

REVISTA

ISSN 2675-7958

# TERRITORIALIDADES

v.1, n.2, 2020



**Expediente****Revista Territorialidades**

v. 1, n. 2, jul./dez. 2020 - Publicação semestral

Programa de Pós-graduação em Território, Ambiente e Sociedade, Universidade Católica do Salvador (UCSAL).

Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais, Universidade Federal da Bahia (UFBA).

**Contato:** Prédio da Pós-Graduação, Universidade Católica do Salvador, Campus Pituauçu. Av. Professor Pinto de Aguiar, 2589 - Pituauçu, CEP: 41740-090 - Salvador, Bahia.<https://periodicos.ucsal.br/index.php/revistaterritorialidades>**Email:** [revistaterritorialidades@ucsal.br](mailto:revistaterritorialidades@ucsal.br)**Projeto gráfico e editoração:** Maina Pirajá Silva**Arte da capa:** Tarcio Vasconcelos**Revisor:** Marize Marques Pitta**Editores**

Prof. Dr. Lucas Amaral de Oliveira (Universidade Federal da Bahia - UFBA)

Profa. Dra. Maina Pirajá Silva (Universidade Católica do Salvador - UCSAL)

Profa. Dra. Maya Constance Manzi Delaporte (Universidade Católica do Salvador - UCSAL)

Prof. Dr. Rafael de Aguiar Arantes (Universidade Federal da Bahia - UFBA)

**Comissão Editorial**

Profa. Dra. Aparecida Netto Teixeira (Universidade Católica do Salvador - UCSAL)

Profa. Dra. Carla Galvão Pereira (Universidade Federal da Bahia - UFBA)

Profa. Dra. Débora Carol Luz da Porciúncula (Universidade Católica do Salvador - UCSAL)

Profa. Dra. Laila Nazem Mourad (Universidade Católica do Salvador - UCSAL)

**Conselho Científico Nacional**

Prof. Dr. Ademir Antonio Cazella (Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC)

Prof. Dr. Alex Ferreira Magalhães (Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ/Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional - IPPUR)

Profa. Dra. Ana Cláudia Duarte Cardoso (Universidade Federal do Pará - UFPA)

Profa. Dra. Ana Maria Motta Ribeiro (Universidade Federal Fluminense - UFF)

Profa. Dra. Barbara Lúcia Pinheiro de Oliveira França (Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG)

Prof. Dr. Clovis Ultramar (Pontifícia Universidade Católica do Paraná - PUCPR/Universidade Federal do Paraná - UFPR)

Profa. Dra. Cristina Maria Macêdo de Alencar (Universidade Católica do Salvador - UCSAL)

Profa. Dra. Denise Morado Nascimento (Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG)

Prof. Dr. Ewerthon Clauber de Jesus Vieira (Colégio de Aplicação da Universidade Federal de Sergipe - CODAP/UFS)

Prof. Dr. Glaucio José Marafon (Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ)

Prof. Dr. Henri Ascelrad (Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ/Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional - IPPUR)

Prof. Dr. Humberto Miranda do Nascimento (Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP)

Profa. Dra. Inaiá Maria Moreira de Carvalho (Universidade Federal da Bahia - UFBA/Universidade Católica do Salvador - UCSAL)

Prof. Dr. Jânio Laurentino de Jesus Santos (Universidade Estadual de Feira de Santana - UEFS)

Prof. Dr. Júlio Cesar Suzuki (Universidade de São Paulo - USP)

Prof. Dr. Luis Renato Bezerra Pequeno (Universidade Federal do Ceará - UFC)

Profa. Dra. Maria Geralda de Almeida (Universidade Federal de Goiás - UFG)

Profa. Dra. Maria Rita Ivo de Melo Machado (Universidade Federal Rural de Pernambuco - UFRPE)

Prof. Dr. Pedro de Almeida Vasconcelos (Universidade Católica do Salvador - UCSAL/Universidade Federal da Bahia - UFBA)

Profa. Dra. Rosali Braga Fernandes (Universidade do Estado da Bahia - UNEB)

**Conselho Científico Internacional**

Prof. Dr. Alex Paulsen Espinoza (Pontificia Universidad Católica de Chile)

Profa. Dra. Angelina Herrera Sorzano (Universidad de La Habana)

Profa. Dra. Anne Latendresse (Université de Québec à Montréal)

Profa. Dra. Astrid Ulloa (Universidad Nacional de Colombia)

Prof. Dr. Derek Pardue (Aarhus University)

Profa. Dra. Diana Ojeda (Universidad de los Andes, Colombia)

Profa. Dra. Dianne Rocheleau (Clark University)

Prof. Dr. Felipe Link Lazo (Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales - IEUT/Pontificia Universidad Católica de Chile)

Prof. Dr. Javier Alonso Gomez Dávila (Universidad del Valle de México, Monterrey)

Prof. Juan Diego Lopera Pérez (Universidad Nacional de Colombia)

Profa. Dra. Marie Kolling (University of Southern Denmark)

Prof. Dr. Matthew Huber (Syracuse University)

Prof. Dr. Régis Minvielle (Aix Marseille Université)

Prof. Dr. Rubén C. Lois González (Universidade de Santiago de Compostela)

Ficha Catalográfica. UCSAL. Sistema de Bibliotecas

Revista Territorialidades [recurso eletrônico] / Universidade Católica do Salvador. \_\_V. 1, n. 2 (jul./dez.2020) - \_\_Dados eletrônicos  
- \_Salvador: UCSal, 2020-

Semestral.

ISSN 2675-7958

Disponível em: <https://periodicos.ucsal.br/index.php/revistaterritorialidades>1. Território 2. Desigualdades socioambientais 3. Planejamento Urbano  
4. Planejamento Regional 5. Problemática Socioespacial 6. Construções Sociais  
I. Universidade Católica do Salvador. Programa de Pós-Graduação em Território,  
Ambiente e Sociedade II. Título.

CDU: 711.4

# SUMÁRIO

## DOSSIÊ

### QUESTÕES RURAIS E URBANAS NA REPRODUÇÃO DE DESIGUALDADES SOCIOESPACIAIS E AMBIENTAIS SOB INTERVENÇÃO PLANEJADA PARA O DESENVOLVIMENTO

*Rural and urban issues in the reproduction of socio-spatial and environmental inequalities under planned development*

### CONTRADIÇÕES EM PROBLEMÁTICAS DO DESENVOLVIMENTO SOB PLANEJAMENTO DO RURAL E DO URBANO 4

*Contradictions in development problems under rural and urban planning*

Cristina Maria Macêdo de Alencar

### A SITUAÇÃO DE REFÚGIO E ENSINO SUPERIOR NAS IFES: UM PASSO EM DIREÇÃO À INTEGRAÇÃO? 10

*Refugee situation and higher education at brazilian federal institutions: a step towards integration?*

Elisa De Carvalho, Elisa Perelles,  
Maria Lucia Figueiredo Gomes de Meza

### O PRONAF ENQUANTO POLÍTICA PÚBLICA SOCIAL NO CONTEXTO DO COOPERATIVISMO DE CRÉDITO RURAL E SOLIDÁRIO 25

*Pronaf as a social public policy in the context of rural and solidary credit cooperativism*

Daciane de Oliveira Silva

40 O PLANEJAMENTO TERRITORIAL DO MUNICÍPIO DE SANTO  
AMARO DA IMPERATRIZ NA RM DA GRANDE FLORIANÓPOLIS  
COM A URBANIZAÇÃO DE ÁREAS RURAIS E O  
MANANCIAL DE ÁGUA

*THE territorial planning of the municipality of Santo Amaro da  
Imperatriz in RM of Grande Florianópolis with the urbanization of rural  
areas and the water source*

Karina Martins da Cruz, Isa de Oliveira Rocha  
Márcio Ricardo Teixeira Moreira

52 CIDADES PEQUENAS E CONTEÚDOS RURAIS:  
O CASO DE ANDARAÍ (BA)

*Small cities and rural content: the case of Andaraí (BA)*

Vanessa dos Santos Moreira, Agripino Souza Coelho Neto

68 HABITAÇÃO SOCIAL - CONFLITOS ENTRE O RURAL E O  
URBANO: O CASO DO JARDIM NOVA ESPERANÇA NO  
BANHADO, EM SÃO JOSÉ DOS CAMPOS/SP

*Social housing - conflicts between the rural and the urban: the case of the  
garden new hope in the bathroom, in São José dos Campos / SP*

Abraão Sakuma, Pedro Moreira Neto, Adriane de Souza

81 REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA:  
DESENVOLVIMENTO (DES)INTEGRADO

*Metropolitan Region of Curitiba: (dis)integrated development*

Priscila Perelles, Ivan Carlos Vicentin  
Maria Meza

99 A SUB-REPRESENTAÇÃO FEMININA NA CÂMARA FEDERAL  
(1991-2019): UMA DISCUSSÃO SOBRE A EFETIVIDADE DO  
PRINCÍPIO DA IGUALDADE

*The female underrepresentation in the federal chamber (1991-2019):  
a discussion about effectiveness and the equality principle*

Beatriz Pereira de Matos, Érica Rios de Carvalho

118 BUEN VIVIR NO EQUADOR: LIMITES, ALCANCE E  
CONTRADIÇÕES

*Buen vivir in Ecuador: limits, reach and contradictions*

Lucas Silva Souza, Ana Carolina Soares Ribeiro  
Luciana Rodrigues Fagnoni Costa Travassos

**RESENHA**

129 NARRATIVAS MEDIÁTICAS Y MEMORIA EN DISPUTA:  
DESESTABILIZANDO LAS FRONTERAS DE LA VIOLENCIA  
COLECTIVA TRAS EL TERREMOTO DEL 2010 EN CONCEPCIÓN

*DO MEDO DO TERREMOTO AO MEDO DOS OUTROS, UMA  
ETNOGRAFIA DO MEGASSISMO DE 2010 NO CHILE de Andrea Roca*

Vania Laysa Reyes



## APRESENTAÇÃO

## CONTRADIÇÕES EM PROBLEMÁTICAS DO DESENVOLVIMENTO SOB PLANEJAMENTO DO RURAL E DO URBANO

### Contradictions in development problems under rural and urban planning

<http://doi.org/10.17648/revistaterritorialidades-v1n2-1>

## RESUMO

Este artigo apresenta reflexões que apontam a necessidade de problematizar as construções sociais configuradas como rural e o urbano, inerentes a processos sociais de desenvolvimento enquanto par dialético de contradições que configuram problemáticas do desenvolvimento planejado. Explicita-se a relevância do dossiê *Questões rurais e urbanas na reprodução de desigualdades socioespaciais e ambientais sob intervenção planejada para o Desenvolvimento*, tendo em vista que aquele par dialético é recorrentemente secundarizado em suas dinâmicas relacionais e peculiares no uso das ciências sociais aplicadas ao planejamento urbano e regional. Evidencia-se a imbricação entre desafios postos pela dinâmica da realidade social e o compromisso e responsabilidade dos cientistas em suas práticas sociais de pesquisadores interferentes no processo histórico que atinge de modo desigual os diferentes segmentos populacionais humanos e a natureza não humana. A base analítica dessas reflexões está na diversidade de resultados de pesquisas que compõem este dossiê.

**Palavras-chave:** Construções sociais. Intervenção planejada. Problemáticas socioespaciais. Desigualdades socioambientais.

**Cristina Maria Macêdo de Alencar**

Universidade Católica do Salvador

E-mail: [cristina.alencar@pro.ucs.br](mailto:cristina.alencar@pro.ucs.br)

Orcid: [orcid.org/0000-0002-1463-6224](https://orcid.org/0000-0002-1463-6224)

## ABSTRACT

This article presents reflections that point to the need methodological problematization the social constructions configured as rural and urban, inherent to social development processes as a dialectical pair of contradictions that configure problems of planned development. It explains the relevance of the dossier *Rural and urban issues in the reproduction of socio-spatial and environmental inequalities under planned development intervention*, considering that this dialectical pair is repeatedly seconded in its relational and peculiar dynamics in the use of social sciences applied to urban and regional planning. It highlights the imbrication between the challenges posed by the dynamics of social reality and the commitment and responsibility of scientists in their researchers' social practices interfering in the historical process that affects in an unequal way the different human population segments and non-human nature. The analytical basis of these reflections is in the diversity of research results that make up the mentioned dossier.

**Keywords:** Social constructions. Planned intervention. Socio-spatial problems. Socio-environmental inequalities.

## A DINÂMICA SOCIAL DA REALIDADE E O CIENTISTA

Processos de reprodução e transformações sociais compreendidas como desenvolvimento, particularmente sob induções planejadas, constituem o cerne do interesse da área de Planejamento Urbano, Regional e Demografia, sub-área das Ciências Sociais Aplicadas no âmbito da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. É este o contexto reflexivo do dossiê deste número 2 da Revista Territorialidades, trazido a partir dos diálogos científicos realizados no V Seminário Nacional Planejamento e Desenvolvimento – SNPD, ocorrido em parceria com o VI Simpósio Nacional o Rural e Urbano no Brasil – SINARUB. A parceria científica entre esses ambientes acadêmicos pretendeu trazer à tona o rural e o urbano como processos sociais de desenvolvimento, que não ocupam destaque sintagmático no planejamento, mas que constituem unidades de um par dialético de contradições que configuram problemáticas do desenvolvimento planejado para o rural ou para o urbano.

Diante da constatação da existência de dimensões da realidade social que precisam ser visibilizadas nas ciências e no planejamento das transformações da sociedade moderna, a exemplo da mútua interferência entre o rural e o urbano, peço licença para me valer de momentos da reflexão de Celso Furtado, na Revista Brasileira nº 37, da Academia Brasileira de Letras, sobre a Responsabilidade dos Cientistas. Disse ele:

As ciências evoluem graças a agentes que são capazes de atingir e ultrapassar certos limites. Não basta armar-se de instrumentos eficazes. O valor de um cientista resulta da combinação de dois ingredientes: imaginação e coragem. Em muitos casos, cabe-lhe também atuar de forma consistente no plano político, portanto assumir a responsabilidade de interferir no processo histórico. Não devemos esquecer que a ciência está condicionada pelos valores da sociedade onde é gerada. [...]

Com efeito, o próprio conceito de desenvolvimento já nos obriga a perceber que o homem é um fator de transformação agindo tanto sobre o contexto social e ecológico como sobre si mesmo. Nesse sentido, a reflexão sobre o desenvolvimento traz em si uma teoria do ser humano, uma antropologia filosófica.

É natural que se esperem dos cientistas sociais, e dos economistas em particular, respostas às questões que mais afligem o nosso povo. Mas, como tudo o que é humano tem uma dimensão social, esses problemas não podem ser apreciados fora de um contexto amplo que envolve variáveis políticas, portanto, poder e valores. (FURTADO, 2013, p. 20-22).

