pt

Manoel Joaquim Fernandes de Barros

Doutor em Educação – Universidade Federal da Bahia – Brasil

Professor da Universidade Salvador- Brasil

Email: manojb@unifacs.br

Resumo

Este estudo demonstra como foi estruturado o compartilhamento de serviços, baseando-se no planejamento da implantação do Centro de Operações Financeiras da Petrobras (COFIP), na Bahia, em 2008. Adotou-se o ponto de vista de três áreas teóricas que se complementam: a Governança Corporativa, observando-se a estrutura organizacional e os instrumentos de controle; a Governança Tributária, através dos estudos da administração tributária; e os Centros de Serviços Compartilhados, a partir da concentração de tecnologia e processos transacionais. Optou-se pelo estudo de caso, com coleta que privilegiou pesquisa documental de fontes corporativas e entrevistas semiestruturada com atores-chave. Os resultados demonstram que a decisão para a adoção do modelo de compartilhamento de serviços foi promovida por questões de natureza organizacional, financeira e tributária, visando a otimização de atividades transacionais e, portanto, a redução dos custos e dos riscos, considerando a necessidade do atendimento de demandas corporativas, voltadas para o correto cumprimento das obrigações tributárias. Portanto, conclui-se que a experiência do Centro de Operações Financeiras da Petrobras na Bahia, apesar de um relativo curto período, foi positiva para o desenvolvimento regional e deixou um legado, bem como a certeza de que a primeira capital do país, considerada pouco desenvolvida no aspecto de serviços, estava melhor preparada para receber operações de grandes agentes econômicos.

Palavras-chave: Governança Corporativa. Governança Tributária. Centro de Serviços Compartilhados. Petrobras.



Abstract

This study demonstrates how the sharing of services was structured, based on the planning for the implementation of the Petrobras Financial Operations Center (COFIP), in Bahia, in 2008. The point of view of three complementary theoretical areas was adopted: Corporate Governance, observing the organizational structure and the control instruments; Tax Governance, through studies of tax administration; and the Shared Services Centers, based on the concentration of technology and transactional processes. We opted for the case study, with a collection that favored documentary research from corporate sources and semi-structured interviews with key actors. The results show that the decision to adopt the service sharing model was promoted by questions of an organizational, financial and tax nature, aiming at the optimization of transactional activities and, therefore, the reduction of costs and risks, considering the need meeting corporate demands, aimed at the correct fulfillment of tax obligations. Therefore, it is concluded that the experience of the Center for Financial Operations of Petrobras in Bahia, despite a relatively short period, was positive for regional development and left a legacy, as well as the certainty that the country's first capital, considered poorly developed in terms of services, it was better prepared to receive operations from major economic agents.

Keywords: Corporate governance. Tax Governance. Shared Services Center. Petrobras.

1 INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, observa-se uma crescente busca pela otimização e modernização das operações transacionais, bem como a obtenção de vantagens comparativa ou competitiva, de grandes agentes econômicos, e igualmente uma tentativa de atender novas mudanças de um mercado cada vez mais globalizado, muitas delas exigidas por práticas de governança – como a indicada neste trabalho, destacando algumas perspectivas globais, corporativas ou tributárias. Sendo assim, a adoção de modelos de compartilhamento de serviços (CS) apresenta-se como alternativa comum a importantes companhias, líderes de mercado ou com forte atuação nos mais diversos segmentos da atividade empresarial, neste caso o de Energia.

As estratégias são muitas e podem convergir a depender de estrutura de capital, recursos, mercados e produtos, mas a concentração de processos e a redução dos custos transacionais estão presentes na maioria das questões que envolvem controle, risco e crescimento empresarial. Por isso, nas últimas décadas, os centros de serviços compartilhados tiveram a aderência dos principais *players*, a exemplo da Petrobras, implantados nos mais importantes centros urbanos.

Na economia contemporânea, caracterizada pelo aumento da comunicação, pela difusão de novas tecnologias e pela mudança da base produtiva, da agrícola e industrial para a da informação, de serviços, simbólica e estética, identifica-se uma lacuna de estudos científicos acerca das estratégias, das decisões e das implantações de serviços compartilhados.

Entende-se que a gênese da governança buscou profissionalizar a administração dos negócios e resolver conflitos de interesses entre propriedade e gestão nas organizações, basicamente, estabelecendo práticas que visavam proteger o direito dos acionistas e evitar abusos dos executivos, preponderantemente nas decisões estratégicas que ditavam a condução e a perpetuação dos negócios. Da mesma forma, tornou-se um importante instrumento para captação de recursos externos, crescimento organizacional



e consolidação de investimentos de longo prazo, seguindo princípios ou pilares bem definidos.

Numa perspectiva global, Silveira (2015) aponta a existência de dez princípios de governança, destacando integridade das informações prestadas e sustentabilidade e visão de longo prazo na condução do negócio. Entidades, como o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC, 2020), abordam a governança corporativa (GC) baseada em princípios fundamentais, a pontuar: (i) transparência; (ii) equidade; (iii) prestação de contas; (iv) e respeito pelo cumprimento das leis. Entende-se que suas práticas contribuem para um desenvolvimento econômico sustentável, proporcionando melhorias no desempenho das empresas e acelerando resultados, além de facilitar o acesso a fontes externas de recursos.

Neste contexto, somando-se os desafios das áreas Financeiras e a complexidade das atividades de controladoria, emerge a governança tributária (GT), com o objetivo de garantir o correto cumprimento das obrigações desta natureza, através do pagamento da obrigação principal (ou seja, do tributo) e da transmissão das obrigações acessórias (atualmente, informações sobre toda a operação e, neste estudo, em relevo a realidade brasileira), o que impõe às empresas enorme esforço, principalmente no que tange à estrutura, capital humano, tecnologia, processos e amplo conhecimento da legislação vigente. Observa-se que a Petrobras, objeto deste texto, é o maior contribuinte do país, movimentando para o Estado volumes que ultrapassam o PIB de alguns países.

Em vários setores de atividade econômica, com a ascensão do *Big Data*⁷⁷, os ambientes de negócios estão cada vez mais complexos, competitivos e em constante movimento. As empresas precisam adaptar suas estratégias e planejar suas operações para uma tomada de decisão rápida e precisa, contando com o apoio de processos transacionais padronizados, na maioria dos casos até informatizados, com o propósito de reunir e administrar o máximo de dados e informações, diminuindo os riscos dos acionistas e gestores (e demais partes interessadas), precipuamente os executivos das áreas Financeiras, neste caso, também responsáveis pelas rotinas para o cumprimento das inúmeras obrigações tributárias.

Vale ressaltar que os grandes agentes econômicos foram pioneiros na adoção de soluções compartilhadas para os serviços transacionais prestados por algumas áreas, a saber: Financeira, Contábil e Tributária, assim como Recursos Humanos, Tecnologia, Suprimentos, entre outras. As novas práticas sugeriram modelos de concentração regional de tecnologia e de capital humano, buscando atendimento das exigências legais e redução dos riscos decorrentes de inconsistências, divergências ou, simplesmente, erros nas informações enviadas regularmente ao fisco. Sabe-se que, até 1999, a Petrobras não dispunha de uma área executiva que reunisse em si a atividade tributária e acumulava perdas pela falta de um modelo de gestão e de cumprimento das suas obrigações.

A atividade da companhia se encontrava pulverizada entre áreas e operações regionais, dificultando, sobremaneira, a administração dos assuntos tributários, com foco em resultados sustentáveis e segurança para investidores cada vez mais globais. Por isso, a alta administração optou pela adoção do primeiro esforço compartilhado, ainda de caráter provisório, na sede da companhia, no Rio de Janeiro. Em 2008, foi criado o Centro de Operações Financeiras da Petrobras (COFIP), na Bahia, que operou

⁷⁷ *Big Data* é a área do conhecimento que estuda como analisar informações, a partir de conjuntos de dados grandes demais para serem tratados por sistemas tradicionais, a exemplo do Sistema Público de Escrituração Digital (SPED), que reúne dados de operações de compra, venda, estoques, folha de pagamento etc., de todas as empresas com operações no Brasil.



até 2015, quando, basicamente, por decisões estratégicas, financeiras, operacionais, políticas etc., retornou para o Rio de Janeiro.

Entende-se que, historicamente, economistas e geógrafos discutem e argumentam que o processo de desenvolvimento econômico não ocorre de maneira igual e simultânea em todas as regiões e que os empreendimentos fazem diferença. Neste sentido, o objetivo deste estudo foi demonstrar como foi estruturado o compartilhamento de serviços, desde a escolha do modelo de CS e da cidade do Salvador, até o planejamento e a implantação do equipamento que atendia demandas de dezenas de unidades da Petrobras, localizadas no Brasil e no exterior. Para tanto, adotou-se o ponto de vista de duas áreas teóricas que se complementam: a Estratégia, com foco no modelo de serviços compartilhados e na decisão locacional pela cidade do Salvador; e a Governança, observando-se as exigências globais, corporativas e tributárias, bem como nas suas entidades e práticas. Para tanto, optou-se pelo estudo de caso e análise do conteúdo levantado, basicamente, a partir de documentos e entrevistas semiestruturadas com trinta e dois executivos da Petrobras, de outros grandes agentes presentes na região e de empresas prestadoras de serviços ao COFIP.

2 ESTRATÉGIA, MODELO E LOCALIZAÇÃO DE SERVIÇOS COMPARTILHADOS

As estratégias e as decisões que abarcam escolhas por modelos, estruturas e objetivos empresariais são temas fundamentais para o crescimento e a continuidade dos negócios. Oliveira (2003) define estratégia como a melhor forma ou ação estruturada para alcance, preferencialmente, de maneira diferenciada, dos desafios apresentados pelo mercado e objetivos estabelecidos pela empresa, nos seus ambientes. Segundo Mintzberg (2001), estratégia é a maneira de pensar no futuro, integrada no processo decisório do agora, com base em um processo formalizado e articulador de resultados. Portanto, basicamente, entende-se que estratégia está relacionada com objetivos, metas e resultados mensuráveis.

Nas últimas décadas, tem-se observado o surgimento de tendências organizacionais, objetivando soluções melhores e mais assertivas para questões internas, ecoando para o desenvolvimento sustentável do negócio. Motivo precípua dessas é a pressão, cada vez maior, para a obtenção de resultados positivos e de curto prazo. Nesse ambiente altamente competitivo e dinâmico, sobrevivem os agentes econômicos com diferenciais imputados por uma gestão eficiente e eficaz. Também se percebe que, hodiernamente, a conquista e a manutenção de uma posição vantajosa requerem das organizações uma capacidade de constante adaptação, otimização e aprendizado por parte da própria “empresa” e dos seus colaboradores. Assim, duplicidade de funções e atividades pulverizadas e desconformes não cabem mais dentro dessas instituições e suas operações.

A estratégia de CS surge como resultado de um processo de criatividade por soluções ou respostas para redução de custos, aumento de qualidade (ou conformidade) e aditamento do controle, com foco na mitigação de riscos corporativos; entretanto, o que se observa, com o conceito de Centro de Serviços Compartilhados (CSC), é o percebido de forma similar, já apresentado em outras áreas, ou seja, esse varia tanto em abrangência como em fundamento, sendo encontrados, na literatura, três acepções mais recorrentes. Defendida e difundida por Schulman *et al* (1999), os CSC envolvem

A concentração dos recursos da empresa atuando com atividades, difundidas através da organização, a fim de servir a múltiplos



parceiros internos, abaixo do custo e com alto nível de serviços, com o objetivo comum de satisfazer os clientes externos e acrescentar valor a [sic] empresa (SCHULMAN *et al*, 1999, p. 9)

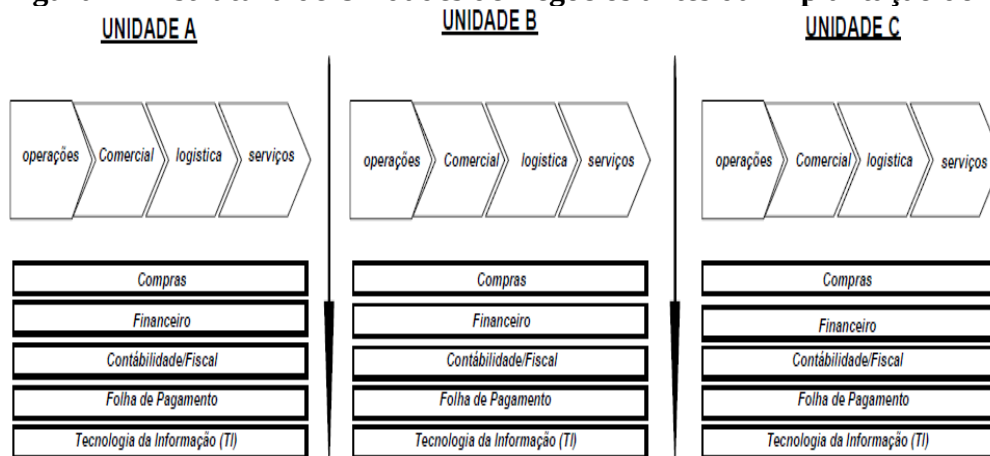
Dessa forma, os principais objetivos desses CSC são: (i) concentração de recursos; (ii) economia financeira; (iii) e aperfeiçoamento constante do nível dos serviços oferecidos internamente. Ainda segundo Schulman *et al* (1999), o Centro em questão é uma ou mais unidades de negócios em que os processos operacionais otimizam recursos, bem como integram pessoas, processos e tecnologias. Sua estrutura organizacional termina por proporcionar e gerar: (a) redução de custos; (b) ganhos em escala; (c) e maior eficiência operacional, o que libera a empresa para se focar na sua atividade-fim, para trabalhar melhor a sua estratégia de negócio (*core business*).

Cabe destacar que, à medida que as organizações crescem, a carga administrativa e burocrática aumenta. Segundo Porter (1999), as atividades de uma empresa se enquadram em nove categorias genéricas, agrupadas em atividades primárias e atividades de apoio. As primárias são as que estão diretamente relacionadas com o produto: (1) logística de entrada de insumos e matérias-primas; (2) operações; (3) logística de saída dos produtos; (4) marketing; (5) vendas e serviços pós-venda. Enquanto que as de apoio são provedoras do suporte necessário à execução das atividades primárias: (6) compras de bens e serviços; (7) gestão de recursos humanos; (8) desenvolvimento de tecnologia; e (9) infraestrutura da empresa, que envolve a alta gerência, a assessoria jurídica, a área financeira e contábil. Para o autor, toda empresa é uma reunião de atividades executadas para projetar, produzir, comercializar, entregar e sustentar seus produtos (PORTER, 1985). Todas estas atividades podem ser representadas, fazendo-se uso de uma “cadeia de valor”, que desagrega uma empresa nas suas atividades de relevância, para que se possa compreender o comportamento dos custos e as fontes existentes e potenciais de diferenciação. No entanto, de acordo com Quinn, Cooke e Kris (2000), serviços compartilhados é a prática em que as unidades de negócios decidem partilhar um conjunto de serviços, ao invés de tê-los como uma série de funções de apoio duplicadas dentro da organização.

Ainda segundo Quinn, Cooke e Kris (2000), nas últimas décadas, os processos produtivos foram foco da atenção gerencial com grande ênfase na evolução tecnológica, visando atendimento de demandas mercadológicas e corporativas, principalmente a partir de um contexto de grandes volumes e fontes de dados. No entanto, recentemente, as organizações também têm se voltado para o estudo das atividades de apoio, uma vez que elas representam de 25 a 30% dos custos da produção de uma empresa. Companhias de todos os tamanhos, de vários segmentos de negócios e de diversos países têm adotado os CSC como um mecanismo de racionalização da sua estrutura organizacional (MARTINS; AMARAL, 2018).

Araújo (2010) propôs um modelo de estrutura entre as unidades de negócios antes da prática do CSC (Figura 1). Nesta, ainda se observa a existência de atividades comuns desempenhadas por várias e díspares unidades de negócios internas à empresa.

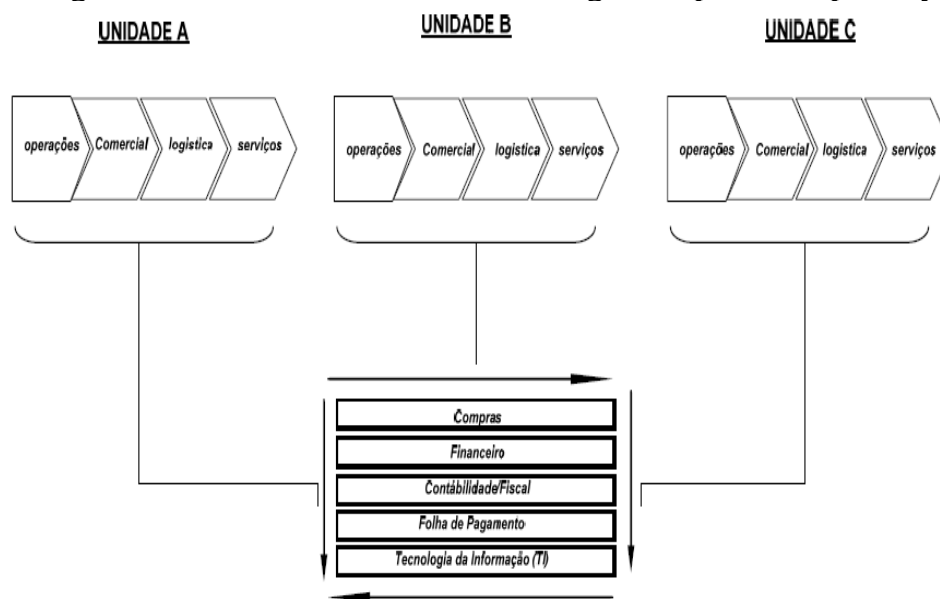
Figura 1 – Estrutura de Unidades de Negócios antes da Implantação do CSC



Fonte: Araújo (2010).

Esse mesmo autor, igualmente, vislumbra a estrutura do CSC já montada (figura 2), centralizando todas as áreas comuns da empresa e consolidando funções similares dentro de uma unidade operacional única, sendo o próprio Centro. Nota-se que a unificação das funções acaba com a duplicidade de atividades dentro de uma mesma empresa, reduzindo os custos transacionais.

Figura 2 – Estrutura de Unidades de Negócios após da Implantação do CSC



Fonte: Araújo (2010).

Na terceira acepção, o CSC constitui-se numa estratégia de colaboração, na qual um subconjunto de funções de negócio é concentrado numa nova unidade semiautônoma. Dessa forma, na visão de Bergeron (2003), esse Centro deve possuir uma estrutura de gestão voltada ao aumento da eficiência, à geração de valor, à redução de custos e à melhoria dos serviços para os clientes internos da corporação.



Cabe destacar que o modelo de Centro de Serviços Compartilhados busca consolidar atividades transacionais⁷⁸ das unidades de negócio numa estrutura central, a qual é caracterizada, em essência, como uma área de atividade-meio, visando eliminação de duplicidade de funções, padronização dos processos e ganhos de escala, além de promover o alinhamento estratégico e operacional. Mesmo não sendo objetivo deste estudo, vale trazer que a literatura aponta diferenças entre a gênese e o desenvolvimento de CSC nos setores privados e públicos (JANSSEN; JOHA, 2006; TOMKINSON, 2007).

A relação entre o CSC e os seus clientes não depende somente da dimensão contextual, a qual inclui os objetivos específicos e as expectativas, neste estudo, acerca das áreas ou atividades financeiras, contábeis e tributárias, mas também da dimensão espacial, uma vez que a localização do Centro, além de possuir um componente estratégico, é uma questão de grande relevância para a infraestrutura física, tecnológica e serviços de apoio, assim como atração e retenção de capital humano especializado. Autores como Cantillon, Von Thünen, Christaller, Lösh, Isard, entre outros, dedicaram esforços no desenvolvimento e na discussão da Teoria da Localização. Esses estudos contribuíram para explicar a localização agrícola, a industrial e a do comércio e serviços. De acordo com Chand (s.d.),

Isard vinculou a teoria da localização à teoria geral da economia por meio do princípio da substituição. Na teoria econômica, o capital pode ser substituído pelo trabalho, por exemplo. Da mesma forma, a seleção de um local de fabricação entre locais alternativos pode ser vista como uma substituição de gastos entre os vários fatores de produção, de modo que o melhor local seja escolhido.

Compreende-se que o estudo das relações entre os fatores intervenientes na localização das operações produtivas e de serviços possuem, *a priori*, aspectos com implicações vitais nas estratégias empresariais e nas políticas de desenvolvimento de uma organização, região ou país.

3 GOVERNANÇA GLOBAL, CORPORATIVA E TRIBUTÁRIA

As referências iniciais sobre governança datam do período das grandes navegações, mais tarde, novamente registradas com as primeiras sociedades por ações (SILVEIRA, 2015). No entanto, sabe-se que as práticas de governança se consolidaram com base numa reflexão em torno dos dilemas éticos empresariais, os quais versam sobre as relações entre as iniciativas corporativas e a sociedade - mercados ou regiões, entre as empresas de uma mesma cadeia produtiva (bens ou serviços), os acionistas, os conselhos e a direção executiva. Estabeleceu-se como um movimento que visava fornecer transparência, estrutura de controle e garantias necessárias para atração de recursos e proteção de todos os acionistas (em particular, os minoritários) de possíveis abusos praticados por executivos, os tomadores de decisões estratégicas da organização. As primeiras abordagens da governança também coincidem com a necessidade de profissionalização da administração dos negócios, decorrente de processos sucessórios,

⁷⁸ São aquelas atividades com pouca variabilidade entre cada execução (portanto, mais repetíveis), ou seja, são rígidas, permitindo poucas exceções, as quais são todas pré-definidas, mapeadas e tratadas em tempo de desenho do processo.

de dispersão do capital e de separação entre propriedade e gestão (SERAFFIM; QUELHAS; ALLEDI, 2010).

A perspectiva global da governança trabalha com uma visão de desenvolvimento do negócio, na qual se enfatiza o “local” como rede de relações, com especificidades culturais das sociedades em rede (CASTELLS, 1972) e potencialidades econômico-ambientais próprias. Nesse sentido, o local e o global remetem a planos distintos, se interpenetram, dando margem à recriação “local” (APADURAI, 2001), daquilo que, genericamente, se denomina de “global”. Ainda cabe retornar com Castells (1972, p. 152), afirmando que “o espaço tem uma definição geográfica, tem uma definição histórica, tem uma definição econômica, tem uma definição social”.

A criação de uma estratégia global, de médio ou longo prazo, é uma tarefa complicada, mas essencial para implantação e manutenção das operações de grandes agentes econômicos. Percebe-se que nenhum país é uma “ilha econômica”, e que o mercado está cada vez mais integrado. Por isso, inúmeras organizações estão se tornando multinacionais, com plantas, operações e equipamentos em vários países. Elas enfrentaram e compreenderam desafios políticos, econômicos e sociais, mas também viram como eventos em uma nação podem repercutir em escala mundial. À medida que as estratégias corporativas apontam para a expansão, os tomadores de decisão identificam oportunidades de melhores resultados, bem como ameaças empresariais, as quais devem ser identificadas e mitigadas pelas áreas de *Compliance*, Riscos e Controles Internos, entidades de modelos, estruturas ou práticas de uma boa governança. Não obstante, para que uma organização tenha sucesso na economia global, seus proprietários, principais executivos e demais partes interessadas devem olhar além das fronteiras e compreender a dinâmica da comunidade global (IBMI, 2020).

Estratégias internacionais e estratégias globais são duas categorias, ilustradas na figura 3. Uma estratégia internacional significa que as subsidiárias em todo o mundo elaboram e executam suas estratégias de negócios de forma independente e operam como se fossem empresas locais. No entanto, uma estratégia global envolve um esforço coordenado único, cuidadosamente elaborado para toda a rede de subsidiárias, abrangendo muitos países simultaneamente e alavancando sinergias nestes (IBMI, 2020).

Figura 3 – Ilustração Estratégia Internacional x Estratégia Global



Fonte: IBMI (2020).

Segundo o *International Business Management Institute* (2020), existem três diferenças principais entre a estratégia global e a estratégia internacional, listadas a seguir:



- coordenação do centro: uma estratégia internacional não requer forte coordenação do centro. Uma estratégia global, por outro lado, requer um bom modelo de governança corporativa entre as atividades do centro e as das subsidiárias;
- padronização de processos e de produtos: uma estratégia internacional pressupõe que as subsidiárias devem atender às necessidades de negócios locais. Em contraste, a estratégia global pressupõe que o centro deve padronizar suas atividades em todos os diferentes países; e
- integração da estratégia: a estratégia internacional dá às subsidiárias a independência para planejar e executar movimentos competitivos de forma independente (com base na análise de rivais locais). A estratégia global planeja batalhas competitivas em escala global, seguindo a cultura empresarial e as práticas de governança corporativa.

Bento (2007, p. 192) coloca em relevo que,

Governança global não é apenas um projeto inspirado em princípios normativos. Ao contrário, trata-se de uma realidade emergente. Admitir a existência de uma governança no âmbito internacional, ainda que incipiente, implica reconhecer que os Estados soberanos encontram-se atualmente imersos em uma vasta teia de organizações, instituições e regimes internacionais que exercem autoridade e regulam uma série de atividades, envolvendo também diversos atores, dentre os quais se destacam, por sua relativa novidade, organizações não-governamentais e as corporações multinacionais.

Ainda assim, empresas que atuam na esfera global tomam a iniciativa de elaborar marcos regulatórios próprios, adaptando suas operações e estabelecendo regras para o mercado em que atuam. Esses mecanismos de governança global (GG) possuem objetivos, como: (i) melhorar sua imagem perante os consumidores e o público em geral, provendo-se de códigos de ética, padrões trabalhistas e posturas ambientais e de segurança, quando os governos onde operam não oferecem esse tipo de regulação; (2) antecipar-se à regulação estatal, prevenindo que organizações internacionais tomem a iniciativa de regular a atividade, instituindo um regime excessivamente rígido, pressionadas pela opinião pública (BENTO, 2007).

No contexto deste trabalho, o primeiro recorte da fundamentação de governança aparece com nas questões corporativas. Tem-se conhecimento que a mudança que mais influenciou o surgimento da governança corporativa foi a dispersão do capital de controle das companhias. Isso ocorreu devido à constituição das grandes empresas na forma de sociedade anônima, à abertura do capital de empresas fechadas e ao aumento do número de empresas listadas nas bolsas de valores, ao aumento do número de investidores no mercado de capitais, aos processos sucessórios e aos processos de fusão e aquisição de grandes companhias.

A consolidação da GC no ambiente internacional e o filtro básico desse processo corresponde à elaboração da Lei Sarbanes-Oxley. Segundo Borgerth (2008), essa lei estabelece sanções com o objetivo de intimidar a realização de procedimentos não éticos ou em desacordo com as boas práticas de governança corporativa por parte das empresas que atuam no mercado. A lei é também um dos pilares da GC e foi instituída pelos Estados Unidos em resposta a fraudes fiscais, determinando que os relatórios financeiros das empresas com ações em bolsas norte-americanas deveriam conter uma declaração do presidente e do diretor financeiro se responsabilizando pelas informações e procedimentos de divulgação, de forma que possam responder por eventuais fraudes (SILVEIRA, 2015).



Para se estabelecer modelos de GC, faz-se necessário entender o que constitui um sistema de governança. Segundo Leal e Camuri (2008), este é estabelecido por instituições, convenções culturais e regulamentos. Esse conjunto abrange as relações entre as administrações das empresas e os acionistas, ou seja, entre gestão e propriedade, ou, até mesmo, outros grupos ou agentes, os quais, suas administrações, de acordo com o tipo de modelo adotado, devem prestar contas de práticas e resultados.

Na lógica deste estudo, o segundo recorte acontece na área Financeira, considerando os componentes de uma governança tributária, que, no cenário Brasil e de operações convergentes ao país, ganhou notoriedade entre os assuntos estratégicos e operacionais dos maiores contribuintes de tributos ou de grandes grupos ou agentes econômicos, a exemplo da Petrobras.

Seguindo o exposto acima, observa-se, no mercado atual, que as organizações que pretendem manter vantagem no seu segmento de atuação, necessariamente, têm, a partir das práticas ou áreas de Governança Global e Corporativa, da Gestão de Processos e da Gestão de Tributos, que definir o melhor modelo possível de governança tributária, buscando atender os interesses das companhias, dos estados e da sociedade em geral. Compreende-se que a GT é parte indispensável da GC, seguindo os mesmos pilares, tais como a moralidade, a ética, a legalidade e o *compliance*; e ampliando-os para o nível de informatização ou de aderência das soluções sistêmicas, entre outros. Além disso, possui o papel de garantir a reputação da empresa e de seus administradores, bem como a manutenção dos seus lucros. Além de ser considerada essencial à “saúde” financeira de qualquer organização, a Governança Tributária pode ser conceituada como

[...] a prática de controle de todos os processos que afetam as informações operacionais, de negócios e tributárias destinadas à gestão dos tributos. Nesse processo, podem ser incluídos cálculos, elaboração de guias de recolhimento, escrituração de livros fiscais e elaboração de obrigações acessórias ^[79] (RESENDE, 2012, p. 27).

Pimenta (2012) defende que, na era atual da globalização, de maior informação e comunicação, os empresários precisam adotar soluções estratégicas de gestão empresarial, com o objetivo de criar, em suas empresas, uma “personalidade” tributária que as torne mais ágeis, controladas e transparentes, minimizando o máximo possível os seus riscos fiscais e, ao mesmo tempo, ampliando a sua eficiência e, por consequência, otimizando os seus resultados.

Para esse estudioso, em linhas gerais, isso é o que constitui a Governança Tributária (GT). Enquanto para Cunha (2012, p.1), GT é “[...] a prática de controle de todos os processos que afetam as informações operacionais, de negócios e tributárias, destinadas à gestão dos tributos a que uma organização está sujeita”. De forma abrangente, Amaral (2011, p.10) afirma que,

Governança Tributária representa o conjunto de procedimentos de gestão empresarial engendrados de forma personalizada para cada empresa ou entidade, com vistas à coordenação, controle e revisão dos procedimentos tributários e proporcionando como resultado a redução

⁷⁹ Para Castro (2017), a obrigação tributária é definida como principal ou acessória. A principal surge com a ocorrência do fato gerador, tendo por objeto o pagamento de tributo ou penalidade pecuniária e extingue-se juntamente com o crédito dela decorrente. Enquanto a acessória decorre da legislação tributária e tem, por objeto, as prestações, positivas ou negativas, nela previstas, no interesse da arrecadação ou da fiscalização dos tributos.



de riscos fiscais e a consistência e transparência das demonstrações financeiras, deixando-as verídicas e confiáveis.

Desta feita, pode-se concluir que Governança Tributária é uma forma de assegurar, aos sócios/acionistas, a assertividade e confiabilidade na apuração dos tributos, bem como nas obrigações acessórias a que as organizações estão sujeitas. Ainda visando explicitar o que é a GT, Amaral (2011, p. 3) a descreve como sendo

[...] o conjunto de métodos de gestão empresarial que visa à coordenação, controle e revisão dos procedimentos tributários adotados pela empresa com o intuito de prevenir autuações fiscais, multas pelo descumprimento de obrigações acessórias, bem como evitar a ocorrência de crimes tributários.

Castro (2013) já afirmava que a realidade tributária brasileira é muito peculiar, pois existem dezenas de tributos exigidos no país, entre impostos, taxas e contribuições. Com isso, além do pagamento do tributo, um grande volume de informações passou a ser demandado e deve ser prestado regularmente ao fisco, que são as obrigações acessórias. Essas são complexas e atualizadas constantemente, dificultando o planejamento de estratégias e a implementação e manutenção de rotinas para o processo de execução tributária das empresas.

Na busca pela transparência corporativa, prestação de contas com responsabilidade e cumprimento das obrigações legais, hodiernamente, a adoção do compartilhamento de serviços torna-se estratégia fundamental para organizações com atividades complexas e transacionais, destacando-se nos esforços de mapeamento e avaliação dos processos, almejando um nível de padronização e informatização que possibilite o atendimento de políticas e diretrizes elaboradas para assegurar o cumprimento das obrigações das companhias, além de definir as estruturas organizacionais e os instrumentos de controle mais adequados, sempre a partir da estratégia corporativa e do planejamento tributário das operações.