Situado nesse contexto reflexivo para falar do desenvolvimento, Furtado (2013) lembra o poder das ingerências internacionais sobre as possibilidades de um país estabelecer política econômica própria. Lembramos a própria noção de desenvolvimento que se insere como categoria hegemônica diretiva de políticas governamentais a partir da liderança estadunidense para recuperação de sua economia, amparada na aliança entre países no pós II Grande Guerra. A sociedade é industrial e a industrialização associada à urbanização ganha foros de processo civilizatório ou, dito de outro modo, de totalidade social globalizante mediante compromissos entre desiguais cuja tendência é a crescente perda de autonomia por um projeto nacional próprio, por parte dos países subalternizados na aliança.

Esta conformação do desenvolvimento em escala global ou de mundialização, se reproduz nas diversas escalas locais ou de formação econômico social, e vamos nos deparar com planejamentos segmentados, fragmentados entre processos sociais da mesma totalidade, como o rural e o urbano, mesmo quando se tenta escapar assumindo o discurso integrador da abordagem territorial. É então que se reelaboram dicotomias como planejamento territorial urbano, ou planejamento territorial rural, ou planejamento territorial da região, numa clara tentativa de ressignificação em que obstáculos epistemológicos inviabilizam rupturas epistemológicas, nos diria Gaston Bachelar (2008 [1934]) em O Novo Espírito Científico.

Retomando ambiência acadêmica donde emerge este dossiê, apoiamos-nos em Roberto Luís de Melo Monte-Mór, quando, em 2013, sistematizou o tema do desenvolvimento no contexto da Associação Nacional de Planejamento Urbano e Regional – ANPUR. Ali o autor elencou a *ideologia do desenvolvimento como herdeira da ideologia do progresso*, citando Celso Furtado; o sentido do desenvolvimento urbano industrial como emergindo da crise do capitalismo de 1930; o conceito de desenvolvimento no pós-guerra derivando o de *sub-desenvolvimento*, iniciado por Raul Prebisch e seguido por muitos; o crescimento sustentado sendo substituído por *desenvolvimento sustentável*. Afirma Monte-Mór que “Do progresso ao desenvolvimento econômico, do desenvolvimento econômico ao crescimento sustentado, de volta ao desenvolvimento socioeconômico e, por fim, ao desenvolvimento sustentável – essa é uma síntese possível da trajetória do conceito de desenvolvimento entre nós”. (MONTE-MÓR, 2013, p. 110). Mas, a crítica aos sentidos do desenvolvimento também ocupou os espaços da ANPUR; crítica à “[...] a hegemonia da cultura ocidental no mundo; os debates sobre a vida cotidiana; a crítica sistemática ao Produto Interno Bruto como medida de emancipação econômica e social; a emergência de novos conceitos, como Felicidade Interna Bruta, Pós-Desenvolvimento [...]” (MONTE-MÓR, 2013, p. 110).

A ANPUR reúne Programas de Pós-graduação da área Planejamento Urbano, Regional e Demografia, certamente, não a sua totalidade. Em artigo apresentado no VI SINARUB / V SNPD por Marcelo e Alencar (2021, no prelo), que tematizaram as relações campo-cidade e rural-urbano em cidades médias como tratadas nos programas de doutorado na área PURD, registra-se que, apenas a partir de 2010, se diversificam as abordagens nos referidos cursos de doutorado, tendo sido constatado que é quando

[...] surgem programas que abordam temas como rural, agronegócios, territorial, social e meio ambiente, desenvolvimento humano, educação, políticas públicas e gestão. Isto significa dizer que o urbano e o regional passam a ser examinados no contexto da totalidade social, mesmo que nem sempre esse perfil acadêmico problematize o caráter homogeneizante e colonizador da urbanização e da industrialização, ainda que o regional seja a escala considerada. [...] (p. 10).

Os autores destacam que o IV SNPD, realizado em conjunto com o III Seminário Território, Territorialidades e Desenvolvimento Regional, pelo PPG da UNOCHAPECÓ, tematizou “Ruralidades – Urbanidades: potencialidades e desafios para o desenvolvimento”, ampliando a diversidade reflexiva sobre o desenvolvimento no âmbito da área PURD por Programas filiados à ANPUR.

## PROBLEMÁTICAS NA TEMÁTICA DO DOSSIÊ

A riqueza da temática que motivou este dossiê sob a cobertura editorial das territorialidades chega à radicalização crítica com a perspectiva descolonizante como recém publicada por Rogério Haesbaert em seu livro Território e Descolonialidade (2021), onde discute multiterritorialidade e descolonialidade na América Latina. Nesta abordagem, os processos sociais não são pautados pelo desenvolvimento e sim pela descolonialidade territorial, “[...] uma demanda da vida de pessoas/grupos reais [...]” (p. 9) ainda assim, com armadilhas....

Voltamos, então, a Furtado (2013, p. 24) para compartilhar a compreensão e a ênfase na

[...] responsabilidade que nos advém coletivamente na construção de um Brasil melhor. Somos uma força transformadora deste mundo. Cabe a nós, intelectuais e cientistas [...], balizar os caminhos que percorrerão as gerações futuras. [...] o domínio avassalador da razão técnica limita cada vez mais o espaço em que atuam os seres humanos. [...] lembrando que a história é um processo aberto e o homem é alimentado por um gênio criativo que sempre nos surpreenderá.

Os artigos aqui apresentados fazem jus à busca de respostas por sentidos do desenvolvimento que deem visibilidade a segmentos e dimensões sociais subalternizados como as mulheres, os refugiados, os sujeitos rurais, os agricultores familiares, as pequenas cidades, a natureza, e a busca de novas expressões do viver.

Os refugiados são o centro do interesse científico das autoras Elisa De Carvalho, Elisa Perelles e Maria Lucia Figueiredo Gomes de Meza no artigo: *Situação de refúgio e ensino superior nas IFES: um passo em direção à integração?* No artigo, as autoras ampliam o conceito de educação e discutem ações afirmativas destinadas à população refugiada no contexto das Instituições de Ensino Superior Federal, reconhecendo que grande parte das ações desenvolvidas pelo programa Política Migratória e Universidade Brasileira (PMUB) da Universidade Federal do Paraná (UFPR) efetivamente visa promover a equidade de acesso e o engajamento participativo, contudo, o empoderamento dos refugiados ainda se constitui em uma lacuna. Trata-se de valorizar a educação como caminho de acolhimento a refugiados na oferta do nível superior de educação.

Os sujeitos rurais, os agricultores familiares e a natureza foram considerados a partir de diferentes pontos de referência. Os agricultores familiares, uma das identidades sociais dos sujeitos rurais, estão representados no cooperativismo apropriado para implementar O PRONAF enquanto política pública social no contexto do cooperativismo de crédito rural e solidário, artigo de Daciane de Oliveira Silva. A autora toma como ponto de partida o fato de que as políticas de crédito rural foram criadas com base em movimentos políticos e reivindicatórios de agricultores familiares, e que o Pronaf e as Cooperativas de Crédito Rurais com Interação Solidária (CCRS) materializam essas políticas. São constatações da pesquisa, que há aumento da participação do cooperativismo de crédito, mas, contraditoriamente, é tímido o crescimento da participação do cooperativismo de crédito solidário como operador do Pronaf, que tende a concentrar crédito em um número limitado de contratos, excluindo os agricultores de menor renda.

A natureza, mesmo inserida em regulações ambientais, particularmente o acesso à água que vitaliza áreas rurais, é submetida à metropolização expandida. Disso tratam, em coautoria, Karina Martins da Cruz, Isa de Oliveira Rocha e Márcio Ricardo Teixeira Moreira, no artigo *Planejamento Territorial do município Santo Amaro da Imperatriz na RM da Grande Florianópolis com a urbanização de áreas rurais e o manancial de águas*. A problemática é instaurada pelo instrumento de planejamento que aponta as diretrizes do desenvolvimento, o Plano Diretor, ao zonedar para urbanização as áreas agrícolas da planície aluvial, deslocando-as para as fronteiras com uma Unidade de Conservação. É nesse contexto que o artigo discute as transformações recentes do meio rural, o tipo de urbanização prevista, o manancial de água, as características da população e as atividades econômicas locais, constatando que grupos empresariais buscam manter a sustentação de suas atividades tentando fragilizar os encaminhamentos da legislação municipal. Um processo de urbanização que não corresponde à territorialidade municipal.

Dois outros artigos também explicitam a problemática rural nas transformações socioespaciais. No artigo *Cidades pequenas e conteúdos rurais: o caso de Andaraí (BA)*, os autores Vanessa dos Santos Moreira e Agripino Souza Coelho Neto caracterizam a cidade de Andaraí, identificando os conteúdos rurais existentes no seu espaço urbano e sua inserção na rede urbana da Mesorregião do Centro Sul Baiano na relação com o campo e setor primário, no tempo definido pela natureza, na dependência das principais fontes tributárias estatais e nas formas específicas de sociabilidade. No artigo *Habitação social – conflitos entre o rural e o urbano: o caso do Jardim Nova Esperança no Banhado, em São José dos Campos/SP*, Abraão Lucas Maciel Sakuma, Pedro Ribeiro Moreira Neto e Adriane Aparecida Moreira de Souza constatam, na localidade estudada, características rurais e urbanas nem sempre complementares, bastante complexas e geradoras de conflitos entre os moradores do bairro e os que chegam para morar. Os autores buscam alternativas para a permanência dos moradores no espaço, em contraposição ao cenário pelo poder público municipal, de remoção dos moradores e posterior reassentamento na periferia da cidade.

A problemática da integração é discutida também no artigo *Região Metropolitana de Curitiba: desenvolvimento (des)integrado*. Os autores Priscila Perelles, Ivan Carlos Vicentin e Maria Meza abordam o papel das cidades e do planejamento urbano para o desenvolvimento econômico e social e a importância das redes de cidades para impulsioná-lo. Constatam conflitos de regulação e buscam identificar heterogeneidades no desenvolvimento dos municípios do Núcleo Urbano Central da Região Metropolitana de Curitiba. A constatação é de descompasso entre elaboração do plano de desenvolvimento integrado e o acelerado crescimento da área urbana e das demandas por infraestrutura e serviços públicos, que perpetuam desigualdades socioeconômicas entre os municípios da Região Metropolitana de Curitiba.

A subalternização da mulher é discutida no artigo *A sub-representação feminina na Câmara Federal (1991-2019): uma discussão sobre a efetividade do princípio da igualdade*. As autoras, Beatriz Pereira de Matos e Érica Rios de Carvalho lidam com a problemática regulatória afetando pessoas, no caso, mulheres em cargos de representação da população, especificamente, na Câmara dos Deputados, em que pese ter havido avanços significativos, e legislação que propugna o aumento dessa representação, o que denota a insuficiência da regulação para fomentar mudanças em processos sociais.

Por fim, a busca de transformações significativas conforme abordagem territorial, os autores Lucas Silva Souza, Ana Carolina Soares Ribeiro e Luciana Rodrigues Fagnoni Costa Travassos integram o dossiê com o artigo *Buen vivir no equador: limites, alcance e contradições*, onde discutem o conceito de *Buen Vivir* no planejamento territorial do Equador, expresso em políticas públicas diretamente interferente na matriz produtiva do país. A análise comparativa entre o *Plan Nacional para el Buen Vivir (2013-2017)* e o *Plan Nacional de Desarrollo (2017-2021)*, aponta “diminuição da relevância da transformação da matriz produtiva, e destacam-se os possíveis entraves para a sua realização. Por fim, apresentam-se os limites e contradições observadas do *Buen Vivir* enquanto orientador de políticas públicas para o desenvolvimento territorial do Equador”. Seguramente, este é um tema de fronteira do conhecimento e o planejamento que denota atitude de responsabilidade do cientista, como falara Celso Furtado.

A Revista Territorialidades constitui-se em espaço instigador de reflexões científicas comprometidas com transformações para um mundo melhor, o que requer olhar crítico e revelador de problemáticas que ficam silenciadas pela hegemonia urbano industrial produtora e reprodutora de desigualdades sociais, econômicas e políticas, como denotam os artigos deste número. Desejamos boa leitura!

## REFERÊNCIAS

FURTADO, Celso. A Responsabilidade dos Cientistas. **Revista Brasileira**, fase 7, ano 9, n. 37, p. 19-24, out./nov. 2003.

BACHELAR, Gaston. **O Novo Espírito Científico**. Tradução: Antônio José Pinto Ribeiro. Lisboa: Edições 70, 2008. 176 p. Título original: *Le nouvel esprit Scientifique*, 1934.

HAESBAERT, Rogério. **Território e Descolonialidade**: sobre o giro (multi)territorial/de(s)colonial na América Latina. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO; Niterói: Programa de Pós-Graduação em Geografia; Universidade Federal Fluminense, 2021. 396 p.

MARCELO, Valter Luiz dos Santos; ALENCAR, Cristina Maria Macêdo de. Relações campo-cidade e rural-urbano em cidades médias nos programas de doutorado na área Planejamento Urbano, Regional e Demografia. In: ALENCAR, Cristina Maria Macêdo de; SILVA, Maina Pirajá; PAIXÃO, Luis Henrique Couto. (org.). **O rural e o urbano em pauta**. Salvador: Editora UCSAL, 2021. (No prelo, s. p.).

MONTE-MÓR, Roberto Luís de Melo. O tema do desenvolvimento no contexto da ANPUR: uma reflexão crítica preliminar. **R. B. Estudos Urbanos e Regionais**, v. 15, n. 1, p. 107-124, maio 2013.

## INFORMAÇÕES DA AUTORA

### **Cristina Maria Macêdo de Alencar**

Professora do Programa de Pós-graduação em Território, Ambiente e Sociedade da Universidade Católica do Salvador (UCSAL). Líder do grupo de pesquisa Desenvolvimento, Sociedade e Natureza - DSN.

E-mail: [cristina.alencar@pro.ucsal.br](mailto:cristina.alencar@pro.ucsal.br)

Orcid: [orcid.org/0000-0002-1463-6224](https://orcid.org/0000-0002-1463-6224)

Lattes: [lattes.cnpq.br/3677103158054721](https://lattes.cnpq.br/3677103158054721)

---

Recebido em 21 de abril de 2021.

Aceito em 12 de maio de 2021.



## SITUAÇÃO DE REFÚGIO E ENSINO SUPERIOR NAS IFES: UM PASSO EM DIREÇÃO À INTEGRAÇÃO?

**Refugee situation and higher education at Brazilian Federal Institutions: a step towards integration?**

<http://doi.org/10.17648/revistaterritorialidades-v1n2-2>

### RESUMO

O crescente número de refugiados recebidos recentemente pelo Brasil traz à luz inúmeros debates de dimensão econômica, política, social e, também, educacional. O presente artigo amplia o conceito de educação e discute ações afirmativas destinadas à população refugiada no contexto das Instituições de Ensino Superior Federal. Com uma metodologia construída pela revisão bibliográfica e documental, esta pesquisa qualitativa de natureza exploratória e aplicada traz como estudo de caso o programa Política Migratória e Universidade Brasileira (PMUB) da Universidade Federal do Paraná (UFPR), cujas práticas de integração serão analisadas segundo o marco de referência de Gidley *et al.*, representado pelos 3 E's: equidade de acesso, engajamento participativo e empoderamento. Para tal, inicialmente são discutidos os dispositivos legais de proteção aos refugiados no Brasil e no mundo para, em seguida, vincular o acesso ao ensino superior como um mecanismo de exercício de cidadania e de integração na sociedade de acolhimento. Como resultado, conclui-se que, entre 2014 e 2019, grande parte das ações desenvolvidas pelo programa visa promover a equidade de acesso e engajamento participativo demonstrando, no entanto, uma lacuna potencial no que concerne à dimensão de empoderamento.