4 METODOLOGIA

Dada a especificidade do objeto da investigação apresentada, optou-se pelo estudo de caso (YIN, 2005). Neste trabalho, como já mencionado, centramos-nos na estratégia de compartilhamento de serviços e implantação do Centro de Operações Financeiras da Petrobras em Salvador (Bahia). Utilizou-se a pesquisa documental, a qual foi empreendida a partir da coleta de dados em publicações e em relatórios internos da própria Petrobras e de empresas prestadoras de serviços ao COFIP, como, por exemplo, estruturas organizacionais da companhia, planos estratégicos e modelos de gestão adotados pela referida organização. Esta pesquisa também foi empreendida através de alguns documentos circulantes na empresa em questão e outros acessíveis ao público em geral, disponibilizados na Internet. Igualmente, foram utilizadas as informações levantadas em processos de *benchmarking*⁸⁰ (prática comum entre equipes das áreas tributárias de grandes empresas) da Petrobras, realizados por outras grandes organizações econômicas, inclusive, presentes na região, as quais foram acessadas via registros de relatórios, apresentações, tabelas, anotações, levantamentos, mapas e

⁸⁰ Ferramenta que possibilita a identificação e incorporação dos melhores desempenhos de outras empresas, concorrentes ou não, a partir do aperfeiçoamento dos seus próprios métodos de trabalho ou processos de negócios.



processos do Sistema Integrado de Gestão (ERP), do Sistema de Apoio Fiscal, do Sistema de Auditoria Fiscal Eletrônica e do Sistema de Governança Tributária utilizados pela companhia estudada. A pesquisa bibliográfica e eletrônica coletou dados pertinentes ao assunto em livros, dicionários, revistas especializadas, jornais, teses, dissertações e publicações da própria Petrobras.

A coleta de dados em campo foi feita a partir de entrevistas semiestruturadas (BARDIN, 2007) com pessoas-chave para o levantamento qualitativo das informações imprescindíveis para o entendimento da implantação do Centro de Operações Financeiras da Petrobras, na Bahia. Entre os entrevistados, estão o ex-gerente executivo de Administração Tributária da Petrobras; responsável pelo processo de estruturação da administração tributária, iniciado em 1999; dois ex-gerentes gerais do COFIP e três ex-gerentes executivos das áreas Financeira, Contábil e Tributária, um de cada respectiva área; dois gerentes fiscais, um gerente tributário e um grupo de treze profissionais, entre analistas e apuradores, das áreas Tributária, Contábil e Fiscal de CSC de outras grandes empresas, a saber: Ambev (São Paulo), Vale (Rio de Janeiro) e Braskem e Máquina de Vendas (que operam ou operavam em Salvador e Região Metropolitana), através de uma relação corporativa que promove apresentações e discussões estruturas, áreas e processos, bem como modelos e práticas da governança global, corporativa e tributária, principalmente, trocando informações e experiências acerca das suas atividades de execução tributária; e, por fim, de dez consultores empresariais, prestadores de serviços ao COFIP, que apoiaram ou apoiam o processo de execução tributária da Petrobras, delineado ao longo dos últimos anos. Para compreensão de possíveis rebatimentos na economia regional, foram entrevistados representantes da Associação das Micro e Pequenas Empresas do Estado da Bahia (Ampeba), da Associação Brasileira da Indústria de Hotéis Bahia (ABIH), da Associação de Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário da Bahia (ADEMI-BA); da Associação Comercial da Bahia (ACB), da Associação dos Lojistas do Salvador Shopping (ASLL), da Associação dos Lojistas do Shopping da Bahia (ALSCIB), do Sindicato dos Petroleiros da Bahia (Sindipetro-Ba), da Associação das Empresas Brasileiras de Tecnologia da Informação Regional Bahia (Assespro Ba) e da Associação Brasileira de Bares e Restaurantes (Abrasel).

5 ANÁLISE DO COMPARTILHAMENTO DE SERVIÇOS DA PETROBRAS

O objetivo deste trabalho foi compreender a estratégia e a decisão a respeito do compartilhamento de serviços e da cidade do Salvador, bem como planejamento e implantação do Centro de Operações Financeiras da Petrobras (COFIP), maior contribuinte e mais importante agente econômico do país, no intuito de aumentar resultados e reduzir riscos, atendendo novas demandas de governança tributária e corporativa, a partir de um modelo global, que, em 2008, já norteava iniciativas, projetos e ações das operações internacionais e algumas das principais atividades executivas da companhia.

A Petrobras é qualificada como a maior empresa do Brasil, estando presente em 28 países. Consiste em uma organização estatal de economia mista, ou seja, é uma companhia de capital aberto, sendo o Governo o seu acionista. Possui operações nos três setores de atividade econômica (primário, secundário e terciário), explorando, transformando e distribuindo, basicamente, óleo e gás (energia).



De acordo com a Primeira Proposta de Práticas de Governança da Companhia (1990⁸¹), a Petrobras foi fundada por engenheiros e petroleiros focados em produção e distribuição, e, durante as primeiras décadas de funcionamento, destaca-se que não havia uma preocupação institucionalizada com as práticas de governança e gestão da empresa. Sabe-se que as primeiras discussões sobre GC tinham a finalidade básica de facilitar a comunicação, para parte dos acionistas, das estratégias, dos planejamentos e planos de ação, dos processos, dos instrumentos de controle e gestão de riscos de produção e distribuição, entre outros, o que corrobora com o defendido pelo IBGC (2020) ao destacar que a governança é um sistema que assegura aos sócios-proprietários o governo estratégico da empresa e a efetiva monitoração das ações da diretoria executiva.

Desde 2006, a Petrobras faz parte do Índice *Dow Jones* de Sustentabilidade, o que demandou aperfeiçoamento contínuo das práticas de governança corporativa e de padrões internacionais de transparência. Aqui, cabe pontuar a necessidade de grande investimento em estrutura, processos e capital humano.

Segundo entrevistas, quando a empresa abriu o capital, houve um incremento nas plataformas e recursos de tecnologia da informação e comunicação (TIC), promovendo maior controle interno, o que possibilitou adesão às regras da Comissão de Valores Mobiliários (CVM) e da BM&F BOVESPA. Igualmente, no exterior, começou a cumprir as normas da *Securities and Exchange Commission*⁸² (SEC) e da *New York Stock Exchange* (NYSE), nos Estados Unidos; do Latibex da Bolsa de Madrid, na Espanha; da Bolsa de Comércio de Buenos Aires e da *Comisión Nacional de Valores* (CNV), na Argentina.

Executivos da companhia afirmam que, com novos ambientes regulatórios e normatizações, a Petrobras passou a utilizar instrumentos como o seu Estatuto Social e a Lei das Sociedades por Ações - Lei nº 6.404, de 1976, a qual rege as Sociedades Anônimas, adotando também outros direcionadores empresariais, tais como os códigos e as práticas formais de GC. O novo modelo de governança requereu estudo, adaptação e implementação de padrões previstos na Lei Sarbanes-Oxley (SOX), aprovada, em 2002, pelo Congresso dos Estados Unidos, com o objetivo de proteger os investidores por meio do aprimoramento da precisão e da confiabilidade das informações divulgadas pelas empresas, concordando com Borgerth (2008), ao defender que a SOX estabelece sanções que impedem procedimentos não éticos, em desacordo com as boas práticas de governança corporativa.

A estratégia de internacionalização e, conseqüente, de boa relação com novos mercados, economicamente integrados, também obrigou a utilização das IFRS⁸³, além da Escrituração Contábil Digital (ECD), imposta pela legislação brasileira, o que promoveu maior segurança e transparência às operações da Petrobras, importante componente do projeto de estruturação da empresa, também em consonância com o defendido por Borgerth (2008) sobre a criação de sanções que impedem procedimentos não éticos, contrariando as práticas de GC. Para tanto, foram criados os chamados “controles SOX”.

Neste contexto, a companhia elaborou um plano estratégico com visão de longo prazo - até 2020, contemplando uma série de iniciativas coordenadas. Segundo entrevistas com os executivos da Petrobras, todos os assuntos relacionados a modelos

⁸¹ Apenas como referência, o Instituto Brasileiro de Conselheiros de Administração (IBCA), hoje IBGC, foi constituído em 1995.

⁸² A *Securities and Exchange Commission* é a Comissão de Valores Imobiliários dos Estados Unidos.

⁸³ Conjunto de normas internacionais de contabilidade, emitidas e revisadas pelo IASB - *International Accounting Standards Board* (Conselho de Normas Internacionais de Contabilidade).



organizacionais, processos de negócios e capital humano foram discutidos, planejados e executados, a partir de premissas que consideravam os princípios globais e práticas corporativas de governança, dentro de um único modelo.

De acordo com o ex-gerente executivo de Administração Tributária, a estrutura organizacional foi revisitada e atualizada com várias novas entidades, a exemplo: do conselho de administração, dos comitês de auditoria interna e externa e de áreas executivas para fins específicos como a Internacional e a do Tributário. Essa última já pensada para funcionar de forma compartilhada. Todas elas com papéis, recursos e responsabilidades bem definidos e revisitados a cada nova estratégia, planejamento ou projeto.

Executivos da Petrobras apontam que os desafios da internacionalização foram enormes, considerando o volume de recursos investidos ou alocados em projetos de naturezas diversas, muitos com foco em estudo de mercado produtor-consumidor, de legislação dos países que custodiavam operações e dos princípios de governança que direcionavam as companhias que mantinham interesse e recebiam capital de investidores globais.

No entanto, observando as operações nacionais, os mesmos executivos entrevistados concordaram que o maior problema estava na multiplicidade de áreas ou atividades transacionais, a destacar os processos de execução tributária. Isso porque, de fato, não existia um alinhamento estratégico do esforço da gestão de tributos, o que tornou necessária a igual adoção de práticas de governança, no sentido de padronizar processos, sistemas, projetos especiais e estratégias interrelacionadas entre as “muitas áreas” tributárias, com desdobramentos nas “muitas áreas” contábeis e, até mesmo, repercutindo nas “muitas áreas” financeiras existentes da companhia.

Este estudo conseguiu identificar unidades regionais, que eram responsáveis pela atividade tributária de 172 unidades locais, distribuídas em todo o Brasil, e possuíam áreas e equipes próprias e com gestão independente para os assuntos tributários, inclusive tomadas de decisões acerca das obrigações, com base em situações específicas, sem alinhamento com as demais áreas, unidades ou, até mesmo, sem uma análise estratégica ou de riscos corporativos de como aquelas poderiam influenciar ações ou processos em outras regiões, aumentando os riscos de exposição e autuação, e repercutindo nos resultados de toda a Companhia.

Segundo o Diagnóstico da Atividade de Execução Tributária da Petrobras (PWC, 1999), este problema estava materializado nas perdas acumuladas em processos tributários, de ordem administrativa ou jurídica, porque cada unidade adotava um posicionamento particular, observando apenas suas operações locais ou regionais, o que, muitas vezes, gerava jurisprudência contra a própria empresa em outros estados. Para efeito de parâmetro, o referido documento registrou um ganho de pouco mais de 24 milhões para uma posterior perda de 1 bilhão de reais, a partir do mesmo argumento jurídico. Vale revisitar Ghellere (2012), que adverte para as melhores práticas com a Governança Corporativa, a gestão empresarial, preocupada cada vez mais com a ética e transparência, evoluindo naturalmente a um novo nível: a Governança Tributária.

O Plano Estratégico de Implantação do COFIP (PETROBRAS, 2007), implantado em 2008, na Bahia, apresenta um esforço coordenado na organização e concentração dos processos de execução das áreas Financeira, Contábil e Tributária, devidamente mapeados e modelados, com o objetivo de resolver questões de natureza tributária e de aumentar a eficiência organizacional da companhia, corroborando com Hammer e Champy (1994), na ideia de que, através da reengenharia de processos, era possível melhorar muito o desempenho das empresas por meio de mudanças extremas nas operações.



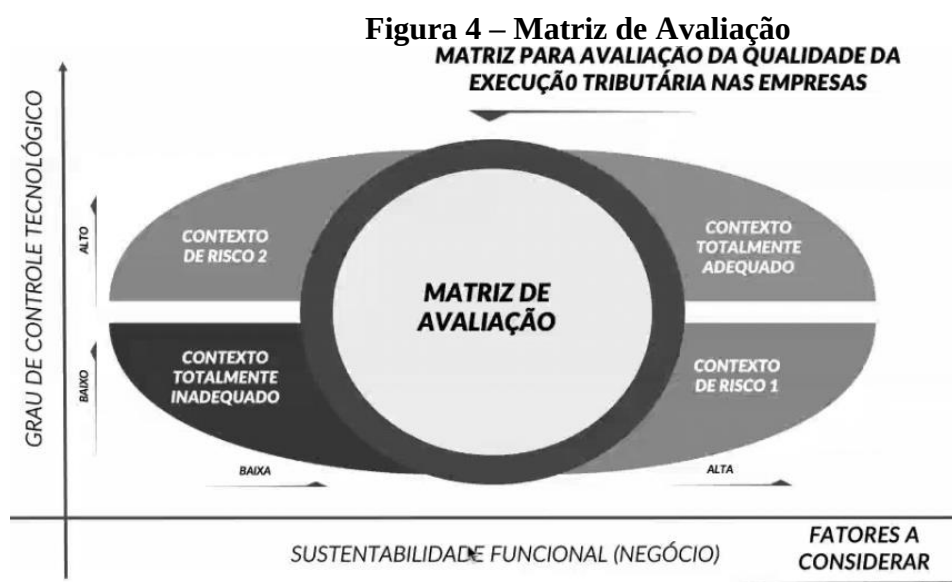
Para tanto, o COFIP mantinha um pouco mais de 600 profissionais na operação de serviços compartilhados. Desse total, 120 eram funcionários concursados da Petrobras, os chamados “crachás verdes”, e 480 eram prestadores de serviços contratados por empresas terceirizadas, os chamados “crachás marrons”. A área Tributária contava com 99 profissionais, entre gerentes, analistas e apuradores fiscais.

Segundo executivos da Petrobras, o modelo-base de compartilhamento de serviços da companhia foi inspirado no centro de serviços compartilhados da Ambev, implantado na cidade de Jaguariúna (São Paulo). Através da análise do discurso, percebeu-se que as estruturas físicas, tecnológicas e alguns processos operacionais foram importados para o COFIP. No entanto, a mesma análise, mostrou que a decisão mais complexa foi, justamente, acerca dos processos transacionais que seriam ou não compartilhados. Por isso, a companhia optou pelas áreas Financeira, Contábil e Tributária.

Vale ressaltar que as práticas de governança tiveram forte influência na escolha deste primeiro formato, uma vez que o Centro visava redução de custos e aumento de controle, com a utilização de instrumentos globais e forte aparato tecnológico, os quais impactavam nos riscos corporativos, tema de grande relevância para os *stakeholders*, com destaque para os investidores. Segundo os executivos entrevistados neste estudo, a Companhia precisava atender aos requisitos sobre informações, transparência e segurança empresarial impostos pelo capital internacional, na forma de princípios, regras e padrões específicos, a exemplo das já citadas IRFS.

Em 2010, a Vale iniciou estudos para a implantação do *Global Tax*, um órgão ou cargo (nos documentos acessados nesta pesquisa, ainda indefinido) para administração tributária integrada de todas as operações da companhia no Brasil e no exterior. A Petrobras fez o mesmo e, segundo consultores entrevistados, está executando um projeto de convergência de todas as informações tributárias numa única plataforma (conhecida como “Framework Tributário”, igualmente, seguindo um modelo-base tecnológico da Braskem), com o principal objetivo de eliminar erros sistêmicos e divergências nas apurações, bem como na transmissão de arquivos ao fisco, buscando garantir maior alinhamento entre os planejamentos estratégico e tributário com as atividades - já compartilhadas - da empresa, sempre analisando os riscos corporativos.

O ex-gerente executivo de Administração Tributária ainda reforçou que, apesar de todo o exercício para elaboração, adequação e implantação de práticas globais e corporativas de governança, com viés aos interesses do mercado financeiro nacional ou estrangeiro, como já comentado anteriormente, a atividade tributária da Companhia é objeto de muita atenção executiva, a destacar o próprio governo brasileiro. Como a empresa detém operações em muitos segmentos da atividade econômica, a exemplo do óleo e gás que é extraído do poço e comercializado no posto, existem muitos riscos de exposição fiscal, que são tratados em contextos ou cenários (Figura 4).



Fonte: AllTax Platform (2020)

Segundo a matriz de avaliação de riscos acima, questões que envolvem tecnologia e sustentabilidade são essenciais para a empresa. Um importante indicador, atualmente, utilizado pela Companhia, não acompanha apenas o grau de informatização ou de uso de seus sistemas, mas sim o nível de aderência que esses recursos possuem com os processos de execução tributária do Centro de Operações Financeiras.

Sobre a localização do COFIP, a partir da análise das entrevistas, foi possível identificar que, depois de uma primeira fase de concentração de processos transacionais e de testes operacionais na sede da empresa (Rio de Janeiro), a cidade do Salvador (Bahia) foi escolhida para abrigar o Centro. Segundo executivos da Petrobras, como essa mantém operações na maioria dos estados da federação, quando foi anunciada a intenção de criar um centro de serviços fora da cidade do Rio de Janeiro, iniciou-se uma disputa política, do centro do poder, em Brasília (DF), até os governos estaduais e municipais, todos interessados não somente no volume de recursos e investimentos que seriam realizados, mas também nos rebatimentos promovidos pelo capital humano (efeito renda) e, conseqüente, incremento na economia regional.

Muito se falou sobre possíveis questões políticas envolvidas na decisão por Salvador, mas, apesar da grande repercussão do envolvimento de alguns dos seus principais executivos da companhia nos escândalos de corrupção investigados pela Operação Lava Jato⁸⁴, não foram encontradas evidências documentais do envolvimento de políticos ou partidários e nenhum entrevistado comentou o assunto.

⁸⁴ De acordo com o Ministério Público Federal (MPF, 2019), “O nome do caso, ‘Lava Jato’, decorre do [sic] uso de uma rede de postos de combustíveis e lava a jato de automóveis para movimentar recursos ilícitos pertencentes a uma das organizações criminosas inicialmente investigadas. Embora a investigação

Sendo assim, percebeu-se que a referida escolha pela cidade do Salvador se deu, precipuamente, pela melhor infraestrutura urbana, mais próxima ao Polo Petroquímico de Camaçari. Algumas entrevistas também apontaram na direção de Salvador ter sido a primeira capital do país, destacando aspectos históricos e da qualidade de vida ofertada. No entanto, os documentos de planejamento da Companhia reforçam a visão estratégica (provavelmente, até militar) de se implantar uma estrutura administrativa, financeira e de serviços mais robusta perto do referido complexo, replicando o modelo do Rio de Janeiro.

Visto isso, cabe entender um pouco sobre o intitulado Polo⁸⁵ Industrial de Camaçari. Segundo o Comitê de Fomento Industrial de Camaçari (COFIC), esse iniciou suas operações em 29 de junho de 1978 (COFIC, 2019a), sendo considerado, hodiernamente,

[...] o maior complexo industrial integrado do Hemisfério Sul, com mais de 90 empresas. Fica a 50 km de Salvador. As primeiras implantadas eram principalmente empresas químicas e petroquímicas. Depois vieram indústrias do ramo automotivo, de celulose, metalurgia, têxtil, fertilizantes, energia eólica, bebidas e serviços. (GUIA GEOGRÁFICO, 2019c). (Figura 5)

Figura 5 – Vista de parte do Polo Industrial de Camaçari



Fonte: Guia Geográfico (2019c)

Observa-se, a partir dos dados apresentados pelo Cofic Polo (2019b), que as empresas do Polo Industrial de Camaçari estão localizadas nas áreas descritas como sendo as seguintes:

- **A Área do Complexo Básico** (1.293 hectares) reúne a quase totalidade das indústrias químicas e petroquímicas.

tenha avançado para outras organizações criminosas, o nome inicial se consagrou. A operação Lava Jato é a maior investigação de corrupção e lavagem de dinheiro que o Brasil já teve. Estima-se que o volume de recursos desviados dos cofres da Petrobras, maior estatal do país, esteja na casa de bilhões de reais. Soma-se a isso a expressão econômica e política dos suspeitos de participar do esquema de corrupção que envolve a companhia”.

⁸⁵ Para efeitos de fluidez textual, para se referir ao Polo Industrial de Camaçari, os pesquisadores utilizaram dos termos Polo, Distrito e Complexo.



- **A Área Industrial Leste** (2.614 hectares) reúne indústrias de segunda e terceira gerações. É onde também está localizada a Empresa de Proteção Ambiental, CETREL.
- **A Área Industrial Norte** (451 hectares) concentra indústrias que não dependem diretamente do fluxo de matérias-primas produzidas no Complexo Básico, a exemplo da Indústria de Celulose.
- **A Área Industrial Oeste** (544 hectares) abriga as empresas PARANAPANEMA e CHESF.
- **A Área de usos Especiais** é onde se concentram as atividades institucionais, científicas, de pesquisa e apoio às indústrias. Nesta área está localizado o Comitê de Fomento Industrial de Camaçari - COFIC, o Centro de Pesquisa e Desenvolvimento – CEPED, entre outras instituições.
- **Empresas localizadas fora do Complexo Industrial de Camaçari.**

Para melhor contextualização, vale resgatar um pouco da história com Spínola (2001, p. 29-30)

A primeira experiência baiana no programa de industrialização, via a criação de distritos industriais, iniciou-se em 1967, na RMS com o Centro Industrial de Aratu, conhecido pela denominação da baía em torno da qual foi construído. Adotando o mesmo modelo institucional, surgiu, logo depois, o Centro Industrial do Subaé, em Feira de Santana. Em um segundo momento, ao levar este programa de facilidades locacionais ao interior, o Governo do Estado denominou suas unidades de “distritos”, tendo sido inicialmente criados os de Ilhéus, Vitória da Conquista, Juazeiro e Jequié. [...] Posteriormente, o próprio Governo do Estado promoveu, outra vez na RMS, a criação do Complexo Petroquímico de Camaçari - COPEC, destinado a abrigar o segundo Polo [sic] petroquímico do País, dimensionando-o para permitir, também, a localização de indústrias de transformação e, inclusive, unidades não petroquímicas.

A Panorama Brasil (2008) afirma que a Petrobras iniciou, em 7 julho de 2008, a migração de atividades da Sede para o Centro de Operações da Área Financeira, situado num prédio, devidamente projetado e construído na Avenida Magalhães Neto, em Salvador (Figura 6), atendendo às especificações técnicas da companhia.

Figura 6: Prédio sede do COFIP – Salvador, Bahia.





Fonte: divulgação da Construtora Civil

Assim, o COFIP foi inaugurado em 3 de outubro de 2008 e passou a concentrar as principais atividades e transações financeiras, contábeis e tributárias da Companhia. A mudança, que demandou investimentos em adequação de infraestrutura predial, de sistemas e telecomunicações, permitiu uma maior integração de processos, aumento da agilidade e da produtividade, além da almejada redução de custos.

Segundo entrevistas realizadas, o COFIP trouxe para Salvador um novo padrão de infraestrutura e de tecnologia, os quais demandaram a vinda de profissionais de outros estados e, igualmente, de melhor formação, quando comparados à mão-de-obra local. Para tanto, contou com o apoio do *campus* da Universidade Petrobras, devidamente instalado a poucos metros do Centro, que disponibilizou inúmeros cursos e formou dezenas de turmas que atenderam, exclusivamente, às necessidades de competências do compartilhamento de serviços.

Muitas empresas vieram de outros estados para prestar serviços ao Centro e outras regionais, inclusive, já cadastradas no Sistema Petrobras (fornecedores), se prepararam para concorrer às ofertas de serviços que eram demandados a todo o tempo, pois, ao longo dos sete anos, as atividades do Centro de Operações Financeiras foram incrementadas com a chegada ininterrupta de processos transacionais de cada vez mais unidades. Em 2015, no encerramento das suas atividades, seguindo uma visão global, o COFIP já se preparava para atender o Chile, seguido de outros países do Mercosul, até 2020.

A Avenida Tancredo Neves já era considerada o centro financeiro da capital e a passagem do COFIP terminou por consolidar questões como centralidade e aglomeração de escritórios de serviços do Estado da Bahia. O comércio da referida avenida se preparou para atender ao público que trabalhava e transitava no Centro, sendo 600 profissionais, entre petroleiros e prestadores de serviços, além do capital humano de outras empresas que se instalaram na cidade do Salvador, incrementando a economia regional.

6 CONCLUSÕES

Os resultados desta investigação demonstram que a decisão para a adoção do modelo de compartilhamento de serviços da Petrobras foi promovida por questões de natureza organizacional, financeira e tributária, visando a otimização de atividades transacionais e, portanto, a redução dos custos e dos riscos, considerando a necessidade do atendimento de demandas corporativas e globais, voltadas para o correto cumprimento das obrigações tributárias.

O Centro de Operações Financeiras estudado foi implantado a partir das demandas das áreas de Governança Corporativa e Tributária, seguindo uma tendência Global, com estruturas e mecanismos já adotados por grandes agentes econômicos. La Porta et al. (2000) apontam a governança como um conjunto de mecanismos através do qual os acionistas ou proprietários se protegem contra a exploração dos executivos.

Vale destacar que esta pesquisa não teve acesso a representantes dos governos estadual e municipal, principalmente das secretarias relacionadas à indústria, comércio ou desenvolvimento. Houve tentativas de contato, mas sem retorno.

Nas entrevistas empreendidas, o discurso mais comum foi o de que a escolha da referida cidade deu-se pelos aspectos históricos, de ter sido a primeira capital do país, bem como por questões de infraestrutura e qualidade de vida, as quais atraíram o interesse dos profissionais que precisaram ser transferidos e depois mantidos, de forma



a garantir o funcionamento do Centro. No entanto, esta pesquisa encontrou evidências em documentos de planejamento e depoimentos de executivos da Companhia que complementaram a escolha da Cidade do Salvador pela sua proximidade com o Polo Petroquímico de Camaçari, sabendo-se que esse foi o primeiro complexo petroquímico planejado do País. Outrossim, percebeu-se que os profissionais alocados no COFIP, somados aos que trabalharam nas empresas oriundas de outros estados, contribuíram para a economia regional.

Assim, em conformidade com as abordagens conceituais apresentadas na fundamentação teórica deste trabalho, o COFIP foi planejado para concentrar os processos e os profissionais das áreas financeira, contábil e tributária das operações nacionais e internacionais da Companhia. No entanto, percebeu-se que existia uma necessidade urgente de alinhamento dos esforços organizacionais e, principalmente, do entendimento da legislação tributária brasileira vigente.

Segundo principais executivos da Companhia, seguindo um movimento adotado pelo mercado, notou-se que a gestão tributária da organização pesquisada se modernizou, evoluindo para uma governança tributária, tratando todas as partes, tributos e custos, contando com o apoio de estruturas independentes, bem como políticas, diretrizes e processos específicos para o gerenciamento das obrigações acessórias, maximizando os resultados, através da redução dos riscos fiscais, e propiciando um controle mais efetivo das informações transmitidas regularmente ao fisco.

Estes movimentos estruturais fizeram parte de uma agenda de mudança, prevista no seu planejamento estratégico, que promoveu a implantação do Centro de Operações Financeiras no estado da Bahia. Castro (2020) reforça que, quando os serviços compartilhados são bem implementados e executados corretamente, impulsionam as operações de uma empresa, permitindo que cada unidade de negócio mantenha o foco nas atividades estratégicas da sua operação, enquanto cortam processos desnecessários, ou não estratégicos, e os enviam para o CSC.

Considerando a natureza das obrigações tributárias e a incidência de todas as transações da companhia, o ex-gerente executivo de Administração Tributária relatou esforço conjunto de toda a organização para a elaboração de uma estratégia global e corporativa, seguida da criação de uma estrutura capaz de atender às necessidades da governança tributária, concentrada numa única área corporativa do COFIP. O processo de adoção e implantação do compartilhamento de serviços proporcionou um melhor atendimento aos princípios globais de governança, observando os pilares defendidos pelo IBGC.

Portanto, conclui-se que a experiência do Centro de Operações Financeiras da Petrobras na Bahia, apesar de um relativo curto período, foi positiva para o desenvolvimento regional e deixou um legado, bem como a certeza de que a primeira capital do país, considerada pouco desenvolvida no aspecto de serviços, estava melhor preparada para receber operações de grandes agentes econômicos.

REFERÊNCIAS

AMARAL, G.L. **Governança Tributária**. Disponível em: <<http://www.governancatributaria.com.br/>>. Acesso em: 8 maio. 2020.

APADURAI, A. **Modernidad desbordada**: dimensiones culturales de la globalización. Buenos Aires: FCE Ediciones Trilce, 2001.



ARAÚJO, F.C. **Centro de Serviços Compartilhados**. 2010. 117 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) Faculdade de Ciências Contábeis, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2010.

BARDIN, L. **Análise do Conteúdo**. Tradução de Luís Antero Reto. Lisboa: Edições 70, 2007.

BENTO, L.V. **Governança Global**: uma abordagem conceitual e normativa das relações internacionais em um cenário de interdependência e globalização. 2007. 575 f. Tese (Doutorado em Direito) – Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, Santa Catarina.

BERGERON, B. **Essentials of Shared Services**. New Jersey, USA: JW & Sons, 2003.

BORGERTH, V.M.C. **SOX**. São Paulo: Cengage Learning, 2008.

CASTELLS, Manuel. **La question urbaine**. Paris: François Maspero, 1972.

CASTRO, H.U. **Compartilhamento de Serviços na Economia Regional**: um estudo do Centro de Operações Financeiras da Petrobras na Bahia. 2020. 257 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional e Urbano) – Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional e Urbano, Universidade Salvador, Salvador, Bahia.

CASTRO, H.U. **Fatores que contribuem para o desenvolvimento da governança tributária**: um estudo de caso sobre a estruturação da administração tributária da Petrobras. 2013. 224 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Programa de Pós-graduação em Administração, Universidade Salvador, Salvador, Bahia.

CHAND, Smriti. **Factors controlling and influencing the location of industries** (with illustrations). Your Article Library, (s.d.). Disponível em: <<http://www.yourarticlelibrary.com/industries/factors-controlling-and-influencing-the-location-of-industries-with-illustrations/25351>>. Acesso em: 5 ago. 2020.

CUNHA, R. **O papel do gestor na Governança Tributária**. Disponível em: <http://www.kpmg.com/br/pt/estudos_analises/artigosepublicacoes/paginas/releasepapel-do-gestor-na-governanca-tributaria.aspx>. Acesso em: 4 maio. 2018.

GHELLERE, V.V.P. **A Governança Tributária como diferencial competitivo**. 2012. 40 f. Monografia (MBA em Gestão Estratégica de Finanças e Controladoria) – Universidade do Extremo Sul Catarinense, Criciúma, SC, 2012.

GUIA GEOGRÁFICO. A Cidade Mais Alegre do Mundo. **Guia Geográfico**: Bahia Turismo. Disponível em: <<http://www.bahia-turismo.com/salvador/salvador.htm>>. Acesso em: 26 abr. 2019a.

GUIA GEOGRÁFICO. A Cidade Mais Alegre do Mundo. **Guia Geográfico**: Cidade de Salvador - iconografia antiga, século XX. Disponível em: <<http://www.cidade-salvador.com/seculo-20.htm>>. Acesso em: 26 abr. 2019b.



GUIA GEOGRÁFICO. Polo Industrial. **Guia Geográfico:** Camaçari BA, Polo Petroquímico. Disponível em: <<http://www.bahia-turismo.com/camacari/polo.htm>>. Acesso em: 28 abr. 2019c.

IBGC. **Governança Corporativa.** Disponível em: <<http://www.ibgc.org.br/Secao.aspx?CodSecao=17>>. Acesso em: 29 abr. 2020.

IBMI. **Global Governance Program.** Berlin. IBMI, 2020.

JANSSEN, M.; JOHA, A. Motives for Establishing Shared Service Centers in Public Administrations. **International Journal of Information Management**, v. 26, n. 2, p. 102-116, 2006.

LEAL, M.J.; CAMURI, W.C. A governança corporativa e os modelos mundialmente praticados. **Revista de Ciências Gerenciais**, São Paulo; v. 12, n. 15, p. 59-74, 28 fev. 2008.

MARTINS, V.P.; AMARAL, F.P. A consolidação da prática de serviços compartilhados. **eGesta: Revista Eletrônica de Gestão de Negócios**, Santos (SP), v. 4, n. 1, p. 158-189. 2008.

MINTZBERG, H., QUINN, J. B. **O Processo de Estratégia.** Porto Alegre: Bookman, 2001.

OLIVEIRA, D. **Planejamento estratégico:** conceitos, metodologias e práticas. 19 ed. São Paulo: Atlas, 2003.

PANORAMA BRASIL. Petrobras cria Cofip para gerenciar atividades financeiras da empresa. **Diário Comércio, Indústria & Serviço**, 3 out. 2008. Disponível em: <<https://www.dci.com.br/financas/petrobras-cria-cofip-para-gerenciar-atividades-financeiras-da-empresa-1.164084>>. Acesso em: 5 maio. 2020.

PETROBRAS. **Plano Estratégico de Implantação do COFIP**, Rio de Janeiro: Petrobras S/A, 2007.

PETROBRAS. **Primeira Proposta de Práticas de Governança**, Rio de Janeiro: Petrobras S/A, 1990.

PIMENTA, D. **Governança Tributária.** Disponível em: <<http://www.iamg.org.br/lerpublicacao.php?publicacao=466>>. Acesso em: 7 nov. 2019.

PORTER, M.E. **Vantagem competitiva.** Rio de Janeiro: Campus, 1985.

PORTER, M.E. **Vantagem competitiva.** Rio de Janeiro: Campus, 1999.

PWC. **Diagnóstico da Atividade de Execução Tributária da Petrobras.** São Paulo: PricewaterhouseCoopers Brasil, 1999.