**Palavras-chave:** Refugiados. Ensino Superior. Integração. Ações afirmativas.

**Elisa de Carvalho**

Universidade Tecnológica Federal do Paraná  
E-mail: lisacris@gmail.com  
Orcid: orcid.org/0000-0003-0348-6125

**Elisa Perelles**

Universidade Tecnológica Federal do Paraná  
E-mail: elisaperelles@gmail.com  
Orcid: orcid.org/0000-0002-5022-7938

**Maria Lucia Figueiredo Gomes de Meza**

Universidade Tecnológica Federal do Paraná  
E-mail: malumeza2@gmail.com  
Orcid: orcid.org/0000-0002-1875-5140

### ABSTRACT

Recently, the growing number of refugees received in Brazil has brought to light numerous debates from an economic, political, and social dimension, as well as education. This article expands the concept of education and discusses positive actions oriented to the refugee population in the context of Brazilian Federal Institutions of Higher Education. With a methodology built by literature review and documentary research. This qualitative research has an exploratory and applied nature by bringing as a case study the Migration Policy and Brazilian University Program (PMUB), whose practices will be analyzed according to the framework of 3 is (equity of access, participatory engagement, and empowerment) created by J. Gidley. Initially, the legal and international mechanisms in Brazil and in the world to protect refugees are discussed. Later, the access to higher education as a strategy for exercising citizenship and integration into the host society is presented. As a result, the study has concluded that between 2014 and 2019 most of the actions developed by the program aimed to promote equity of access and participatory engagement, which demonstrates a potential gap regarding the dimension of empowerment.

**Keywords:** Refugees. Higher education. Integration. Positive actions.

## INTRODUÇÃO

A situação de refúgio e exílio está intimamente vinculada à violência em suas mais diversas esferas, caracterizada pela imposição, ao indivíduo, de um fim abrupto do que este conhecia como vida cotidiana para o início de uma saga em busca por acolhimento em outra nação, com a qual não necessariamente compartilha semelhanças culturais ou sociais. Além das guerras civis, as perseguições contra grupos étnicos, políticos e minorias sociais, bem como a própria crise humanitária que submete povos inteiros a condições extremas de sobrevivência e, ainda, a pobreza e o subdesenvolvimento decorrentes de governos corruptos também podem desencadear o imperativo de refúgio (KUGIEL, 2016).

O movimento migratório global, formado por pessoas que tentam sair de seus contextos político-sociais caóticos, vem ganhando relevância e exposição midiática recentemente, não apenas pelos grandes contingentes de pessoas deslocadas, mas, igualmente, por trazer à tona as mazelas dos países de origem dessas populações e ressaltar a incapacidade dos demais países em oportunizar, no mínimo, o acolhimento a esses grupos.

Na década de 2000, a Europa teve de responder ao desafio migratório mais grave desde a Segunda Guerra Mundial (UNHCR, 2017). Em 2014, o Brasil também foi surpreendido pelo agravamento da crise política e econômica, na vizinha Venezuela, e se torna o destino de uma onda migratória de solicitantes de refúgio sem precedentes na história do país.

Nas primeiras décadas do século XXI, o Brasil começou a receber um fluxo migratório de haitianos, ganeses, senegaleses e europeus. Fugindo da crise econômica da Europa, estes últimos foram atraídos pela reputação e visibilidade internacionais do Brasil no exterior, como pelo contexto de estabilidade econômica, cujo ápice foi 2014 (ASSIS, 2017).

Entretanto, esse fluxo em nada se comparou ao testemunhado nos últimos cinco anos, com a questão venezuelana. Segundo estatísticas da Polícia Federal, em 2014, o Brasil abrigava 5.208 refugiados de 79 nacionalidades – nesse mesmo ano, o número de solicitações de asilo chegou a 25.000. Em termos de comparativos, até julho de 2018, o número de solicitações de asilo já havia ultrapassado o número de 40.000 (ACNUR, 2016).

A entrada massiva desses novos indivíduos impõe desafios à realidade social local no país que os recebe. No caso do refúgio, garantir abrigo e segurança são preocupações prioritárias, de caráter emergencial e humanitário, já que esse deslocamento não acontece de maneira planejada. Em seguida, oportunizar vaga no mercado de trabalho se apresenta como uma etapa posterior natural ao processo de restabelecimento de uma rotina de vida, acompanhado pela dimensão educacional, que se coloca como um próximo passo imediato e necessário no sentido de promover a integração bem-sucedida (AGER; STRANG, 2008).

Nesse processo de integração, é comum aos recém-chegados enfrentarem desafios atrelados a conflitos identitários e culturais, ocasionados majoritariamente pelo contraste cultural que há entre a figura do recém-chegado e a sociedade de acolhimento (SMALLI, 2015). Por isso, retornar ou iniciar os estudos na sociedade de acolhimento proporciona uma sensação de estabilidade que pode servir como um poderoso contrapeso ao trauma da migração forçada (DRYDEN-PETERSON, 2016).

A integração local passa, indubitavelmente, pelo respeito às múltiplas identidades e direitos dessa população. Para que essa integração se efetive, é necessário que sejam criadas oportunidades de aprendizagem do idioma de acolhimento (se necessário), bem como de inserção laboral e educacional, na qual se inclui também o ensino superior (LAPA *et al.*, 2019).

As estatísticas apontam que, entre os refugiados, apenas 1% irá alguma vez transitar para o ensino superior, ou voltar a fazê-lo, em comparação com a média global de 36% (STREITWIESER *et al.*, 2018). Em termos acadêmicos, no Brasil, os trabalhos relacionados à temática ainda são escassos devido à atualidade do tema (DE CARVALHO, 2019; BUSKO, 2017; SILVA *et al.*, 2018).

Portanto, este trabalho busca contribuir para o debate sobre a função do ensino superior como um fator importante no contexto de integração da população refugiada no Brasil, notadamente a função das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES). Diferente de grande parte das Universidades do mundo, as instituições públicas brasileiras não cobram de seus alunos as chamadas “*tuition fees*” ou mensalidades<sup>1</sup> e têm por missão constitucional o ensino, a pesquisa e a extensão, esta última com forte apelo social. Em decorrência da especificidade da análise desta pesquisa, foram desconsideradas iniciativas vinculadas à revalidação de diplomas, bem como programas de educação e formação profissional e intervenções promovidas por indivíduos, ONGs ou fundações.

O estudo consiste em uma pesquisa qualitativa de natureza aplicada e exploratória, buscando manter um olhar dialético que privilegie a interpretação dinâmica e total da realidade. Para construir o arcabouço teórico desse trabalho, foram revisados artigos acadêmicos e periódicos, outras publicações e *sites* (institucionais ou organizacionais). De igual forma, o marco analítico no qual se baseia a análise das intervenções, realizadas na cátedra do Programa Política Migratória e a Universidade Brasileira (PMUB), tem como base as pesquisas desenvolvidas por Streitwieser e Unangst (2018) e de Gidley *et al.* (2010), adaptadas ao contexto da UFPR, seguindo o arcabouço legal e as experiências resultantes das interações profissionais entre as pesquisadoras e o objeto de estudo.

A seleção da Universidade, alvo do estudo de caso, se justifica pelo pioneirismo do programa e seu tempo de existência, já que as atividades analisadas se desenvolvem desde 2014. O levantamento de dados primários se deu pela consulta a documentos, editais, resoluções, notícias, listagens, postagens de redes sociais (Facebook e Instagram), entre outros.

Embora este trabalho não tenha a ambição de fornecer uma visão abrangente das atividades destinadas à população refugiada em desenvolvimento no país, seu mérito se caracteriza pela proposta de avaliar o tipo de atividade desenvolvida em termos de integração, reforçando as possíveis potencialidades e os desafios na implementação de futuras políticas afirmativas com foco nessa temática.

Em termos estruturais, este artigo divide-se em seis tópicos. Além desta introdução, o segundo tópico trata do arcabouço legal e conceitual que circunda a proteção e os direitos da população refugiada. No terceiro, a ideia da educação se inter-relaciona dentro de um contexto de direitos humanos em vulnerabilidade, como é caso dos solicitantes de refúgio. Em seguida, no tópico quatro, são apresentados os 3 E's de Gidley *et al.* e, no tópico cinco, são analisadas as ações desenvolvidas no âmbito do Programa Política Migratória e Universidade Brasileira (PMUB), da Universidade Federal do Paraná (UFPR), que tem como principal objetivo o acolhimento de migrantes e refugiados em Curitiba e região. As ações são categorizadas segundo o marco analítico de Gidley *et al.*, que vincula as ações afirmativas destinadas à população refugiada ao processo de integração. Finalmente, no tópico seis, as considerações finais trazem uma visão geral das potencialidades e dos desafios futuros, no contexto de refúgio.

## DISPOSITIVOS DE PROTEÇÃO AOS REFUGIADOS NO BRASIL E NO MUNDO

O fluxo migratório de refugiados possui antecedentes históricos remotos, entretanto o debate internacional a respeito do tratamento adequado a ser dado à questão remonta ao estabelecimento da Sociedade das Nações, em 1919. Após a Revolução Comunista na Rússia, em 1917, e as crises no antigo Império Otomano, em 1921, o Conselho da Sociedade das Nações autorizou a criação de um Alto Comissariado para Refugiados, com a missão de tratar as questões vinculadas aos refugiados russos e armênios (RAMOS, 2011).

Anos mais tarde, em resposta às violações de direitos ocorridas durante a Segunda Guerra Mundial, foi dado um grande passo para a construção de um arcabouço legal de proteção dos direitos humanos: a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, cujo

---

<sup>1</sup> Tradução livre adaptada pelo(s) autor(es).

artigo 14 prevê o direito ao asilo, em outros países, a toda pessoa vítima de perseguição. Com a dignidade humana como premissa de valor, esse primeiro instrumento jurídico de proteção aos direitos humanos deu origem a outros tratados de ampliação do sistema global de proteção (JUBILUT; MADUREIRA, 2014).

Em 1951, foi assinada a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, também chamada de Convenção de Genebra. Considerada a Carta Magna, quando o tema é proteção dos refugiados, ela estabelece, em caráter universal, o conceito de refugiado, seus direitos e deveres básicos e, igualmente, as possíveis razões de interrupção da condição de refugiado. No mesmo documento, estabelece-se a criação do ACNUR, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, agência das Nações Unidas especializada na assistência e proteção aos refugiados.

De tal modo, refugiado passa a ser entendido como o indivíduo que se encontra fora do seu país de nacionalidade, em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 - menção direta à Segunda Guerra Mundial - e que, por receio de ser perseguido em razão da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou das suas opiniões políticas, não quer ou não pode retornar (CALAZANS; PACÍFICO; MENDONÇA, 2010).

Com o passar dos anos, a limitação temporal e os novos desafios impostos tornaram obsoleto tal conceito. Os novos grupos de refugiados que surgiram já não se encaixavam no escopo da Convenção de Genebra, por essa razão, o Protocolo de 1967 é adotado, expandindo as limitações geográficas e temporais presentes no documento anterior e ampliando o conceito de refugiado com o intuito de promover a proteção de um maior número de populações em vulnerabilidade (CALAZANS; PACÍFICO; MENDONÇA, 2010).

Em 1984, durante os debates do “Colóquio sobre Proteção Internacional dos Refugiados na América Central, México e Panamá: Problemas Jurídicos e Humanitários” (Cartagena/Colômbia), uma definição mais ampla do termo refugiado foi adotada e apresentada na Declaração de Cartagena de 1984. O documento define refugiado como sendo o indivíduo que tenha fugido do seu país por ameaça à vida, segurança ou liberdade resultantes da violência generalizada, da agressão estrangeira, dos conflitos internos, da violação maciça dos direitos humanos ou de outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública (DOMINGUEZ; BAENINGER, 2005).

O Brasil acompanhou o processo de universalização do status de refúgio e, durante o processo de redemocratização, o país se comprometeu com dois instrumentos internacionais de proteção dos refugiados: a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967, mas adotou uma postura mais flexível, em consonância com a definição estabelecida pela Declaração de Cartagena de 1984 (JUBILUT, 2007).

Ainda em 1980, aconteceu a aprovação do Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815/80), que regulamentava a situação do imigrante no Brasil, estabelecendo a ideologia de que estrangeiro representava uma ameaça à segurança nacional. Na mesma época, foi criado o Conselho Nacional de Imigração (CNIg) que, vinculado ao Ministério do Trabalho, da Justiça, das Relações Exteriores, da Agricultura e da Saúde, orientava e fiscalizava as situações de imigrantes no Brasil.

Na sequência, a Constituição Cidadã de 1988, baseada no princípio da dignidade humana, constitui, de forma sistemática, a proteção dos refugiados. A Carta Magna brasileira considera a dimensão supranacional, garantindo aos estrangeiros a proteção dos direitos fundamentais, abarcando, igualmente, os solicitantes de refúgio. Além disso, o artigo 5º prevê a igualdade de direitos entre brasileiros e estrangeiros, garantindo a todos os residentes no Brasil as mesmas possibilidades de desenvolvimento humano, extinguindo qualquer diferenciação legal entre a nacionalidade dos indivíduos e superando a ideologia que circundava o Estatuto do Estrangeiro (SILVA, 2015).

A Lei Federal nº 9.474/1997 providenciou a criação do CONARE - Comitê Nacional para os Refugiados, órgão multiministerial do qual participam o Governo e a Polícia Federal, a sociedade civil e a ONU com o objetivo de reconhecer, auxiliar e integrar os refugiados que chegam ao Brasil.

Com todo esse aparato, “o Brasil passou a ter um sistema lógico, justo e atual de concessão de refúgio” (JUBILUT, 2007, p. 195), na medida em que uniformizou normativamente as disposições sobre o instituto do refúgio, servindo de paradigma como legislação avançada na temática. No entanto, somente em 2017 uma nova Lei de Migração (Lei nº 13.445/2017) foi promulgada, em substituição ao Estatuto do Estrangeiro, estabelecendo novos direitos e os deveres do migrante e do visitante, mais condizentes com os desafios e contextos do Brasil contemporâneo. Dentre as inovações da Lei de Migração está a isenção de taxas por hipossuficiência econômica e vulnerabilidade.

O início do século XXI exigiu da Agência da ONU para Refugiados (ACNUR) mais ação com relação às grandes crises de refugiados na África, no Oriente Médio e na Ásia. Nesse ensejo, foi usada a experiência adquirida pelos anos de trabalho dentro da temática (desde 1951), na expansão do seu papel, no sentido de defender e advogar em prol dos muitos deslocados internos, devido a conflitos, ou mesmo de apátridas.

A crise dos refugiados na Europa, cujo ápice foi atingido em 2015, trouxe consigo muitos questionamentos sobre a situação desses indivíduos, não somente em seus países de origem, como, também, nos países de acolhimento. Conseqüentemente, uma série de levantamentos e estatísticas sobre essa questão começaram a ser desenvolvidos. Entre 2018 e 2019, cerca de 70,8 milhões de pessoas em todo o mundo foram forçadas a deixar seus lares. Desse montante, quase 25,9 milhões de refugiados têm menos de 18 anos de idade (UNHCR, 2019), ou seja, estão em idade escolar.

Essas leis e acordos internacionais reconhecem e tornam legítimos os direitos dos refugiados, atribuindo responsabilidades aos Estados de acolhida, que devem efetivar tais direitos por meio da implementação de políticas públicas. Essas políticas são ações que o Estado desenvolve com o intuito de transformar a sociedade, concretizar direitos humanos e garantir a efetivação dos direitos sociais e coletivos, assegurando os direitos constitucionais para aqueles que necessitam, seja nos âmbitos social, econômico, cultural e étnico (FRIEDRICH, 2014).

A maioria dos países professa o respeito pelo direito do migrante à educação, no entanto, esse acesso é, geralmente, limitado (BARTLET, 2015). A autossuficiência do indivíduo em situação de refúgio, em um primeiro momento, depende da implementação de normas, diretrizes e políticas públicas voltadas à Educação, já que estas aumentam as chances do indivíduo de trabalhar em sua área de formação e dar continuidade a seus estudos (JUBILUT, 2008), o que influenciará diretamente na sua conjuntura socioeconômica e, por conseqüência, na situação de vulnerabilidade.

A oportunidade de dar continuidade aos projetos de vida interrompidos é uma premissa fundamental do processo de adaptação do refugiado. Como já mencionado, dar seguimento à formação educacional imprime ideia de “normalidade”, importante nesse momento, além de aumentar o potencial de empregabilidade dos indivíduos. Nesse sentido, a educação, de forma geral, notadamente o acesso ao Ensino Superior, não pode ser ignorada, uma vez que é parte importante do processo de integração dentro da noção de proteção integral de direitos, na qual devem ser assegurados os direitos intrínsecos à condição de “refugiado”, bem como os demais direitos (JUBILUT, 2008).

## REFÚGIO E EDUCAÇÃO SUPERIOR

Em uma perspectiva global de cidadania<sup>2</sup>, que permite ao indivíduo pertencer simultaneamente a mais de uma comunidade política, a proteção integral às pessoas refugiadas

<sup>2</sup> A abordagem globalizada de cidadania permite ao indivíduo pertencer simultaneamente a mais de uma comunidade política, criando estruturas integradas que contemplam direitos cívicos, sociais, culturais, políticos e de gênero, com o intuito de promover a construção de uma sociedade mais igual e diversificada. Cf. CASTLES, S.; DAVIDSON, A. *Citizenship and Migration: Globalization and the Politics of Belonging*. London: Macmillan Press. 2000.

implica a garantia de todos os seus direitos. Nessa concepção global e plural, o processo de integração dos refugiados à sociedade brasileira passa pelo respeito às múltiplas identidades (LAPA *et al.*, 2019).

Na dimensão social, a educação é base indispensável para a cidadania, motivo pelo qual as instituições de ensino devem estar aptas para acompanhar as novas dinâmicas sociais, sempre se renovando. A educação está entre as atividades mais elementares dentro de uma sociedade, atividades essas que, pela sua mutabilidade, se renovam pela evolução do conhecimento, resultante do ciclo de vida dos seres humanos (ARENDRT, 2002).

Ademais, a educação é um agente importante de integração (AGER; STRANG, 2008) e a oportunidade de educação superior é um passo especialmente importante para a inclusão significativa dos indivíduos na sociedade. No entanto, em muitos casos, o acesso a ela ainda não é uma realidade para muitos grupos desfavorecidos ou vulneráveis.

Dentro do contexto de refúgio, além dos desafios cotidianos, os candidatos a ingresso no ensino superior comumente enfrentam dificuldades em adquirir proficiência no idioma local, o que restringe bastante sua capacidade de construção de rede social e pode, eventualmente, ser um obstáculo ao seu processo de aprendizagem (SHAKYA *et al.*, 2012; FELIX, 2016). Além disso, os refugiados têm menos acesso às oportunidades de inserção no mercado de trabalho e à obtenção de renda, para as quais é necessária a complementação de estudos, cuja superação engloba o acesso ao ensino superior (LAPA *et al.*, 2019).

Outro gargalo, que não está vinculado diretamente ao acesso ao ensino superior, mas o circunda, é a questão do reconhecimento e revalidação de diplomas. Justamente devido às circunstâncias excepcionais que caracterizam o refúgio, muitos requerentes não possuem documentos que comprovem suas qualificações educacionais anteriores (LAPA *et al.*, 2019; STREITWIESER; TAYLOR, 2016) e, quando os têm, devem passar pela burocracia excessiva no processo de revalidação de diplomas estrangeiros no Brasil.

Tais considerações permitem que se afirme que a integração dos refugiados na sociedade não pode ser negligenciada, devendo ser um projeto coletivo. No entanto, observa-se que, frequentemente, confunde-se a ideia de integração na sociedade de acolhimento com a integração no ambiente acadêmico. São perspectivas diferentes, mas que se complementam, devido ao potencial de autodesenvolvimento oportunizado pelo acesso à educação formal.

Essa complementariedade responsabiliza, e, ao mesmo tempo, cria um leque de possibilidades de atuação para as IFES na promoção de ações de conscientização e valorização à diversidade, tanto dentro quanto fora dos muros da Academia, construindo um ambiente favorável e sensível às trocas culturais e ao multiculturalismo.

Também é comum vincular a ideia de acesso como sinônimo de inclusão social (GIDLEY *et al.*, 2010), sobretudo no contexto de refúgio, no qual a vulnerabilidade é o desafio maior. Exatamente por essa questão, o acesso é apenas o primeiro passo em um sistema de políticas afirmativas.

Na definição do Grupo de Estudos Multidisciplinar da Ação Afirmativa da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (GEMAA – UERJ, 2019), ações afirmativas são políticas que promovem oportunidades de acesso à educação, saúde, emprego, bens materiais, redes de proteção social e reconhecimento cultural dos grupos discriminados e marginalizados pela exclusão socioeconômica, no passado ou no presente.

Enquadrar as ações desenvolvidas dentro das IFES, com foco na população refugiada como afirmativas, pode apresentar certo anacronismo histórico questionável. Entretanto, dentro de uma perspectiva funcionalista, sua pertinência se justifica, haja vista que estas políticas visam combater discriminações étnicas, raciais, religiosas, de gênero ou de casta, com o objetivo de prevenir tanto a discriminação como contribuir para a reparação de seus efeitos, aumentando a participação de minorias no processo político.

Apesar de, conceitualmente, se contraporem à ideia de universalização das políticas públicas de educação, as políticas afirmativas se justificam no plano moral e social, tanto no

sentido de fazer prevalecer o princípio da igualdade sobre o do mérito (FERES JÚNIOR, 2004), quanto na tentativa de fazer valer a concepção de algumas organizações ou indivíduos de que o ensino superior, oferecido em instituições públicas, é um bem público (MARGINSON, 2011).

No Brasil, o Ministério da Justiça tem monitorado a população de refugiados em território brasileiro desde 2010. Segundo dados da 4ª Edição do relatório Refúgio em Números, até dezembro de 2018 há um acumulado de 11.231 mil pessoas refugiadas, já reconhecidas pelo CONARE, e 161.057 mil solicitações de reconhecimento da condição de refugiado em trâmite. Dessas 11.231 pessoas reconhecidas como refugiadas, atualmente 6.554<sup>3</sup> mantêm essa condição no país. Com relação à nacionalidade e ao gênero, o maior número de refugiados recebidos é proveniente da síria (36%) e há uma predominância do sexo masculino (72%) (BRASIL, 2019).

No que tange ao âmbito educacional, a pesquisa Perfil Socioeconômico dos Refugiados no Brasil revela uma alta taxa de escolaridade dos refugiados residentes no país: 34,4% dos entrevistados possuem o ensino superior e 49,6% concluíram o ensino médio. Observa-se que esse índice é bastante elevado, se for considerado em relação ao percentual de brasileiros, na faixa etária de 25 anos ou mais, quando apenas 16,5% possuem nível superior completo e 27% concluíram o Ensino Médio (IBGE, 2018). Ainda conforme a pesquisa, mais da metade dos entrevistados demonstraram desejo de estudar no país. Importante observar que 88,26% está na faixa-etária economicamente ativa, com idades entre 18 e 49 anos (ACNUR, 2019).

Apesar desses índices de escolarização dos refugiados, o Governo Federal reconhece a vulnerabilidade social em que eles se encontram. Em função disso, a revalidação de diploma e o acesso de refugiados às instituições públicas de ensino são reconhecidos pelo Art. 44 do Estatuto dos Refugiados (Lei nº 9.474/97) e devem ser facilitados, o que demanda ações do Governo para a efetivação deste direito, em todas as esferas.

Nesse cenário, a educação superior se destaca como um dos principais pilares para o recomeço de vida da população migrante vulnerável, pois é medida de garantia do pleno desenvolvimento do ser humano e de sua dignidade. O cumprimento do direito ao acesso ao Ensino Superior passa por inúmeras outras etapas, que vão desde a implementação de mecanismos de garantia à operacionalização do acesso e, principalmente, permanência.

Um estudo, cujo objetivo foi levantar as diferentes intervenções realizadas no contexto dos sistemas de Educação Superior australiano e europeu, destinadas à população refugiada, e que foram implementadas por governos anfitriões, instituições de ensino e organizações não-governamentais, entre outros, foi desenvolvido por Jennifer M. Gidley *et al.* Nesse estudo, ainda, os autores buscam analisar o potencial de promover a integração de tais intervenções no contexto acadêmico, para cuja análise desenvolveu um marco analítico da integração no Ensino Superior com base em três níveis, o que chamaremos de 3E's: equidade de acesso; engajamento participativo e empoderamento (GIDLEY *et al.*, 2010).

### OS 3 E'S DE GIDLEY ET AL.

Dentro do contexto do marco de análise dos níveis de integração do ensino superior sob o qual estaria suscetível a população refugiada, a equidade de acesso é a forma mais básica de inclusão social no contexto do Ensino Superior. Ela trata não somente da entrada na Universidade em si, mas também contempla medidas institucionais, como bolsas de estudo, outras formas de auxílio financeiro, infraestrutura adequada aos estudos, assistência pedagógica e oportunidades de aprendizagem. No contexto brasileiro, podem ser mencionadas aqui as políticas afirmativas e de permanência, como vestibular específico, editais de reingresso, auxílios moradia e alimentação, bolsas de tutoria e docência, assistência pedagógica e psicológica, entre outras.

<sup>3</sup> "É possível dizer que algumas pessoas se naturalizaram brasileiros/as, retornaram ao país de origem, tiveram a cessação da condição de refugiado, faleceram, optaram pela residência, entre outras situações comuns da vida". Fonte: Polícia Federal (em 24 maio 2019).

O segundo nível, o engajamento participativo, diz respeito às questões que envolvem a dignidade humana. Sob esta perspectiva, a inclusão social está diretamente relacionada aos direitos humanos, igualdade de oportunidades e justiça para todos, não necessariamente com vinculação econômica (GIDLEY *et al.*, 2010). Tais ações têm como alvo permitir que todos os seres humanos participem plenamente da sociedade e que haja respeito pela sua dignidade humana.

Em termos práticos, dentro do espectro de ações desenvolvidas dentro das IFES, podemos mencionar cursos de idioma, empreendedorismo social, atividades esportivas e artísticas, ações de conscientização e foco na valorização da diversidade, bem como prevenção e combate ao preconceito, instalação de espaços de diálogo e de partilha de experiências, eventos de promoção e, ainda, o intercâmbio cultural e incentivo à construção de redes de apoio.

Torna-se importante ressaltar que as ações, acima elencadas, contribuem para oportunizar e sedimentar as relações sociais desses indivíduos, relações essas que desempenham um papel fundamental na garantia de oportunidades educacionais para crianças e jovens migrantes, servindo como um recurso que possibilita que os indivíduos participem de novas redes “de conhecimento mútuo e reconhecimento” (BOURDIEU; WACQUANT, 1992, p. 119).

O terceiro e último nível é o ideal a ser buscado: o empoderamento. Este, entendido, sob a perspectiva “freiriana”, como a capacidade de realizar, por si mesmo, as transformações e ações que propiciem e culminem na sua evolução e fortalecimento (VALOURA, 2011), podendo ser expandida para indivíduos, grupos de pessoas e instituições. Esse é o nível de integração mais compreensivo, já que reconhece a complexidade e unicidade dos indivíduos, ao considerar sua capacidade de participar da sociedade como agente de mudança e reforço do processo de integração e, porque se evidencia por meio da participação social, acaba por extrapolar o universo acadêmico. Acontecem, então, as intervenções de promoção da cidadania e participação cidadã, aliadas à construção de redes e associações, bem como a organização de movimentos de defesa e garantia de direitos e representatividade acadêmica. Abrem-se, também, espaços de escuta às reivindicações e debates que objetivam a promoção da conscientização civil sobre os direitos sociais e civis.

Além dos ganhos individuais que a integração ao ensino superior pode propiciar à população refugiada, colaborando consideravelmente na atenuação de seu estado de vulnerabilidade e favorecimento do processo de empoderamento, esse tipo de prática também traz importantes ganhos institucionais, sendo esse um tópico rico e pertinente para um estudo futuro.

As universidades federais brasileiras, como autarquias, dotadas de autonomia e independência, através de seus órgãos colegiados, definem, em parte, seus sistemas de ingresso. Com base nessa autonomia universitária, garantida pelo artigo 207 da Constituição de 1988, algumas IFES brasileiras têm implementado intervenções em favor do acesso e integração da população refugiada no ensino superior. Dentre elas, destaca-se a UFPR, da qual trataremos adiante.

Para melhor entender a relação entre ensino superior e integração, seguindo o esquema dos níveis de integração de Gidley *et al.*, serão avaliadas algumas das ações implementadas no contexto do PMUB.

## **PROGRAMA POLÍTICA MIGRATÓRIA E UNIVERSIDADE BRASILEIRA**

O Programa Política Migratória e Universidade Brasileira (PMUB) remonta ao ano de 2013, com a assinatura do termo de parceria entre a Universidade Federal do Paraná e o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) - dentro da Cátedra Sérgio Vieira de Mello (CSVM). Em 2015, a parceria recebe reforços por meio da assinatura de um convênio com o Ministério Público do Trabalho, no Paraná (MPT/PR) (GEDIEL; GODOY, 2016).