QUINN, B.; COOKE, R.; KRIS, A. **Shared Services.** Harlow, Essex: Prentice Hall, 2000.



RESENDE, V. Estratégias para o desenvolvimento. **FENACON**, São Paulo, v.16, n.150, 2012.

SCHULMAN, D.S. et al. **Shared Services**. New York, USA: John Wiley & Sons, 1999.

SERAFIM, E.; QUELHAS, O.L.G.; ALLEDI, C. Histórico da governança corporativa: contribuições para a sustentabilidade das organizações. In: CONGRESSO NACIONAL DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO, 6., 2010, Niterói. **Anais...** Niterói (RJ): UFF, 2010.

SILVEIRA, A.M. **Governança corporativa no Brasil e no mundo: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Campus, 2015.

SPINOLA, Noelio Dantaslé. Ao Desenvolvimento Regional: o caso da BAHIA. RDE: **Revista de Desenvolvimento Econômico**, Salvador, ano 3, n. 4, p. 28-48, jul. 2001.

TOMKINSON, R. **Shared Services in Local Government: improving service delivery**. Hampshire, England: Gower Publishing, 2007.

YIN, R.K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 3. ed. *Tradução de Daniel Grassi*. Porto Alegre: Bookman, 2005.



Comunicação e marketing relacionado a causas em tempos de pandemia

Communication and marketing related to causes in times of pandemic

Rafaela Medeiros Santos

MBA em Marketing, Unijorge, Brasil.
Mestranda em Administração, Unifacs, Brasil.
Email: rafaelamsjornalismo@gmail.com

Elaine Cristina Bezerra

Pós Graduação em Gestão de Negócios em alimentos, Unicsul, Brasil.
Mestranda em Administração, Unifacs, Brasil.
Email: elainenutri@gmail.com

Danilo Sampaio Menezes

Graduação em Engenharia Sanitária e Ambiental, UFRB, Brasil.
Mestrando em Administração, Unifacs, Brasil.
Email: danilodecolores@hotmail.com

Vanessa Brasil Campos Rodriguez

Doutorado em Ciencias de la Información - Universidad del País Vasco, Espanha.
Professora Permanente do Programa de Pós-graduação em Administração, Unifacs, Brasil.
Email: Vanessa.campos@unifacs.br

Resumo

Diante de um cenário pandêmico, o Marketing relacionado a causas tem ganhado mais visibilidade. São tempos de crise em que a sociedade tem exigido posicionamentos sociais das empresas. Diante destacam-se os conceitos de Marketing Social e o Marketing Relacionado a Causas (MRC). No presente artigo apresentamos os dois conceitos e suas singularidades, e investigamos através de uma pesquisa descritivo-exploratória, a influência desse marketing ligado a causas sociais na imagem da empresa com relação ao consumidor e de que maneira essa questão agrega uma maior venda dos produtos de uma determinada empresa. Diante disso, observa-se que a os respondentes em sua maioria possuem preferência em consumir marcas que têm compromisso com questões sociais.

Palavras-chave: Marketing Social; Marketing Relacionado a Causas; Comportamento Consumidor.

Abstract

Faced with a pandemic scenario, cause-related Marketing has gained more visibility. These are times of crisis when society has demanded social positions from companies. The Social Marketing and Cause Related Marketing (MRC) concepts stand out. In the present article we present the two concepts and their singularities, and we investigate through a descriptive-exploratory research, the influence of this marketing linked to social causes on the company's image in relation to the consumer, and how this issue adds a greater sale of products of a particular company. Therefore, it should be noted that the majority of respondents have a preference for consuming brands that are committed to social issues.

Keywords: Social Marketing; Cause-Related Marketing; Consumer Behavior. *Keywords (obrigatórias): máximo de quatro.*



1 INTRODUÇÃO

Na sociedade atual os avanços tecnológicos permitiram a grande proliferação da informação, onde o mundo tornou-se globalizado, com as distâncias estreitadas, proporcionando a integração e conexão entre as instituições e os consumidores. Com essa relação mais próxima surgiram novas demandas por parte dos clientes e consumidores dos diversos produtos estabelecidos pelas organizações.

As grandes ofertas de produtos e serviço por parte das empresas e um maior poder de escolha por parte dos clientes, devido ao acesso fácil a informação, se tornou necessário a diferenciação dos produtos e serviços em relação a concorrência, para se estabelecer e adquirir um espaço de competitividade no mundo empresarial, no mercado business. Percebe-se então uma enorme mudança na relação da instituição com o cliente, onde além de fornecer um produto ou serviço de qualidade e com preço adequado, se faz necessário satisfazer e atender as demandas do cliente, fomentando o relacionamento e a valorização do mesmo (BRETZKE, 2000).

Nesse contexto as empresas passaram a perceber a importância do marketing que está atrelado ao processo de atração e absorção dos consumidores por meio da geração de valor sobre um determinado produto, serviço ou marca, objetivando satisfazer as necessidades dos clientes e do mercado consumidor de modo geral, criando uma boa imagem que é uma das questões mais importantes que uma empresa tem que zelar, e um relacionamento de confiança e parceria, que acarretará uma maior quantidade de vendas por parte da empresa e consequentemente mais lucros (KOTLER; KELLER, 2012).

No entanto as organizações e conglomerados perceberam que a todo momento surgem novos produtos e serviços, e para fidelizar o cliente a sua marca é necessário fazer mais que o óbvio, é necessário agradar e disponibilizar novidades a todo instante possível. Segundo Drucker (1998), criar, manter e incrementar clientes é observar as necessidades e saber o que as pessoas realmente desejam e valorizam para a partir deste fato, poder vender um produto ou serviço de qualidade e que satisfaça as vontades e anseios dos clientes, podendo fidelizar os mesmos.

Diante disto, destacam-se os conceitos de Marketing Social e o Marketing Relacionado a Causas (MRC). Esses dois temas são muito importantes na conjuntura atual para as empresas e o comércio de forma geral, sendo aprofundados ao decorrer do artigo, mas estabelecem um conceito de mudanças sociais. O consumidor vem exigindo o investimento em causas sociais e humanitárias por parte das empresas, sendo um fator de decisão no processo de escolha de um determinado produto ou marca, onde muitas vezes os consumidores estão dispostos a mudarem de marca devido ao investimento das empresas nessas causas, tornando um conceito muito relevante no processo de consumo da sociedade.

O artigo ainda trará informações relacionadas as Práticas de Marketing para o cenário de pandemia em que estamos vivendo, intitulado de "Novo Normal". Será observado ao longo do artigo alguns exemplos e procedimentos realizados por algumas empresas que proporcionaram medidas sociais na situação atual de pandemia.

Diante dessa situação objetivou-se fazer uma pesquisa sobre como o Marketing Social e o Marketing Relacionado a Causas (MRC), influenciam na imagem corporativa com relação ao consumidor e de que maneira essa questão agrega uma maior venda dos produtos de uma determinada empresa.



2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Dentro do marketing existem diversas iniciativas mercadológicas e empresariais relacionadas as causas sociais. Contudo, este artigo propõe-se a apresentar apenas duas delas: Marketing Sociais e Marketing Relacionado a Causas, tendo em vista que estas duas modalidades possuem iniciativas que tem ganhado relevância durante esse período da pandemia e com o objetivo de distingui-las, pois, por terem muitas similaridades, podem causar a impressão de serem iguais.

2.1 Marketing Social

Marketing Social não é um termo novo, afinal foi criado por por Kotler e Zaltman em 1971, a partir do artigo *Social Marketing: an approach to planned social change*, mas tem ganhado força nos últimos anos com algumas mudanças de comportamento da sociedade que tem cobrado mais das empresas uma postura social.

Porter e Kramer (2011) propõem que as políticas e práticas relacionadas à atuação mais responsável por parte das empresas devem ser pautadas pelo princípio da Criação do Valor Compartilhado (CVC). Assim, o sucesso nos negócios e as práticas éticas se inter-relacionam de forma que o objetivo empresarial ultrapassa as simples práticas do cotidiano e as relações duradouras são estabelecidas com base na confiança e no respeito mútuo (KARKOTLI; ARAGÃO, 2004).

Assim, o Marketing Social pode ser definido como:

Marketing social é a gestão estratégica do processo de introdução de inovações sociais a partir da adoção de conhecimentos, atitudes e práticas individuais e coletivas orientadas por preceitos éticos, fundamentados nos direitos humanos e na equidade social. (Schiavo, 1999, p. 29).

Segundo Kotler e Zaltman, o Marketing Social é a concepção, implementação e controle de programas para influenciar a aceitabilidade das ideais sociais, considerando a pesquisa, o produto, o preço, a distribuição e a comunicação em Marketing (SILVA; MAZZON, 2018). Em geral, nesta modalidade de marketing, as empresas apoiam o desenvolvimento e/ou a implementação de uma campanha de mudança de comportamento com o objetivo de melhorar a saúde pública, a segurança, o meio ambiente ou o bem-estar da comunidade (KOTLER, 2012).

O marketing social tem como objetivo contribuir com a promoção de mudanças sociais, é o resultado da união da perspectiva do cliente/consumidor com a proposta de valor da empresa/instituição superiores aos custos monetários. Uma empresa não deve promover ações sociais pensando em retorno financeiro, mas em fazer a sua parte para uma sociedade melhor. Sabemos que as iniciativas sociais podem ocasionar mais lucro para a empresa, afinal fortalece a marca, mas este não deve ser o objetivo, e sim uma consequência.

De acordo com Higuchi e Vieira (2012) o objetivo do marketing social é adequar os indivíduos a uma conduta, hábito ou padrão comportamental que mais bem satisfaça as necessidades identificadas como causas ou ideias sociais.

Bastos, Costa e Vasconcelos (2017) afirmam que as mudanças sociais podem proporcionar benefícios relacionados a saúde pública, ao consumo, ao comportamento. Nesse sentido, estudos sobre cigarros, bebidas alcoólicas, produtos pirateados, doação



de sangue, prevenção de doenças virais podem ser beneficiadas pelo esforço de marketing para melhorar o comportamento em benefício próprio e a terceiros.

As mudanças sociais devem nortear todo o plano de ação a ser desenvolvido pelos profissionais que atuam com Marketing Social. É no “P” de produto, o denominado “produto social”, que o Marketing Social se diferencia de qualquer outra modalidade de Marketing (SILVA; MAZZON, 2018).

2.2 Marketing Relacionado a Causas

Ao contrário do que muitos acreditam, o Marketing Relacionado a Causas (MRC) é diferente do Marketing Social, apesar de terem o objetivo de contribuir com a sociedade e gerar valor compartilhado. No MRC, a empresa liga as doações em dinheiro ou em bens e ou serviços às vendas de produtos ou a ações praticadas pelos consumidores. Em geral, a iniciativa é válida por um tempo limitado para um produto ou instituição específica (KOTLER, 2012).

O MRC ganhou notoriedade no meio corporativo como uma modalidade de marketing eficaz em 1981, nos Estados Unidos, por meio da campanha da *American Express*, que contribuía para a restauração da Estátua da Liberdade sempre que os consumidores usavam ou solicitavam os cartões de crédito da marca. Apesar de não haver dados concretos, estima-se que a campanha chegou a levantar bilhões de dólares, segundo análise do *Cause Marketing Fórum*.

Pereira e Cabral (2011) definem esta atividade como um processo de formulação e implementação de atividades de marketing que caracteriza o compromisso de uma empresa na designação de uma determinada quantia financeira para uma causa específica – associada ou não a uma entidade não lucrativa – em troca da venda de seus produtos e/ou serviços aos consumidores.

Segundo Kotler (2012), muitas empresas optam pelo MRC por serem atraídas pelos resultados de pesquisas que demonstram que a maioria dos consumidores preferem comprar produtos de empresas/marcas que apoiam boas causas, como por exemplo a pesquisa realizada em 2011 pela *Cone/Echo Global CROppportunityStudy*, que afirmou que 94% dos consumidores pesquisados em 10 países provavelmente trocariam de marca por outra que apoiasse uma causa. Essa é uma pesquisa que apresenta um número expressivo, que torna quase impossível não atrair uma empresa a aderir o MRC.

A maioria dos trabalhos sobre MRC tem se voltado à compreensão dos efeitos dos elementos da campanha nas atitudes e intenções dos consumidores para com a empresa e seus produtos; muitos outros identificam como os consumidores percebem os motivos que norteiam a investida das empresas neste tipo de estratégia (MACHADO; DAMACENA, 2006).

Os programas de MRC tem como resultado para a empresa a melhoria da sua imagem com o consumidor, ou seja, fortalecimento e humanização da marca, e retorno financeiro.

Benezra (1996, p. 2) explica que o que o MRC faz é “casar um produto ou empresa com algo que seja um valor essencial para o consumidor e, assim, aprofundando o relacionamento entre empresa e cliente e construindo sólida base de confiança”.

Na imagem a seguir, apresentamos exemplos de campanhas de marketing associado a causa de grandes empresas:



Figura 1- Campanhas de MRC.

Empresa	Causa	Públicos-alvo notórios	Oferta	Grandes parceiros
TOMS Shoes	Fornecer calçados a crianças carentes	Compradores de calçados	Um par de sapatos para uma criança carente a cada par de sapatos comprado	Várias entidades sem fins lucrativos que distribuem calçados
Sainsbury's	Ajudar pessoas carentes na África e no Reino Unido	Consumidores atuais e potenciais que querem as promoções do Red Nose Day	Doação de parcela específica do preço das promoções do Red Nose Day à Comic Relief	Comic Relief
Avon	Câncer de mama	Mulheres que compram cosméticos e se importam com a causa do câncer de mama	Doação de parcela específica das vendas de produtos <i>pink ribbon</i> (fita cor-de-rosa) à Avon Foundation for Women	Representantes de vendas Avon, serviços de pesquisa e atendimento do câncer de mama
Pedigree	Promover a adoção de cães abandonados	Donos de cães atuais e potenciais	Doação de US\$1 quando os consumidores postam uma foto no Million Dog Mosaic	The Pedigree Foundation
Pampers	Eliminar o teto maternal e neonatal	Compradores de fraldas descartáveis	Doação para financiamentos de campanha de vacinação por compra de pacotes de Pampers	UNICEF
General Mills	Financiamento de escolas	Pais, professores e outros consumidores que se importam com os alunos de escolas de ensino fundamental e médio	Doação de US\$0,10 a uma escola indicada quando o consumidor resgata tampas de embalagens da General Mills ou de outras empresas participantes	Escolas públicas, outras empresas participantes
Subaru	Causas escolhidas pelos consumidores-alvo	Compradores de carros	Doação de US\$250 a instituições filantrópicas escolhidas por compradores qualificados	ASPCA, Habitat for Humanity e outras entidades sem fins lucrativos
TELUS	Instituições filantrópicas comunitárias	Famílias assinantes de TV a cabo	Doação de US\$100 a instituições filantrópicas comunitárias quando os consumidores adquirem serviços qualificados	Instituições filantrópicas locais, em 22 mercados Telus
Kraft Foods	Fome	Clientes de mercearias	Doação de refeições por compras efetuadas e outras atividades	Feeding America

Fonte: KOTLER, 2012, p.74.

3 PRÁTICAS DE MARKETING PARA O "NOVO NORMAL"

Em um mundo vivendo uma crise gerada por um vírus com alto número de mortalidade e impactos econômicos e sociais na sociedade, podemos dizer que a pandemia mudou a maneira como as pessoas vivem, se relacionam e consomem, e as marcas tiveram que se adaptar a isso para sobreviver. O consumidor tem esperado que as marcas assumam uma posição e apoiem alguma causa social. E muito se escuta em chamar essas mudanças de o "Novo Normal".

O novo normal pode ser entendido como a nova forma de viver, que irá garantir a segurança e a sobrevivência da população. Portanto, o termo refere-se, principalmente, às ações cotidianas e à nova maneira de se relacionar, considerando as mudanças enfrentadas durante a pandemia.

A agência R/GA, promoveu o levantamento Melhores Práticas para o Novo Normal. A pesquisa se propõe a entender como os assuntos que surgiram ao longo da pandemia podem impactar no comportamento do consumidor a partir agora e como as marcas podem se adaptar a essas novas demandas.

De acordo com o levantamento, este é um momento para as marcas liderarem e servirem com empatia e autenticidade. O público rejeitará qualquer comportamento que tire proveito da situação como: oportunismo, aumento de preço sou apenas falar e não fazer.

O movimento que presenciamos atualmente de marketing não é novo, e para muitas empresas já era normal, mas para a maioria despertou um novo olhar para o apoio a causas sociais. Em sua maioria, evidenciamos ações de Marketing Relacionado a Causa, pois são ações temporárias, que em geral, estão relacionadas a doação. Mas não podemos descartar características do Marketing Social, já que muitas tem como objetivo de melhorar a saúde pública, a e/ou o bem-estar da comunidade.

A seguir abordaremos algumas ações sociais de grandes empresas brasileiras durante a pandemia:



2.3.1 Empresa Aérea GOL

A empresa isentou todos os profissionais de saúde envolvidos no combate à Covid-19 da tarifa aérea nos assentos disponíveis da GOL, pagando apenas a taxa de embarque.

Figura 2- Iniciativa Gol



Fonte: Instagram Voe Gol

2.3.2 Ambev

A cervejaria utilizou de suas fábricas e insumos para produzir álcool em gel que foi doado para hospitais públicos, conforme Figura 3.

Figura 3- Doação Álcool em Gel



Fonte: Instagram Ambev

2.3.3 Magazine Luiza

Com o aumento do índice de violência contra mulher após o início do isolamento social, algumas iniciativas surgiram para ajudar a essas mulheres a denunciar, como é o caso da Magazine Luiza, que incluiu no seu aplicativo um botão



para que a mulher possa fazer a denúncia sem levantar suspeitas do agressor, conforme Figura 4.

Figura 4- Ação contra violência da mulher



Fonte: Instagram Magazine Luiza

4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

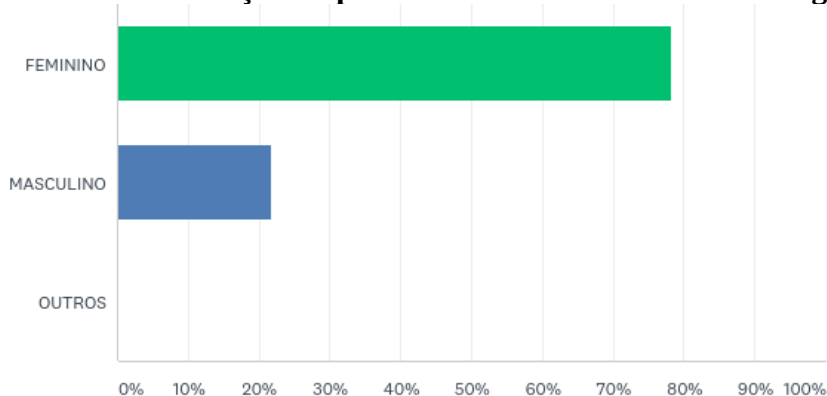
O presente estudo propõe-se a retratar um fenômeno recente com espaço para investigações no qual a metodologia de pesquisa exploratória traria o entendimento das questões levantadas. Quanto a abordagem pretende-se realizar uma abordagem qualitativa descritiva. De acordo com Gil (2010) as pesquisas descritivas têm como objetivo a descrição das características de determinada população.

O procedimento de coleta de dados processou-se com o auxílio da pesquisa de campo aplicada a 112 pessoas. Os dados foram coletados no mês de junho de 2020 através de formulários criados no *SurveyMonkey*. O modelo proposto para a pesquisa apresenta como variáveis independentes: o gênero, a idade e a escolaridade.

5 ANÁLISE DOS RESULTADOS

Foram recolhidas 112 respostas do questionário aplicado obteve-se um total de respostas de 111 questionários válidos, a Figura 6 apresenta o perfil da amostra de acordo com o gênero.

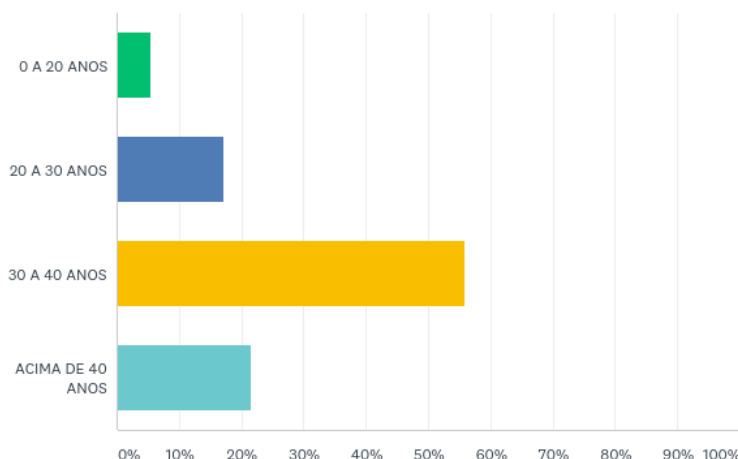
Figura 5 – Caracterização do perfil da amostra de acordo com o gênero.



Fonte: Elaborado pelos autores.

Conforme dados da Figura 6, observa-se que a maioria dos entrevistados são do gênero feminino (78,18%) . No perfil da amostra de acordo com a faixa etária, observou-se que 55,86% apresenta-se na faixa etária entre 30 e 40 anos e 21,62% possuem acima de 40 anos, ou seja, a maioria dos entrevistados (77,48%) possuem mais de 30 anos de idade conforme mostra a Figura 7.

Figura 6 – Caracterização do perfil da amostra de acordo com o a faixa etária.



Fonte: Elaborado pelos autores.

Para o perfil da amostra de acordo com a escolaridade foram encontrados os seguintes dados de acordo com a Tabela 1.

Tabela 1 – Perfil da amostra de acordo com o nível de escolaridade.

Escolaridade	%	
ENSINO FUNDAMENTAL	0.00%	0
ENSINO MÉDIO	8.11%	9
GRADUAÇÃO	33.33%	37
PÓS- GRADUAÇÃO	58.56%	65
TOTAL		111

Fonte: Elaborado pelos autores.

Em seguida, foi analisado o posicionamento dos respondentes sobre o consumo de marcas e questões sociais a partir de três perguntas realizadas no questionário e demonstradas na Tabela 2.

Tabela 2 – Posicionamento referente ao consumo de marcas e questões sociais.

PERGUNTA	SIM	NÃO
O compromisso das empresas com questões sociais afeta seu desejo de consumir o produto ou serviço de uma determinada marca?	90,99%	9,01%



Você mudaria de marca, mais ou menos com o MESMO preço e qualidade, para outra que desse suporte em questões sociais?	96,4%	3,6%
Você mudaria de marca, com um preço MAIOR e com uma MESMA qualidade, para uma outra que desse suporte em questões sociais ?	62,16%	37,84%

Fonte: Elaborado pelos autores.

Observa-se que a os respondentes em sua maioria possuem preferência em consumir marcas que têm compromisso com questões sociais (90,99%), que mudariam de marca por outra que estivesse engajada em questões sociais mesmo que estas tivessem um preço maior (62,16%).

Nota-se que estes consumidores confiam nas marcas que estão ancoradas em MRC, e que o fator preço não interfere na escolha dessas marcas. De acordo com Till e Nowak(2000) a confiança tem um efeito primordial na intenção dos consumidores de apoiar ou não uma campanha de MRC. No entanto, os consumidores estão cada vez mais céticos e exigentes com relação à função social das empresas.

Observou-se também que 100% dos respondentes afirmaram que comprariam um produto relacionado a uma causa social. Uma pesquisa indicou que oito entre dez norte - americanos preferiam que as empresas se comprometessem com uma causa durante longos períodos do que por várias causas por períodos mais curtos (CONE/ROPER REPORTS, 1999).

No estudo realizado por Barone et al. (2000) , foi encontrada preferência dos consumidores por marcas vinculadas a promoções de MRC em detrimento de marcas promovidas por meio de outros apelos. Os produtos que apoiassem uma causa tinham a preferência de compra desde que nenhuma troca fosse requerida por parte dos consumidores, ou seja, as marcas deveriam apresentar-se homogêneas em termos de preço e desempenho.

Analizando ainda as respostas encontradas 79,28% dos respondentes fariam doações a Instituições filantrópicas apoiadas por essas marcas enquanto 82,88% dos respondentes acreditam que as empresas têm responsabilidade explícita por ajudar uma sociedade conforme dados da Tabela 3.

Tabela 3 – Posicionamento referente a doações e responsabilidade social das marcas.

PERGUNTA	SIM	NÃO
Você faria doações a Instituições filantrópicas apoiadas por essas marcas?	79,28%	20,72%
Você acredita que as empresas têm responsabilidade explícita por ajudar uma sociedade?	82,88%	17,12%

Fonte: Elaborado pelos autores.

É possível observar que os consumidores entrevistados estão completamente intencionados a consumir produtos e serviços de empresas que estejam relacionadas a causas sociais. Os tempos de pandemia trazem uma onda de solidariedade e de mudança social fazendo com que empresas e marcas se engajem em estratégias de marketing relacionado a causas sociais com objetivos tanto de melhora sua imagem perante aos consumidores, quanto de responsabilidade social.

Ellen et al. (2000) manipularam uma situação de doação entre consumidores de dois tipos de estabelecimentos (confeitaria e casa de materiais para construção). Perceberam que os indivíduos estudados eram mais propensos à doação se a causa estivesse relacionada a um acidente (enchente, terremoto, incêndio) do que se ela representasse um problema em curso (doenças, pobreza, meio ambiente). Ross et al.



(1990-91) afirmam que, realmente, certas causas são mais prováveis de gerar uma compra e, por conseguinte, uma doação, do que outras: pesquisas voltadas a curas para doenças (77,9%) e amparo para vítimas de desastres (74,1%), por exemplo, foram tidas como as causas mais importantes a serem subsidiadas; projetos de restauração histórica (37,1%) foram considerados como a causa menos importante.

Por fim questionou-se aos respondentes se passaram a admirar uma empresa ou consumir alguma nova marca no período de pandemia por conta de suas iniciativas sociais e quais seriam estas. Encontrou-se que 71,43% da amostra afirmou admirar alguma marca por conta de seus engajamentos em causas sociais. Entre as mais citadas estão: Magazine Luiza, Natura, Brilux, Burger King e Ypê. Outras marcas conhecidas e também citadas foras a Riachuelo, Seara, lojas americanas e Ambev, marcas que estão sempre presentes em *lives* musicais transmitidas pelas redes sociais *Instagram* e *Youtube*, onde estas e outras marcas estão comunicando aos telespectadores e consumidores seus produtos e sem marketing relacionado a causas sociais.

Monken et al (2015) em seu artigo sobre influência do marketing social na imagem corporativa encontrou que sobre as empresas que investem em marketing social, o estudo revelou que a grande maioria dos alunos universitários pesquisados conhecem nomes de empresas que investem no Brasil em marketing social e os nomes mais citados são Nestlé e Procter & Gamble. A grande maioria dos alunos utiliza produtos das empresas citadas, consome-os com elevada frequência, e costuma levar em consideração o marketing social das empresas quando da decisão de compra dos produtos.

Souza, Santos e Silva (2008) afirmam que em linhas gerais, a comunicação de uma organização se faz por meio de alguns canais: produtos e serviços oferecidos ao mercado (qualidade, honestidade, grau de inovação, relação custo benefícios, dentre outros); relacionamento com fornecedores e funcionários (principalmente, através de parcerias); nível de integração e participação na vida da comunidade (a empresa vista como boa cidadã - através de suas ações de marketing social); e consciência política e social (sentido ético e moral de suas ações). Sendo assim, a percepção que os consumidores possuem a respeito de determinada organização é reflexo de seu posicionamento escolhido, isto é, de sua imagem.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta investigação teve como objetivo avaliar como o Marketing Social e o Marketing Relacionado a Causas (MRC), influenciam na imagem corporativa com relação ao consumidor e de que maneira essa questão agrega uma maior venda dos produtos de uma determinada empresa.

Os resultados encontrados demonstraram-se favoráveis ao consumo de produtos e marcas que possuem relações com causas sociais. No entanto, é preciso lembrar que as comunicações precisam ser planejadas de modo a minimizar possíveis atribuições negativas ou desfavoráveis, evitando a impressão de que a organização está explorando a causa em lugar de auxiliá-la.

O desafio de comunicar as ações dos programas de responsabilidade social corporativa torna-se complexo na medida em que diferentes *stakeholders* possuem expectativas distintas, necessitam de informações variadas, e principalmente, não respondem da mesma maneira aos diversos canais de comunicação disponíveis (DAWKINS, 2004).

Se, por um lado, campanhas de MRC pretendem gerar benefícios tanto para a empresa quanto para a sociedade, este caráter as vulnerabiliza a críticas. A associação



da doação com a venda de algum produto ou serviço reforça o caráter comercial da iniciativa, fazendo com que haja, por parte do consumidor, uma predisposição inicial ao ceticismo.

Mendonça e Shommer (2000) afirmam para que campanhas de marketing relacionado a uma causa sejam bem sucedidas para todos os envolvidos, alguns requisitos são defendidos por diferentes autores. Alguns dos mais citados são a definição clara de metas e objetivos, a regulamentação dessas regras, preferencialmente através de legislação específica ou de um contrato formal entre as partes, e a definição clara do papel e das responsabilidades de cada parte. A parceria entre organizações com cultura organizacional e valores compatíveis também é importante tanto para a empresa quanto para a entidade.

Com o estudo foi possível verificar que o Marketing Relacionada à Causa Social está associado à existência de relação direta entre uma determinada atividade de consumo a uma doação realizada pela empresa àquela causa. O que indica que estudos futuros podem verificar se as mudanças apontadas, permanecem mesmo após o término do distanciamento social e, até, da pandemia. Novas pesquisas que possam compreender o tema investigado a partir do terceiro setor – empresas e marcas sem fins lucrativos.

Como limitações a esta pesquisa, aponta-se a participação voluntária somente de consumidores da cidade de Salvador-Bahia o que dificulta a generalização dos resultados obtidos. Além disso, identifica-se limitações referentes a entrevistas realizada por questionários *online*, necessitando-se em estudos futuros a utilização de entrevistas em profundidade de forma presencial afim de observar-se outros aspectos como as relações emocionais.

Por fim, aos interesses acadêmicos, este estudo contribui às áreas das ciências sociais e da administração, tendo caráter exploratório ao incentivo de novas pesquisas sobre a temática de marketing social e relacionado à causas em conjuntura de crise.

REFERÊNCIAS

AMBEV. **Colaboração é fundamental para a gente vencer essa crise.** 17 de abril.2020. Instagram: @ambev. Disponível em: https://www.instagram.com/p/B_GRXZVp6fU/

AMBEV. **Colaboração Neste momento de união e solidariedade, temos orgulho em contar pra vocês que começamos hoje as entregas do nosso álcool em gel para os hospitais da rede pública das cidades de SP, RJ e Brasília.** 7 de março. 2020. Instagram: @ambev. Disponível em: <https://www.instagram.com/p/B-Pi3R-J5Y2/>

BARONE, M.; MIYAZAKI, J. e TAYLOR, K. 2000. **The influence of cause related marketing on consumer choice: does one good turn deserve another?** Journal of the Academy of Marketing Science, 28(2):248-262.

BASTOS, A.F.V.; COSTA, F.J.; VASCONCELOS, M. Consumo de bebidas alcoólicas por jovens: implicações para o marketing social. **Brazilian Journal of Marketing**. 16, N. 4. Outubro/Dezembro.2017

BENEZRA, K. 1996. Cause and effects marketing. **Brandweek Magazine**, 37:38-41.

BRETZKE, Miriam. **Marketing de Relacionamento e Competição em Tempo Real.** São Paulo: Editora Atlas, 2000.



CONE/ROPER REPORTS. **A Benchmark survey of consumer awareness and attitudes to wards cause related marketing.** Boston, MA: Cone Communications, 1999.

DAWKINS, J. **Corporate responsibility: the communication challenge.** *Journal of communication management*, v.9, n.2, p.108-119, 2004.

DRUCKER, Peter. **Administrando para obter resultados.** São Paulo: Pioneira Thompson, 1998.

ELLEN, P. S.; MOHR, L. e WEBB, D. 2000. **Charit able program sand the retailer: do they mix?** *Journal of Retailing*, 76(3):393-406.

GIL, A., C. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 5. Ed., São Paulo: Atlas, 2010.

HIGUCHI, A. K. & VIEIRA, F. G. D. .Responsabilidade Social: uma proposta de fronteira entre esses dois conceitos. Maringá: **Acta Scintiarum Humanand Social Sciences**. Vol. 34, N.1, pp.31-40, janeiro a junho, 2012.

KARKOTLI, G.; ARAGÃO, S. D. **Responsabilidade social: uma contribuição a gestão transformadora das organizações.** Petrópolis, RJ: Vozes, 2004.

R/GA. **Future vision: melhores práticas. Ajudando marcas conectadas a prosperar em meio à crise.** R/GA. Março, 2020. Disponível em: <http://www.rga.com.br/FutureVision/MelhoresPraticas.pdf>

KOTLER, Philip, et. al. **Boas Ações: uma nova abordagem empresarial: como integrar o marketing a ações corporativas que geral dividendos sociais e retorno financeiro sustentável.** Editora Elsevier. Rio de Janeiro, 2012.