O PMUB tem duas frentes de atuação. A primeira diz respeito às atividades que contemplam a comunidade refugiada, como cursos de informática, assistência jurídica e, de forma mais compreensiva, a discussão e formulação de instrumentos legislativos, bem como o acompanhamento das políticas públicas existentes, pertinentes ao refúgio, migração e apatridia. Fazem parte dessa pauta de discussões, também, o acolhimento e a busca de soluções duráveis e sustentáveis para refugiados e migrantes na universidade e na sociedade local, assim como o combate ao trabalho escravo e precário de refugiados e migrantes, em parceria com o MPT/PR através de termo de cooperação firmado em 2015.

Na segunda, a atuação do PMUB se concentra na questão institucional, concentrando esforços na elaboração de instrumentos institucionais e de auxílio a refugiados e migrantes nos processos de revalidação de diplomas estrangeiros; na seleção e no acolhimento de refugiados e migrantes que ingressam na UFPR; no incentivo a atividades de pesquisa e ensino que tenham como finalidade discutir e aprofundar a temática do refúgio, da migração e da apatridia.

O programa se vincula aos aspectos jurídicos do direito internacional e humanitário, sendo fundamentado no ideal de hospitalidade incondicional, com o objetivo de viabilizar e proporcionar novos momentos de encontro com o outro, principalmente quando o outro se encontra em desigualdade social e fragilidade em seus direitos. Assim, busca-se a formação de um laço mais humano, interativo e dinâmico, fomentando a hospitalidade e o acolhimento .

Historicamente, a questão do acesso do refugiado à UFPR se originou com a solicitação de reingresso, no curso de Arquitetura e Urbanismo, de uma refugiada síria, cuja demanda individual desencadeou um conjunto de ações institucionais que culminou no que se estrutura hoje como o PMUB.

Antes de 2013, algumas atividades, que posteriormente foram aglutinadas ao PMUB, já eram desenvolvidas, de maneira isolada, por diferentes departamentos da UFPR, não necessariamente de maneira institucionalizada. Por exemplo, desde 2013 já eram ofertadas aulas de português para refugiados e migrantes, pelo curso de Letras, em parceria com o Centro de Línguas Estrangeiras da Universidade Federal do Paraná (CELIN/PR) .

Esse leque de intervenções permitiu a construção de uma capacidade institucional que resultou em uma abordagem integrada da questão do refúgio, composta pelos projetos: Português Brasileiro para Migração Humanitária (PBMIH), do curso de Letras; Refúgio, Migração e Hospitalidade, do curso de Direito; Capacitação em Informática para Imigrantes, do curso de Informática; e Migração e processos de subjetivação, do curso de Psicologia. Tais projetos desenvolvem suas atividades de forma autônoma e independente, de acordo com seu meio de atuação. À medida que novas demandas são identificadas, outras ações se agregam às que estão em desenvolvimento, em um processo de evolução contínua.

Com o princípio orientador de acompanhar o refugiado de maneira global e integrada, a Universidade oferece serviços que atendem às necessidades, individuais ou do grupo, dentro de uma perspectiva de acolhimento e hospitalidade. Entre 2014 e 2018, mais de 1.500<sup>4</sup> migrantes e refugiados foram assistidos pelo PMUB entre atendimentos jurídicos, aulas de português e informática, e outros 5.000 participaram de atendimentos psicológicos (UFPR, 2019a).

Seguindo a classificação de Gidley *et al.*, as intervenções que dizem respeito à equidade de acesso no contexto do PMUB são as Resoluções 13/14 e 63/18, do Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (CEPE) da UFPR que, respectivamente, estabelecem as normas para acesso de migrantes regularmente admitidos no Brasil, que tenham iniciado cursos superiores em instituições de ensino no estrangeiro, aos cursos de graduação da UFPR (reingresso) e aprova o lançamento de criação de um vestibular específico destinado ao preenchimento de vagas suplementares nos cursos da Universidade Federal do Paraná – o último acompanhado pela criação do Cursinho Preparatório para tal prova.

---

<sup>4</sup> Dados dos arquivos PMUB.

Já quanto ao engajamento participativo, podem ser citadas apresentações culturais como “Literatura de Refúgio” onde, por meio de poesias e expressões culturais, os refugiados compartilham as suas experiências de vida e suas histórias de migração forçadas. São organizadas, também, oficinas de vídeos, denominadas “Oficina: feitos de Coragem” e são realizadas campanhas, como “Começos são Possíveis”, de ação interna da Universidade, visando combater o preconceito e favorecer o acolhimento dos refugiados no contexto acadêmico. Também são realizadas celebrações pelo Dia do Refugiado e a Semana do Migrante, com o tema “Encontros Inesperados”, para sensibilização da causa do refúgio. Todas essas ações visam à construção de um espaço de expressão e troca de saberes entre o recém-chegado e a sociedade de acolhimento.

Os serviços diretos prestados pelo PMUB tais como: i) assistência jurídica (“Refúgio, migrações e hospitalidade”); ii) investigação científica (“Migrantes no Paraná: Preconceito, Integração e Capital de Mobilidade”), monitoramento dos fluxos em parceria com Observatório de Migrações do Paraná e Pesquisas sobre Migrações Internacionais e Multiculturalismo; iii) rede de Atendimento Psicológico aos Migrantes (“Migração e Processos de Subjetivação: Psicanálise e Política”); iv) aulas de Português Brasileiro para Migração Humanitária (PBMIH); v) cursos de capacitação em Informática; vi) plantões de acolhimento psicológico/acadêmico (PermaneSendo e Programa de Tutoria) e as Oficinas de História do Brasil, que buscam promover e instrumentalizar a população refugiada para o enfrentamento e entendimento da nova realidade, propiciando-lhe uma participação plena.

Em dezembro de 2019, foi aprovado o chamado Programa de Formação Suplementar: Ciclo de Acolhimento Acadêmico para Estudantes Refugiados (PFS-Refugiados), que promove tanto a equidade de acesso, no sentido de prover ações de permanência dos refugiados na Academia, quanto facilita a adaptação e a inserção destes à vida universitária e social do País, de modo a ampliar as chances de sucesso no processo de inclusão no contexto sociocultural brasileiro através da formação universitária (UFPR, 2019b). De maneira simplificada, esse “ano zero” constituiria em uma formação continuada de cerca de 500 horas, composta por aulas de Português como língua estrangeira (PLE), por módulos de história e temas relacionados à atualidade da sociedade brasileira, direito brasileiro, entre outros.

Finalmente, a oferta de aulas de Creole, ministradas pelos refugiados haitianos, consiste em parte de uma intervenção do nível de empoderamento. Apesar de ainda muito incipientes, essas ações se constituem no embrião de uma participação social, na qual o indivíduo é protagonista e representante do processo de intercâmbio, que acontece com maior bilateralidade do que as intervenções de cunho cultural. Isso permite um acomodamento, um espaço de expressão de articulação entre a cultura do país de origem e o de refúgio.

Como resultado, verifica-se que há uma predominância das atividades de equidade de acesso e engajamento participativo em detrimento das ações de empoderamento. Isso pode se justificar pelo largo espectro de atuação do PMUB, que extrapola o ambiente acadêmico propriamente dito, resultando em atuação política e social.

A atualidade e urgência do desafio do refúgio, no contexto da UFPR, também evidenciam essa predominância. Como já mencionado, num primeiro momento, a prioridade é instrumentalizar o refugiado com ferramentas de enfrentamento da nova realidade, ou seja, permitir a construção de um repertório de capacidades que lhe permitam empreender o entendimento jurídico, cultural e social da sociedade de acolhimento.

Finalmente, o último nível de integração, o empoderamento, além de ser o mais complexo, também requer tempo, o que pode ter se traduzido em uma quantidade bem menor de ações. Talvez, as intervenções com esse foco virão no futuro, como fruto das demais intervenções.

A questão do refugiado é uma demanda latente e em crescimento. Assim, idealmente, é necessário pensar em âmbito nacional, em política pública executada e legitimada pelo Governo Federal, que possa atender, de maneira mais significativa, à demanda de entrada dos refugiados no ensino superior de maneira integrada, garantindo direitos e propiciando o exercício da cidadania.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em razão da nova dinâmica dos fluxos migratórios, a proteção e acolhida requer uma ação integrada dos diversos atores envolvidos. Compete ao Governo Federal articular mecanismos de integração local dessa população vulnerável, a fim de evitar disparidades socioeconômicas e injustiças sociais, que alterem a dinâmica das cidades. É necessária a efetivação de uma ação conjunta que vise, não somente à inclusão do refugiado, mas também à aceitação deste pela sociedade de acolhimento, aspectos que não podem ser negligenciados.

Discutir a questão dos refugiados passa, primordialmente, pela elaboração de políticas públicas afirmativas inclusivas no ensino superior, que entendam essa integração como um processo contínuo a fim de garantir, não apenas o acesso dessa população ao Ensino Superior, como, também, sua permanência no sistema educacional. Em última instância, o processo de empoderamento exige mecanismos que favoreçam sua implementação.

A expansão do acesso ao ensino superior é um fator essencial na promoção da integração continuada, que pressupõe uma relação harmoniosa entre a cultura do país de origem e do país de acolhimento (KNIGHT, 2003) e é fundamental para evitar a segregação e marginalização.

A autonomia universitária muito colaborou para que as Instituições de Ensino Superior Federais fossem capazes de desenvolver políticas de acesso, e pode colaborar ainda mais no sentido de definir currículos mais multiculturais, como uma oportunidade de expandir a formação profissional dentro da perspectiva de uma formação integradora e humana (LIBÂNEO, 2012). Isso permitiria ao futuro profissional desenvolver habilidades que vão além do conhecimento técnico, tornando-o mais instrumentalizado para enfrentar os novos contextos de trabalho fortemente influenciados pela pluralidade. O incentivo à formação acadêmica dos refugiados também apresenta potencial de agregar capital intelectual às comunidades nas quais estes se estabelecem, contribuindo para o desenvolvimento regional, mas ainda há muito a ser feito.

As instituições públicas de ensino superior apresentam-se como agentes de integração de alta relevância, pois o ensino e a qualificação possibilitam que os refugiados alcancem autonomia pessoal, econômica e profissional. Essas instituições cumprem um papel de influenciar e transformar a realidade social, fortemente vinculado ao tripé da extensão (Ensino, Pesquisa e Extensão).

A análise das ações desenvolvidas no contexto do PMUB mostrou o potencial e a complexidade do processo de promoção da integração. O ambiente universitário, principalmente das IFES, tem uma vocação e obrigação com a pluralidade, uma vez que a interação entre diferentes atores tende a promover trocas e aprendizagens únicas. O desenvolvimento de atividades que promovam a interculturalidade e o intercâmbio de experiência incrementam o processo de aprendizagem e construção do conhecimento, resultando na formação de profissionais mais integrados e preparados para um mercado de trabalho globalizado. Para as instituições, tais ações não apenas colaboram na construção de uma reputação e visibilidade nacionais e internacionais (internacionalização), como desenvolvem competências institucionais e expertise antes inexistentes.

Entretanto, essas ações ainda ocorrem em um contexto micro, sendo desenvolvido, em cada Universidade, de maneira e envergadura diferentes. Em um efeito de mimetismo institucional, são necessárias políticas públicas de abrangência nacional, já que estas são delineadas e delineiam os entendimentos sociais. São necessárias políticas inclusivas que envolvam todos os agentes da sociedade - União, Estados, Municípios e sociedade civil, pois são essas políticas que influenciam nos fenômenos da migração e como os próprios imigrantes são percebidos pela sociedade.

A análise das ações na UFPR demonstrou que há uma evolução natural do tipo de intervenção realizada que acompanha a evolução do processo de integração. Porém, o caráter recente da temática ainda não permite uma análise mais profunda do que foi feito até o

momento. O que se percebe é um aumento nas ações de engajamento participativo, o que demonstra um interesse da população refugiada em se expressar e interagir com sua nova comunidade – o que dá pistas de que o caminho que está sendo trilhado parece funcionar.

As ações afirmativas funcionam no sentido de que há uma aderência e uma significância para a comunidade para a qual esta foi elaborada, entretanto a relação demanda e oferta tem potencial para se tornar um gargalo à medida que os números aumentam. A falta de dados acurados sobre a localização, quantidade e perfil da população refugiada tende a esconder a realidade da situação. Assim, a continuidade dessas ações deve ser acompanhada a fim de que sejam avaliadas as medidas adotadas até o momento, buscando saber se são realmente suficientes e quais barreiras ainda existem, apontando para melhorias e possibilidade de expansão dessas ações para outras instituições do estado e do país, por meio de uma ação de abrangência Federal.

O valor desta pesquisa ultrapassa o ambiente acadêmico. Ao tratar de um assunto emergente e de grande importância social, ela busca sensibilizar a sociedade e os agentes de decisão em prol de um planejamento articulado e integrado das medidas de integração, planejamento esse que considere os impactos e desdobramentos, a médio e longo prazo, de ações que são realizadas em um contexto altamente frágil e volátil. Espera-se que a pesquisa auxilie as Instituições de Ensino em reflexões a respeito das intervenções desenvolvidas e práticas cotidianas, com o objetivo de promover a integração dos refugiados dentro do contexto do ensino superior brasileiro. Espera-se, também, que a sociedade possa ser sensibilizada a respeito da necessidade de medidas mais abrangentes, que excedam o campo da educação.

Parafraseando a metáfora de Mehta, o que se busca não é incluir a todos, mas sim não excluir ninguém. Ou seja, não é necessário que você seja convidado para todas as festas na praia, a ideia é que, em algum lugar na praia, haja uma festa na qual possa ir (MEHTA, 2015).

## REFERÊNCIAS

ACNUR. **Brasil tem quase 9 mil refugiados de 79 nacionalidades**. 2016. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2016/05/10/brasil-tem-quase-9-mil-refugiados-de-79-nacionalidades/>. Acesso em: 01 nov. 2019.

ACNUR. **Perfil Socioeconômico dos Refugiados no Brasil**. 2019. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2019/05/Resumo-Executivo-Versa%CC%83o-Online.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2019.

AGER, A.; STRANG, A. Understanding integration: A conceptual framework. *Journal of Refugee Studies*, v. 21, n. 2, p. 166–191, 2008.

ARENDDT, H. **Entre o Passado e o Futuro**. Traduzido por Mauro W. Barbosa de Almeida. São Paulo: Perspectiva, 2002.

ASSIS, G. de O. Nova Lei de Migração no Brasil: Avanços e Desafios. *In: BAENINGER, Rosana et al. Migrações Sul-Sul*. 2. ed. Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” – Nepo/Unicamp. Campinas, p. 609-622, 2018.

BARTLETT, L.; RODRÍGUEZ, D.; OLIVEIRA, G. Migração e educação: perspectivas socioculturais. *Educação e Pesquisa*, v. 41, n. especial, p. 1153–1171, 2015.

BRASIL. **Lei Federal n. 13.445, de 24 de maio de 2017**. Brasília, DF: Senado Federal, 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm). Acesso em: 29 maio de 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 29 maio 2019.