KOTLER, Philip; KELLER, Kevin Lane. **Administração de Marketing.** Tradução de Sônia Midori Yamamoto. 14. ed. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2012.

KOTLER, P. AND ZALTMAN, G. Social Marketing: An Approach to Planned Social Change, *Journal of Marketing*, 35, 3-12, 1971.

MACHADO, Sany Karla; DAMACENA, Cláudio. **Percepção dos consumidores acerca do marketing relacionado a causas: uma Revisão da literatura.** *Revista Base (Administração e Contabilidade) da UNISINOS*, vol. 3, núm. 2, p. 93-101. Universidade do Vale do Rio dos Sinos São Leopoldo, Brasil. 2006.

MAGAZINE LUIZA. **Compartilhe essa imagem e ajude a fazer essa mensagem chegar ao maior número de mulheres possível.** 26 de maio. 2020. Instagram: @magazineluiza. Disponível em: https://www.instagram.com/p/CAqhH_Gg327/

MENDONÇA, P. M. E.; SCHOMMER, P. C. **O Marketing e suas Relações com o Social: Dimensões Conceituais e Estratégicas**, CD-ROM, Encontro da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração (ENANPAD), 24. 2000, Anais..., Florianópolis: ANPAD, 2000.



MONKEN, S.F. et al. Influência do marketing social na imagem corporativa. **Revista Ibero-Americana de Estratégia - RIAE** Vol. 14, N. 4. Outubro/Dezembro. 2015.

PEREIRA, M. S. & CABRAL, J. E. O. .Determinantes do Sucesso na Implementação de programas relacionados a causas. São Paulo: **REGE**. Vol.18, N.1, pp.111-127, janeiro a março, 2011.

PORTER, M. E.; KRAMER, M. R. The big idea: creating shared value. **H Harvard Business Review**. 2011.

ROSS, J. K.; STUTTS, M. A. e PATTERSON, L. T. 1990-91. **Tactical considerations for the effective use of cause-related marketing**. The Journal of Applied Business Research, 7(2):58-66.

SCHIAVO, M. Conceito e evolução do marketing social. **Revista Conjuntura Social**. 1(1), 1999.

SILVA, Edson Coutinho; MAZZON, José Afonso. **Revisitando o marketing social**. *Brazilian Journal of Marketing*. São Paulo, Brasil. Edição Especial v.17n.6. Novembro 2018.

SOUZA, Rônei Rocha Barreto; SANTOS, Fabio Abreu; DA SILVA, Fernando Luís. **O marketing e sua relação com questões sociais: evolução e delimitação conceitual**. Intercom – Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares de Comunicação. XXXI Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação, Natal, RN, 2 a 6 de set. 2008.

TILL, B. D.; NOWAK, L. I. Toward **effective use of cause-related marketing alliances**. Journal of Product and Brand Management, v. 9, n. 7, p. 472- 484, 2000.

VOE GOL. **Levar a medicina para onde for preciso. Esse é um Compromisso GOL**. 19 de março. 2020. Instagram: @voegoloficial. Disponível em: <https://www.instagram.com/p/B97fbj7hgzj/>



Parcerias Público-Privadas como solução de investimento no Estado da Bahia

Public-Private Partnerships as an investment solution in the State of Bahia

Leandro Freitas de Lima

Mestrando em Administração - Programa
de Pós-Graduação em Administração da Universidade Salvador – Brasil.
Chefe da Divisão Administrativa do Hospital Geral de Salvador, Brasil.
E-mail: leandrodompsa426@yahoo.com.br

Élvia Mirian Cavalcanti Fadul

Doutor em Urbanismo – Université Paris-Est Créteil Val-de-Marne – França
Coordenadora do Programa
de Pós-Graduação em Administração da Universidade Salvador – Brasil
E-mail: elvia@unifacs.br

Resumo

As Parcerias Público-Privadas são contratos de longo prazo entre uma entidade pública e um parceiro privado, com o objetivo de implantação de projetos de interesse público, buscando desonerar o Estado em determinados empreendimentos. Este artigo visa apresentar as principais características dessa modalidade de contratação chamada Parceria Público-Privada, focando particularmente nos projetos existentes e naqueles a serem implantados no Estado da Bahia, bem como busca demonstrar os potenciais benefícios que os projetos elencados pelo governo do estado poderão trazer para o povo baiano, sobretudo para as populações diretamente afetadas pelas obras implantadas. O estudo foi desenvolvido através de pesquisa bibliográfica, documental e em sites oficiais do Governo Federal e do governo do Estado da Bahia, que se destaca, no cenário nacional, pela vanguarda na adoção desse tipo de solução de investimento público. Buscou-se relatar os principais projetos já implementados no Estado, os que ainda estão em fase de implementação e alguns ainda em estudo. Verifica-se que, como toda medida nova sempre cabe ajustes e aperfeiçoamentos para adequar os instrumentos à realidade nacional. Contudo, a despeito das dificuldades encontradas, o Estado da Bahia, se destaca, com certo vanguardismo, demonstrando a viabilidade do uso das Parcerias Público-Privadas, apresentando um portfólio de empreendimentos que quando são levados a cabo resultam em ofertas reais de melhorias de serviços públicos para a sociedade baiana.

Palavras chave: *Contratações Públicas, Parceria Público Privada, Licitações e Contratos.*

Abstract

Public-Private Partnerships are long-term contracts between a public entity and a private partner, with the objective of implementing projects of public interest, seeking to relieve the State of certain ventures. This article aims to present the main characteristics of the type of contracting called Public-Private Partnership, focusing particularly on existing projects and in those to be implemented in the State of Bahia, as well as seeking to demonstrate the potential benefits that the projects listed by the state government may bring to the Bahian people, especially for the populations directly affected by the works implemented. The study was developed through bibliographic, documentary research and on official websites of the Federal Government and the



government of the State of Bahia, which stands out, in the national scenario, for being at the forefront in adopting this type of public investment solution. We sought to report the main projects already implemented in the State, those that are still in the implementation phase and some still under study. It appears that, like any new measure, adjustments and improvements are always necessary to adapt the instruments to the national reality. However, despite the difficulties encountered, the State of Bahia stands out, with a certain vanguard, demonstrating the feasibility of using Public-Private Partnerships, presenting a portfolio of enterprises that when carried out result in real offers for service improvements public for Bahian society.

Keywords: Public Contracts, Public Private Partnership, Bids and Contracts

1 INTRODUÇÃO

As Parcerias Público-Privadas (PPP), como o próprio nome sugere, são pactuações firmadas entre um órgão público e um ente privado cujo objeto é a implantação de projetos de interesse público. Como contrapartida ao financiamento parcial do projeto, que desonera o Estado, a iniciativa privada recebe o direito de explorar o empreendimento por um dado período, assim, a Administração Pública alcança em menor tempo o objetivo pretendido com um desembolso financeiro inicial menor (CAMACHO, 2008). As PPP são instrumentos relativamente recentes em nosso ordenamento jurídico e visam trazer vantagens às contratações da Administração Pública, sobretudo num cenário de escassez de recursos que dificulta a realização de obras de infraestrutura que, de regra, são dispendiosas e comprometem o orçamento público e, por outro lado, não despertam o interesse da iniciativa privada, pois não garantem retornos compensadores (PECI e SOBRAL, 2007).

A criação de Parcerias Público-Privadas, de certo modo, está relacionada ao enfraquecimento do Estado do Bem-Estar Social que prevaleceu como política pública no período pós-guerra, principalmente no mundo ocidental. O Estado do Bem Estar se caracterizava pela forte atuação estatal nos campos político, econômico e social visando assegurar melhores condições materiais de vida à população (MARTINEZ, 2004). As crises econômicas que se sucederam a partir do final da década de 1960, associadas ao crescimento excessivo das estruturas estatais, tornaram impraticável a manutenção do sistema de Bem-Estar, pois as despesas estatais crescentes resultavam em déficits fiscais. Por outro lado, no espectro político-ideológico, a dissolução dos países socialistas no leste europeu a partir da década de 1990, fez com que o apelo assistencialista do Estado diminuísse no âmbito das sociedades ocidentais.

Importa esclarecer que o Estado do Bem-Estar Social possui um marco histórico característico que foi o Plano Marshall, adotado pelos Estados Unidos da América para reconstrução do oeste Europeu. O programa tinha o objetivo político-diplomático de conter o avanço socialista na região. Assim, o esfacelamento do bloco socialista também fez com que um dos motivos do incentivo ao Bem-Estar Social desaparecesse (MARTINEZ, 2004).

O advento da aparente inviabilidade da manutenção do Estado do Bem-Estar, por questões financeiras, políticas e ideológicas, dá lugar ao surgimento do neoliberalismo que advoga em favor da iniciativa privada. O ideal neoliberal prega a existência de um governo que se limite a prover as condições de segurança e estabilidade da sociedade, mas que não atue como agente econômico. É a concepção do Estado Mínimo. Alguns países buscaram implantar o Estado Mínimo em substituição ao Estado do Bem-Estar Social, enquanto outros, como o Brasil, conceberam o Estado Democrático de Direito. Entre os atributos do Estado de Direito há o interesse público



humanizado, que se preocupa “com os valores essenciais à existência digna, e não apenas com os bens materiais pretendidos” (DONÁ, 2009).

A concepção de interesse público humanizado fez surgir o conceito de Estado Subsidiário ou Estado Regulador, no qual os governos somente deveriam investir nas áreas onde a iniciativa privada não pudesse ou não quisesse atuar, mas, por outro lado, deveria regular e fiscalizar as atividades que fossem de interesse da iniciativa privada, buscando evitar abusos econômicos por parte das empresas em relação à população. A ideia do Estado Subsidiário era limitar a atuação estatal sem, no entanto, confundir-se com o conceito de Estado mínimo pregado pelos neoliberais (DONÁ, 2009). Da evolução desse contexto surgiu um modelo de investimento misto que associava a ação estatal ao empreendedorismo privado, as Parcerias Público-privadas, que visavam permitir às empresas atuarem em áreas de interesse público não muito rentáveis e, por outro lado, possibilitavam que o governo reduzisse as despesas na execução de obras ou serviços de infraestrutura.

O atual modelo de PPP surgiu na Inglaterra em meados dos anos 90 do século XX, tendo sido inicialmente denominado de *project finance initiative* (PFI), e, posteriormente, chamado de *public-private partnerships*. Tal modelo se difundiu pelo mundo, sendo copiado por países como a França (*marche d'entreprise de travaux publics* - METP), Portugal, Itália, Espanha, Austrália, África do Sul, Irlanda, dentre outros (DONÁ, 2009). Na verdade, a atuação do setor privado em bens públicos, bem como a exploração de atividades de produção, distribuição e controle, sob o comando do governo, é uma antiga tradição, não apenas na história brasileira, mas no mundo inteiro. Em fins do século XIX e início do XX, grande parte da infraestrutura pública no Brasil foi feita de forma extremamente bem sucedida, por meio de parcerias entre os setores público e privado (CINTRA, 2014). Como exemplo temos as estradas de ferro, construídas e operadas pelo setor privado, assim como as concessões de água, a distribuição de energia elétrica, o transporte coletivo e as companhias de bondes de São Paulo. Porém, essa tradição foi esquecida no contexto nacional, mas recentemente volta a ser resgatada por meio das Parcerias Público-Privadas (CINTRA, 2014).

Não obstante, a partir do início dos anos 2000, as Parcerias Público-Privadas passaram a ser incluídas no ordenamento jurídico brasileiro para viabilizar investimentos nas áreas de infraestrutura, haja vista a necessidade de crescimento do país. A instituição desse instrumento ocorreu em razão de um longo período de desestatização iniciado na década de 80 do século passado, como resultado da criação do Programa Nacional de Desestatização (FORTINI apud GRABRICH e FERNANDES, 2014).

Após um longo período de gradativo aumento da atuação do governo na economia, iniciado na década de 1930, na era Vargas, em fins da década de 1970 o Estado brasileiro começou a prescindir da necessidade de reduzir sua atuação do campo econômico. Em 1979, o Presidente João Figueiredo anuncia o Programa Nacional de Desburocratização e a criação da Secretária Especial de Controle das Estatais (SEST).

O ponto em questão naquele tempo não era a ineficiência das estatais, mas sim a necessidade de desacelerar a expansão do setor comercial estatal de maneira a controlar a demanda agregada, uma tarefa difícil em virtude da falta quase total de controle dessas empresas pelas autoridades federais. (PINHEIRO, 2000, p. 11).

A prioridade não era mais o crescimento e a substituição de importações, mas o controle da inflação e, principalmente, a superação da crise cambial. Como as estatais eram responsáveis por uma parte considerável do investimento e do consumo internos, seria quase



impossível estabilizar a economia sem algum tipo de controle sobre seus gastos e sem eliminar ou pelo menos reduzir seus déficits. (WERNECK apud PINHEIRO, 2000, p. 12).

O presente estudo visa apresentar as principais características da modalidade de contratação chamada Parceria Público-Privada (PPP), focando particularmente nos projetos existentes e a serem implantados no Estado da Bahia, bem como busca demonstrar os potenciais benefícios que os projetos elencados pelo governo do estado poderão trazer para o povo baiano, sobretudo para as populações diretamente afetadas pelas obras implantadas. Para tanto, em seguida a esta introdução serão apresentadas e discutidas as bases legais para a institucionalização das Parcerias Público-Privadas no Brasil e apresentas dez parcerias realizadas pelo Governo do Estado da Bahia, buscando destacar a viabilidade da utilização desse instrumento para a realização de investimentos públicos em projetos de infraestrutura. Por fim, são trazidas as considerações finais

2 PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS - BASE LEGAL

Já na Constituição Federal de 1988 se estabeleceu a necessidade de regulamentação das contratações dos materiais e serviços no âmbito da Administração Pública.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (BRASIL, 1988. Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

XXI ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (BRASIL, 1988).

A Constituição Federal também estipulou que se criassem condicionantes legais que regulamentassem outros tipos de contratações que permitissem a prestação dos serviços essenciais à população.

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

I – o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

II – os direitos dos usuários;

III - política tarifária;

IV - a obrigação de manter serviço adequado. (BRASIL, 1988).

Em 1993, a Lei nº 8.666 de 23 de novembro de 1993 regulamentou a



sistemática de licitações e contratos a todos os entes da administração pública direta, indireta (BRASIL, 1993). Também em resposta à Constituição Federal no tocante à previsão constante às Concessões públicas, o Congresso Nacional sancionou a Lei 8.987, de 1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, previsto no art. 175 da Constituição Federal (BRASIL, 1995).

Ainda em atendimento à Carta Magna, no mesmo sentido, foi promulgada, a Lei nº 9.074 de 7 de julho de 1995, que estabeleceu normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos (BRASIL, 1995). Contudo, a redução cada vez maior das disponibilidades financeiras da União e dos demais entes federativos exigiam medidas mais adequadas às constantes necessidades de investimentos em infraestrutura.

Em resposta a essas demandas foi apresentado ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo o Projeto de Lei nº 2.546, em novembro de 2003, que foi aprovado após um longo processo de negociação, dando origem à Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que consolidou as normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública (PECI e SOBRAL, 2007).

As Parcerias Público-Privadas foram instituídas no ordenamento jurídico como novas espécies de concessões públicas previstas no artigo 175 da CF e regulamentadas na Lei 8.987 de 1995, assim, conforme artigo 2º da Lei nº 11.079/2004:

Art. 2º - Parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa.

§ 1º - Concessão patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando envolver, adicionalmente uma tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.

§ 2º - Concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens. (BRASIL, 2004).

Importa salientar que, a despeito da manutenção da situação deficitária de muitos entes federados, e mesmo após a criação e implementação da lei geral das PPP, o Estado Brasileiro utilizou pouco a referida modalidade contratual nos projetos de grandes obras de infraestrutura. Todavia, ultimamente, após mais de dez anos da promulgação da referida lei, diversos entes da administração pública iniciaram seus estudos sobre a contratação via Parcerias Público-Privadas, conforme atestam Grabrich e Fenandes (2014).

O Estado da Bahia se destaca entre os que buscam manter o nível de investimento fazendo emprego das Parcerias Público-Privadas, bem como dentre os que aprimoraram o uso dessa promissora ferramenta. Além disso, a Bahia já concluiu projetos que foram executados na modalidade PPP e que servem como exemplo de resultados exitosos para estudos que possibilitem empreender melhorias no instrumento administrativo advindo com a Lei nº 11.079. Os projetos desenvolvidos pelo Governo Baiano e o potencial de benefícios de cada um deles implementou no Estado e, principalmente, nas localidades onde os empreendimentos estão estruturados, serão apresentados a seguir, bem como serão abordados, também, novos projetos que estão em fase de desenvolvimento e a potencialidade de cada um deles.

3 PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA



Serão apresentados, nessa seção, dez projetos realizados pelo governo do Estado da Bahia no período de 2006 a 2019, indicando a sua concepção e os seus principais resultados. São eles: Arena Fonte Nova, Projeto Emissário Submarino, Projeto Hospital do Subúrbio, Instituto Couto Maia, Projeto Diagnóstico por Imagem, Projeto Veículo Leve Sobre Trilho, Projeto Metrô de Salvador e Lauro de Freitas, Projeto Sistema Rodoviário BA-52, Projeto Plataforma Logística do São Francisco, Gestão e Gerenciamento de Resíduos Sólidos Urbanos.

3.1 Arena Fonte Nova

Apesar de haver certa controvérsia sobre a admissibilidade de se enquadrar o projeto de um estádio de futebol como uma obra de infraestrutura, a reestruturação da Arena Fonte nova se deu nos moldes de uma PPP. O projeto foi concebido dentro das adequações que ocorreram no país para a recepção da Copa Mundial de futebol, ocorrida no ano de 2014, no Brasil.

O projeto foi estruturado como uma concessão administrativa para a reconstrução e operação do estádio Octávio Mangabeira, conhecido como Fonte Nova. A Concessionária Fonte Nova Participações S/A foi contratada em janeiro de 2010 pelo prazo de 35 (trinta e cinco) anos para reconstruir e operar a Arena Multiuso, tendo até 31/12/2012 para concluir as obras e iniciar a operação em janeiro de 2013 (SEFAZ, 2009).

Segundo dados disponibilizados no site oficial do governo da Bahia, o valor da contraprestação anual é de R\$ 107,32 milhões a ser adimplida durante 15 anos, a partir do início das operações do empreendimento. A conversão do antigo estádio em uma Arena Multiuso, com capacidade para 50 mil torcedores, visava dotar a cidade de Salvador de uma instalação apta a sediar jogos da COPA do Mundo FIFA 2014, permitindo, ainda, que a população tivesse um importante equipamento de lazer, esporte e entretenimento, após o encerramento da Copara do Mundo (SEFAZ, 2009).

3.2 Projeto Emissário Submarino

Concebido para conduzir o esgoto da área norte da capital baiana, do subúrbio ferroviário e de Lauro de Freitas direto ao mar a uma distância de cerca de 4 km da orla, sem poluir o meio ambiente. O projeto previa obras sobre a superfície e submarinas. Consistia na construção e operação do Sistema de Disposição Oceânica do Jaguaribe e compreendia a ampliação da Estação Elevatória do Saboeiro, a implantação de linhas de recalque, a construção de Estação de Condicionamento Prévio e a implantação dos Emissários Terrestre e Submarino. O projeto previa que mais de um milhão de pessoas dos municípios de Salvador e Lauro de Freitas seriam beneficiadas com as obras (SEFAZ, 2006).

O contrato de concessão administrativa foi assinado em dezembro de 2006 junto à Concessionária Jaguaribe S/A que foi contratada pelo prazo de 18 (dezoito) anos para construir e operar o sistema, tendo 2 (dois) anos para a execução das obras e mais um mês de pré-operação, porém, a construção se iniciou apenas em de junho de 2008 e, em 2011, com atraso, foi entregue a primeira parte do projeto, (SEFAZ, 2006).

O pagamento da contraprestação pública se dará através de recebíveis da Empresa Baiana de Águas e Saneamento - EMBASA, empresa estatal não dependente. Segundo informações disponibilizadas no site do Governo do Estado da Bahia, o valor da contraprestação mensal é de R\$ 3,385 milhões, em 183 parcelas num valor total R\$ 619,46milhões, (SEFAZ , 2006).



3.3 Projeto Hospital do Subúrbio

O Hospital do Subúrbio instalado na localidade de Periperi, em Salvador, foi o primeiro nosocômio público do Brasil viabilizado por uma Parceria Público-Privada. O projeto foi iniciado em 2010 e concebia uma unidade voltada para atendimentos de urgência e emergência. Inicialmente com 298 leitos, sendo 30 em internação domiciliar, após a entrega do empreendimento, em 2012, passou a comportar 373 leitos, destes sendo 253 leitos de internação hospitalar em enfermaria e 60 em terapia intensiva, dentre os quais dez leitos de Unidade de Tratamento Intensivo (UTI) pediátrica e os demais para pacientes adultos. A unidade possui ainda 60 leitos sob regime de assistência domiciliar (SEFAZ, 2010).

A construção da unidade, realizada pelo Estado, exigiu o investimento de cerca de R\$ 54 milhões, sendo que, os investimentos iniciais pelo parceiro privado para equipar e iniciar os atendimentos foram de, aproximadamente, R\$ 36 milhões. O hospital beneficia cerca de um milhão de habitantes de todo o subúrbio, além da população de bairros como Valéria, Cajazeiras, Castelo Branco e Pau da Lima e municípios da Região Metropolitana de Salvador (SEFAZ, 2010).

É operada pelo consórcio Prodal Saúde S.A, vencedor da licitação de Parceria Público-Privada com um prazo de concessão de 10 (dez) anos e a remuneração da concessionária se dá unicamente através de contraprestação pública estimada em R\$1.075.002.835,08 (um bilhão, setenta e cinco milhões, dois mil, oitocentos e trinta e cinco reais e oito centavos) (SEFAZ, 2010).

3.4 Instituto Couto Maia

Com novas instalações em Águas Claras, o Instituto Couto Maia é um dos mais modernos hospitais especializados em tratamentos de pacientes com doenças infectocontagiosas e parasitárias do Brasil, com atendimento à urgência, emergência e assistência ambulatorial, contendo 120 leitos de internação, sendo 20 de Unidade de Tratamento Intensivo - UTI (SEFAZ, 2013).

O hospital é gerido pela Concessionária Consórcio Couto Maia e foi contratada em maio de 2013 pelo prazo de 21 (vinte e um) anos e 4 (quatro) meses, sendo 1 (um) ano e 4 (quatro) meses de investimentos com previsão de valor aproximado de R\$ 95 milhões e realização de atividades pré-operacionais e 20 (vinte) anos de operação. O valor anual da contraprestação do governo do Estado é de R\$ 41,2 milhões a ser adimplida durante 20 (vinte) anos, a partir do início das operações dos serviços da concessão (SEFAZ, 2013).

3.5 Projeto Diagnóstico por Imagem

No intuito de prover o sistema de saúde dos serviços de telemedicina, diagnóstico de bioimagem foi concebida, pelo governo do Estado, a iniciativa pioneira no país de estabelecer um projeto de diagnóstico de imagem, constituído de uma Central de Imagem em 12 Unidades Hospitalares integrantes da Rede Própria da Secretaria de Saúde do Estado.

Para a execução do projeto o Governo do Estado da Bahia contratou, em regime de concessão administrativa Público-Privada, a Concessionária Rede Brasileira de Diagnósticos SPE S.A. para a gestão e operação de Serviço de Apoio ao Diagnóstico, que proporcionará o provimento e serão realizados os seguintes tipos de exames:



radiologia convencional, mamografia, tomografia computadorizada e ressonância magnética.

O prazo da concessão será de 11 anos e 6 meses, contado a partir da data da assinatura do contrato de concessão, o valor anual da contraprestação do governo do Estado é de R\$ 81.682.557 (oitenta e um milhões, seiscentos e oitenta e dois mil e quinhentos e cinquenta e setes reais) a ser adimplida durante 20 (vinte) anos, a partir do início das operações dos serviços da concessão (SEFAZ, 2013).

3.6 Projeto Veículo Leve Sobre Trilho

Na área de mobilidade urbana o governo do Estado da Bahia lançou o edital de licitação do Veículo Leve sobre Trilhos (VLT) que foi publicado em maio de 2017. O objeto do contrato é a delegação, por meio de parceria público-privada na modalidade de concessão patrocinada, da implantação e operação do VLT.

O VLT foi concebido para substituir o sistema ferroviário Trem do Subúrbio e terá 18,5 quilômetros de extensão e 21 estações. O valor estimado para todo o projeto é em torno de R\$ 1,5 bilhão (um bilhão e meio). O prazo para conclusão das obras foi de 24 meses após assinatura do contrato e previa a execução em de três trechos:

- Trecho 1: Parte da Estação Ferroviária da Calçada, principal estação do atual trem do subúrbio em direção ao bairro do Comércio, com 3,5 quilômetros de extensão total.
- Trecho 2: Extensão da Estação da Calçada até a Baixa do Fiscal, com aproximadamente 1,1 quilômetros.
- Trecho 3: Parte da parada da Baixa Fiscal até o ponto final em São Luís de Paripe, com cerca de 13,9 quilômetros (SEDUR, 2017).

O VLT do Subúrbio vislumbra substituir o atual sistema de trens que faz a linha da Estação da Calçada ao Bairro de Paripe, no Subúrbio de Salvador, beneficiando os mais de 600 mil moradores da região. Ele vai ligar o bairro do Comércio, em Salvador, à Ilha de São João, no município de Simões Filho, na Região Metropolitana de Salvador. Com cerca de 20 quilômetros de extensão, 22 estações e capacidade para transportar cerca de 150 mil usuários por dia, o VLT será do tipo monotrilho, movido à propulsão elétrica, sem emissão de agentes poluentes que prejudicam o meio ambiente (SEDUR, 2017).

O contrato foi assinado pelo Governo do Estado e pelo consórcio Skyrail Bahia, composto pelas empresas BYD Brasil e Metrogreen, responsável pela implantação e operação do sistema, por meio da modalidade de Parceria Público-Privada. Após a assinatura do contrato, que ocorreu em fevereiro de 2019, a previsão é que a obra tenha início em até seis meses. A previsão é que as intervenções sejam concluídas em 24 meses após serem iniciadas. O investimento total previsto do VLT Monotrilho é de 1,5 bilhão para a fase 1, trecho entre o Comércio e a Ilha de São João (SEDUR, 2017).

3.7 Projeto Metrô de Salvador e Lauro de Freitas

Também para atender a mobilidade urbana da cidade o governo baiano, por meio de concessão patrocinada, estabeleceu um projeto para a implantação e operação do Sistema Metroviário de Salvador e Lauro de Freitas, para conclusão das obras da linha 1 e construção da linha 2 do metrô, interligando os municípios de Salvador e Lauro de Freitas, com extensão total de cerca de 33 km.

O Sistema Metroviário de Salvador e Lauro de Freitas abrangerá a construção de



um trecho novo, de Pirajá a Águas Claras, com extensão de 5,5 km, complementar à Linha 1. Com isso, e a extensão da Linha 2, que inclui a implantação de uma estação em Lauro de Freitas, o sistema terá 42 km. A Linha 1 foi inaugurada em dezembro de 2015 com 12 km do projeto original do metrô. A Linha 2 começou a ser implantada em 2015 e entrou em operação em dezembro de 2016. Além das estações metroviárias, o sistema conta com sete terminais de integração com os ônibus urbanos e metropolitanos que foram construídos ou reformados pelo Governo do Estado (SEDUR, 2013).

Com investimento de R\$ 3,6 bilhões para a conclusão da Linha 1 e implantação da Linha 2, o Sistema Metroviário de Salvador e Lauro de Freitas conta com 20 estações em operação plena e é utilizado por 370 mil usuários por dia, em média. Desde o início das operações do Sistema Metroviário de Salvador e Lauro de Freitas, administrado pela CCR Metrô Bahia, quase 180 milhões de pessoas já foram transportadas. O prazo previsto para a concessão é de 30 anos, entre obras e operação do sistema (SEDUR, 2013).

3.8 Projeto Sistema Rodoviário BA-52

O Governo do Estado da Bahia, através da Secretaria de Infraestrutura (SEINFRA) e em conjunto com a Unidade de PPP da SEFAZ estão estruturando um projeto de parceria público-privada para a rodovia BA-052 localizada no sertão baiano que visa a manutenção e reabilitação de 684,6km de rodovia e, possivelmente, a construção de uma nova ponte de cerca de 1 km ligando o município de Barra ao de Xique-Xique. Esse projeto promoverá a modernização da infraestrutura local ajudando na redução de gargalos no transporte de produtos agrícolas e aumentando a segurança de pedestres e motoristas (SEINFRA, 2018).

O projeto prevê que o Sistema Rodoviário BA-052 será composto por quatro segmentos de rodovias estaduais (BA-052, BA-148, BA-160 e BA-432), totalizando aproximadamente 686,7 km de extensão. Atualmente, a BA-160 liga o município de Xique-Xique à margem leste do Rio São Francisco, no município de Barra, tendo-se a continuidade da travessia realizada através de ligação fluvial por meio de balsas. O projeto prevê a construção de uma ponte rodoviária entre os municípios mencionados, desse haverá melhores condições de escoamento dos fluxos de veículos atuais e futuros neste eixo (SEINFRA, 2018).

Um estudo completo de viabilidade do projeto está em andamento, pois entre outros aspectos, a rodovia apresenta volumes de tráfego bastante diversificados, com grande fluxo de veículos nas proximidades de Feira de Santana e pequenos fluxos no trecho entre os municípios de Morro do Chapéu e Irecê, com exceção das proximidades deste último município.

A Rodovia BA-052 está compreendida em praticamente toda a sua extensão no Sistema Rodoviário BA-052, desde o km nº 1, junto ao entroncamento com a Rodovia Federal BR-116, no município de Feira de Santana, até a extremidade final, junto ao segmento urbano do município de Xique-Xique.

Atualmente a BA-052 possui 461,1 km de extensão, em pista simples, com uma faixa de tráfego por sentido, acostamento com dimensão variável, tendo inclusive segmentos sem acostamento, e se constitui no principal eixo de penetração para o interior do Estado (SEINFRA, 2018).

3.9 Projeto Plataforma Logística do São Francisco

A implantação desta plataforma visa dotar a região de Juazeiro de um conjunto



de equipamentos integrados no qual serão desenvolvidas atividades relacionadas ao transporte, à logística e à distribuição de mercadorias, tanto para o mercado interno, quanto para o mercado internacional. Os serviços ofertados pela plataforma deverão ser acessíveis a diferentes operadores logísticos e desenvolvidos em instalações especializadas que trarão vantagens de sinergia e economia de escala.

Os estudos preveem que a plataforma seja dotada, ainda, de serviços públicos que permitam e agilizem a realização das operações, bem como, de infraestrutura de transporte intermodal (rodoviária, ferroviária e fluvial) o que permitirá otimizar as diferentes atividades econômicas já implantadas na região, estimulando a atração e o desenvolvimento de outras potencialmente viáveis, inexistentes ou de pouca expressão atual (SEFAZ, 2007).

A localização estratégica de Juazeiro é um dos principais motivos para o município ser escolhido para a instalação da Plataforma Logística do São Francisco, um dos projetos estruturantes do Governo da Bahia e elemento central da operacionalização do Sistema Logístico Juazeiro-Petrolina. A perspectiva é que movimento até 33 milhões de toneladas por ano e gere 2,4 mil empregos na sua construção (TRIBUNA DA BAHIA, 2012).

3.10 Gestão e Gerenciamento de Resíduos Sólidos Urbanos

O governo da Bahia lançou um Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) para elaboração de projeto de Parceria Público-Privada e Estudos Complementares para a gestão e o gerenciamento de Resíduos Sólidos Urbanos no Estado da Bahia que tem por objetivo constituir um programa de Parceria Público-Privada para a implantação e operação do conjunto de atividades, infraestruturas e instalações operacionais de transporte, transbordo, tratamento dos resíduos sólidos urbanos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, por um período de 30 (trinta) anos, SEFAZ (2014).

O PMI pretende contar com a participação de municípios da Bahia, associações civis públicas e a iniciativa privada para a contribuição com estudos técnicos, jurídicos e econômicos, bem como para concepção da estruturação tarifária, viabilidade econômica e financeira, estruturação de garantias, modelagem jurídica e avaliação ambiental, do conjunto de atividades a serem desenvolvidas na implementação do projeto.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A modalidade conhecida como Parceria Público-Privada surgiu como o instrumento jurídico capaz de permitir a atuação da iniciativa privada nas políticas públicas, uma vez que a legislação brasileira não vislumbra ao ente privado a possibilidade de estabelecer a cobrança de tributos face à implantação ou operação do particular de bens públicos. Concomitante a essa questão, a escassez de recursos públicos suficientes para as necessidades de investimentos, sobretudo no setor de infraestrutura, fez com que a administração pública brasileira fosse buscar, em exemplos de outros países, medidas que lhe permitissem assegurar o desenvolvimento econômico-social, mesmo em um contexto de desequilíbrio fiscal deficitário.