- BRASIL. Ministério da Justiça. **Refúgio em números**. 4. ed. 2019. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/refugio-em-numeros/>. Acesso em: 01 nov. 2019.
- BRASIL. **Lei Federal n. 9.474, de 22 de julho de 1997**. Brasília, DF: Senado Federal, 1997. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9474.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9474.htm). Acesso em: 29 maio 2019.
- BUSKO, D. Políticas públicas educacionais para imigrantes e refugiados no Rio Grande do Sul. **Jornal Políticas Educacionais**, v. 11, n. 22, p. 1–20, 2017.
- CALAZANS, A. M.; PACÍFICO, P.; MENDONÇA, R. de L. A proteção sociojurídica dos refugiados no Brasil. **Textos e Contextos**, v. 9, n. 1, p. 170–181, 2010.
- CASTLES, S.; DAVIDSON, A. **Citizenship and Migration: Globalization and the Politics of Belonging**. London: Macmillan Press. 2000.
- DE CARVALHO, E. O Ensino Superior Brasileiro e o seu papel no acolhimento de refugiados: o caso pioneiro da UFPR. In: Simpósio Brasileiro de Desenvolvimento Territorial Sustentável (SBDTS), 3, 2019. **Anais [...]**. Matinhos, 2019.
- DOMINGUEZ, J. A.; BAENINGER, R. **Programa de Reassentamento de Refugiados no Brasil**. 2005. Disponível em: <http://www.abep.org.br/publicacoes/index.php/anais/article/view/1583>. Acesso em: 01 nov. 2019.
- DRYDEN-PETERSON, S. Refugee Education: the crossroads of globalization. **Educational Researcher**, v.45, n.9, p.473–482, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.3102/0013189X16683398>. Acesso em: 01 nov. 2019.
- FELIX, V. R. **The Experiences of Refugee Students in United States Postsecondary Education**. PhD, Bowling Green State University. Retrieved. 2016. Disponível em: [https://etd.ohiolink.edu/!etd.send\\_file?accession=bgsu1460127419&am;disposition=inline](https://etd.ohiolink.edu/!etd.send_file?accession=bgsu1460127419&am;disposition=inline). Acesso em: 01 nov. 2019.
- FERES JÚNIOR, J. Ação Afirmativa no Brasil: fundamentos e críticas. **Economia**, v. 6, n. 2, p. 291–312, 2004.
- FRIEDRICH, T. S.; FRIEDRICH, N. M. Políticas Públicas, Direitos Humanos e Cidadania em Relação à Água: o caso do Programa Cultivando Água Boa da Itaipu Binacional. In: SILVA, E. F.; GEDIEL, J. A. P.; TRAUZYNSKI, S. C. **Direitos humanos e políticas públicas**. Curitiba: Universidade Positivo, 2014.
- FRIEDRICH, T.; RUANO, B. P.; SCHMITT, E. C.; GRAHLX, J. A.; GEDIEL, J. A. P.; KÜNZLE, L. A.; OLIVEIRA, M. DE; GARRAFONI, R. S.; REZENDE, T. Z. Política Migratória e Universidade Brasileira: a experiência do atendimento a haitianos e outros migrantes na UFPR. **PÉRIPLoS. Revista de Pesquisa sobre Migrações**, v. 1, n. 1, 2017.
- GEDIEL, J. A. P.; GODOY, G. G. de. **Refúgio e Hospitalidade**. Curitiba: Kairós Edições, 2016.
- GEMAA. **O que são ações afirmativas?** Disponível em: <http://gema.iesp.uerj.br/o-que-sao-acoes-afirmativas/>. Acesso em: 01 nov. 2019.
- GIDLEY, J. M. *et al.* From access to success: An integrated approach to quality higher education informed by social inclusion theory and practice. **Higher Education Policy**, v. 23, n. 1, p. 123–147, 2010.
- IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua)**. Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18317-educacao.html>. Acesso em: 18 dez. 2019.
- JUBILUT, L. L.; MADUREIRA, A. de L. Os desafios de proteção aos refugiados e migrantes forçados no marco CARTAGENA + 30. **REMHU-Rev. Interdiscip. Mobil. Hum**, n. 43, p. 11–33, 2014.
- JUBILUT, L. L. **O direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Método, 2007.
- JUBILUT, L. L.; APOLINÁRIO, S. M. DE O. S. A população refugiada no Brasil: em busca da proteção integral. **Universitas - Relações Internacionais**, v. 6, n. 2, p. 9–38, 2008.

KNIGHT, J. **Internationalization of Higher Education: Practices and Priorities 2003 IAU Survey Report**. Paris: International Association of Universities, 2003. Disponível em: [https://iau-aiu.net/IMG/pdf/internationalisation\\_2003\\_0.pdf](https://iau-aiu.net/IMG/pdf/internationalisation_2003_0.pdf). Acesso em: 26 ago. 2019.

KUGIEL, P. The Refugee Crisis in Europe: True Causes, False Solutions. **The Polish Quarterly of International Affairs**, Warsaw, n. 4, p. 41 – 59, 2016.

LAPA, R. *et al.* **Documentos para o acesso de pessoas refugiadas ao Ensino Superior no Brasil – Relatório de Pesquisa**. Santos: Cátedra Sérgio Vieira de Mello da Universidade Católica de Santos, 2019.

LIBÂNIO, J. C. O dualismo perverso da escola pública brasileira: escola do conhecimento para os ricos, escola do acolhimento social para os pobres. **Educação e Pesquisa**, v. 38, n. 1, p. 13-28, 2012.

MARGINSON, S. Higher Education and Public Good. **Higher Education Quarterly** 65(4): 411-433. 2011.

MEHTA, S. Beyond the Maximum: Cities May be Booming, but Who's Invited to the Party? **The Guardian**, 30 nov. 2015.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, 1948. Disponível em: <http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=por>. Acesso em: 02 jun. 2019.

RAMOS, A. de C. **60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro**. São Paulo: CL-A Cultural, 2011.

SHAKYA, Y. B. *et al.* Aspirations for higher education among newcomer refugee youth in Toronto: Expectations, challenges, and strategies. **Refugee**, 27(2), 65–78, 2012.

SILVA, J. A. da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 38. Ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

SILVA, K. DE S. *et al.* Santa Catarina no roteiro das diásporas: os novos imigrantes africanos em Florianópolis. **Revista Katálysis**, v. 21, n. 2, p. 281–292, 2018.

SMAILI, S. S. Migrantes, pós-colonialismo e fundamentalismo: enlases entre Oriente e Ocidente e a questão do Islã. **Psicologia USP**, Scielo, v. 26, p. 145 – 151, 08 2015. ISSN 0103-6564.

STREITWIESER, B.; TAYLOR, M. Credentialing Procedures for Migrants Seeking Entrance to German Higher Education. **IEM Spotlight Newsletter**, v. 13, Issue 2, 1–6. 2016.

STREITWIESER, B. *et al.* **Access to Higher Education for refugees: A Review of Interventions in North America and Europe**. 2018.

STREITWIESER, B.; UNANGST, L. Access for Refugees into Higher Education: Paving Pathways to Integration. **International Higher Education**, n. 95, p. 18–20, 2018.

UFPR. **Homenageados do Aniversário de 107 anos da UFPR: Programa de Política Migratória é destaque em extensão**. 2019a. Disponível em: <https://www.ufpr.br/portafulpr/noticias/homenageados-do-aniversario-de-107-anos-da-ufpr-programa-de-politica-migratoria-e-destaque-em-extensao/>. Acesso em: 11 dez. 2019.

UFPR. **Cepe aprova iniciativa para aprimorar o acolhimento e a adaptação de migrantes e refugiados**. 2019b. Disponível em: <https://www.ufpr.br/portafulpr/noticias/cepe-aprova-iniciativa-com-objetivo-de-aprimorar-o-acolhimento-e-a-adaptacao-de-estudantes-migrantes-e-refugiados/>. Acesso em: 19 dez. 2019

UFPR. Resolução n. 13/14-CEPE. **Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão da Universidade Federal do Paraná**. Disponível em: [http://www.soc.ufpr.br/portafulpr/wp-content/uploads/2016/07/resolucao\\_cepe\\_09072014-902.pdf](http://www.soc.ufpr.br/portafulpr/wp-content/uploads/2016/07/resolucao_cepe_09072014-902.pdf). Acesso em: 28 maio 2019.

UFPR. **Resolução n. 63/18-CEPE**. Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão da Universidade Federal do Paraná. Disponível em: <http://www.soc.ufpr.br/portafulpr/wp-content/uploads/2018/11/cepe-63-18-vagas-suplementares-migrantes.pdf>. Acesso em: 28 maio 2019.

UNHCR. **Forced displacement worldwide at its highest in decades**. 2017. Disponível em: <https://www.unhcr.org/news/stories/2017/6/5941561f4/forced-displacement-worldwide-its-highest-decades.html>. Acesso em: 01 nov. 2019.

UNHCR. **Figures at a Glance**. 2019. Disponível em: <https://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html>. Acesso em: 01 nov. 2019.

VALOURA, L. DE C. Paulo Freire: o educador brasileiro autor do termo Empoderamento, em seu sentido transformador. *In*: M. Schiavo (Ed.). [Social residence: Na innovative program by Comunicarte - social responsibility agency]. **Residência social: Um programa inovador da Comunicarte - agência de responsabilidade social** (pp. 141-155). Rio de Janeiro: Comunicarte, 2011.

---

## INFORMAÇÕES DAS AUTORAS

### **Elisa de Carvalho**

Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública (PPGPGP) da Universidade Tecnológica Federal do Paraná.

E-mail: [lisacris@gmail.com](mailto:lisacris@gmail.com)

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-0348-6125>

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1124558185002310>

### **Elisa Perelles**

Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública (PPGPGP) da Universidade Tecnológica Federal do Paraná.

E-mail: [elisaperelles@gmail.com](mailto:elisaperelles@gmail.com)

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-5022-7938>

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5776239874517548>

### **Maria Lucia Figueiredo Gomes de Meza**

Doutora em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Federal do Paraná (UFPR), Diretora de Relações Empresariais e Comunitárias da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), Coordenadora do Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal e Professora da UTFPR, atuando no Mestrado e Doutorado Profissional em Planejamento e Governança Pública e no Mestrado em Administração.

E-mail: [malumeza2@gmail.com](mailto:malumeza2@gmail.com)

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1875-5140>

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3634990002513047>

---

Recebido em: 08/10/2020

Aceito em: 06/04/2021



## O PRONAF ENQUANTO POLÍTICA PÚBLICA SOCIAL NO CONTEXTO DO COOPERATIVISMO DE CRÉDITO RURAL E SOLIDÁRIO

**Pronaf as a social public policy in the context of rural and solidary credit cooperativism**

<http://doi.org/10.17648/revistaterritorialidades-v1n2-3>

### RESUMO

As políticas de crédito rurais foram criadas com base em movimentos políticos e reivindicatórios de agricultores familiares materializadas pelo Pronaf em 1996 e pelas Cooperativas de Crédito Rurais com Interação Solidária (CCRS). Nesse contexto, o presente artigo objetiva desvelar o papel do cooperativismo de crédito solidário para os agricultores familiares a partir da política pública de âmbito social – o Pronaf. O embasamento metodológico partiu de uma revisão de literatura com esforço de entender a correlação entre a política social e sua inserção na agricultura familiar por meio do Pronaf, com base em dados secundários. Os resultados preliminares apontam um crescimento da participação do cooperativismo de crédito em termos financeiros, mas ainda um tímido crescimento da participação do cooperativismo de crédito solidário como operador do Pronaf, uma contradição quando entendemos que essas instituições financeiras cooperativas foram criadas para atender aos anseios dos agricultores familiares. Além disso, independente de qual instituição opera essa política, existe uma tendência na concentração de crédito em um número limitado de contratos, o que tende a excluir os agricultores de menor renda. No entanto, somente a pesquisa de campo será capaz de trazer respostas concretas a essas inquietações.

**Palavras-chave:** Agricultura familiar. Cooperativismo de crédito solidário. Políticas sociais. Pronaf.

**Daciane de Oliveira Silva**

Universidade Federal do Recôncavo da Bahia

E-mail: [dacianeoliveira@ufrb.edu.br](mailto:dacianeoliveira@ufrb.edu.br)

Orcid: [orcid.org/0000-0001-6919-7479](https://orcid.org/0000-0001-6919-7479)

### ABSTRACT

Rural credit policies were created based on political movements and claims by family farmers materialized by Pronaf in 1996 and by Rural Credit Cooperatives with Solidary Interaction (CCRS). In this context, this article aims to unveil the role of solidary credit cooperativism for family farmers based on a socially oriented public policy - Pronaf. The methodological basis came from a literature review with an effort to better understand the correlation between social policy and its insertion in family farming through Pronaf, based on secondary data. The preliminary results point to an increase in the participation of credit cooperatives in financial terms, but still a modest growth in the participation of solidary credit cooperatives as operators of Pronaf, a contradiction when we understand that these cooperative financial institutions were created to meet the needs of family farmers. In addition, regardless of which institution operates this policy, there is a tendency for credit to be concentrated in a limited number of contracts, which tends to exclude low-income farmers. However, only field research will be able to provide concrete responses to these concerns.

**Keywords:** Family farming. Solidary credit cooperativism. Social policies. Pronaf.

## INTRODUÇÃO

No país, em favor da política desenvolvimentista e de modernização do campo, iniciada na década de 1990, o neoliberalismo promoveu, junto ao Estado, uma redução nos investimentos em políticas públicas para os agricultores em vulnerabilidade social. Em resposta a esse movimento, surgiram movimentos baseados na cooperação que afloraram a partir da necessidade de inclusão social desses agricultores.

As Cooperativas de Crédito Rurais com Interação Solidária (CCRS) foram criadas por iniciativas de agricultores familiares que se uniram para elevar os níveis de capitalização e garantir que suas atividades produtivas pudessem se tornar rentáveis e, de forma mais ampla, melhorar as condições de vida da população do campo, desassistidas pelas políticas governamentais. Portanto, são sociedades de pessoas, sem fins lucrativos, destinadas a prestar serviços financeiros a seus associados e reaplicam a poupança dos associados na própria região, contribuindo para estimular o seu desenvolvimento (BÚRIGO, 2010).

Em 1996, as lutas dos movimentos sociais do campo tiveram como conquista a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), uma política social de crédito rural de caráter compensatório que tem como objetivo a inserção dos agricultores no mercado. E, para além disso, esse programa abriu portas para a construção de outras ações para o desenvolvimento da produção agrícola como a “criação do Seguro da Agricultura Familiar (Seaf-2004) e do Programa de Garantia de Preço da Agricultura Familiar (PGPAF-2006) e a retomada da Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater) pública em anos posteriores” (GRISA; SCHNEIDER, 2015, p. 132).

Em 2006, no primeiro mandato do presidente Lula, em consonância com a ideologia das cooperativas de crédito solidárias, os investimentos no Pronaf foram potencializados. Diferentemente dos bancos tradicionais, o governo entendia que essas instituições financeiras se apresentavam como potenciais de correção dos desvios e desequilíbrios do atual modelo econômico hegemônico, pois conheciam a realidade desses agricultores, levando em consideração a lógica da proximidade e, portanto, poderiam ofertar esse serviço com presteza (BÚRIGO, 2010).