É certo que, para cada um desses projetos apresentados, cabem análises detalhadas considerando os custos, os benefícios, os procedimentos administrativos e o gerenciamento de cada um deles, o que não foi o objetivo deste artigo, mas que fica como sugestões e propostas para novos estudos. Considera-se relevante a realização de estudos que analisem não apenas a eficiência dos projetos em si, mas que investiguem



os mecanismos de controle, monitoramento e divulgação utilizados pelo poder público na transparência da utilização dos recursos públicos em uma parceria público-privada. Estudos que levem em conta, também, as motivações para decisões pela opção de contratação através de uma PPP, que podem conter, tanto elementos quantitativos, quanto qualitativos.

Como em toda medida nova, principalmente as importadas de outros cenários, sempre cabem ajustes e aperfeiçoamentos que visem adequar os instrumentos à realidade nacional. Além disso, após muitas décadas de pesada intervenção do Estado na economia, é natural que haja desconfiança, tanto por parte da iniciativa privada, quanto da sociedade em ver ativos públicos gerenciados por entes particulares. Contudo, a despeito das dificuldades encontradas, o Estado da Bahia, com certo vanguardismo vem demonstrando a viabilidade do uso das Parcerias Público-Privadas, pois, nos últimos anos, apresenta um constante portfólio de empreendimentos que, na sua maioria, são levados a cabo e resultam em ofertas reais de melhorias de serviços públicos à sociedade do estado baiano.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Decreto nº 5.385, de 04 de março de 2005.** Institui o Comitê Gestor de Parceria Público-Privada Federal - CGP e dá outras providências.

BRASIL. **Decreto nº 6.037, de 07 de fevereiro de 2007.** Altera e acresce dispositivos do Decreto no 5.385, de 4 de março de 2005, que institui o Comitê Gestor de Parceria Público-Privada Federal – CGP.

BRASIL. **Decreto nº 8.428, de 02 de abril de 2015.** Dispõe sobre o procedimento de manifestação de interesse a ser observado na apresentação de projetos, levantamentos, investigações ou estudos, por pessoa física ou jurídica de direito privado, a serem utilizados pela administração pública.

BRASIL. **Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004.** Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública.

BRASIL. **Lei nº 12.766, de 27 de setembro de 2012.** Altera as Leis nos 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública, para dispor sobre o aporte de recursos em favor do parceiro privado, e dá outras providências.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 23 de novembro de 1993.** Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

BRASIL. **Portaria MP 52, de 16 de março de 2005.** Designa membros do Comitê Gestor de Parceria Público-Privada Federal – CGP.

CAMACHO, Bruno Sanna. Parcerias Público-Privadas: conceito, princípios e situações práticas. **Revista Jus Vigilantibus.** Publicado em 19 jul. 2008. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/depeso/62352/parcerias-publico-privadas-conceito-principios-e-situacoes-praticas>> acesso em: 10 jun. 2012.



CINTRA, Marcos. Modelagem de PPPs. Pré-requisitos, modelagens e suas implicações. **Cadernos FGV-Projetos**. Parcerias público privadas no Brasil. Rio de Janeiro, janeiro de 2014, ano 9, nº 23, p. 44-52.

DONÁ, Bruno Rossi. **Contexto Histórico do Surgimento das Parcerias Público-Privadas** (PPPs) no Cenário Mundial e no Brasil. Vitória, abr 2009. Disponível em: <https://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=1244> acesso em: 30 abr. 2020.

GABRICH, Frederico de Andrade e FERNANDES, Gustavo Matos de Figueiroa. As Parcerias Público-privadas como Estratégia Jurídica para Implementação de Direitos Fundamentais. **Universidade Fumec – FCH**, Belo Horizonte, 2014. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=d3547395bd58fd67>> acesso em 15 maio 2020.

MARTINEZ, Vinício Carrilho. Estado do bem estar social ou Estado social? **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 10, n. 656, 24 abr. 2005.

NASCIMENTO, L. F. **A Sociologia Digital: um desafio para o século XXI**. **Sociologias**, Porto Alegre ano 18, n 41, jan/abr 2016.

PECI, Alketa e SOBRAL, Filipe. Parcerias Público-privadas: análise comparativa das experiências britânica e brasileira. **Cadernos EBAPE.BR**, vol 5, nº 2, jun 2007.

Pinheiro, Armando Castelar. A experiência brasileira de privatização: o que vem a seguir? 2000, 35 pág, folheto, BNDES, Rio de Janeiro, 2000.

SEDUR, Secretaria de desenvolvimento urbano, Governo do Estado da Bahia. **Projeto Metrô de Salvador e Lauro de Freitas**, 2013. Disponível em: <<http://www.sedur.ba.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=18>>, aceso em: 20 maio 2020.

SEDUR, Secretaria de desenvolvimento urbano, Governo do Estado da Bahia. **Projeto VLT do Subúrbio**, 2017. Disponível em: <<http://www.sedur.ba.gov.br/arquivos/File/ApresentacaoBovespaVlt.pdf>>. acesso em 20 maio 2020.

SEFAZ, Secretaria Estadual de Fazenda do Governo do Estado da Bahia. **Gerenciamento de Resíduos Sólidos Urbanos (RSU) no Estado da Bahia**. Outubro de 2014. Disponível em: <https://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/ppp/PMI_SEDUR_001_2014_Residuos_Solidos.pdf> acesso em 10 junho 2020.

SEFAZ. Secretaria Estadual de Fazenda do Governo do Estado da Bahia. **Projeto Arena Fonte Nova**, 2009. Disponível em: <https://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/ppp/projeto_fontenova.htm>. acesso em: 5 maio 2020.

SEFAZ. Secretaria Estadual de Fazenda do Governo do Estado da Bahia. **Projeto Diagnóstico de Imagens**, 2013. Disponível em: <https://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/ppp/projeto_diagnostico_por_imagem.html>



>acesso em: 20 maio 2020.

SEFAZ. Secretaria Estadual de Fazenda do Governo do Estado da Bahia. **Projeto Emissário Submarino**, 2006. Disponível em: <https://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/ppp/projeto_emissariosub.htm>. acesso em: 3 maio 2020.

SEFAZ. Secretaria Estadual de Fazenda do Governo do Estado da Bahia. **Projeto Hospital Couto Maia**, 2013. Disponível em: <https://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/ppp/projeto_instituto_couto_maia.htm>. acesso em: 3 maio 2020.

SEFAZ. Secretaria Estadual de Fazenda do Governo do Estado da Bahia. **Projeto Hospital do Subúrbio**, 2010. Disponível em: <https://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/ppp/projeto_hospitalsuburbio.htm>. acesso em: 5 maio 2020.

SEFAZ. Secretaria Estadual de Fazenda do Governo do Estado da Bahia. **Projeto Plataforma Logística do São Francisco**, 2007. Disponível em: <https://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/ppp/projeto_plataforma.htm>. acesso em: 20 maio 2020.

SEINFRA, Secretaria Estadual de Infraestrutura do Estado da Bahia. **PPP do Sistema BA-052**, 2018. Disponível em: <http://www.infraestrutura.ba.gov.br/arquivos/File/ba052docs/apresentacao_Audiencia_Publica.pdf> acesso em 20 maio 2020.

TRIBUNA DA BAHIA. Plataforma Logística do São Francisco será instalada em Juazeiro. Salvador, março de 2012. Disponível em: <<https://www.portosenavios.com.br/noticias/portos-e-logistica/plataforma-logistica-do-sao-francisco-sera-instalada-em-juazeiro>> acesso em 15 maio 2020.



Gerações e percepção de motivação para trabalhar: um estudo com profissionais em teletrabalho no contexto da pandemia da covid-19

Generations and perception of motivation to work: a study with telecommuting professionals in the context of the covid-19 pandemic

Cassiana Santos da Silva Farias

Mestranda em Administração – Universidade do Estado da Bahia – Brasil
Pesquisadora do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Salvador -
Brasil
E-mail: cassiassss@gmail.com

Manoel Joaquim Fernandes de Barros

Doutor em Educação – Universidade Federal da Bahia – Brasil
Professor da Universidade Salvador- Brasil
E-mail: manoeljb@unifacs.br

Lívia Veiga de Oliveira Bispo

Mestranda em Administração – Universidade Salvador – Brasil
Pesquisadora do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Salvador –
Brasil
E-mail: liviavobispo@gmail.com

Jersica Assis Lozado

Mestrado em Psicologia – Universidade Federal da Bahia – Brasil
Instituto de Psicologia da Universidade Federal da Bahia – Brasil
E-mail: jersicaassis@gmail.com

Fábio Moura Santos

Mestrando em Administração – Universidade Salvador – Brasil
Pesquisador do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Salvador –
Brasil
E-mail: fabiomoura.psicologia@gmail.com

Resumo

Uma sociedade é composta por pessoas, que, invariavelmente, pertencem a um conjunto específico de indivíduos, que nasceram em uma determinada data. Essas pessoas compartilham o mesmo período histórico e elementos culturais inerentes ao estágio civilizatório ao qual estão inseridas. Esse fato permite que um conjunto específico de indivíduos (ao qual é dada a nomenclatura científica de gerações) partilhe sensações, comportamentos, maneiras de pensar e de agir, que são característicos do momento histórico compartilhado. Uma empresa se estrutura por meio de sistemas, que, por sua vez, se subdividem em sistema social e sistema material. A capacidade de produção de uma empresa, independente do seu ramo de atuação, está intimamente ligada ao seu sistema social. Este estudo busca verificar quais os índices da percepção de motivação extrínseca, em diferentes gerações, em uma amostra de trabalhadores. Portanto, a pergunta de pesquisa consiste em saber: qual o índice da percepção de motivação para trabalhar de gerações distintas de trabalhadores, que aderiram ao *home office* por imposição da pandemia de 2020? Verificou-se que existe diferença entre os índices da percepção de motivação entre diferentes gerações de trabalhadores, que aderiram ao *home office* por imposição da pandemia da COVID-19, e que essa diferença é significativa entre pessoas mais jovens (geração Z) e pessoas mais velhas (geração X,



Baby Boomer e Silences). Porém, a geração Y também obteve um índice médio de percepção de motivação, uma vez que essa geração não se configura como sendo composta por pessoas mais velhas.

Palavras-chave: Gerações. Motivação. Teletrabalho. Pandemia da COVID-19.

Abstract

A society is made up of people, who invariably belong to a specific set of individuals, who were born on a certain date. These people share the same historical period and cultural elements inherent in the civilizing stage to which they are inserted. This fact allows a specific set of individuals (who are given the scientific nomenclature of generations) to share feelings, behaviors, ways of thinking and acting that are characteristic of the shared historical moment. A company is structured through systems, which, in turn, are subdivided into a social system and a material system. A company's production capacity, regardless of its industry, is closely linked to its social system. This study seeks to verify the indices of perception of extrinsic motivation, in different generations, in a sample of workers. Therefore, the research question consists of: what is the index of the perception of motivation to work of different generations of workers who joined the home office due to the imposition of the 2020 pandemic? It was found that there is a difference between the indices of perception of motivation between different generations of workers who joined the home office due to the imposition of the COVID-19 pandemic and that this difference is significant between younger people (generation Z) and older people (generation X, Baby Boomer and Silences). However, Generation Y also obtained an average index of perception of motivation, since this generation is not configured as being composed of older people.

Keywords: Generations. Motivation. Teleworking. COVID-19 pandemic.

1 INTRODUÇÃO

Uma empresa se estrutura por meio de sistemas. Esses, por sua vez, se subdividem em sistema social e sistema material. O alinhamento entre esses dois sistemas de forma sinérgica permite que uma empresa alcance maiores índices de eficiência, eficácia e efetividade (ROBBINS, 2014; TAVARES, 2000; SILVA, 1988), uma vez que a capacidade de produção de uma empresa, independente do seu ramo de atuação, está intimamente ligada ao seu sistema social.

O sistema social exhibe fatores que dificultam a sua gestão, por possuir uma característica orgânica, isto é, por ser constituído por pessoas que reagem a estímulos de formas diferentes. Estes atores sociais interpretam os acontecimentos a partir das suas vivências e experiências individuais (FREIRE, 1980; PIAGET, 1991; VYGOTSKY, 1991; JUNG, 1991).

O desafio de gerenciar pessoas é comum a qualquer empreendimento. A administração, como uma ciência social aplicada, possui, em seu conjunto de teorias, abundantes temas que visam discutir e propor soluções para melhorar o gerenciamento do sistema social das organizações. Esses temas estão, neste escopo teórico, organizados na divisão gestão de pessoas (SOUZA; SOUZA, 2016; CHANLAT, 1993; KANAANE, 2017).

O processo de construção teórica, com foco em auxiliar a gestão de pessoas nas empresas, tem como uma aliada a psicologia organizacional, que possibilita o aprimoramento das diversas e possíveis formas de direcionar os esforços de cada empregado para o alcance dos objetivos organizacionais. Trata-se de uma ramificação da psicologia associada à administração, que propõe não só validar na prática as teorias



construídas, mas também refletir sobre aspectos das relações laborais que causam dores e distúrbios nos empregados (ZANELLI; BORGES-ANDRADE; BASTOS, 2004; KANAANE, 2017; CASCIO, 2015).

O relacionamento entre empregados e empresas, apesar de historicamente ter sido permeado por conflitos disfuncionais (WEBER, 1974; MAYO, 1957; FAYOL, 1981; FARIA, 1983; CHANLAT, 1999), é um tema emblemático do ponto de vista da gestão. Ao apropriar-se das teorias presentes na psicologia organizacional, as empresas podem modificar e ressignificar as suas práticas gerenciais do capital humano, buscando construir uma relação com os seus empregados que se estenda para além da simples troca monetária.

Ao conceber que cada empregado é um “mundo”, que cada empregado reage a um mesmo estímulo de forma diferente, a empresa pode tentar entender o que é capaz de motivar seu empregado de forma individualizada e, através desse entendimento, buscar proporcionar o estímulo adequado para cada empregado.

Este estudo busca verificar quais os índices da percepção de motivação, em diferentes gerações, em uma amostra de trabalhadores. Tal propósito será possível por meio da problemática: qual o índice da percepção de motivação para trabalhar de gerações distintas de trabalhadores que aderiram ao *home office* por imposição da pandemia de 2020?

Para responder a essa pergunta, foi preciso decompor a amostra para verificar também o índice da percepção de motivação de diferentes gerações, considerando o gênero, a idade, o nível de educação e o nível de renda.

A modalidade de trabalho remoto, ou *home office*, é aquela na qual os funcionários executam suas atividades em casa e durante a pandemia, devido a políticas de isolamento social, cerca de 46% das empresas nacionais adotaram essa prática (MELLO, 2020). No Brasil, essa modalidade de trabalho é objeto de investigação e difusão pela Sociedade Brasileira de Teletrabalho e Teleatividade, entidade que, por sua vez, possui, como missão, a promoção dessa modalidade de trabalho em diversas formas e aplicações, para apoiar o seu desenvolvimento (SOBRATT, 2018; 2020).

Esse artigo está organizado segundo o seguinte escopo estrutural: na presente introdução, tem-se a contextualização da temática adotada; na segunda seção, discorre-se sobre o conceito de gerações e suas características; na terceira seção, apresenta-se o conceito e as definições das teorias sobre motivação. Para um melhor entendimento sobre como foi realizado esse estudo, na quarta seção está transcrita a metodologia. A análise e a discussão dos dados estão descritas na quinta seção; na sexta, discutem-se as considerações finais, limitações e sugestões para pesquisas futuras.

2 GERAÇÕES

Uma sociedade é composta por pessoas que, invariavelmente, pertencem a um conjunto específico de indivíduos, que nasceram em uma determinada data. Essas pessoas compartilham o mesmo período histórico e a cultura que pertence ao contexto civilizatório próprio da época em que nasceram. Esse fato permite que um conjunto específico de indivíduos partilhe sensações, comportamentos, maneiras de pensar e de agir, que são característicos do momento histórico compartilhado. A esse conjunto específico de pessoas é dada a nomenclatura científica de gerações (SCOTT, 2000).

A característica geracional de um grupo de pessoas, para ser avaliada de forma científica, precisa possuir um padrão que permita a sua análise. Por esse motivo, o ano de nascimento é o fator utilizado para agrupar uma geração. Porém, é preciso considerar fatores que estão além da idade e que tornam possível o surgimento de uma geração



(CASPI, 1987; STEWART; HEALY, 1989 TWENGE *et al.*, 2010; TWENGE; CAMPBELL, 2008; KANAANE, 2017). Diante disso e considerando a tradição teórica com a qual as gerações são investigadas teórica e empiricamente, estudos sobre gerações adotam a data de nascimento da pessoa para integrá-la a uma geração.

No ambiente organizacional, pessoas de diferentes gerações dividem o mesmo espaço e, em alguns momentos, as tarefas, e por isso precisam direcionar seus esforços para o alcance do objetivo da empresa onde trabalham, sem, contudo, deixarem que as diferenças geracionais às impeçam de trabalhar em cooperação. Esse é um dos grandes desafios da gestão de pessoas nas organizações. Estudos sobre a interação geracional no ambiente de trabalho (TWENGE; ZHANG; IM, 2004; TWENGE; CAMPBELL, 2008; TWENGE *et al.*, 2010) buscam entender, de forma sistemática, como as interações entre diferentes gerações impactam no relacionamento humano nas organizações.

Twenge e Campbell (2008, p. 863) acreditam que o cenário atual de competição global e avanços tecnológicos são obstáculos de grande relevância para os gestores. Esses, por sua vez, se tornam ainda mais complicados de transpor, quando existe a necessidade de contratação de novos empregados, “especialmente se eles são jovens e de uma geração que ingressa na força de trabalho pela primeira vez em grandes números. Nos últimos anos, os gerentes começaram a perceber que a geração jovem é diferente”. Assim, ao investigarem como diferentes gerações interagem no contexto do trabalho e quais as implicações dessa interação, os resultados das referidas pesquisas contribuem para orientar a gestão da força de trabalho de forma mais eficiente.

No mercado de trabalho contemporâneo, coexistem as seguintes gerações, cada uma com características distintas: silenciosa (*Silences*), *Baby Boomer*, X, Y e Z. Individualmente, todas elas, possivelmente, podem contribuir para o alcance dos objetivos organizacionais. Porém, é preciso compreender que, por conta da sua “percepção de mundo”, diferentes gerações podem reagir a fim de validarem ou não os contratos psicológicos (crenças e expectativas do empregado para com a empresa e da empresa para com o empregado). Esse contrato se origina mediante as promessas, que fundamentam as obrigações das empresas e dos empregados (RO-BINSON; MORRISON, 2000), além de estarem relacionados às trocas, sem que estejam escritos no contrato de trabalho físico.

A geração silenciosa é composta por pessoas que nasceram entre 1925 e 1945 (com idade maior do que 75 anos em 2020). São pessoas que, de acordo com Egri e Ralston (2004) e Lehto *et al.* (2006), presenciaram a grande depressão e a Segunda Guerra Mundial. Por vivenciarem tais eventos, os autores acreditam que os indivíduos pertencentes a essa geração desenvolveram uma forte preocupação com a segurança e, por isso, são cautelosos e acreditam que, no trabalho, os esforços precisam ser constantes. Collins (2011), ao estudar os traços de personalidade de CEO de grandes empresas, percebeu que muitos desses gestores possuíam não só habilidades de gestão, mas uma personalidade que priorizava altos índices de desempenho. Uma parte significativa desses gestores pertencia à geração silenciosa.

A solidariedade e a lealdade, bem como a conformidade, também são atributos dos membros desta geração. Essas pessoas conservam valores que são tradicionalmente incorporados à conduta moral presente em sua realidade de nascimento (STRAUSS, HOWE, 1991; THAU; HE-FLIN, 1997). Para Egri e Ralston (2004), indivíduos da geração silenciosa, por conta dos seus traços de personalidade, possuem um elevado senso de responsabilidade para com suas atribuições nas organizações.

A geração *Baby Boomers* é formada por um conjunto de pessoas nascidas entre 1945 e 1964, com idade entre 56 e 75 anos em 2020. Esta geração foi concebida no final da Segunda Guerra Mundial e presenciou diversas transformações, políticas, econômicas e sociais, além do início da Revolução Tecnológica (TWENGE *et al.*, 2010). O contexto



histórico vivenciado por essa geração, de acordo como Kanaane (2017), possibilitou aos seus membros o desenvolvimento de uma personalidade otimista, com uma forte inclinação para a consolidação de uma carreira profissional através da manutenção de alianças trabalhistas.

Os indivíduos, que pertencem a essa geração, possuem altos índices de motivação extrínseca e, por esse motivo, os *Baby Boomers*, teoricamente, alcançam melhores índices de desempenho (KUPPERSCHMIDT, 2000; TWENGE *et al.*, 2010). Kanaane (2017) também postula que essas pessoas, na contemporaneidade, possuem uma tendência a se envolverem com o desenvolvimento e a educação de pessoas nas empresas.

A geração X é composta por pessoas que presenciaram, ao mesmo tempo, um período econômico permeado por prosperidade e incertezas, por conta da recessão ocorrida no início da década de 80 (ULRICH, 1998). Essas pessoas nasceram entre 1965 e 1980 (com idade entre 55 e 40 anos em 2020). O empoderamento feminino e a inserção da mulher no mercado de trabalho fizeram com que indivíduos dessa geração possuíssem uma personalidade voltada para autossuficiência e individualidade (KUPPERSCHMIDT, 2000). No ambiente organizacional, membros dessa geração tendem a ser leais e comprometidos; a sua carreira profissional é vista como um meio para os fins almejados; e essas pessoas buscam, incessantemente, por maior qualificação acadêmica para melhorar o currículo, além de serem pessoas muito criativas (KANAANE, 2017).

A geração Y, também denominada de milênios, é composta por indivíduos nascidos entre 1981 e 1997, com idade entre 41 e 26 em 2020. Essas pessoas cresceram em meio à ascensão da *internet*, o que possibilitou a interação entre elas pelo meio digital. Para Santos (2011), essa geração não enfrentou nenhuma ruptura social significativa e, no Brasil, essa geração vivenciou o desenvolvimento econômico e social, além de presenciar a consolidação da democracia.

Para Kanaane (2017), essa geração, quando inserida na realidade organizacional, consegue integrar a vida profissional à vida pessoal; prefere contato visual; é composta por pessoas que se empenham quando percebem que é preciso, mas apenas quando suas necessidades são atendidas; são observadoras, principalmente ao manterem uma comunicação com a chefia, o que consiste em observar se existe coerência na fala do chefe, para que possa respeitá-lo; e não são indivíduos que lidam bem com avaliações negativas e corretivas.

De acordo com Twenge e Campbell (2008) e Twenge *et al.* (2010), membros dessa geração possuem grande aptidão para lidar com tecnologias, porém, tendem a não confiar nas instituições. A geração Y se envolve com assuntos ambientais, políticos, sociais e econômicos e está inclinada à busca por aprimoramento de suas habilidades, por meio do aprendizado de coisas novas (ELAM; STRATTON; GIBSON, 2007; TWENGE; CAMPBELL, 2008; TWENGE *et al.*, 2010).

A geração Z é composta por pessoas nascidas entre 1998 e 2000 (CULPIN; MILLAR; PE-TERS, 2015). Essas pessoas são altamente engajadas com questões ambientais (GRAY *et al.*, 2019) e por possuírem um forte senso de consciência social (como a geração Y); ela também domina as tecnologias e tende a ser mais familiarizada com o mundo digital. Por esse motivo, também são apelidados de “nativos digitais”.

Os jovens adultos contemporâneos cresceram em um mundo de oportunidades e foram estimulados por seus pais a acreditarem que tudo é possível e passível de realização, o que fomentou a crença de que existem diversas e múltiplas opções de escolha (TWENGE; CAMP-BELL, 2008). Então, “no que se refere à Geração Z, destacam-se as seguintes características topográficas: reduzido engajamento político, superficialidade no relacionamento interpessoal, disposição para atuar verticalmente no ambiente corporativo” (KANAANE, 2017, p. 167).



Cordeiro, Freitag e Albuquerque (2012), em uma pesquisa bibliográfica, objetivaram comparar as práticas de recursos humanos das empresas, que integraram, em seu capital humano, diversas gerações. A investigação dos autores buscou identificar quais as práticas utilizadas para viabilizar a integração geracional, em artigos que discutiram essa interação no contexto brasileiro e internacional, e concluíram que as empresas brasileiras possuem uma forte inclinação para integrar pessoas de diferentes gerações.

Ao refletir sobre as diversas gerações que se relacionam no ambiente empresarial, é preciso ter cautela, para não acabar inferindo que o comportamento individual é um reflexo da geração ao qual a pessoa pertence. As características geracionais, portanto, representam uma classificação teórica, que precisa ser analisada por meio de evidências empíricas. Na próxima seção, aspectos relacionados à percepção de motivação para trabalhar por parte do indivíduo serão abordadas a partir do recenciamento da literatura pertinente.

3 MOTIVAÇÃO

A motivação, como um fenômeno que é estudado teoricamente e empiricamente, possui validade científica solidificada através dos estudos inicialmente atribuídos a Maslow (1954) e Herzberg (1987). Ambos argumentam que o indivíduo se motiva e é motivado mediante a junção de fatores internos e externos.

Por se tratar de um conjunto de fatores psicológicos e psicossociais com potencial de influenciar a conduta das pessoas no trabalho, em seu construto teórico, discutem-se fatores como as necessidades fisiológicas, de segurança, sociais, de autoestima e de autorrealização; além de fatores motivacionais intrínsecos e fatores extrínsecos higiênicos (MASLOW, 1954; HERZ-BERG; MAUSNER; SNYDERMAN, 1959; MASLOW, 1970; HERZBERG, 1987). O entendimento de como esses fatores interagem com a motivação dos indivíduos no contexto do trabalho, na perspectiva dos autores clássicos, amplia a possibilidade de identificar, medir, analisar e gerenciar esses fatores, buscando maximizar a motivação dos empregados.

Ainda nesta perspectiva tradicional, para Herzberg (1987), os fatores higiênicos representam as causas da insatisfação dos empregados e, por esse motivo, o autor defende que apenas a eliminação das causas que provocam a insatisfação nos empregados (ou seja, a eliminação dos fatores higiênicos) não é suficiente para que o “estado motivacional” se configure no indivíduo. Esse estado, por sua vez, representa, de fato, que o indivíduo se encontra motivado.

Deste modo, as recompensas, o desenho das tarefas e a forma como o poder é exercido (PARSONS, 1951; RAINEY; STEINBAUER, 1999) no contexto do trabalho também são elementos significativos e se associam com a manutenção da motivação no empregado, de acordo com essa corrente teórica.

O comportamento das pessoas no trabalho é diretamente impactado pela motivação. Isso implica que, quando as pessoas se sentem motivadas, essas tendem a desenvolver suas atividades com mais afinco e satisfação (EVANS, 1986; BURKE; LITWIN, 1992). Desta forma, a motivação como temática de investigação se subdivide em motivação extrínseca e intrínseca, que representam os fatores externos e internos, respectivamente, que mobilizam as ações dos indivíduos, isto é, referem-se aos fatores capazes de estimular alguém a agir (GAGNÉ; DECI, 2005; RYAN; DECI, 2000; MOYNIHAN; PANDEY, 2007; ROCHA, 2007).

Uma literatura mais recente no campo da gestão de pessoas propõe o estudo da motivação dos empregados para trabalhar sobre algumas dimensões: a relação com a

intenção de rotatividade (IM-RAN; ALLIL; MAHMOUD; 2017; SHIM; PARK; EOM, 2017); com problemas psicossomáticos, como síndrome de *Burnout* (JAMBRAK; DEANE; WILLIAMS, 2014); com a satisfação dos trabalhadores (ZHU; WU; YAN, 2014); e com a capacidade de inovação dos trabalhadores (SAETHER, 2019).

O desempenho dos trabalhadores também sofre influência da motivação (RYAN; DECI, 2000; OLUSEYI; AYO, 2009; ARSHADIA, 2010; MUNDHRA, 2010), bem como a capacidade e a propensão à aprendizagem, por se relacionar com o interesse em aprender das pessoas (RHEINBERG; VOLLMEYER; BURNS, 2001; RHEINBERG, 2004; VOLLMEYER; RHEINBERG, 2006).

Por outro lado, a obra contemporânea de Queiroga e Borges-Andrade (2015) evidencia a possibilidade de observação dos efeitos da motivação, fenômeno psicológico complexo, especialmente no ambiente corporativo. Esta corrente teórica, por sua vez, tem como interesse a compreensão do processo motivacional que tem consequência no desempenho laboral do indivíduo. Neste paradigma, este estudo segue a mesma linha ao adotar para coleta e análise de dados, o constructo proposto por Vroom (1964) e sua abordagem cognitivista acerca do fenômeno motivacional (QUEIROGA; BORGES-ANDRADE, 2015).

O modelo intitulado Teoria da Expectância, visa explicar o valor que o indivíduo atribui a um certo evento, ao comportamento que ele julga necessário para o alcance de determinado resultado e o benefício esperado, caso determinada ação seja realizada. Deste modo, ao avaliar a qualidade e a quantidade de motivação presente nos empregados, as empresas podem gerenciar esse fator, buscando proporcionar o estímulo adequado para maximizar a motivação dos seus empregados e o alcance dos objetivos (DA SILVA *et al.*, 2016; MACHADO *et al.*, 2020).

4 METODOLOGIA

Essa investigação possui uma abordagem quantitativa, de natureza descritiva, fazendo-se uso, portanto, da estatística descritiva e da técnica em bola de neve para a coleta dos dados; a amostra se enquadra como não probabilística por tipicidade (GIL, 2008; VERGARA, 2010; VINUTO, 2014); o perfil amostral congrega pessoas que se encontravam empregadas no período da pesquisa e estavam trabalhando em *home office*, por conta das políticas de isolamento social para conter a pandemia de COVID-19. O levantamento das informações ocorreu por meio de questionário composto por questões fechadas, com escala do tipo *Likert* de 5 pontos, e foi distribuído através da plataforma *Survey Monkey*. A coleta ocorreu entre os dias 19 de maio e 21 de junho de 2020, e contou com 399 respondentes de diversas regiões do Brasil.

O modelo utilizado para capturar a percepção de motivação foi validado no Brasil por Queiroga e Borges-Andrade (2015), cuja escala de motivação para trabalhar (MMT) possui três dimensões: valência (captura o que o indivíduo valoriza); instrumentalidade (captura os anseios do trabalhador, quanto ao que pretende alcançar com o seu trabalho); expectativa (captura a percepção do trabalhador, quanto às recompensas provenientes do seu trabalho). Esse modelo utiliza uma escala intervalar para determinar os índices de percepção de motivação para trabalhar.

Figura 1 - Escala intervalar MMT





Fonte: Elaboração própria, adaptada de Queiroga e Borges-Andrade (2015).

A escala nominal, ao ser transformada em valores números, passa a considerar que “nunca” é representado por 1, “raramente” é representado por 2, “ocasionalmente” é representado por 3, “frequentemente” é representado por 4 e, por fim, “sempre” é representado por 5. Valores entre 1 e 2, ao serem agrupados, sugerem um índice baixo de MMT. O índice médio é medido ao agrupar as repostas correspondentes ao número 3, enquanto valores que correspondem numericamente a altos índices de MMT são representados por 4 e 5.

5 RESULTADOS

A análise dos dados foi realizada usando o *software* livre R. A partir da criação do banco de dados em planilha Excel (MICROSOFT, 2020), foram realizadas análises para: correção e limpeza das variáveis e exclusão de casos inválidos, análise fatorial exploratória, alfa de *Cronbach*, cálculo dos coeficientes, cálculo do erro padrão, cálculo do R² e estatísticas descritivas das variáveis demográficas.

Para fins dessa investigação, o critério utilizado para classificação das gerações foi a faixa de idade declarada pelos respondentes, em que, os que declararam ter idade entre 18 e 25 anos foram considerados como sendo da geração Z; entre 26 e 41 anos, da geração Y; de 56 a 75 anos, da geração *Baby Boomers*; e mais de 75 anos, da geração *Silences*.

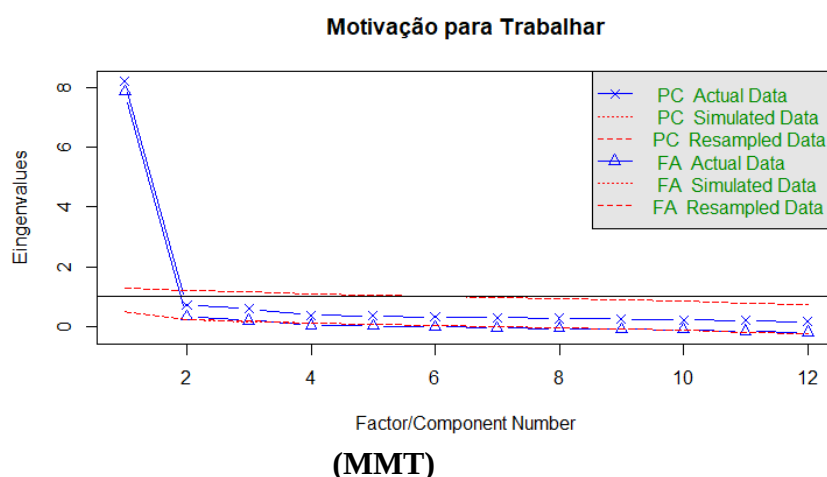
A amostra foi constituída por 23% da geração Z (91), 18% da geração Y (69), 18% da geração X (74), 16% da geração *Baby Boomers* (64) e 25% da geração *Silences* (101). E contou com 271 (68%) dos respondentes com registro em carteira de trabalho e 128 (32%) afirmando não possui-la; 148 (37%) trabalham em empresa pública e 251 (63%) em empresa privada. Do total amostral, 359 (90%) responderam sim, quando questionados se trabalhavam e residiam na mesma cidade, e 40 (10%) responderam não.

Para investigar a qualidade dos instrumentos utilizados, foi realizada uma Análise Fatorial Exploratória (AFE). Para tal, alguns pressupostos importantes foram verificados. O primeiro destes é examinado através do Fator de Adequabilidade Kaiser-Meyer-Olkin (KMO), cujo valor deve estar cima de 0,70 (TABACHNICK; FIDELL; OSTERLIND, 2001). Para os casos aqui apresentados, os resultados indicaram que os dados, do instrumento que mede a percepção de motivação para trabalhar, estão adequados para a realização da AFE, com KMO = 0,96.

O teste de esfericidade de Bartlett também foi realizado para checar em que medida a matriz de covariância é similar a uma matriz identidade. Resultados favoráveis indicam $p < 0,05$ (TABACHNICK; FIDELL; OSTERLIND, 2001). Para os dados do instrumento, os resultados indicam que a matriz não é identidade, oferecendo uma evidência de adequabilidade dos dados para a realização da AFE.

A dimensionalidade do instrumento foi estudada através da análise paralela dos seus componentes. A Figura 2 apresenta o resultado da análise.

Figura 2 - Análise paralela dos itens da escala de Motivação para Trabalhar



Fonte: Elaboração própria, 2020.

A Tabela 1 traz os resultados da AFE, da escala voltada para medir a motivação. Apesar do modelo teórico originalmente proposto pela escala indicar a presença de três fatores, a análise paralela sugere fortemente que uma solução unidimensional é mais adequada para esta amostra. Esse resultado se justifica, pelo fato de ter-se utilizado uma escala reduzida de MMT. Assim, na Tabela 1, estão distribuídas as cargas fatoriais para a análise unidimensional, adotada para essa investigação. A variância explicada para esta estrutura foi de 65%.

Tabela 1: Resultado da Análise Fatorial para Motivação para Trabalhar

Itens	Cargas Fatoriais	h^2
MTV.29	0,75	0,57
MTV.30	0,79	0,62
MTV.31	0,77	0,60
MTV.32	0,76	0,58
MTI.33	0,83	0,70
MTI.34	0,86	0,73
MTI.35	0,82	0,67
MTI.36	0,77	0,59
MTE.37	0,83	0,68
MTE.38	0,83	0,68
MTE.39	0,80	0,63
MTE.40	0,89	0,79

Nota: h^2 = communalidades

Fonte: Elaboração própria, 2020.

Os resultados das escalas demonstram que todos os instrumentos apresentam propriedades psicométricas adequadas. Todos os itens avaliados possuem carga fatorial acima de 0,30, o que sugere que os itens são indicadores eficientes dos construtos avaliados. Apesar de algumas diferenças em relação à estrutura fatorial para as escalas de percepção de motivação, os resultados apresentam fortes evidências de validade de construto.



Para avaliar a consistência interna dos instrumentos, o coeficiente alfa de *Cronbach* foi calculado. É esperado que o alfa de *Cronbach* apresente valores iguais ou superiores a 0,70 para que o instrumento seja considerado adequado (DAMÁSIO, 2012). A escala de Motivação para Trabalhar obteve $\alpha = 0,95$, sugerindo uma forte consistência interna e confiabilidade para os resultados da escala. Resumidamente, pode-se dizer que os resultados apresentados pela escala são consistentes e confiáveis.

6 ANÁLISE E DISCUSSÃO

Para melhor compreensão do nível de MMT entre gerações, foi feito uma *one-way* ANOVA para comparar as médias de motivação dentre as diferentes gerações, para isso, foram elaboradas algumas hipóteses. Comparações *post-hoc* foram realizadas usando o teste de Tukey.

A percepção de motivação para trabalhar da amostra, quando agrupada por geração, alcançou os índices distribuídos conforme a Tabela 2.

Tabela 2 - Média MMT das gerações

Gerações	Z	Y	X	Baby Boomers	Silences
Médias MMT	1,77	3,5	3,4	3,4	3,6

Fonte: Elaboração própria, 2020.

A geração Z da amostra possui um baixo nível de MMT, enquanto todas as demais gerações alcançaram níveis médios. No geral, nenhuma geração alcançou índices altos de MMT, na amostra.

Hipótese 1: A média de motivação para as gerações não apresenta diferenças significativas entre si.

Tabela 3 - Resultado da ANOVA para a média de MMT para as gerações

Variáveis	Soma dos Quadrados	Graus de Liberdade	Quadrado Médio	F	p	η^2
Gerações	215,763	4	53,941	101,306	< ,001	0,507
Resíduos	209,787	394	0,532			

Fonte: Elaboração própria, 2020.

Verificou-se uma diferença significativa entre as diferentes gerações [$F(4, 394) = 101,3, p < ,001$], com os resultados organizados na tabela 3, que implicam em uma não comprovação da hipótese 1. Comparações *post-hoc* foram realizadas usando o teste de Tukey; estes resultados estão disponíveis na tabela 4.

Tabela 4 - Comparações *post-hoc* para as médias de motivação entre as gerações

Gerações	Diferença entre as médias	Erro Padrão	t	p tukey
2	-1,707	0,116	-14,654	< ,001
3	-1,642	0,114	-14,373	< ,001
4	-1,694	0,119	-14,227	< ,001
5	-1,870	0,105	-17,729	< ,001
3	0,065	0,122	0,533	0,984
4	0,013	0,127	0,104	1,000
5	-0,163	0,114	-1,429	0,609



Gerações	Diferença entre as médias	Erro Padrão	t	p tukey
4	-0,052	0,125	-0,417	0,994
5	-0,228	0,112	-2,042	0,248
5	-0,176	0,117	-1,511	0,556

Fonte: Elaboração própria, 2020.

Houve uma diferença específica entre a geração Z, em relação à sua média com todas as outras faixas etárias, com $p < 0,001$. A média de motivação para esta geração é quase 2 pontos menor, quando comparada às outras. Uma medida de tamanho de efeito foi realizada, com $\eta^2 = 0,51$, indicando que cerca de 51% da variação nas médias de motivação podem ser explicadas pelas gerações.

Apesar da geração Z possuir maiores habilidades para as tecnologias digitais da atualidade (TWENGE; CAMPBELL, 2008; TWENGE *et al.*, 2010) e esse fato ser um pré-requisito necessário para se trabalhar remotamente (FIA, 2020), na amostra estudada, a percepção de motivação para trabalhar em *home office* da geração Z foi baixa, isso implica que o domínio das tecnologias não é suficiente para se possuir índices favoráveis de motivação nessa modalidade de trabalho.

As gerações X, *Baby Boomers* e *Silences*, que, teoricamente, representam pessoas mais velhas em idade e que não seriam tão familiarizadas com o mundo digital, quando comparadas com gerações posteriores à sua (KUPPERSCHMIDT, 2000; ROBINSON; MORRISON, 2000; EGRI; RALSTON, 2004; LEHTO *et al.*, 2006), apresentam índices médios nesse estudo. Infere-se, portanto, que as pessoas mais velhas estão se sentindo motivadas na modalidade de trabalho remoto e esse fato, possivelmente, deve ser um indicador de que essas pessoas estão conseguindo utilizar as tecnologias digitais, extremamente necessárias para essa modalidade de trabalho (KURZ; LI; VINE, 2019; FIA, 2020).

Esses resultados contrariam o enunciado por Cun (2012), que pontuou que o nível de percepção de motivação para trabalhar é maior em pessoas menos experientes e com menor maturidade, e que isso se deve ao fato de pessoas mais jovens possuírem mais entusiasmo.

Com relação ao vínculo empregatício da amostra, a média de MMT para não concursados (66%) foi de 2,3, o que representa um índice baixo. Já para concursados (34%), foi de 3,4, o que representa um índice médio. Os resultados evidenciam que, de acordo com o perfil dessa amostra, profissionais concursados, que foram compelidos a trabalhar em *home office* e que, por isso, possuem um vínculo empregatício estável, tendem a se perceber mais motivados do que os não concursados.

Para melhor compreensão da percepção de MMT através da identificação de gênero, a amostra foi agrupada considerando o gênero declarado pelos respondentes e se encontra descrito na Tabela 5.

Tabela 5 - Média MMT por gênero e gerações



Gerações e Motivação (Média)

Gênero	Z	Y	X	Baby boomer	Silences
Outros	-	2,41	3,00	4,30	2,91
Feminino	1,63	3,61	3,38	3,48	3,63
Masculino	3,38	3,37	3,45	3,42	3,67

Fonte: Elaboração própria, 2020.

Pessoas que se declararam como sendo de outros gêneros da geração Y e *Silences* possuem índices baixos de MMT, já a geração X possui índice médio e a geração que alcançou altos índices foi a *Baby Boomer*. Mulheres da geração Z também ficaram abaixo da média. Todas as demais gerações obtiveram escores medianos para MMT. Os homens de todas as gerações da amostra alcançaram índices médios de MMT.

Hipótese 2: Há uma diferença nas médias de motivação entre gênero.

Verificou-se uma diferença significativa entre os diferentes gêneros [$F(2, 396) = 17,4$, $p < ,001$]. Os resultados da ANOVA podem ser observados na tabela 6. Esses resultados permitem a comprovação da hipótese 2.

Tabela 6 - Resultado da ANOVA para a média de MMT para o gênero

Variáveis	Soma dos Quadrados	Graus de Liberdade	Quadrado Médio	F	p	η^2
Gênero	34,339	2	17,169	17,379	< ,001	0,081
Resíduos	391,212	396	0,988			

Fonte: Elaboração própria, 2020.

Comparações *post-hoc* foram realizadas usando o teste de Tukey, estes resultados estão disponíveis na tabela 7.

Tabela 7 - Comparações post-hoc para as médias de MMT entre o gênero

Gênero	Diferença entre as Médias	Erro Padrão	t	p tukey
Outro Feminino	0,282	0,501	0,563	0,840
Masculino	-0,324	0,503	-0,644	0,796
Feminino Masculino	-0,606	0,103	-5,895	< ,001

Nota: P - valor ajustado para comparações múltiplas.

Fonte: Elaboração própria, 2020.

Houve uma diferença específica dos gêneros masculino e feminino em relação à motivação, com $p < 0,001$. A média de motivação para as mulheres é 0,6 menor do que a média de motivação para os homens. Uma medida de tamanho de efeito foi realizada, com $\eta^2 = 0,08$, indicando que cerca de 8% da variação nas médias de motivação podem ser explicadas pelas diferenças de gênero.

Foi verificado se a percepção de motivação para trabalhar se diferenciava, quando agrupada por nível de educação, e os resultados se encontram na Tabela 8.

Tabela 8 - Média MMT por educação e gerações



Educação	N	%	Gerações e Motivação (Média)				
			Z	Y	X	Baby Boomer	Silences
Nível médio incompleto	07	1,75	2,58	4,33	2,25	-	3,83
Nível médio completo	85	21,30	1,12	3,53	3,08	3,87	3,36
Graduação em andamento	35	8,77	3,60	3,58	3,39	3,41	3,97
Graduação completa	116	29,07	3,38	3,40	3,32	3,35	3,54
Pós-graduação especialização	71	17,79	3,83	3,45	3,61	3,56	3,65
Mestrado	54	13,53	-	3,53	3,43	3,60	3,66
Doutorado	25	6,27	-	4,00	3,37	3,39	3,68
Pós-doutorado	06	1,50	-	-	-	-	3,93

Fonte: Elaboração própria, 2020.

É possível verificar que a percepção de MMT da geração Z se eleva na medida em que o nível de escolaridade aumenta: os índices baixos se encontravam nas variáveis, nível médio incompleto e completo; nas demais os escores foram médios. O mesmo pode ser verificado com a geração X, na qual o índice baixo se encontra na variável nível médio incompleto. Esse fenômeno não ocorre com a geração Y, que apresenta uma oscilação entre níveis altos e médios, conforme a escolarização aumenta. Porém, o comportamento do índice de MMT da amostra na geração Y alcançou índices altos na variável nível médio incompleto e doutorado; nas demais, os índices foram médios.

A geração *Baby Boomer* apresentou índices médios de MMT independentemente do nível de escolaridade, bem como a *Silences*. Esses achados corroboram com o que é dito pela literatura (STRAUSS, HOWE, 1991; THAU; HEFLIN, 1997; KUPPERSCHMIDT, 2000; EGRI; RALSTON, 2004; TWENGE *et al.*, 2010; KANAANE, 2017), ao relatar os traços de personalidade dos membros dessas gerações, que compartilham a dedicação ao conhecimento e a vontade de aprimorar suas competências.

Hipótese 3: Há uma diferença nas médias de motivação dentre os níveis educacionais.

Uma diferença significativa foi encontrada entre as médias da motivação [$F(7, 391) = 70,9$, $p < ,001$], cujos resultados podem ser observados na Tabela 9, que comprovam a hipótese 3.

Tabela 9 - Resultado da ANOVA para a média de MMT para o nível educacional

Variáveis	Soma dos Quadrados	Graus de Liberdade	Quadrado Médio	F	p	η^2
Nível Educacional	238,062	7	34,009	70,924	< ,001	0,559
Resíduos	187,489	391	0,480			



Fonte: Elaboração própria, 2020.

Comparações *post-hoc* foram realizadas usando o teste de Tukey, estes resultados estão disponíveis na Tabela 10.

Tabela 10 - Comparações *post-hoc* para as médias de MMT para os níveis educacionais

Nível Educacional		Diferença entre as Médias	Erro Padrão	t	p tukey
1	2	1,676	0,272	6,156	< ,001
	3	-0,271	0,287	-0,947	0,981
	4	-0,084	0,270	-0,311	1,000
	5	-0,282	0,274	-1,027	0,970
	6	-0,242	0,278	-0,869	0,989
	7	-0,222	0,296	-0,749	0,995
	8	-0,609	0,385	-1,581	0,761
2	3	-1,948	0,139	-14,005	< ,001
	4	-1,760	0,099	-17,802	< ,001
	5	-1,958	0,111	-17,589	< ,001
	6	-1,918	0,121	-15,918	< ,001
	7	-1,898	0,158	-12,049	< ,001
	8	-2,285	0,293	-7,813	< ,001
3	4	0,188	0,134	1,405	0,855
	5	-0,010	0,143	-0,073	1,000
	6	0,030	0,150	0,197	1,000
	7	0,050	0,181	0,273	1,000
	8	-0,338	0,306	-1,104	0,956
4	5	-0,198	0,104	-1,899	0,553
	6	-0,158	0,114	-1,386	0,863
	7	-0,138	0,153	-0,905	0,986
	8	-0,525	0,290	-1,812	0,612
5	6	0,040	0,125	0,320	1,000
	7	0,060	0,161	0,372	1,000
	8	-0,327	0,294	-1,112	0,954
6	7	0,020	0,168	0,119	1,000
	8	-0,367	0,298	-1,233	0,922
7	8	-0,387	0,315	-1,230	0,923

Nota: P-valor ajustado para comparações múltiplas.

Fonte: Elaboração própria, 2020.

As médias de motivação foram diferentes entre os participantes que possuem nível médio completo, com $p < 0,001$. A média de motivação para estes participantes é de cerca de 2 pontos menor (variando entre -1,7 a -2,2) em comparação àqueles com maior escolaridade, com $p < 0,001$. Apenas participantes com nível médio incompleto obtiveram média de motivação maior, com uma diferença de 1,6. Uma medida de tamanho de efeito foi realizada, com $\eta^2 = 0,56$, indicando que cerca de 56% da variação nas médias de motivação podem ser explicadas pelo nível educacional do participante.



Para verificar como a renda da amostra interfere no nível de percepção de motivação para trabalhar, os índices foram agrupados conforme a Tabela 11.

Tabela 11 - Média MMT por renda e gerações

Faixas de Renda	N	%	Gerações e Motivação (Média)				
			Z	Y	X	<i>Baby Boomer</i>	<i>Silences</i>
01 e 02	147	36.8	1.66	3.63	3.43	3.50	3.63
03 e 04	78	19.5	3.26	3.60	3.44	3.46	3.55
05 e 06	38	9.52	3.50	3.23	4.01	3.09	3.54
07 e 08	41	10.2	-	3.21	3.28	3.68	3.57
< 08	95	23.8	-	3.47	3.30	3.53	3.76

Fonte: Elaboração própria, 2020.

A média de MT na geração Z aumentou conforme a faixa de renda se elevou, obtendo índice baixo na faixa de renda entre um e dois salários mínimos e índices médios nas demais. Nas gerações Y, *Baby Boomer* e *Silences*, os escores se mantiveram com índices medianos, conforme a faixa de renda ia se ampliando. Já na geração X, uma faixa de renda apresentou índice alto de MT, a que se encontra entre cinco e seis salários mínimos, enquanto todas as demais se mantiveram na média.

Hipótese 4: Há uma diferença nas médias da motivação para as diferentes faixas de renda.

Uma diferença significativa foi encontrada entre as médias da motivação para a variável renda [$F(4, 394) = 29,4$, $p < ,001$], uma vez que os resultados da ANOVA comprovam a hipótese 4 e podem ser observados na tabela 12.

Tabela 12 - Resultado da ANOVA para a média de MMT dentre as faixas de renda

Variáveis	Soma dos Quadrados	Graus de Liberdade	Quadrado Médio	F	p	η^2
Renda	98,030	4	24,507	29,482	<,001	0,230
Resíduos	327,521	394	0,831			

Fonte: Elaboração própria, 2020.

Comparações *post-hoc* foram realizadas usando o teste de Tukey, estes resultados estão disponíveis na tabela 13.

Tabela 13 - Comparações *post-hoc* para as médias de motivação para as faixas de renda

Faixas de Renda	Diferença entre as Médias		Erro Padrão	t	p tukey
1	2	-1,019	0,128	-7,977	<,001



Faixas de Renda		Diferença entre as Médias	Erro Padrão	t	p tukey
2	3	-0,988	0,166	-5,953	< ,001
	4	-0,977	0,161	-6,065	< ,001
	5	-1,068	0,120	-8,899	< ,001
	3	0,031	0,180	0,172	1,000
	4	0,042	0,176	0,240	0,999
3	5	-0,049	0,139	-0,354	0,997
	4	0,011	0,205	0,054	1,000
	5	-0,080	0,175	-0,459	0,991
4	5	-0,091	0,170	-0,537	0,983

Nota: P - valor ajustado para comparações múltiplas.

Fonte: Elaboração própria, 2020.

Os resultados *post-hoc* indicaram que participantes, que ganham entre 1 e 2 salários mínimos, obtiveram médias de motivação menores (com diferença de aproximadamente 1 ponto), quando comparados a faixas de renda maiores, com $p < 0,001$. Uma medida de tamanho de efeito foi realizada, com $\eta^2 = 0,23$, indicando que cerca de 23% da variação nas médias de motivação podem ser explicadas pela renda do participante.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Verificou-se que existe diferença entre os índices da percepção de motivação entre díspares gerações de trabalhadores que aderiram ao *home office* por imposição da pandemia do COVID-19 e que essa diferença é significativa entre pessoas mais jovens (geração Z) e pessoas mais velhas (gerações X, *Baby Boomer* e *Silences*). Porém, a geração Y também obteve um índice médio de percepção de motivação, que não se configura como sendo composta por pessoas mais velhas.

Um achado importante desse estudo refere-se ao fato de pessoas com mais idade estarem se percebendo motivadas ao trabalharem em *home office*, o que denota a existência de possibilidade de alocação dessas pessoas nessa modalidade de trabalho.

Outro ponto importante verificado foi a quantidade de pessoas com mais de 75 anos atuando no mercado de trabalho brasileiro. De acordo com o IBGE (2019), a expectativa de vida da população brasileira é de 76,3 anos, isso implica em 30,8 anos a mais em comparação com a década de 1940. Com a ampliação da longevidade dos brasileiros e a necessidade de se manter atuante da geração *Silences*, a modalidade de trabalho remoto pode representar uma alternativa viável para alocação dessa geração em funções que possam ser executadas por esse meio.

As limitações desta investigação se apresentam em decorrência da escala reduzida de “motivação para trabalhar” utilizada, fato que impossibilitou uma análise pormenorizada de cada dimensão presente na escala completa. Outro ponto limitante está na utilização da técnica de coleta em bola de neve, por se tratar de um método que utiliza o efeito exponencial do compartilhamento da ferramenta, sem o devido controle do pesquisador. Finalmente, outro limite para as inferências dos achados encontrados é o fato de não conter na amostra uma homogeneidade em termos de gerações, isto é, a falta de valores iguais em termos quantitativos de pessoas em cada geração.

Considerando que uma geração é impactada por aspectos culturais do ambiente que compartilham (CASPI, 1987; STEWART; HEALY, 1989; TWENGE; ZHANG; IM,



2004; TWENGE; CAMPBELL, 2008), esse fato também se torna um fator de limitação para essa investigação, por contar com respondentes de diversas regiões do Brasil.

Pesquisas futuras podem tentar entender a motivação para trabalhar, controlando os aspectos culturais presentes em cada geração, através do controle da localidade que se pretende pesquisar.

REFERÊNCIAS

ARSHADIA, N. Basic need satisfaction, work motivation, and job performance in an industrial company in Iran. **Procedia Social and Behavioral Sciences**, v. 5, p. 1267–1272, 2010.

BURKE, W. W.; LITWIN, G. H. A Causal Model of Organizational Performance and Change. **Journal of Management**, v.18, n.3, p. 523-545, 1992.

CASCIO, W. F. Industrial–Organizational Psychology: Science and Practice, *In* WRIGHT, J. D. **International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences**, 2ª Ed. Elsevier, 2015. p. 879-884.

CASPI, A. Personality in the life course. **Journal of Personality and Social Psychology**, v. 53, n. 6, p. 1203-13, 1987.

CHANLAT, J.F. **Ciências Sociais e Management**. São Paulo: Atlas, 1999.

CHANLAT, J.F. Por uma antropologia da condição humana nas organizações. *In*: **O indivíduo na organização: dimensões esquecidas**. São Paulo: Atlas, v.1, 1993. p. 21-45.

COLLINS, J. Good to Great: Why Some Companies Make the Leap and Others Don't. New York: Harper Business, 2011.

CORDEIRO H. T. D.; FREITAG, B. B; ALBUQUERQUE, L. G. Existem Práticas Diferenciadas de Gestão de Pessoas para a Geração Y em Organizações Brasileiras? *In* Seminário Administração, 5, 2012. **Anais...**, FEA/USP, 2012.

CULPIN, V.; MILLAR, V.; PETERS, K. Multi-generational frames of reference: managerial challenges of four social generations in the organization. **Journal of Managerial Psychology**, v. 30, n.1, 2015.

CUN, X. Public Service Motivation and Job Satisfaction, Organizational Citizenship Behavior: An Empirical Study Based on the Sample of Employees in Guangzhou Public Sectors. **Chinese Management Studies**, v. 6, n. 2, p. 330-340, 2012.

DA SILVA, L. R. F. *et al.* A influência da motivação na produtividade do trabalho representação comercial. **Revista de Administração IMED**, v. 5, n. 3, p. 241-249, 2016.

DAMÁSIO, B. F. Uso da análise fatorial exploratória em psicologia. **Avaliação Psicológica**, v.11, n.2, p. 213-228, 2012.



EGRI, C.P., RALSTON, D.A. Generation cohorts and personal values: a comparison of China and the United States. *Organization Science*, v. 15, p.210–220, 2004.

ELAM, C.; STRATTON, T.; GIBSON, D.D. Welcoming a new generation to college: the millennial students. **Journal of College Admission**, v. 195, p. 20-25, 2007.

EVANS, M. G. Organizational Behavior: The Central Role of Motivation. **Journal of Management**, v.12, n.2, p. 203-222, 1996.

FARIA, J. H. Weber e a sociologia das organizações. São Paulo: **Revista de Administração**, v. 18, n. 2, p. 23-29, 1983.

FAYOL, H. **Administração Industrial e Geral**. 9ª ed., São Paulo: Atlas, 1981.

FIA, Fundação Instituto de Administração. **Como trabalhar Home Office? Como funciona, vantagens e dicas**. 2020. Disponível em: <https://fia.com.br/blog/home-office/>. Acesso em: 24 jun. 2020.

FREIRE, P. **Conscientização**. São Paulo: Moraes, 1980.

GAGNÉ, M.; DECI, E. L. Self-determination theory and work motivation. **Journal of Organizational Behavior**, v.26, n.4, p. 331–362, 2005.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GRAY, S. G. et al. Will Millennials save the world? The effect of age and generational differences on environmental concern. **Journal of Environmental Management**, p. 394-402, 2019.

HERZBERG, F., One more time: how do you motivate employees? **Harvard Business Review**, v. 65, n. 5, 1987.

HERZBERG, F.; MAUSNER, B.; SNYDERMAN, B. B., **The Motivation to Work**. New York: John Wiley and Sons, 1959.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Agência IBGE Notícias**. 2019. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/26103-expectativa-de-vida-dos-brasileiros-aumenta-para-76-3-anos-em-2018>. Acesso em: 20 jun. 2020.

IMRAN, R.; ALLIL, K.; MAHMOUD, A. B. Teacher's turnover intentions: Examining the impact of motivation and organizational commitment. **International Journal of Educational Management**, v. 31, n. 6, p. 828-842, 2017.

JAMBRAK, J.; DEANE, F. P.; WILLIAMS, V. Value motivations predict burnout and intentions to leave among mental health professionals. **Journal of Mental Health**, v. 23, n. 3, p. 120-124, 2014.

JUNG, C. G. **O eu e o inconsciente**. Petrópolis: Vozes, 1991.



- KANAANE, R. **Comportamento humano nas organizações**: O desafio dos Líderes no relacionamento intergeracional. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2017.
- KUPPERSCHMIDT, B. R. Multigeneration employees: Strategies for effective management. **Health Care Manager**, v.19, p. 65-76, 2000.
- KURZ, C. J.; LI, G.; VINE, D. J. Are millennials different? In HAUGHWOUT, A.; MANDEL, B. **Handbook of US Consumer Economics**. Academic Press, c. 8, 2019. p. 193-232.
- LEHTO, X.Y. et al. Exploring tourism experience sought: a cohort comparison of Baby Boomers and the Silent Generation. **Journal of Vacation Marketing**, v. 14, p. 237–252, 2006.
- MACHADO, M. D. E. et al. Estabilidade ou instabilidade: o que dizem os servidores públicos municipais sobre motivação e satisfação. In: XLIV ENCONTRO DA ANPAD - EnANPAD 2020. **Anais [...]**, Evento on-line, 2020.
- MASLOW, A. H. **Motivation and Personality**. New York: Harper & Row Publishers, 1954.
- MASLOW, A. H. **Motivation and Personality**. New York: Harper, 1970.
- MAYO, G. E. **The Social Problems of an Industrial Civilization**. 3ª ed. Londres: Routledge e Kegan Paul Ltd., 1957.
- MELLO, D. **Home office foi adotado por 46% das empresas durante a pandemia**. 2020. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2020-07/home-office-foi-adotado-por-46-das-empresas-durante-pandemia>. Acesso em: 11 nov. 2020.
- MOYNIHAN, D.P., PANDEY, S. K. Finding Workable Levers over Work Motivation: Comparing Job Satisfaction, Job Involvement, and Organizational Commitment. **Administration & Society**, v. 39, n.7, p. 803-832, 2007.
- MUNDHRA, W. C. D. D. Intrinsic Motivational Canvass in the Indian Service Sector: An Empirical Study. Vision. **The Journal of Business Perspective**, v. 14, n. 4, p. 275-284, 2010.
- OLUSEYI, A. S.; AYO, H. T. Influence of Work Motivation, Leadership Effectiveness and Time Management on Employees Performance in Some Selected Industries in Ibadan, Oyo State, Nigeria. **European Journal of Economics, Finance and Administrative Sciences**, v.16, p. 7-17, 2009.
- PARSONS, T. **The Social System**. London: Routledge & Kegan Paul, 1951.
- PIAGET, J. **Psicologia e Epistemologia**. 5. ed. Lisboa: Dom Quixote, 1991.
- QUEIROGA, F.; BORGES-ANDRADE, J. E. Motivação para Trabalhar. In PUENTE-PALACIOS, K. E.; PEIXOTO, A. L. A. **Ferramentas de diagnóstico para organizações e trabalho**: Um olhar a partir da psicologia. Porto Alegre: Artmed, 2015.



RAINEY, H. G.; STEINBAUER, P. Galloping Elephants: Developing Elements of a Theory of Effective Government Organizations. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v.9, n.1, p. 1-32, 1999.

RHEINBERG, F. **Diagnostics of motivation**. Stuttgart, Germany: Kohlhammer, 2004.

RHEINBERG, F. VOLLMEYER, R.; BURNS, B. D. FAM: Ein Fragebogen zur Erfassung aktueller Motivation in Lern und Leistungssituationen. **Diagnostica**, v. 47, n.2, p. 57-66, 2001.

ROBBINS, S. P. **A nova Administração**. 1. Ed., São Paulo: Saraiva, 2014.

ROBINSON, S.L.; MORRISON, E.W. The development of psychological contract breach and violation: a longitudinal study. **Journal of Organizational Behavior**, v. 21, n. 5, p. 525-46, 2000.

ROCHA, J. A. **Gestão de Recursos Humanos na Administração Pública**. Escolar, 2007.

RYAN, R. M.; DECI, E. L. Intrinsic and extrinsic motivations: Classic definitions and new directions. **Contemporary Educational Psychology**, v. 25 n.1, p. 54–67, 2000.

SAETHER, E. A Motivational antecedent to high-tech R&D employees' innovative work behavior: Self-determined motivation, person-organization fit, organization support of creativity, and pay justice. **Journal of High Technology Management Research**, v. 30, 2019.

SANTOS, André Laizo dos. **A geração Y nas organizações complexas**: um estudo exploratório sobre a gestão dos jovens nas empresas. 2012. Dissertação (Mestrado em Administração) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

SCOTT, J. Is it a different world to when you were growing up? Generational effects on social representations and child-rearing values. **The British Journal of Sociology**, v. 51, p. 355–376, 2000.

SHIM, D. C.; PARK, H. H.; EOM, T. H. Street-level bureaucrats' turnover intention: does public service motivation matter? **International Review of Administrative Sciences**, v. 83, n. 3, p. 563-582, 2017.

SILVA, W. R. Estratégia competitiva: uma ampliação do modelo de Porter. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo: FGV, v.28, n.2, p.33-41, abr./jun.1988.



SOBRATT – Sociedade Brasileira de Teletrabalho e Teleatividades. **Resultado da Pesquisa home Office**. 2018. Disponível em: <http://www.sobratt.org.br/site2015/wp-content/uploads/2018/12/PESQUISA-SAP-REDUZIDA.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2020.

SOBRATT – Sociedade Brasileira de Teletrabalho e Teleatividades. **Quem somos. Missão**. 2020. Disponível em: <http://www.sobratt.org.br/index.php/quem-somos/missao/>. Acesso em: 17 jul. 2020.

SOUZA, M. Z. A.; SOUZA, V. L. **Gestão de pessoas**: Uma vantagem competitiva? Rio de Janeiro: FGV, 2016.

STEWART, A. J.; HEALY, J. M. Linking Individual Development and Social Changes. *American Psychologist*, v. 44, n.1, p.30-42 Janeiro, 1989.

STRAUSS, W.; N. HOWE. **Generations**: The History of America's Future, 1584–2089. William Morrow & Company, New York, 1991.

TABACHNICK, B. G.; FIDELL, L. S.; OSTERLIND, S. J. **Using multivariate statistics**. 5 ed. California: Pearson, 2001.

TAVARES, M. C. **Gestão estratégica**. São Paulo: Atlas, 2000.

THAU, R. D.; HEFLIN J. S. **Generations Apart**: Xers vs. Boomers vs. the Elderly. New York, Prometheus, 1997.

TWENGE, J. M., et al. Generational differences in work values: leisure and extrinsic values increasing, social and intrinsic values decreasing. *Journal of Management*, v. 36, p. 1117–1142, 2010.

TWENGE, J. M.; CAMPBELL, S. M. Generational differences in psychological traits and their impact on the workplace. *J. Management Psychology*, v.23, p. 862–877, 2008.

TWENGE, J. M.; ZHANG, L.; IM, C. It's beyond my control: a cross-temporal meta-analysis of increasing externality in locus of control, 1960-2002. *Personality and Social Psychology Review*, v. 8, n. 3, p. 308-19, 2004.