A realidade dessas cooperativas demonstra, segundo as falas de França Filho e Laville (2004), o desafio de um projeto de ação da economia solidária: ao mesmo tempo, política, ao tratar questões de direito, de cidadania e econômica, ao agir no plano de geração de trabalho e renda. Nesse contexto, o presente artigo tem como objetivo desvelar o papel do cooperativismo de crédito solidário para os agricultores familiares, a partir da política pública de âmbito social – o Pronaf.

O embasamento metodológico partiu de uma revisão de literatura com esforço de trazer uma correlação entre a política social, sua inserção na agricultura familiar por meio do Pronaf e como esse programa pode propiciar, em alguma medida, o desenvolvimento do meio rural. Além disso, utilizou-se de dados secundários do Banco Central, obtidos no período de 2013 a 2018, em relação ao volume e valor de recursos liberados para estabelecimentos rurais.

## COMO SURGIRAM AS POLÍTICAS SOCIAIS?

Behring (2000) traz uma discussão que desvela como as políticas sociais surgiram no mundo, associando-as à formação da burguesia a partir do modo de produção e reprodução do capitalismo. A começar pelo momento em que os trabalhadores reconhecem a existência de questões sociais inerentes a esse sistema, eles assumem um papel político e até revolucionário. Como prova disso, a autora destaca a criação das primeiras leis e medidas de proteção social que ocorrem no final do século XIX, principalmente na Alemanha e Inglaterra. Mas, “a generalização de medidas de seguridade social no capitalismo, no entanto, se dará no período pós Segunda Guerra Mundial” (BEHRING, 2000, p. 2).

Pautados no paradigma contratualista, que defende a regulação do mercado pelo Estado, os detentores dos meios de produção atentaram que os trabalhadores precisavam e exigiam condições mínimas para manter a relação entre capital e trabalho menos desigual. Essa situação poderia ser minimizada a partir das políticas sociais.

A tensão permanente entre a organização da defesa da sociedade (que contou com o apoio das classes trabalhadoras) e a regulação dos mercados estruturou as sociedades modernas, tendo nos Estados nacionais modernos a versão institucional dessa regulação e na matriz salarial a norma definidora das condições de identidade e de sociabilidade da classe trabalhadora, base de sua cidadania (IVO, 2004, p. 62).

O constante conflito entre mercado e sociedade trouxe à tona o reconhecimento das questões sociais advindas do capitalismo como modo de produção desigual e, portanto, as políticas sociais surgem inerentes a essas relações. Complementando esse argumento, Esping-Andersen (1991), pai de um dos debates mais atuais e base para as ideias do *welfare state*, trata dos argumentos acerca do relacionamento do Estado com a economia. Para o autor, a origem da política social advém da necessidade de impedir que o capitalismo entrasse em colapso, por meio do modelo da economia política socialdemocrata.

O *welfare state* é uma referência que defende “a política social não apenas como emancipadora, mas como uma pré-condição de eficiência econômica” (ESPING-ANDERSEN, 1991, p.05). Assim, entende-se que a gênese da política social a caracteriza como um fenômeno específico do capitalismo, necessário para sua produção e reprodução, que teve como marco a política do bem-estar social.

O *welfare state* surgiu na Europa, com o esgotamento da política do liberalismo, que não consegue cumprir o prometido – manter o equilíbrio econômico, no qual a economia é auto-regulável. Nesse contexto, a crise de 1929 mostrou a necessidade de repensar a operação dessa política e o Estado passou a interferir na economia. Essa interferência se materializou por meio da administração e pacificação de conflitos inerentes ao capitalismo e, em alguma medida, buscou garantir os padrões mínimos de segurança social, mas mantendo as necessidades do capital hegemônico. Esping-Andersen (1991) o define inicialmente como a responsabilidade estatal no sentido de garantir o bem-estar básico dos cidadãos, sem avaliar se existe emancipação, se ajudam a legitimar o sistema, se contradizem ou ajudam o mercado.

O Estado atua em três frentes: a maioria das atividades rotineiras devem ser voltadas para as necessidades do bem-estar das famílias; uma atuação pontual, onde o estado se posiciona no momento em que a família ou o mercado são insuficientes, com atendimento restrito a grupos sociais marginais e, a última, uma abordagem que contempla a população como um todo, com caráter universalista e se posiciona com um compromisso institucionalizado com o bem-estar social (ESPING-ANDERSEN, 1991).

Na realidade, entende-se que é um desafio a tentativa de trazer um embasamento teórico que aborde a “complexidade acerca das políticas sociais como uma unidade contraditória que expressa uma coalizão instável entre acumulação e equidade” (PEREIRA, SILVA, PATRIOTA, 2006, p. 6). Por isso, Esping-Andersen (1991, p. 17) amplia o conceito do termo *welfare state* para, além de abordar as garantias de direitos sociais, sustentar que devemos compreendê-lo a partir de “como as atividades estatais se entrelaçam com o papel do mercado e da família em termos de provisão social”.

Alicerçados na lógica do Estado como garantidor dos direitos sociais, os neoliberais atribuíram a crise de 1970 “ao poder excessivo dos sindicatos, com sua pressão sobre os salários e os gastos sociais do Estado, o que estimula a destruição dos níveis de lucro das empresas e a inflação; ou seja, a crise é um resultado do keynesianismo<sup>1</sup> e do *welfare state*” (BEHRING, 2000, p.

<sup>1</sup>Keynes criou uma teoria econômica a partir da intervenção do Estado na economia por meio de medidas econômicas e sociais. Isso se deu alicerçado em diagnósticos e instrumentos com o intuito de promover o aumento da eficiência da economia que deveria oferecer bem-estar a todos. Para tanto, defendeu como ponto de chegada o liberalismo político

p. 12). A autora ainda afirma que “as despesas de manutenção da regulação do mercado colocam em crise, também, a política social” (p. 21).

Portanto, a saída do Estado como agente mediador promoveu, no fim dos anos 90, o aumento do desemprego e da desigualdade social no mundo, ao lado de uma grande concentração de renda, o que exigiria o aumento dos gastos sociais, fato que não aconteceu.

Assim, podemos fazer uma reflexão mais crítica sobre o papel do Estado na elaboração de políticas sociais. A existência ou não de políticas sociais, ou como elas se configuram, decorre de uma luta de classe, na qual o Estado atua conforme o nível desse conflito. A depender do país, dos contextos cultural, econômico, histórico e político esse *modus operandi* toma formas distintas.

### **Políticas sociais no Brasil: relatos preliminares**

No Brasil, o neoliberalismo foi marcado por uma chegada tardia, o que tem relação com a força do processo de redemocratização materializada na Constituição de 1988. Esse marco “deu vida a uma nova consciência civil que, superou os localismos das estruturas de poder político, reforçando uma conjunção entre povo e elites, projetando em ambos a representação de uma Nação numa sólida articulação entre sociedade e política” (IVO, 2001, p. 86). Prova disso é a inserção do conceito de seguridade social nessa Constituição, também influenciada pelo movimento do welfare state na Europa.

Este quadro constitucional inovou o tratamento da política social como política de inclusão social de caráter universalista e de extensão dos direitos sociais às camadas mais pobres da população, associadas ao resgate da cidadania e à sua universalização, sob a égide da Seguridade Social (IVO, 2004, p. 59).

Portanto, a inclusão da seguridade social na Carta Magna de 1988 representa a primeira etapa das relações entre Estado e sociedade acerca de políticas sociais, período compreendido entre 1970-1980, caracterizado pela luta dos cidadãos em prol de seus direitos impulsionados pelo novo sindicalismo e movimentos sociais. Na década de 1990, o Estado intervém, autoritariamente, cumprindo uma agenda de reformas que englobou ajustes fiscais e redução de participação em agendas sociais: nesse momento, a democracia também demonstra suas contradições, ao invés de promover uma maior inclusão, faz o inverso – a exclusão.

No final da década de 1990, o Estado, comandado pelo neoliberalismo, considera a estabilização como insuficiente e promove o rompimento entre a articulação emprego e proteção social, extinguindo o Estado Social e instaura um momento de desmonte dos direitos sociais, substituindo-os por programas estratégicos de caráter compensatório da assistência, focalizados na linha da pobreza e, nesse contexto, as organizações do Terceiro Setor começam a atuar nesses programas. Essa atuação focada em restrições aos gastos sociais “se contrapõe no sentido mais amplo da justiça redistributiva e de responsabilidade pública” (IVO, 2004, p.59).

Theodoro e Delgado (2003) também corroboram com Ivo (2004) sobre a postura do Estado em relação aos gastos sociais e à ação da política social apenas focalizada na pobreza e aponta a questão financeira, ao transferir o debate da política social da ótica do direito para uma ótica do gasto social. Nesse contexto, as questões sociais passam a ser discutidas e operacionalizadas somente no âmbito da política social, o que mostra o descompromisso da ação pública com um projeto de inclusão social mais amplo.

---

(democracia e plena liberdade) associado ao bem-estar material para todos (SICSÚ, 2020). “O Keynesianismo forneceu os fundamentos ideológicos e políticos para o compromisso da democracia capitalista. Ele manteve a expectativa de que o Estado poderia harmonizar a propriedade privada dos meios de produção com a gestão democrática da economia” (PRZEWORSKI; WALLERSTEIN, 1982, p. 5).

Por trás do discurso da focalização da política social existe “a escolha pública eficiente”, na qual o Estado aponta quatro premissas que explicam sua restrição, mas que Theodoro e Delgado (2003) questionam: 1) os recursos destinados à política social são suficientes – esse discurso é equivocado, pois a Carta Magna previa aumento gradativo, longe dos mecanismos de transferência de renda para os pobres; 2) política social como focalização na pobreza – com essa lógica, a perpetuação da pobreza torna-se um pressuposto lógico e o abandono do projeto de efetivo combate à pobreza e de construção de um sistema amplo de proteção social; 3) a questão social é um problema técnico – ao destituir quase-pobres de direitos, pode-se levá-los, num segundo momento, à condição de pobres e esse embate de pobres desprotegidos comparado com aqueles um pouco menos pobres é perverso; 4) a política social como paliativo das imprecisões do mercado – mostra que essa postura possui cunho neoliberal, a favor das demandas do capital.

Em termos trabalhistas, a política social implementada pelo neoliberalismo é reconhecida pela implantação de políticas de desregulamentação e flexibilização contratual que aguçaram a ação do trabalho por conta própria e o trabalho informal, em condições de alto desemprego, fato que também aprofunda a mercantilização da vida das pessoas (FILGUEIRA, 2015).

Ademais, as políticas sociais focalizadas restringem a ação do Estado e quebram a perspectiva universalista e inclusiva conquistada pela Constituição de 1988. Para Theodoro e Delgado (2003, p.126) “usar a restrição fiscal como pano de fundo do debate social é, no limite, tentar desvincular a política social da questão distributiva, seu cerne histórico inelutável”. E, para além disso, essa postura do Estado tende a reforçar a sua ação em prol dos interesses do neoliberalismo em detrimentos da inclusão e proteção social da população.

### **A criação da política do Pronaf para a agricultura familiar**

Segundo o Censo Agropecuário (2017), a agricultura familiar brasileira representa 77% dos estabelecimentos é, responsável por 67% do total de pessoas ocupadas no campo e por 23% do total da produção dos estabelecimentos. Mesmo com esse nível de importância, desde o período colonial, essa atividade econômica foi marginalizada e esquecida pelas políticas governamentais e a luta pela terra surgiu ao lado de outras que pregavam a abolição da escravatura, mas nenhuma organização sindical, ou outro tipo, conseguiu ser mais forte que a burguesia agrária.

Somente em 1944, o presidente Getúlio Vargas autorizou legalmente a constituição de sindicatos agrícolas e rurais, mas, não foi objeto de regulamentação efetiva e essas instituições começaram a atuar na ilegalidade. Em 1953, foi realizada a primeira Conferência de Trabalhadores Agrícolas e, em 1963, constituiu-se a Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (Contag), que teve sua ação reprimida pelo golpe de Estado de 1964 (ALMEIDA, 2009).

Na ditadura militar, o contexto político e institucional não deu espaço, na arena pública, para os agricultores discutirem e construïrem junto ao poder público políticas agrícolas, mesmo com a Lei 4.504/1964, instituidora do Estatuto da Terra, que objetivava promover o ordenamento agrário via Reforma Agrária, priorizando a constituição de propriedades familiares, conforme seu art. 4º, II:

Imóvel rural que, direta e pessoalmente explorado pelo agricultor e sua família, lhes absorva toda força de trabalho, garantindo-lhes a subsistência e o progresso social e econômico, com área máxima fixada em cada região e tipo de exploração, e eventualmente trabalho com a ajuda de terceiros (BRASIL, 1964).

Apesar de essa lei ter demonstrado prioridade aos agricultores familiares no acesso à terra, na prática, a exclusão tornou-se uma realidade. Essa mesma situação também foi

reproduzida com a Revolução Verde em meados da década 1970. O Estado criou políticas de acesso à financiamento e assistência técnica para beneficiar médios e grandes produtores rurais no que se refere à modernização das atividades agrícolas, um modelo agrícola excludente. “Mediante esse processo, o meio rural é invisibilizado como espaço de vida e passa a ser representado majoritariamente como substrato para a produção de mercadorias agrícolas” (FLEURY, 2009, p.64).

No cenário de exclusão, no final dos anos 1970, torna-se uma realidade a exigência, por parte dos atores do meio rural, da criação, pelo Estado, de políticas direcionadas ao atendimento de suas necessidades que, diante das instabilidades climáticas e de mercado, precisavam da ação governamental no sentido de criar estratégias para a estabilização de sua renda. Almeida (2002) aponta que, em 1979, com a atuação da Contag, em seu terceiro congresso, reforçou sua estrutura e passou a contar com aproximadamente 2.000 sindicatos e 20 federações estaduais. Além disso, outras mobilizações de âmbito mais gerais começaram a aflorar em todo o país.

Um novo tipo de mobilizações e de reivindicações sociais ligadas desta vez a novas bandeiras de lutas, como pela cidadania, pela democracia, pela liberdade e pela autonomia sindical, por uma assistência social, por uma política adequada de preços mínimos agrícolas[...] as frentes de luta vão abrir, passando os movimentos a não mais visarem especificamente à questão da terra, reservando, no entanto, a essas formas de luta um espaço político importante nos anos oitenta e noventa (ALMEIDA, 2002, p. 55).

Os agricultores familiares começaram a se mobilizar por meio de movimentos sociais, os sindicatos ganharam forma de reivindicação de direitos e “projetaram-se no cenário político, deixaram suas marcas em importantes conquistas na Constituição de 1988 e se traduziram em espaços plurais de representação de atores coletivos” (PICOLOTTO, 2011, p. 306). A redemocratização, junto com o movimento do *welfare state* na Europa, tornaram-se terrenos férteis para o fortalecimento das conquistas do meio rural.