ULRICH, D. **Os campeões de recursos humanos**: inovando para obter os melhores resultados. São Paulo: Futura, 1998.

VINUTO, J. A amostragem em bola de neve na pesquisa qualitativa: um debate em aberto. *Temáticas, Campinas*, v. 22, n. 44, p. 203-220, 2014.

VERGARA S. C. **Projeto e relatórios de pesquisa em administração**. 12ª ed. São Paulo: Atlas, 2010.

VOLLMEYER, R.; RHEINBERG, F. Motivational Effects on Self-Regulated Learning with Different Tasks. *Educational Psychology Review*, v. 18, n.3, p. 239-253, 2006.



VROOM, V. H. **Work and motivation**. New York: John & Sons, 1964.

VYGOSTSKY, L. S. **A formação social da mente**. São Paulo: Martins Fontes, 1991.

WEBER, M. **Economía y sociedad**: esbozo de sociología comprensiva. 2. ed. México: Fondo de Cultura Económica, 1974.

ZANELLI, J. C.; BORGES-ANDRADE, J.E.; BASTOS, A.V. B. **Psicologia Organizações e Trabalho no Brasil**. 2ª ed. Porto Alegre: Artmed, 2004.

ZHU, C.; WU, C.; YAN, M. Evidence of Public Service Motivation and Job Satisfaction of Public Sector Employees in China. **Business and Public Administration Studies**, v. 8, nº 1, p. 34-47, 2014.



Ruídos na comunicação vs. transparência na administração pública brasileira

Communication noise vs. transparency in brazilian public administration

Alan Verhine

Especialista em Marketing e Branding, Unifacs, Brasil

Mestrando em Administração, Unifacs, Brasil

E-mail: jornalrefletor@gmail.com

Resumo

A transparência na comunicação pública é, em tese, integrante da gestão estatal com perfil participativo. Fundamental na consolidação do regime democrático, é um dos atributos desejáveis para maior efetividade do controle social e *accountability*. Uma das propriedades principais da comunicação transparente é a integridade da informação em relação a fonte de dados. De acordo com o sistema geral da Teoria da Informação, as distorções na mensagem original (que, ao ser alterada, deixa de ser íntegra) são causadas por ruídos. Este artigo aplica esse sistema geral, originalmente construído na área da engenharia da comunicação, para a comunicação organizacional e seu aspecto semântico, tendo como base trabalhos anteriores que usaram adaptações semelhantes. O objetivo é dar suporte metodológico para analisar o que foi publicado por outros autores de administração pública em relação às barreiras à transparência – e, portanto, os ruídos – na publicidade estatal brasileira. Reuniu-se 70 artigos disponíveis na base *Spell*, desde a vigência da Lei de Acesso à Informação em 2012, para a realização de Análise de Conteúdo. A frequência de conceitos levou a classificação de quatro categorias temáticas de ruídos mais recorrentes na produção acadêmica sobre administração pública que constitui o *corpus* desta pesquisa. A categorização e proposta de análise podem ser utilizadas em futuros trabalhos sobre gestão pública ou comunicação organizacional.

Palavras-chaves: Transparência. Comunicação organizacional. Administração pública. Ruídos. Teoria da informação.

Abstract

Transparency in public communication is, in theory, an integral part of state management with a participatory profile. Fundamental to the consolidation of the democratic regime, it is one of the desirable attributes for greater effectiveness of social control and accountability. One of the main properties of transparent communication is the integrity of information in relation to the data source. According to the general information theory system of Shannon and Weaver, the distortions in the original message (which, when altered, cease to be integral) are caused by noise. This article applies this general system, originally built in the area of communication engineering, to organizational communication and its semantic aspect, based on previous works that used similar adaptations. The goal is to provide methodological support to analyze what has been published by other public administration authors in relation to barriers to transparency - and, therefore, noise - in Brazilian state public communication. It gathered 70 articles available in the Spell database, since the Access to Information Law came into effect in 2012 in Brazil, for the performance of Content Analysis. The frequency of concepts led to the classification of four thematic categories. The categorization and proposed analysis can be used in future works on public management or organizational communication.



Keywords: *Transparency. Organizational communication. Public administration. Noises. Information theory.*

1 INTRODUÇÃO

Controle social pressupõe o acompanhamento da administração pública pelos cidadãos para que a gestão do Estado seja monitorada, avaliada, recompensada ou punida. Essa lógica é integrante do sistema democrático e, no caso brasileiro, avança na medida em que as discussões sobre a atividade estatal possam ocorrer com livre circulação de dados, notícias e conteúdo em geral. Assim, “controle social” aparece como um conceito ligado a outro termo: “informação”.

A informação publicizada sobre a gestão pública é prevista na Constituição de 1988 e permite que a sociedade civil brasileira tenha conhecimento, entre outros fatores, da alocação dos recursos financeiros do governo e da eficiência de políticas públicas (CARVALHO; FREITAS; BARBOSA, 2019). Esse conhecimento é primordial para a responsabilização de entes estatais (*accountability*). O não atendimento ao interesse público, de medidas tomadas ou políticas implantadas, pode acarretar na destituição do cargo de um mandatário por um processo eleitoral ou de *impeachment* (PINHO; SACRAMENTO, 2009). Para o melhor exercício da *accountability* é desejável que a informação seja transparente.

A transparência, nesse caso, pressupõe um fluxo contínuo de informações do governo disponibilizadas para os cidadãos (BALDISSERA; ASTA; CASAGRANDE, 2020). De maneira mais ampla, a transparência exige ainda o cumprimento de uma série de critérios: “informação livre, disponível, compreensível, diretamente acessível aos que serão afetados pelas decisões delas decorrentes, prestadas de forma completa em meios de comunicação adequados” (CRUZ et al., 2012, p. 157). Além disso, Bernardo et. al., (2017) argumentam que essas informações devem ser capazes de comunicar o real sentido que expressam, para que não pareçam enganosas. A mensagem deve ser íntegra.

A integridade da mensagem também é abordada na Teoria da Informação, formulada por Shannon e Weaver (1949), ao analisar a possível alteração da informação inicial transmitida por um emissor e decodificada, por último, por um receptor. Embora a inquietação dos autores fosse técnica e não semântica (GLEICK, 2013), o sistema geral formado por emissão/codificação/canal/decodificação/receptor é amplamente usado em ciências sociais, como um esquema para análise de fluxo comunicacional (STRUCKAS FILHO, 2018). Adaptada em diferentes estudos, a teoria publicada na década de 40 entende o “ruído” como um elemento responsável por interferir na mensagem emitida, modificando a informação original em algum ponto do fluxo de comunicação.

Compreendendo o ruído na comunicação como um fator contrário à transparência na informação, pergunta-se: **quais são os ruídos identificados na produção acadêmica brasileira sobre gestão pública que podem influenciar negativamente na transparência das informações?**

O objetivo deste trabalho é analisar, nas publicações sobre controle social e transparência, como os ruídos são caracterizados e como interferem na informação original, com base no sistema geral de comunicação. Para isso, foram reunidos os trabalhos nacionais relacionados à administração pública publicados na biblioteca eletrônica *Scientific Periodicals Electronic Library* (SPELL). O recorte temporal englobou as publicações feitas a partir da vigência da Lei de Acesso à Informação (de maio de 2012 até maio de 2020), contemplando oito anos de produção acadêmica.



Na próxima seção deste artigo, a fundamentação teórica será abordada, com o recorte da Teoria da Informação usado na operacionalização da análise proposta e com o aprofundamento dos conceitos de controle social, *accountability* e transparência. Na terceira parte, serão explicados os procedimentos metodológicos, sustentados em Análise de Conteúdo, com suporte de levantamento bibliométrico e revisão bibliográfica-documental. No item “Análise de Resultados”, serão expostos os ruídos mais recorrentes e a discussão teórica sobre eles na literatura reunida. Por fim, esta pesquisa apresenta as conclusões e aponta lacunas que podem ser preenchidas em estudos futuros que desejem utilizar a relação entre a Teoria da Informação e a transparência na administração pública ou comunicação organizacional.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Teoria da informação

Shannon e Weaver (1949) desenvolveram a Teoria da Informação (também chamada de “Modelo Matemático da Comunicação”) para quantificar as mensagens transmitidas (naquela época, principalmente pelo telefone ou telégrafo), usando um modelo matemático no cálculo do valor da informação. Shannon era funcionário da *Bell Labs* (onde desenvolveu sua pesquisa) e seu objetivo era cumprir requisitos técnicos em sua equação (GLEICK, 2013).

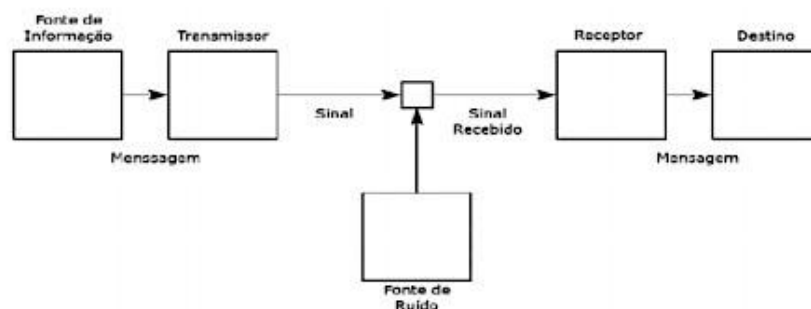
A Teoria da Informação leva em consideração o nível de incerteza de um conteúdo. Quanto mais surpreendente for a ocorrência de uma palavra ou letra, por exemplo, maior será a quantidade de informação. Deu-se o nome de *entropia* a esse achado, diretamente ligado a imprevisibilidade em um sistema comunicacional e calculado a partir de uma equação logarítmica (SANTOS, 2010). A unidade de mensuração desse resultado foi batizada de *bit* e sua quantificação é inversamente proporcional a previsibilidade da comunicação: quanto maior a surpresa, maior o número de *bits*.

A lógica do modelo matemático da comunicação é usada em áreas como a Física, Química, Biologia, entre outras vinculadas às ciências naturais (PINEDA, 2006). Porém, há autores, como Schram (1954), que defendem a utilização da teoria para a compreensão de interações que contemplam a dimensão semântica no transporte da informação. A transposição para as ciências sociais aparece de forma acentuada no uso do *sistema geral de comunicação* de Shannon e Weaver.

2.1.1 Sistema geral de comunicação

O diagrama do sistema geral de comunicação na Teoria da Informação permite esquematizar os elementos que fazem parte do fluxo comunicacional. A representação gráfica do modelo é amplamente reproduzida e contribui para evidenciar as etapas da transmissão da mensagem estudadas por Shannon e Weaver.

Figura 1 - Diagrama do sistema geral de comunicação



Fonte: adaptado de Shannon (1948)

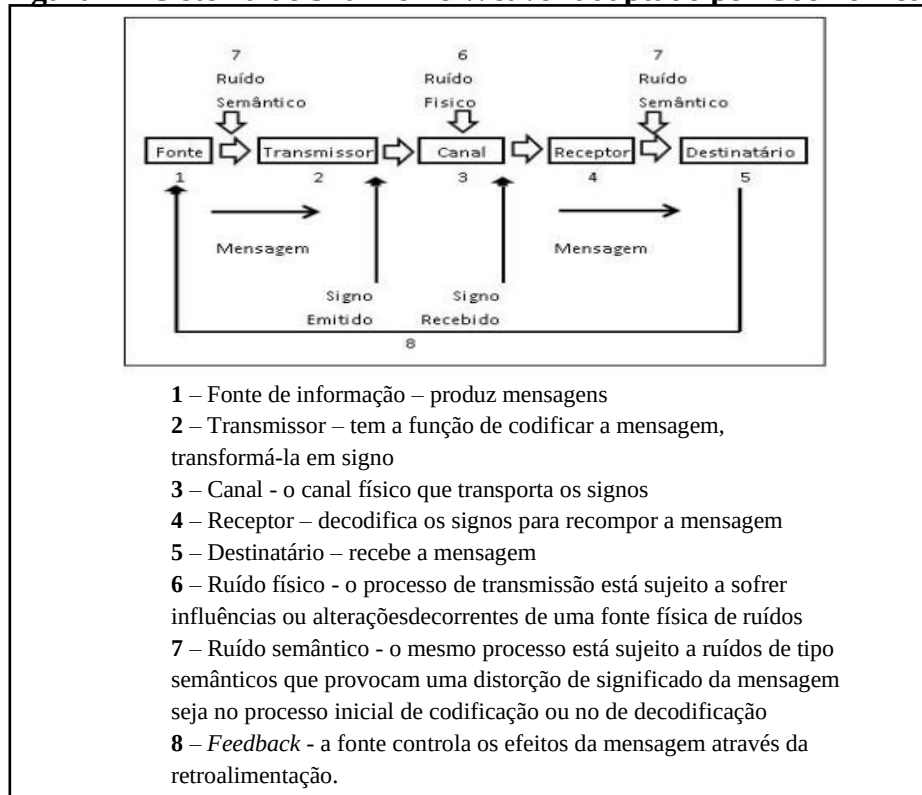
A figura acima ilustra o transporte da informação, partindo de um emissor da mensagem, impulsionada por um transmissor (como uma antena, por exemplo), chegando a um receptor (como um rádio) e, finalmente, sendo entregue a um destinatário – que pode ser um sujeito ou um grupo social (MOTA; COELHO; QUEIROZ, 2014). O sinal, por vezes, é referenciado como código, e representa o elo entre emissor e receptor a partir de regras compartilhadas por ambos (SANTOS et al., 2014). A fonte de ruído interfere na mensagem emitida e o processo é, com isso, prejudicado (MOTA; COELHO; QUEIROZ, 2014).

O modelo, pensado inicialmente como um diagrama de suporte para o cálculo matemático da informação, foi utilizado repetidas vezes em trabalhos de ciências sociais, apesar de diversas críticas acerca dessa adaptação. Os próprios criadores da Teoria da Informação argumentaram que o sistema era aplicável apenas na dimensão técnica, sem considerar a questão semântica (PINEDA, 2006; GLEICK, 2013;). Outras ressalvas em relação à transposição para as ciências humanas são: o movimento unidirecional da informação no modelo (STRUCKAS FILHO, 2018); o aspecto simplista em considerar emissor e receptor como meros codificadores e decodificadores (SAMPAIO, 2001); e a visão reducionista do diagrama, que não contempla a complexidade das interações humanas (MATTELART; MATTELART, 2011).

Nada disso impediu que pesquisadores de áreas distintas adaptassem o sistema geral de comunicação. Attneave (1959) aplicou os fundamentos da Teoria da Informação e seu sistema geral na psicologia; Schramm (1954) usou o esquema para delinear a pesquisa de comunicação de massa e seu caráter circular; Morin (2008) listou os elementos do modelo de Shannon e Weaver para explicar a complexidade da comunicação.

Na produção científica exemplificada, a questão semântica, desprezada na formulação primordial da teoria, foi adicionada ao modelo. Autores como Moles (1969) e Jakobsson (2008) apud Santee e Temer (2011) defenderam essa perspectiva e revisitaram o esquema inicial. Coelho Netto (2001) fez o mesmo exercício e incorporou a produção e interpretação de signos nos processos respectivos de codificação e decodificação. Na lógica do pesquisador, o sistema ganha nova configuração:

Figura 2 - Sistema de Shannon e Weaver adaptado por Coelho Netto



Fonte: Coelho Netto (2001) *apud* Santos (2010)

Percebe-se a alteração na proposta unidirecional do modelo matemático, na inclusão do elemento de *feedback*/retroalimentação. Essa ideia tem aproximação com a cibernética (WIENER, 2019) e já havia sido aplicada em outros estudos de sistemas, inclusive da ciência política (EASTON, 1965). O modelo Osgood-Schramm (1954) apresenta nova formatação do sistema com a adição do *feedback*, de forma que “o emissor é, ao mesmo tempo decodificador, interpretador e codificador, enquanto o receptor decodifica, interpreta e codifica novamente, encaminhando a mensagem novamente, sendo emissor” (MENDONÇA; MIRANDA, 2006, p.3). Ainda sobre o *feedback* na ilustração de Coelho Netto, Gomes argumenta:

Torna-se interessante observar que a seta representativa do feedback (8), não indica apenas a possibilidade de controle que a fonte pode ter sobre o efeito da mensagem, mas pode também significar a possibilidade de retroalimentação (...). Esse movimento representa a ação da interpretação e/ou reconstrução da mensagem original pelo elemento que a recebeu e que se denominou, no primeiro momento, de receptor (GOMES, 2010, p.7).

Outra mudança proposta por Coelho Netto foi a introdução de dois tipos de ruído: o semântico e o técnico (SANTOS, 2010). Na Teoria da Informação clássica, apenas o ruído técnico - e quantificável – é considerado.

2.1.2 Ruídos na comunicação

Na abordagem matemática da informação, o ruído é uma interferência externa, uma distorção ou um erro, que aumenta a desordem de uma mensagem e,



consequentemente, sua incerteza (BORGES, 2012). Shannon sustentava que a mensagem entregue ao destinatário é a mensagem original acrescida do ruído (VAQUERO, 2017). Nessa lógica, um sistema sem ruído pressupõe que uma informação enviada será fielmente reproduzida na saída (MORAES, 1988).

Moles (1969) incorpora a estética em sua leitura da Teoria da Informação. Assim como Morin (1999), considera o ruído como integrante do fluxo comunicacional e pondera: “não existe mensagem sem ruído, por mais reduzido que seja” (MOLES, 1969, p. 130). A perspectiva de Moles na sua obra *Teoria da Informação Estética* converge com a ideia de ruído como desordem, assim como no modelo matemático, mas adiciona o componente semântico, refutado por Shannon e Weaver.

Na aproximação semântica, o ruído pode ser interpretado também como uma barreira à compreensão dos significados da mensagem. Essa barreira pode ser, por exemplo, uma palavra inapropriada ou desconhecida (SANTEE; TEMER, 2011). A dimensão semântica da integridade de uma informação passa pela preservação da mensagem completa no sistema de comunicação, a fim de evitar-se o ruído e, por consequência, a assimetria informacional (ALBUQUERQUE et al., 2007). Santos et al., (2014), também citam a assimetria gerada por ruído, e complementam com outros exemplos (alguns de ordem física) que interferem na fidedignidade da mensagem e na correta interpretação pelo receptor: tom da voz; articulação deficiente; barulho ambiental; qualidade da impressão; erros ortográficos, gramaticais e caligrafia; vocabulário utilizado; excesso de informação transmitida; entre outros.

Os ruídos podem ocorrer em qualquer momento no fluxo de comunicação (SANTOS, 2010) e Fleur (1993) os coloca como parte central na sua leitura do sistema geral da comunicação, relacionando os ruídos com os outros elementos (MENDONÇA; MIRANDA, 2014). Na parte da recepção da mensagem, Coelho Netto (1973) afirma que, por muitas vezes, o ruído semântico pode ocorrer por código ou repertório, ao passo em que a interpretação seja prejudicada pela diversidade na compreensão do signo, pouco domínio do código, falta de experiência do receptor, entre outros aspectos. Segundo o mesmo autor, por esses motivos, a informação dita “de massa” busca reduzir esse tipo de ruído.

Os ruídos observados na recepção, no entanto, podem já ter origem na emissão. Por esse motivo, a adição do componente *feedback*/retroalimentação no recorte cibernético da Teoria da Informação (WIENER, 2019) ampliou a possibilidade de regulação do sistema, no momento que a emissão de mensagens dialoga e se ajusta aos atributos dos receptores. A Constituição de 88, por exemplo, possui, já em sua redação, uma série de termos técnicos que dificultam sua correta interpretação por quem não tem domínio das expressões jurídicas (MUKAI, 2011). Dessa forma, cria barreiras para a compreensão dos cidadãos e, consequentemente, para o exercício do controle social.

2.2 Controle social

Uma das vertentes do controle social refere-se ao acompanhamento e avaliação na sociedade civil sobre os atos praticados na administração pública (REIS; ALMEIDA; FERREIRA, 2018). É peça integrante do amadurecimento do regime democrático e configura uma sociedade participativa com influência e regulação na gestão estatal.

No Brasil, a Constituição de 1988 contempla uma série de medidas e ferramentas que favorecem o controle social (CARVALHO; FREITAS; BARBOSA, 2019). Apelidada de “constituição cidadã”, o conjunto de leis marcou a reabertura e instituição da democracia no país após vinte anos de regime militar (PINHO; SACRAMENTO, 2009). Outros mecanismos legislativos foram criados para dar suporte



ao monitoramento e responsabilização da gestão estatal: a Lei nº 9.755/98, que dispõe sobre a criação de “homepage” na internet, pelo Tribunal de Contas da União, para divulgação dos dados e informações; a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF); o decreto da Presidência da República nº 5.482 de 30 de junho de 2005 dispondo sobre a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da administração pública federal na internet; a Lei Complementar nº 131/2009 - Lei da Transparência, que no art. 1º define que, entre outras ações, a transparência será assegurada mediante o encorajamento à participação popular; e a Lei nº 12.527 de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), que regula o acesso a informações previstas na Constituição (FIGUEIREDO; SANTOS, 2013; SANTOS; VISENTINI, 2018).

Ao arcabouço jurídico, soma-se a organização administrativa do próprio Estado brasileiro, reordenado com a Reforma do Aparelho do Estado de 1995 e adaptado a *New Public Management* (PINHO; SACRAMENTO, 2009). O foco nos resultados, característica da *New Public Management* (NPM), exige do gestor público a orientação para o alcance de objetivos, eficiência e qualidade na prestação de serviços, com ênfase no cidadão/cliente (FIGUEIREDO; SANTOS, 2013). Outros autores como Benedicto et. al., (2013) complementam que o julgamento do cidadão tem maior ênfase em critérios técnicos na NPM. Para que essa avaliação ocorra, a sociedade civil precisa ser abastecida com informações sobre o que ocorre no governo. Isso significa que os atos da administração estatal precisam ter publicidade.

2.2.1 Publicidade e *accountability*

Prevista na Constituição brasileira de 88, a publicidade é baseada na disponibilização das informações para os integrantes da sociedade (RIBEIRO; ZUCCOLOTTO, 2014). O gestor deve divulgar “dados e informações de interesse público, normalmente fazendo publicações na Imprensa Oficial, em sites oficiais e outros meios de comunicação” (GALVÃO, 2016, p. 49). O sigilo torna-se eventual e excepcional, condicionado à expressa previsão da lei (KLEIN; LUCIANO; MACADAR, 2015). Essa prática de *disclosure*⁸⁶ alinha-se com a perspectiva gerencial do Estado (componente da NPM), sendo caracterizada como um princípio de governança (DE BENEDICTO et al., 2013).

O fluxo de informações publicizadas foi potencializado com a internet e outras Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC's). Além de facilitar o acesso à informações do que acontece no Estado, as TIC's ampliam a interação governo-sociedade e contribuem para o funcionamento do sistema democrático (VIANNA JUNIOR et al., 2019). Portais governamentais são exemplos de TIC's. Pesquisadores como Visentini e Santos (2019) argumentam que os portais eletrônicos governamentais são ambientes na internet onde o cidadão pode ter acesso a sistemas e banco de informações da gestão pública, bem como solicitar serviços aos mais diversos agentes de governo.

A publicidade e o acesso às informações são requisitos para o exercício de *accountability*. O termo refere-se não só a prestação de contas e justificativas de ações que foram ou deixaram de ser empreendidas por agente públicos. Abarca, também,

⁸⁶ Silva et al., (2015), usam a definição de *disclosure* como um termo “relacionado à disponibilização de informações compulsórias e voluntárias para as partes interessadas, principalmente aquelas relevantes para ações gerenciais e que conduzem a criação de valor” (p. 27).



recompensas e sanções (PINHO; SACRAMENTO, 2009). O'Donnell (1998) diferencia a *accountability* horizontal (pressupõe uma relação entre iguais - poderes constituídos) da vertical (pressupõe uma relação entre desiguais - cidadãos versus representantes). A forma horizontal pode ser exemplificada com a participação do poder judiciário, baseado na legislação vigente. A forma vertical é atribuída de forma mais comum ao processo eleitoral - um dos indicadores analisados para que um regime possa ser considerado democrático (LOPES; ESPERIDIÃO; CASTRO, 2020).

A compreensão da eficiência da *accountability* vertical praticada pelo voto popular não é unânime. Bobbio apud Przeworski (1998) defende que a votação não é suficiente para induzir que os governos atuem responsavelmente. No Brasil, Campos (1990) acrescenta que a suposta punição nas urnas não é eficaz, já que muitos eleitores barganham seus votos. Por outro lado, Souto-Maior e Borba (2019) argumentam que a possibilidade de eleição (e reeleição) direcionam o comportamento político para uma convergência com o interesse público. Dessa maneira, o fantasma eleitoral acompanha o político em todo seu mandato, sendo um controle estendido no tempo, além da eleição (ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA, 2015).

O poder de autorização que é próprio da esfera civil se estende, então, à medida que se estende o seu conhecimento sobre a esfera política. Quando a esfera civil, que determina quem participa e quem está excluído da esfera política, pode formar durante todo o tempo dos mandatos a sua opinião sobre os partidos, sobre o governo e sobre os sujeitos políticos, a sua decisão ganha a mesma extensão dos mandatos (GOMES, 2004, p. 114).

Essa lógica não fomenta, necessariamente, a publicidade íntegra. Isso significa que, para o justo exercício de *accountability*, não basta que a informação sobre a administração estatal seja publicizada: ela precisa ser transparente.

2.2.2 Transparência

A transparência, enquanto componente da *accountability*, prevê uma série de regras às quais a publicidade da administração pública deve ser submetida. As informações fornecidas precisam ser confiáveis, relevantes e oportunas, para que sejam ativados os mecanismos de responsabilização dos atores políticos (LOUREIRO; ABRUCIO, 2004). As TIC's contribuem para que o conteúdo disponibilizado sobre a gestão estatal ultrapasse a mera publicidade.

Transparência (...) é muito mais complexa do que a simples publicização de dados por meios eletrônicos. Pode-se definir transparência como um conjunto de processos de informação e comunicação entre as entidades públicas e a sociedade, com vistas à elaboração e transmissão de informações claras e objetivas, corroborando para a viabilização do controle social. Mais que isso, a finalidade é possibilitar que haja a responsabilização dos agentes públicos sobre seus desempenhos e alocações dos recursos públicos (BUFOLIN et al., 2018, p. 71).

As TICs não só ampliam o direito à informação, essencial no modelo democrático, como também favorecem o engajamento e a participação popular (LUCIANO; WIEDENHÖFT; PINHEIRO DOS SANTOS, 2018). Nos portais eletrônicos, é possível encontrar relatórios, planilhas orçamentárias, vídeos de sessões



legislativas, dados de agentes públicos, tabelas de remuneração, novidades do órgão, entre outros dados (ANDRADE; RAUPP, 2017). Contudo, questiona-se se as TICs são usadas pelas instituições públicas no Brasil para promover, de fato, a transparência, ou somente como cumprimento de requisitos legais (BUFOLIN et al., 2018).

A Lei de Acesso à Informação regulamenta tanto os atos de transparência ativa, quanto aqueles de transparência passiva. Por transparência ativa, entende-se a obrigação de disponibilizar informações independentemente de terem sido solicitadas pelos cidadãos; na passiva, “há obrigação de implementar procedimentos adequados e atender aos pedidos de informações requisitados pelos cidadãos à Administração Pública” (DREHMER; RAUPP, 2019, p. 276). Diversos estudos revelam, no entanto, que as regras de transparência (ativa ou passiva) não são plenamente atendidas no Brasil (ANDRADE; RAUPP, 2017; DREHMER; RAUPP, 2019; VIANNA JUNIOR et al., 2019; VISENTINI; SANTOS, 2019).

O que é discutido é, não somente a publicidade dos atos administrativos (que por si só já é falha em muitos casos), mas também a integridade daquilo que é disponibilizado. O conteúdo deve ser completo, sem omissões ou distorções em relação à fonte de dados, para que o cidadão não tenha dificuldades na avaliação do desempenho de seus representantes (VISENTINI; SANTOS, 2019). É fundamental que os dados sejam frequentemente atualizados, pois “a completude e atualidade dessas informações reforçam os pilares de *accountability* e transparência” (FARIA; STREIT, 2016, p. 791).

Essas propriedades (completude e atualização) ajudam a reduzir a assimetria informacional existente na relação governo-sociedade. O desequilíbrio ocorre quando há omissão, manipulação, seleção, e outros “filtros” no processo de publicização (SANTOS; VISENTINI, 2018), causando interferência na informação decodificada pelo cidadão. Nesse caso, os dados interpretados na esfera civil perdem a fidedignidade em relação aos dados originais (KLEIN; KLEIN; LUCIANO, 2019).

Slomski (2001) ressalva que a dificuldade de compreensão da informação também favorece a relação assimétrica. A falta de clareza na emissão, com linguagem muito técnica, rebuscada e inacessível à população pode ser um fator prejudicial para o correto entendimento dos cidadãos (BIANCHI; VIEIRA; KRONBAUER, 2017; SANTOS; VISENTINI, 2018). Por outro lado, a ausência de compreensão pode residir (também) na recepção por parte da sociedade civil, ao enfrentar barreiras no processamento da informação por falta de educação ou qualificação (SOUTO-MAIOR; BORBA, 2019).

Existem outros dificultadores para que a comunicação seja transparente. Entre eles, estão: difícil navegabilidade pelos portais estatais (VISENTINI; SANTOS, 2019); pouca acessibilidade para pessoas com deficiência (BODART; TORRES; SILVA, 2015); apresentação visual desorganizada dos dados (SANTOS; VISENTINI, 2018); mapas dos sites pouco intuitivos, com *links* para seções internas e outros portais sem funcionamento; ferramentas de busca ineficientes (COELHO et al., 2018); erros ortográficos, gramaticais ou de digitação (SANTOS et al., 2014), entre outros.

Assim, entende-se que uma informação possui mais transparência se tiver menor interferência capaz de modificar a integridade do que foi capturado na fonte de dados. Os entraves para a comunicação transparente da administração pública, já citados nesta pesquisa, serão abordados, enfim, como “ruídos na comunicação”.



3 METODOLOGIA

Para o atingimento do objetivo deste trabalho definiu-se o uso da análise da produção acadêmica sobre transparência e controle social, em estratégia bibliográfica-documental. Para a operacionalização foi escolhida a Análise de Conteúdo, cumprindo etapas sugeridas por Bardin (2004)

Na **constituição do corpus**, foram coletados artigos com auxílio de levantamento bibliométrico, uma vez que a técnica metodológica visa compreender como acontece a incorporação e difusão do conhecimento científico na sociedade, além de situar a problemática deste trabalho (“barreiras para a transparência”) na literatura científica (VANTI, 2002). Optou-se por filtrar os artigos publicados após a vigência da Lei de Acesso à Informação (LAI), a partir de maio de 2012 (BRASIL, 2011), tendo como tema central a administração pública brasileira. Foram selecionados os trabalhos que têm o termo “transparência” no título e entre as palavras-chaves, indexados na base SPELL⁸⁷. Embora apenas uma biblioteca eletrônica tenha sido consultada, a busca teve resultado quantitativamente considerável, com a listagem de 81 publicações. Excluindo os trabalhos que tratam sobre organizações privadas, foram elencados 70 artigos.

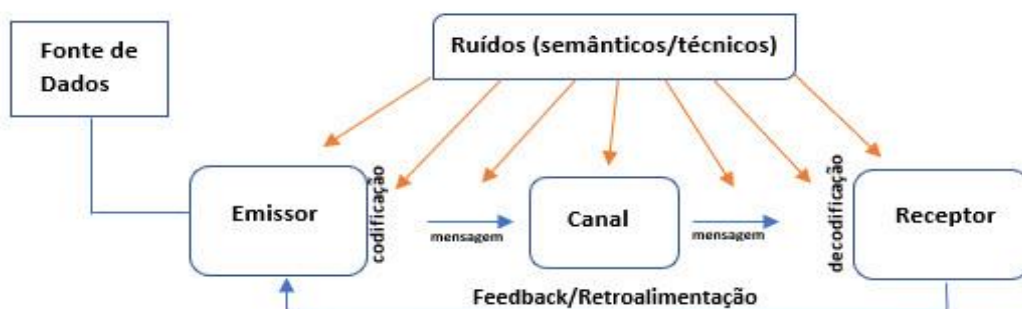
Na fase seguinte, de **leitura flutuante**, foram realizadas as notas de campo na revisão bibliográfica (BOGDAN; BIKLEN, 1994) para dar suporte a elaboração de dimensão e direções da análise. Após a organização das notas de campo, foi estabelecida uma **codificação** para avaliação das anotações, com suporte em regras de determinado recorte teórico.

O desenvolvimento de um sistema de codificação envolve vários passos: percorre os seus dados na procura de regularidades e padrões bem como de tópicos presentes nos dados e, em seguida, escreve palavras e frases que representam esses mesmos tópicos e padrões. Estas palavras ou frases são categorias de codificação (BOGDAN; BIKLEN, 1994, p. 221).

O recorte selecionado foi baseado no sistema geral da Teoria da Informação de Shannon e Weaver (1949), com a inclusão do elemento de retorno/*feedback*. A possível presença dos ruídos (técnicos e/ou semânticos) em uma ou mais etapas do processo de transporte da informação também compõe a releitura do sistema original aplicada neste estudo (FLEUR; ROKEACH, 1993; NETTO, 1973) Também foi considerada a abordagem de Osgood-Schramm, já que, nesse modelo, “foram excluídos o transmissor e o receptor, considerando o emissor como a fonte de informação + transmissor e o destinatário como o receptor + destinatário” (SANTE; TEMER, 2011, p.77).

⁸⁷ SPELL é um sistema de indexação e disponibilização gratuita de produção científica, pertencente a Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração – Anpad (SOARES; STRECK; TREVISAN, 2016)

Figura 3 - Modelo teórico usado para codificação na Análise de Conteúdo



Fonte: elaboração própria, adaptado de Shannon (1948)

Como o foco deste artigo é listar e analisar os entraves para a transparência da gestão pública no Brasil interpretou-se que essas barreiras são os ruídos. Esse entendimento levou a **categorização** de conceitos na produção acadêmica reunida. Os ruídos e as categorias emergiram da leitura e análise dos 70 artigos listados no levantamento bibliométrico.

De forma exploratória, os ruídos foram conceituados de acordo com naturezas diferentes. A frequência desses conceitos nos trabalhos acadêmicos foi calculada com ajuda do *software Atlas.ti*. Percebeu-se a correlação entre determinados conceitos e optou-se por agrupá-los em categorias temáticas, que foram vinculadas a nenhum, um, ou mais artigos. Prosseguiu-se para novo levantamento frequencial, utilizando esses resultados para **análise com fins teóricos**. A frequência, portanto, foi calculada na sua **intensidade** (presença nas diferentes publicações) e não na quantidade de vezes em que os ruídos apareceram nos textos.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 Assimetria causada por ruídos e categorização

De acordo com o recorte teórico proposto, a ideia de “assimetria informacional” surgiu de maneira frequente nas anotações de campo. Em uma análise mais sofisticada com auxílio de *software*, o termo teve 156 ocorrências nos 70 trabalhos acadêmicos que integraram o *corpus* da pesquisa. A assimetria refere-se ao desequilíbrio no acesso e propriedade de recursos informacionais na relação entre Estado e sociedade, causando desigualdade no debate público e prejudicando o monitoramento da ação governamental para o efetivo controle social (ANGÉLICO; CARVALHO TEIXEIRA, 2012; RIBEIRO; ZUCCOLOTTO, 2014).

Partindo desse aspecto central, foram geradas quatro categorias temáticas vinculadas à ideia de ruídos na comunicação, causadores da assimetria: **a disponibilidade insuficiente, a acessibilidade dificultada, a evidenciação seletiva e a decodificação prejudicada**.

Os temas são compostos por conceitos de interferência na transparência de mensagens publicizadas, e a distribuição das abordagens nos artigos reunidos está esquematizada no quadro a seguir:



Quadro 1 - Categorias temáticas e presença nos artigos

Categoria de ruídos	<u>Disponibilidade insuficiente</u>	<u>Acessibilidade dificultada</u>	<u>Evidenciação seletiva</u>	<u>Decodificação prejudicada</u>
Conceito	As informações não são disponibilizadas de forma completa, por falhas ou falta de estrutura	Os dados são disponibilizados, mas a forma como são apresentados dificulta a compreensão	Os dados são, deliberadamente, evidenciados ou omitidos com fins estratégicos, comprometendo a integridade da informação	O receptor não possui os insumos esperados para a correta interpretação da mensagem emitida
Ruídos (como aparecem nos artigos)	Transparência ativa e/ou passiva ineficientes; falta de evidenciação voluntária; falta de tempestividade, frequência e/ou atualização de dados	Sites visualmente confusos e/ou com difícil navegabilidade; linguagem de difícil compreensão; dados disponibilizados de maneira desorganizada	Exposição com filtros que interessam apenas a administração pública; omissão de fatos que evidenciem má-gestão, corrupção ou outros atos ilícitos	Comunicação ineficiente por falta de conhecimento do receptor (código/repertório); falta de interesse para o esforço da decodificação
Natureza dos ruídos	Técnica	Técnica/Semântica	Semântica	Semântica
Onde se concentra no sistema	Emissor	Emissor/Canal	Emissor	Receptor
Frequência (nº de artigos que abordam o tema)	26	25	16	10

Fonte: elaboração própria

É possível que um artigo traga a discussão sobre um ou mais temas elencados na análise de conteúdo. As categorias listadas estão detalhadas nos itens a seguir, abordadas de forma descritiva e fundamentadas em diálogo teórico.

4.1.1 Disponibilidade insuficiente

Quando a disponibilidade de informações não é suficiente, significa que a mensagem comunicada é incompleta, afastando-se da fidedignidade da fonte de dados e configurando-se como um tipo de ruído (ALBUQUERQUE et al., 2007). No fluxo comunicacional para o controle social, a disponibilidade insuficiente é relacionada à falta de tempestividade, frequência ou atualização dos dados; falta de evidenciação voluntária; e/ou transparência ativa e/ou passiva ineficientes.



Informações tempestivas permitem que os cidadãos participem de maneira mais consciente do debate público sobre alocação de recursos e outras medidas governamentais (APARECIDA SANTANA SEDIYAMA; ARAÚJO DOS ANJOS; MARIA FELIX, 2019). Já a frequência e atualização de dados permitem o acompanhamento de atos e políticas do Estado (por exemplo, obras públicas) à medida em que vão avançando, o que nem sempre é feito no Brasil (RUDOLFO KREUTZ; HONORATO SHUCH SANTOS, 2016).

A evidenciação voluntária, por sua vez, representa a disponibilização de informações que extrapolam a obrigação legal. Diversos autores consultados, dentre os 26 artigos agrupados nessa categoria, afirmam que muitos gestores públicos se limitaram apenas ao que está previsto em lei (AVELINO et al., 2014). Outros administradores não chegaram nem a fazer a publicização obrigatória (MORAES JUNIOR; CARNEIRO; SILVA NETO, 2015).

A obrigatoriedade é vinculada a transparência ativa (quando o Estado torna a informação pública sem a necessidade de demanda específica) e passiva (quando o ente público responde a uma demanda do cidadão). As duas formas apresentaram falhas no Brasil, principalmente a forma passiva, regulamentada pela Lei de Acesso à Informação (BALDISSERA et al., 2019; MICHENER; CONTRERAS; NISKIER, 2018; RAUPP; ABREU; ABREU, 2015).

A evidenciação voluntária pode ser escassa quando não há consciência sobre governança e *disclosure* (DE BENEDICTO et al., 2013), ou por ausência de estrutura adequada. Alguns trabalhos acadêmicos pontuam a necessidade de qualificação de servidores públicos para a melhor disponibilização de dados governamentais, o que pode ocorrer por falta de conhecimento para a prestação do serviço (ANDRADE; RAUPP, 2017; SANTOS; VISENTINI, 2018; TONDOLO et al., 2017). Michener, Contreras e Niskier (2018) sugerem a criação de comissões de informação para gerenciar a disponibilização no país, como ocorre no México, Chile, Reino Unido, Índia, entre outras nações.

Importante ressaltar que essa categoria reúne (em tese) somente as barreiras estruturais para a transparência, e por isso os ruídos são considerados de natureza técnica. É possível que a indisponibilidade de informações tenha objetivo estratégico, utilizando filtros e omissões com fins semânticos. Contudo, esses ruídos estão categorizados como “evidenciação seletiva”, no item 4.1.3 deste artigo.

4.1.2 Acessibilidade dificultada

O acesso livre e fácil à informação e sua compreensibilidade são pré-requisitos da transparência, mas a literatura consultada revela que nem sempre ocorre dessa forma no Brasil. Vinte e cinco artigos abordam que os dados publicizados foram disponibilizados de maneira desorganizada; a linguagem foi, muitas vezes, de difícil compreensão; e muitos portais foram pouco intuitivos e de interface complexa.

A organização dos dados da administração pública deve ser uniforme e de visualização simples (BALDISSERA et al., 2019). Além disso, as mensagens precisam ser publicizadas de forma que sejam compreendidas pelos receptores, para que não ocorra o ruído nesse fluxo. A clareza, no entanto, é substituída comumente por linguagem muito técnica e de difícil interpretação na recepção.

As informações sobre remuneração e benefícios, especialmente do Judiciário, são frequentemente fornecidas em formatos fechados e explicadas em linguagem tão truncada ou misteriosa que são



ininteligíveis — até para acadêmicos da área do direito. Todos esses desafios sugerem a necessidade de padronização e simplificação (MICHENER; CONTRERAS; NISKIER, 2018, p. 626).

O acesso desejável às informações para o controle social também passa por uma navegabilidade fácil na internet. Contudo, fatia considerável dos portais pesquisados na literatura integrante do *corpus* deste estudo possuía mau funcionamento, links quebrados, ferramentas de pesquisa pouco eficientes, ausência de informações relevantes, ausência de adaptabilidade para portadores de necessidades especiais, entre outros problemas enumerados na produção científica que compõe o *corpus* (STAROSCKY et al., 2014; BODART; TORRES; SILVA, 2015; CAMPAGNONI et al., 2016; ECKERT et al., 2016; VIEIRA; ANDRADE; FERREIRA, 2018).

4.1.3 Evidenciação seletiva

A evidenciação seletiva difere-se da disponibilização insuficiente porque consiste em um ato consciente do emissor público em tornar público ou omitir informações sobre a gestão estatal. É, portanto, claramente um ruído proposital, e não uma falha por falta de qualificação ou estrutura.

O uso de filtros próprios para a divulgação do que ocorre na administração do Estado foi abordado em 16 artigos no *corpus* desta pesquisa, mas nem todos os autores concordam sobre o impacto negativo para o controle social. Klein, Klein e Luciano (2019) argumentam que o processo de seleção deve ocorrer para que seja publicizado apenas o conteúdo oportuno aos cidadãos, sem a necessidade de evidenciar as informações sobre a administração governamental em sua integralidade. Essa perspectiva possui consonância com a lógica da *appropriate openness* na comunicação organizacional, que propõe a seleção estratégica do que será evidenciado por determinada organização, principalmente em momentos de crise. (PÉRSIGO; FOSSÁ, 2011).

Macadar, Freitas e Moreira (2015) ponderam sobre esse processo de seleção, uma vez que há o risco de comprometer o atributo da amplitude. A utilização de filtros próprios pode omitir dados que levem a conclusão sobre má-gestão ou corrupção (REIS; ALMEIDA; FERREIRA, 2018) ou enaltecer a gestão pública, em uma estratégia de autopromoção (CEZAR; BARBOSA; REIS, 2013) e capitalização política com a execução de obras (ROCHA et al., 2019).

Uma forma de regular a seleção se dá pelo uso de mecanismos de governança aplicados à administração pública (CEZAR; BARBOSA; REIS, 2013; STAROSCKY et al., 2014). Um exemplo é o trabalho de auditoria e fiscalização feitas por instituições independentes (DE BENEDICTO et al., 2013). Mas os filtros também podem ser calibrados a partir da cultura do gestor de, realmente, atender ao interesse público (STAROSCKY et al., 2014).

4.1.4 Decodificação prejudicada

Esse ruído ocorre mais propriamente no fim do sistema de comunicação elaborado por Shannon e Weaver. Refere-se a problemas de código e repertório, citados por Coelho Netto, no momento que a mensagem é decodificada na recepção. Essas barreiras podem causar distorções na mensagem inicial ou até interromper o fluxo da comunicação.



A falta de compreensão da mensagem, já tratada nesta pesquisa como consequência de um excesso de termos técnicos ou linguagem truncada na emissão, ocorre também por falta de instrução dos cidadãos. Dez trabalhos, na literatura científica agrupada, apontam para deficiências no processamento das informações por uma parcela da sociedade civil (ANGÉLICO; CARVALHO TEIXEIRA, 2012).

Para evitar isso, “os cidadãos devem ter nível de educação suficiente para adquirir os conhecimentos e as habilidades necessários para fazer uso dos mecanismos da transparência pública e, portanto, saber examinar a informação disponível” (RIOS et. al, 2013 apud BALDISSERA; ASTA; CASAGRANDE, 2020, p. 354). Falta, muitas vezes, não só a educação formal, mas também a educação cívica, para que os integrantes da sociedade civil conheçam seus direitos e tenham interesse em exercer o controle social (CARVALHO; FREITAS; BARBOSA, 2019).

A literatura consultada lista algumas iniciativas para mudar esse quadro. Há a ferramenta do glossário em portais governamentais (HOSSER; PAULA; QUINTANA, 2015; KLEIN; KLEIN; LUCIANO, 2018); cursos oferecidos a população por tribunais de contas (GOMES et al., 2020) e inclusão da educação fiscal no currículo escolar brasileiro (FIGUEIREDO; SANTOS, 2013).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise do *corpus* composto por 70 artigos sobre transparência na administração pública brasileira revela que a informação estatal sofre, recorrentemente, com distorções provocadas por ruídos no sistema geral de comunicação. Esses ruídos foram categorizados como “Disponibilidade Insuficiente”, “Evidenciação Seletiva”, “Acessibilidade Dificultada” e “Decodificação Prejudicada”. As categorias emergiram da leitura do *corpus* na Análise de Conteúdo e possuem como resultado a assimetria informacional.

A categoria “Disponibilidade Insuficiente” foi a mais frequente entre as publicações analisadas. Essa recorrência pode ser explicada pela falta de estrutura e/ou qualificação dos gestores públicos no Brasil. Sem aderência a princípios de governança (como o *disclosure*), os administradores restringem a evidenciação voluntária (DE BENEDICTO et al., 2013).

Essa restrição, no entanto, pode ter objetivos estratégicos. Os ruídos, nesse caso, foram reunidos na categoria “Evidenciação Seletiva” e não são, de forma unânime, considerados prejudiciais à gestão do Estado no *corpus* consultado. Há autores que defendem que o uso de filtros na exposição de atos estatais pode omitir informações inoportunas e reduzir possíveis fragilidades do governo. De forma contrária, outros pesquisadores argumentam que a seleção pode gerar precedentes para a publicização de ocorrências que interessem apenas à gestão pública, o que prejudicaria um controle social justo e embasado.

No sistema geral de comunicação, ambas as categorias de ruídos incidem na emissão e possuem relação com a oferta de conteúdo na publicidade estatal: na “Disponibilidade Insuficiente”, as informações não estão disponíveis por razões técnicas; na “Evidenciação Seletiva”, as informações não estão disponíveis por decisão dos administradores públicos. Já na categoria “Acessibilidade Dificultada”, as informações estão disponíveis, mas não são acessadas com facilidade. Nesse caso, o uso das TIC’s não é necessariamente um promotor da transparência na interação governo-sociedade. Em alguns casos, potencializa os ruídos. Na categoria “Decodificação Prejudicada”, as informações são acessadas, mas não possuem boa compreensão ou clara interpretação pelos receptores.



Alguns artigos do *corpus* enumeraram soluções - já aplicadas ou somente sugeridas - para reduzir as interferências, como cursos de capacitação, ferramentas de suporte, comissão para gerenciar a disponibilização de informações, melhor formatação e clareza de dados, instrumentos de governança, entre outros. Assim como Shannon incluiu um elemento de correção de erros em seu sistema geral de comunicação (PINEDA, 2006), essas medidas podem, de forma análoga, diminuir os ruídos na publicidade da gestão pública, afim de contribuir para a participação cidadã.

Futuros trabalhos podem usar os ruídos categorizados neste texto como elementos de análise da evidenciação de mensagens organizacionais em diferentes contextos. Também é possível ampliar os resultados reunindo artigos indexados em diversas bases de pesquisas, como Scopus, Portal de Periódicos da Capes, entre outras bibliotecas eletrônicas.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, J. H. M. DE et al. Um estudo sob a óptica da teoria do agenciamento sobre a Accountability e a relação Estado-sociedade. **VII Congresso USP**, p. 1–13, 2007.

ANDRADE, R. G. DE; RAUPP, F. M. Transparência do legislativo local à luz da Lei de Acesso à Informação: evidências empíricas a partir dos maiores municípios brasileiros. **Desenvolvimento em Questão**, v. 15, n. 41, p. 85, 2017.

ANGÉLICO, F.; CARVALHO TEIXEIRA, M. A. Acesso à Informação e Ação Comunicativa: Novo Trunfo para a Gestão Social. **Desenvolvimento em Questão**, v. 10, n. 21, p. 7, 2012.

APARECIDA SANTANA SEDIYAMA, G.; ARAÚJO DOS ANJOS, D.; MARIA FELIX, E. Transparência Pública Municipal: Uma Análise Dos Municípios Mineiros Que Decretam Calamidade Financeira. **Gestão & Regionalidade**, v. 35, n. 104, p. 201–218, 2019.

ATTNEAVE, F. Applications of information theory to psychology: A summary of basic concepts, methods, and results. 1959.

AVELINO, B. C. et al. Características explicativas do nível de disclosure voluntário de municípios do estado de Minas Gerais. **RACE - Revista de Administração, Contabilidade e Economia**, v. 13, n. 2, p. 571–608, 2014.

BALDISSERA, J. F. et al. A Percepção dos Observatórios Sociais sobre a Qualidade, Utilidade e Suficiência da Transparência Pública dos Municípios Brasileiros. **Sociedade, Contabilidade e Gestão**, v. 14, n. 1, p. 113–134, 2019.

BALDISSERA, J. F.; ASTA, D. D.; CASAGRANDE, L. F. Influência dos aspectos socioeconômicos, financeiro-orçamentários e político-eleitorais na transparência dos governos locais. **Revista de Administracao Publica**, v. 54, n. 2, p. 340–359, 2020.



BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. 3ª ed. Lisboa, Portugal: Edições 70, 2004.

BIANCHI, M.; VIEIRA, É. E. M.; KRONBAUER, C. A. Análise do Grau de Aderência à Lei de Responsabilidade Fiscal e à Lei de Acesso à Informação nos Municípios do Estado do Rio Grande do Sul com Mais de 50 Mil Habitantes. **Desenvolvimento em Questão**, v. 15, n. 41, p. 131, 2017.

BODART, C. D. N.; TORRES, K. R.; SILVA, R. S. Avaliação de sítios municipais da Região Metropolitana da Grande Vitória-ES. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 20, n. 66, p. 1–24, 2015.

BOGDAN, R.; BIKLEN, S. **Investigação qualitativa em educação: uma introdução à teoria e aos métodos**. [s.l.] Porto editora, 1994.

BORGES, R. C. O RUÍDO TOMADO COMO FERRAMENTA DE ANÁLISE HISTÓRICA DA PRIMEIRA METADE DO SÉCULO XX. n. 43, 2012.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, 2011.

BUFOLIN, D. R. et al. A adequação das instituições federais de ensino superior gaúchas à lei de acesso à informação. 2018.

CAMPAGNONI, M. et al. Transparência no Poder Legislativo: uma análise dos portais eletrônicos das Câmaras de Vereadores das capitais brasileiras. **Revista Gestão Organizacional**, v. 9, n. 1, p. 21–42, 2016.

CAMPOS, A. M. Accountability: quando poderemos traduzí-la para o português? **Rev. adm. pública**, v. 24, n. 2, p. 30–50, 1990.

CARVALHO, Í. C. S. DE; FREITAS, K. A. DE; BARBOSA, C. R. Tecnologia da informação como apoio à participação social. **Revista Pretexto**, v. 20, n. 3, p. 55–67, 2019.

CEZAR, L. C.; BARBOSA, T. R. DA C. G.; REIS, M. C. T. Panorama da Produção Científica Nacional sobre Comunicação Governamental: alicerce teórico para a construção de novas pesquisas. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 5, n. 3, p. 286–306, 2013.

COELHO NETTO, J. **Teixeira.(2001). Semiótica, informação e comunicação. Coleção Debates**. São Paulo: Perspectiva, 2001.

COELHO, T. R. et al. Transparência governamental nos estados e grandes municípios brasileiros: uma “dança dos sete véus” incompleta? **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 23, n. 75, p. 235–260, 2018.

CRUZ, C. F. et al. Transparência da gestão pública municipal: Um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 1, p. 153–176, 2012.



DE BENEDICTO, S. C. et al. Governança Corporativa: Uma Análise Da Aplicabilidade Dos Seus Conceitos Na Administração Pública. **Organizações Rurais & Agroindustriais**, v. 15, n. 2, p. 286–300, 2013.

DREHMER, A. F.; RAUPP, F. M. Transparência passiva, formalismo e os poderes estaduais brasileiros. **Gestão & Planejamento**, v. 20, p. 273–291, 2019.

EASTON, D. **A framework for political analysis**. [s.l.] Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1965.

ECKERT, A. et al. Relação entre a Qualidade dos Sites das Prefeituras e o Nível de Divulgação da Remuneração dos Servidores Públicos Municipais. **Sociedade, Contabilidade e Gestão**, v. 11, n. 3, p. 101–118, 2016.

FARIA, F. DE A.; STREIT, R. E. Governança em bancos centrais: Um estudo comparativo das práticas de governança dos bancos centrais do Brasil, Canadá e Inglaterra. **Revista de Administração Pública**, v. 50, n. 5, p. 765–793, 2016.

FIGUEIREDO, V. DA S.; SANTOS, W. J. L. Transparência e controle social na administração pública. **Temas de Administração Pública**, v. 8, n. 1, 2013.

FLEUR, M. L. D; ROKEACH, S. B. Teoria da comunicação de massa. **Rio de Janeiro: Jorge Zahar**, 1993.

GALVÃO, P. R. A implantação do sistema de controle interno em órgãos públicos como tecnologia de redução do Conflito de Agência Pública/Governamental. **Revista de Tecnologia Aplicada**, v. 5, n. 2, p. 39–53, 2016.

GLEICK, J. **A informação: uma história, uma teoria, uma enxurrada**. [s.l.] Editora Companhia das Letras, 2013.

GOMES, D. et al. Insulados e não democráticos: a (im)possibilidade do exercício da social accountability nos Tribunais de Contas brasileiros. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. im, p. 201–219, 2020.

GOMES, H. F. A interligação entre Comunicação e Informação. **DataGramZero: Revista de Ciência da Informação**, v. 11, n. 3, 2010.

GOMES, W. **Transformações da política na era da comunicação de massa**. São Paulo: Paulus, 2004.

HOSSER, C.; PAULA, A.; QUINTANA, A. C. Portal Da Transparência: Um Estudo Comparativo Entre Os Municípios De Porto Alegre E Pelotas. **ConTexto**, v. 15, n. 30, p. 94–110, 2015.

KLEIN, R. H.; KLEIN, D. C. B.; LUCIANO, E. M. Identificação de mecanismos para a ampliação da transparência em portais de dados abertos: uma análise no contexto brasileiro. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 16, n. 4, p. 692–715, 2018.



KLEIN, R. H.; KLEIN, D. C. B.; LUCIANO, E. M. Ampliação Da Transparência De Dados Abertos Governamentais: a Percepção Dos Observatórios Sociais Brasileiros. **Contextus – Revista Contemporânea de Economia e Gestão**, v. 17, n. 1, p. 8–36, 2019.

KLEIN, R. H.; LUCIANO, E. M.; MACADAR, M. A. Grau de transparência de dados abertos governamentais do site dados. rs. gov. br. **Revista Economia & Gestão**, v. 15, n. 41, p. 256–285, 2015.

LOPES, T.H.C.R; ESPERIDIÃO, F; CASTRO, M. A. R. A Teoria da Modernização aplica-se à América Latina? Um estudo do século XIX ao XXI. **Revista de Sociologia e Política**, v. 28, n. 73, 2020.

LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L. Política e reformas fiscais no Brasil recente. **Revista de economia política**, v. 24, n. 1, p. 93, 2004.

LUCIANO, E. M.; WIEDENHÖFT, G.; PINHEIRO DOS SANTOS, F. Barreiras para a Ampliação de Transparência na Administração Pública Brasileira: Questões Estruturais e Culturais ou Falta de Estratégia e Governança? **Administração Pública e Gestão Social**, v. 10, n. 4, p. 282–291, 2018.

MACADAR, M. A.; DE FREITAS, J. L.; MOREIRA, C. R. Transparência como elemento fundamental em governo eletrônico: uma abordagem institucional. **Revista Gestão & Tecnologia**, v. 15, n. 3, p. 78, 2015.

MATTELART, A.; MATTELART, M. **História das teorias da comunicação**. [s.l.] Edições Loyola, 2011.

MENDONÇA, A. V. M.; MIRANDA, A. L. C. DE. O processo de comunicação aplicado à inclusão digital: produção de conteúdos, estudos de recepção e mediação à luz da Ciência da Informação. **XVI ENCONTRO NACIONAL DE INFORMAÇÃO EM CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO--ENDOCOM; VIII ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO**, 2006.

MICHENER, G.; CONTRERAS, E.; NISKIER, I. Da opacidade à transparência? Avaliando a Lei de Acesso à Informação no Brasil cinco anos depois. **Revista de Administração Pública**, v. 52, n. 4, p. 610–629, 2018.

MOLES, A. A. **Teoria da informação e percepção estética**. [s.l.] Tempo Brasileiro, 1969. v. 14

MORAES JUNIOR, D. N.; CARNEIRO, A. F.; SILVA NETO, J. M. Nível e Ranking da Transparência e Acesso à Informação dos Municípios de Rondônia. **Amazônia, Organizações e Sustentabilidade**, v. 4, n. 2, p. 47–64, 2015.

MORIN, E. A comunicação pelo meio (teoria complexa da comunicação). **Revista FAMECOS**, v. 10, n. 20, p. 07, 2008.

MOTA, A. F.; COELHO, A. C. D.; QUEIROZ, L. L. **Teorias da informação e teoria da contabilidade: contribuição para tratamento da informação contábil**.



XIV Congresso USP Contabilidade e Controladoria. São Paulo. **Anais...**2014

MUKAI, A. C. DE M. C. **A Constituição Federal de 1988 sob a ótica da Teoria Comunicacional do Direito: O cidadão como destinatário do texto constitucional e a linguagem técnica do Direito como potencial fonte de ruídos na comunicação constitucional.** [s.l.] Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2011.

NETTO, J. T. C. **Introdução à teoria da informação estética.** [s.l.] Vozes, 1973. v. 1

O'DONNELL, G. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua nova: revista de cultura e política**, n. 44, p. 27–54, 1998.

PÉRSIGO, P. M.; FOSSÁ, M. I. T. Comunicação Organizacional e Crises: questionando pol{{i}}ticas e revendo perspectivas. **Chasqui. Revista Latinoamericana de Comunicación**, n. 113, p. 50–54, 2011.

PINEDA, J. O. DE C. **A Entropia Segundo Claude Shannon: o desenvolvimento do conceito fundamental da teoria da informação.** [s.l.: s.n.].

PINHO, J. A. G. DE; SACRAMENTO, A. R. S. Accountability : já podemos traduzi-la para o português ?*. v. 43, n. 6, p. 1343–1368, 2009.

PRZEWORSKI, A. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agent x principal. In: **Reforma do Estado e administração pública gerencial.** [s.l.] Fundacao Getulio Vargas Editora, 1998.

RAUPP, F. M.; ABREU, E.; ABREU, M. B. Disponibilização de Informações à Sociedade em Meios Eletrônicos: Um Estudo nas Prefeituras dos Maiores Municípios Brasileiros. **Revista Catarinense da Ciência Contábil**, v. 14, n. 42, p. 41–54, 2015.

REIS, A. D. O.; ALMEIDA, F. M. DE; FERREIRA, M. A. M. Relações entre Corrupção Percebida e Transparência Orçamentária: um estudo com abordagem cross-national. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, v. 15, n. 37, p. 158–177, 2018.

RIBEIRO, C. P. DE P.; ZUCCOLOTTO, R. The hidden face of Leviathan: fiscal transparency in brazilian municipalities and its socioeconomic determinants and tax. **Enfoque: Reflexão Contábil**, v. 33, n. 1, p. 37–52, 2014.

ROCHA, A. C. et al. Transparência como elemento da coprodução na pavimentação de vias públicas. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 24, n. 78, p. 1–22, 2019.

RUDOLFO KREUTZ, R.; HONORATO SHUCH SANTOS, C. Transparência Em Projetos Públicos: O Caso Das Obras De Mobilidade Urbana Da Cidade De Porto Alegre. **Gestão & Planejamento**, v. 17, n. 1, p. 107–125, 2016.

SAMPAIO, I. S. V. Conceitos e modelos da comunicação. **C-Legenda-Revista do Programa de Pós-graduação em Cinema e Audiovisual**, n. 05, 2001.

SANTEE, N. R.; TEMER, A. C. R. P. A Linguística de Roman Jakobson : Contribuições para o Estudo da Comunicação Roman Jakobson ' s Linguistics :



Contributions to Communication Studies. v. 12, n. 1, p. 73–82, 2011.

SANTOS, M. DOS; VISENTINI, M. S. Elaboração de um ranking da transparência e compreensão das práticas de gestão de municípios integrantes do COREDE Missões-RS. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 10, n. 4, p. 239–247, 2018.

SANTOS, S. L. DOS. **CONTRIBUIÇÃO AO ESTUDO DO PAPEL DA CONTROLADORIA NOS PROCESSOS DE DEMANDAS INFORMACIONAIS: PROBLEMAS DE COMUNICAÇÃO E ASSIMETRIA INFORMACIONAL**. [s.l: s.n.].

SANTOS, V. DOS et al. Ruídos no Processo de Comunicação de Perícias Contábeis: Um Estudo na Região do Alto Vale do Itajaí – SC. **Sociedade, Contabilidade e Gestão**, v. 8, n. 3, 2014.

SCHRAM, W. (ED.). **The process and effects of mass communication**. Champaign, IL, US: University of Illinois Press, 1954.

SHANNON, C. E. A Mathematical Theory of Communication. **Bell System Technical Journal**, v. 27, n. 3, p. 379–423, jul. 1948.

SHANNON, C. E.; WEAVER, W. The mathematical theory of information. **Urbana: University of Illinois Press**, v. 97, 1949.

SILVA, R. C. F. et al. As boas práticas de governança: um estudo sobre a transparência e prestação de contas nas OSCIPS do RS. **Revista de Gestão Social e Ambiental-RGSA**, v. 9, n. 3, p. 24–44, 2015.

SLOMSKI, V. Resultado econômico: um novo paradigma na administração pública. **Revista Catarinense da Ciência Contábil**, v. 1, n. 1, p. 63–75, 2001.

SOARES, I. T. D.; STRECK, L.; TREVISAN, M. Logística Reversa: Uma Análise de Artigos Publicados na Base Spell. **Revista de Gestão Ambiental e Sustentabilidade**, v. 5, n. 2, p. 76–97, 2016.

SOUTO-MAIOR, C. D.; BORBA, J. A. Consistency in the declaration of assets of candidates in the Brazilian elections: Fiction or reality? **Revista de Administração Publica**, v. 53, n. 1, p. 195–213, 2019.

STAROSCKY, E. A. et al. A transparência dos portais das prefeituras em municípios catarinenses sob a perspectiva da legislação brasileira the transparency of sites of santa catarina municipalities under the perspective of brazilian law. **Reuna**, v. 19, n. 1, p. 29–52, 2014.

STRUCKAS FILHO, C. S. O que é informação contábil ? Uma contribuição quanto à aplicabilidade da Teoria da Informação no âmbito da Contabilidade Gerencial. **XXV Congresso Brasileiro de Custos**, 2018.

TONDOLO, R. D. R. P. et al. Implementação Da Transparência Em Organizações Sociais: Um Estudo Multicasos. **Revista Eletrônica de Estratégia & Negócios**, v. 10,



n. 2, p. 81, 2017.

VANTI, N. A. P. Da bibliometria à webometria: Uma exploração conceitual dos mecanismos utilizados para medir o registro da informação e a difusão do conhecimento. **Ciência da Informação**, v. 31, p. 152–162, 2002.

VAQUERO, P. L. Información, codificación y malabares: Claude E. Shannon. 2017.

VIANNA JUNIOR, A. J. D. O. et al. Contribuições Da Lei De Acesso À Informação Para O Avanço Da Transparência No Brasil. **Revista Gestão e Desenvolvimento**, v. 16, n. 3, p. 134, 2019.

VIEIRA, L.; ANDRADE, D.; FERREIRA, P. Estudo do sistema de cotação eletrônica em uma empresa pública do estado de Minas Gerais. **Revista Gestão & Tecnologia**, p. 270–291, 2018.

VISENTINI, M. S.; SANTOS, M. DOS. Transparência na Gestão Pública Municipal Evidenciada nos Portais Eletrônicos dos Municípios do Conselho Regional de Desenvolvimento (Corede) das Missões/RS. **Desenvolvimento em Questão**, v. 17, n. 49, p. 158–175, 2019.

WIENER, N. **Cybernetics or Control and Communication in the Animal and the Machine**. [s.l.] MIT press, 2019.

ZUCCOLOTTO, R.; TEIXEIRA, M. A. C. GESTÃO SOCIAL, DEMOCRACIA, REPRESENTAÇÃO E TRANSPARÊNCIA: EVIDÊNCIAS NOS ESTADOS BRASILEIROS. p. 79–90, 2015.