Em maio de 1995, num grande ato unificado chamado “Grito da Terra Brasil”, os movimentos do campo pressionaram a criação de um crédito rural diferenciado para os agricultores em regime de economia familiar, apostando que isso poderia desencadear a conquista de outras políticas (FAO, 2016, p.54).

Naquela época, as políticas governamentais não atendiam às necessidades de crédito da agricultura familiar. Ao buscar os bancos convencionais, a burocracia e as altas taxas de juros os impediam de acessá-los. Assim, a pressão social desse ato, junto com a crítica aos efeitos excludentes e concentradores de terra e renda, no que se refere ao modelo de modernização da agricultura, promoveu mobilizações. Essas, foram constituídas por movimentos populares do campo, como os representados pela Contag.

O efeito das mobilizações por todo o país culminou na criação, pelo Estado, em 1996, do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), a primeira política pública social<sup>2</sup> direcionada aos agricultores familiares e um dos mais importantes programas sociais. Em 2006, outra conquista para os povos do campo trata da regulamentação da Lei 11.326, que reconhece o agricultor familiar<sup>3</sup> como categoria social, produtiva e prevê a inserção dessa profissão no mundo do trabalho.

---

<sup>2</sup> Em consonância com Frey (2000), que defende a existência de campos específicos de políticas públicas como as políticas econômicas, financeiras, tecnológicas, sociais ou ambientais. Nesse contexto, consideramos a agricultura familiar como parte da política social.

<sup>3</sup> Art. 3o Para os efeitos desta Lei, considera-se agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos: I - não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais; II - utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; III - tenha renda familiar predominantemente originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento ou empreendimento; IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família.

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) destina-se a estimular a geração de renda e melhorar o uso da mão de obra familiar, por meio do financiamento de atividades e serviços rurais agropecuários e não agropecuários desenvolvidos em estabelecimento rural ou em áreas comunitárias próximas. (BACEN, 2012, p. 2).

O primeiro desafio para a operacionalização do Pronaf foi criar um instrumento de identificação do agricultor familiar – a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), o que serviu de direcionamento das linhas de crédito conforme a realidade dos agricultores. A contar dessa iniciativa, os agricultores, individualmente ou em suas organizações econômicas, começaram a ter acesso a uma linha de crédito específica, com operações de custeio e investimento. As atividades a serem financiadas devem ser detalhadas em proposta simplificada ou num projeto técnico para avaliação do agente financeiro para a concessão de crédito.

Depois de vários debates com os movimentos sociais do campo, o desenho normativo do Pronaf precisou sofrer alterações, principalmente em relação à “diversidade socioeconômica da agricultura familiar, culminando na criação de grupos e linhas direcionadas aos agricultores mais descapitalizados ou em situação de vulnerabilidade social” (GRISA, SCHNEIDER, 2015, p.135). Como exemplo temos o “Pronafinho”, criado em 1997, e o grupo B, em 1999.

Gradativamente essa política foi sendo ampliada. Conforme dados da FAO (2016), no período 2015/2016 existem várias linhas do Pronaf – investimento, microcrédito produtivo rural, produtivo orientado, indústria, agroindústria, custeio agroindústria familiar, cotas partes, semiárido, mulher, jovem agroecologia, eco e crédito para beneficiários do programa de reforma agrária e do crédito fundiário.

Dados oficiais do governo, via Banco Central, mostram a ascensão e queda dos investimentos no Pronaf ao longo dos anos. Para tanto, trouxemos, sucintamente, dados referentes a valores e número de contratos nas diversas modalidades dessa política. A Tabela 1 mostra claramente que, desde 2014, houve quedas no número de contratos. Com a mudança de presidência assumida por Michel Temer, em meados de 2016, essa queda se acentuou para 54%, mas, no ano subsequente, apresentou um aumento de 26%, que não foi capaz de atingir o patamar dos anos anteriores.

Considerando o período de análise (2013-2018), os dados referentes aos valores acessados apresentaram uma pequena variação de 16%, mas, por conta de uma redução brusca no número total de contratos (-50%), a média por contrato no período analisado foi de 41%. Esse resultado mostrou indícios de concentração de empréstimos a um número mais restrito de estabelecimentos, influenciado, principalmente, pela queda do número de contratos em 2017.

**Tabela 1 - Contratos do Pronaf com cooperativas de crédito - 2013 a 2018**

Ano	Nº total de contratos	% Variação	Valor total de crédito acessado (RS)	% Variação	Média de crédito (RS) por contrato	% Variação
2013	1.988.525		19.947.948.003,38		10.031,53	
2014	1.818.298	-9%	24.684.232.557,59	19%	13.575,46	26%
2015	1.697.659	-7%	21.746.696.303,59	-14%	12.809,81	-6%
2016	1.619.571	-5%	22.298.404.409,04	2%	13.768,09	7%
2017	1.049.414	-54%	21.214.496.876,81	-5%	20.215,56	32%
2018	1.417.181	26%	24.360.905.161,36	13%	17.189,69	-18%
<b>TOTAL</b>	<b>9.590.648</b>	<b>-50%</b>	<b>134.252.683.311,77</b>	<b>16%</b>	<b>14.598,36</b>	<b>41%</b>

Fonte: Adaptado dos dados Pronaf- Banco Central (2019).

Uma brusca redução do número de contratos a partir de 2017 provocou uma variação negativa de 50% entre 2013 e 2018 e um aumento da média de crédito por contratos de 41%, enquanto houve uma baixa variação nos valores totais de crédito acessado (16%) no mesmo

período. Para além da pesquisa de campo, para compreender esse resultado, levantamos os dados do Bacen analisados no estudo de Baccarrin e Oliveira (2021) a respeito da atuação do Pronaf no país (1999-2019) em relação ao limite de renda anual e por tipo de grupo (B, C, D, E)<sup>4</sup> (Tabela 2).

**Tabela 2** - Valores de limite de renda anual (mil reais) por grupo de agricultores

Safra	B	C	D	E
1999/00	1,5	8	27,5	
2004/04	2	14	40	
2004/05	2	16	45	
2008/09	5		110 (Grupo V)	
2011/12	6		110 (220 alguns produtos*)	
2012/13	10		160 (220 alguns produtos*)	
2013/14	20		360	
2015/16	20		360	
2017/18	23		360	

Fonte: Adaptado de Baccarrin e Oliveira (2021) conforme dados do Bacen (2020).

\* Arroz, feijão, milho, soja, trigo e bovinocultura de corte.

Conforme os dados, houve um aumento na participação de agricultores mais capitalizados e, segundo Baccarin e Oliveira (2021), essa consequência se deu a partir dos seguintes motivos:

1. Na safra de 2004/05, criaram o grupo E, com maior renda;
2. Em 2008/09, os grupos C, D e E foram unificados e inseridos no grupo V, com ampliação da renda para R\$ 110 mil, denominado de Pronaf Mais Alimentos. Esse aumento objetivou a modernização dos estabelecimentos agropecuários por meio da aquisição de máquinas e equipamentos;
3. Na safra de 2013/14, a renda para ser habilitado no acesso ao Pronaf foi ampliada para R\$ 360 mil;
4. Na safra de 2017/18, o limite de crédito liberado para custeio passou a ser R\$ 250 mil.

Assim, o aumento da participação de agricultores com rendas mais elevadas, considerando-se as mudanças nas normas de acesso ao público do Pronaf, pode ter contribuído para uma redução de 50% no número de contratos entre 2013-2018 e um aumento de 41% na média de concentração nos valores de crédito acessados pelos estabelecimentos.

Apesar dos avanços, o Pronaf sofreu várias críticas principalmente pela falta de tradição e de interesse de bancos convencionais em atender ao público menos capitalizado. Segundo Búrigo (2010), no Sul, esse programa se consolidou mais facilmente devido a uma maior integração desses com o mercado, principalmente com relação ao acesso a uma estrutura de Assistência Técnica e pela pressão dos movimentos sociais ao exigir, junto ao governo e aos bancos, a presença de uma rede bancária e de cooperativas de crédito com maior capilaridade.

Como os bancos, em sua maioria, não demonstraram interesse em atender ao público do Pronaf, as cooperativas de crédito, inclusive as que constituem a vertente solidária, criadas nos movimentos rurais, encontram um ambiente favorável para se consolidarem no mercado de finanças para os agricultores familiares.

<sup>4</sup> No grupo B se enquadram os agricultores com renda bruta anual de até R\$ 23 mil; os grupos C, D e E durou até a safra de 2004/05, haja visto que a partir do período de 2008/09 se uniram e formaram o grupo V. Esse grupo contempla os agricultores familiares com renda familiar anual de até R\$ 360 mil. Deste modo, atualmente o Pronaf contempla apenas os grupos B e V.

## A Inserção do Pronaf no cooperativismo de crédito rural com interação solidária

Segundo o Anuário do Cooperativismo Brasileiro (2018), as cooperativas de crédito são as únicas instituições financeiras presentes em todos os municípios brasileiros, por meio de sede ou postos de atendimento. Esses números mostram que esses agentes apresentam potencial para gerar desenvolvimento econômico e social.

No país existem vários sistemas cooperativistas de crédito materializados por distintas inspirações e diferenças em relação à concepção ideológica, arranjo institucional e modelos gerenciais. Essas experiências foram classificadas considerando a origem, dividindo-as entre a vertente pioneira e a vertente solidária. A primeira nasceu com a lei do cooperativismo, que instituiu a Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB)<sup>5</sup> como órgão representativo do cooperativismo nacional, mas, para deputados e senadores do Partido dos Trabalhadores (PT) e Movimento dos Sem Terra (MST), essa entidade é ilegítima e representava o governo militar (PINHO, 2004).

A vertente solidária nasceu no meio rural, em setores social e economicamente marginalizados, no início dos anos 1990 e se fortaleceu com a criação, em 2003, da Senaes<sup>6</sup> Secretaria Nacional de Economia Solidária. Ao se intitular como solidárias, marcaram um campo político de articulação e, ao mesmo tempo, pretenderam sinalizar um conjunto de procedimentos que norteavam o funcionamento dessas organizações. Essa articulação emergiu no sentido de organizar a economia local, por meio da captação de recursos e acesso ao crédito, buscando resolver os problemas a partir das necessidades da própria comunidade.

Historicamente, como resultado da exclusão de políticas governamentais, idealizadas apenas para atender aos produtores de maior porte, as Cooperativas de Crédito Rurais Solidárias são o resultado de mobilizações comunitárias que visam construir um conjunto de serviços financeiros adaptáveis à realidade dos excluídos.

Segundo Búrigo (2010), uma das possíveis causas das exclusões social e financeira encontra-se associada à inexistência de Organizações Financeiras Locais (OFL) que possam, em alguma medida, conhecer as necessidades de seus clientes dentro de uma lógica de proximidade. Assim, com o propósito de preencher essa lacuna, surgiram as Cooperativas de Crédito Rurais com Interação Solidária (CCRS) que atuam nos territórios com o esforço de responder às demandas financeiras dos mais pobres.

Ao contrário da bancarização, que defende o direcionamento do crédito para o consumo sem o aumento da massa salarial, o cooperativismo de crédito, por meio da relevante missão de reter poupança popular e conceder empréstimos, tem potencial para dar resposta social, política e econômica às demandas territoriais em nome de seus cooperados (BÚRIGO, 2010). Com o intuito de proteger o capital social dos associados e a sustentabilidade dessas cooperativas, essas são regulamentadas e fiscalizadas pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) e pelo Banco Central e são gerenciadas por modelos de governança que se desenham de acordo com as singularidades de cada tipo de organização.

Em 2003, por meio da Resolução 3.106, o Banco Central liberou a criação de cooperativas de livre admissão, que autoriza essas organizações cooperativas financeiras a operar com diversos público-alvo. Esse fato representou um novo capítulo na história das cooperativas de crédito no Brasil.

No caso do cooperativismo de crédito tradicional, além de viabilizar a ampliação do público-alvo, propiciou aglutinar clientes com bom poder aquisitivo. Diferentemente desses segmentos verticalizados, as cooperativas de crédito solidárias, por serem oriundas de

<sup>5</sup> Criada em 1969, a OCB é uma entidade que representa o cooperativismo brasileiro ofertando as cooperativas associadas serviços de consultoria em gestão e educação.

<sup>6</sup> Em 2016, Michel Temer, ao assumir a Presidência da República, rebaixou a Senaes a uma subsecretaria de Economia Solidária ainda dentro do Ministério do Trabalho e Emprego e em 2019, no governo de Jair Bolsonaro, a Senaes foi extinta.

movimentos sociais e sindicais, alijadas das principais políticas de crédito e assistência rural, buscaram atender aos agricultores familiares. Essas cooperativas encontraram, no primeiro mandato do governo Lula, apoio para ampliar sua atuação, a partir de uma nova articulação entre o extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário e o Banco Central.

Nesse contexto, as cooperativas de crédito solidárias brotaram de grupos sociais nos quais os atos políticos precederam os atos econômicos, surgiram para atender às necessidades de capital e tecnologia dos excluídos. Portanto, são instituições que, em seu cerne, representam os agricultores, o que facilitou o acesso dessa categoria social ao Pronaf. Além desse financiamento, o agricultor pode ter acesso a outros produtos financeiros, de acordo com suas necessidades (BÚRIGO, 2010).

Dentre as diversas experiências do cooperativismo de crédito solidário, trataremos rapidamente das duas mais antigas – o Sistema Cresol e o Sistema Ascoob. A fundadora, Sistema das Cooperativas de Crédito Rural com Interação Solidária (Cresol) iniciou sua caminhada em 1996, por agricultores familiares e assentados da reforma agrária do Sul e Sudeste, mais precisamente as famílias ligadas à economia solidária, que, por apresentarem dificuldade em acessar crédito, criaram um fundo rotativo<sup>7</sup> em 1995.

A partir de 2004, no primeiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva, inicia-se a parceria do Sistema Cresol com os movimentos sociais, concretizada por meio da capacitação e da assistência técnica via acordos com o antigo Ministério do Desenvolvimento Agrário. Um dos indutores desse avanço foi concretizado pelo acesso a recursos do Pronaf para concessão de crédito aos agricultores. Em sequência, a articulação entre esse sistema e o governo se prolongou, com o apoio de entidades de assessoria, alinhadas à Associação Nacional do Cooperativismo de Crédito de Economia Familiar e Solidária (Ancosol)<sup>8</sup>. Essas iniciativas foram cruciais para o crescimento do cooperativismo de crédito solidário.

Na Bahia, não foi diferente, o ramo crédito iniciou sua atuação em 1999, a partir da criação da Associação das Cooperativas de Apoio a Economia Familiar (Ascoob) com o apoio do Movimento de Ação Comunitária (MOC), Associação de Pequenos Agricultores do Estado da Bahia (Apaeb) e sindicatos rurais. A maioria de suas cooperativas são localizadas no Território do Sisal, uma região marcada por fortes estiagens, baixos Índices de Desenvolvimento Humano e onde as relações financeiras informais são muito frequentes. Com o objetivo de formalizar uma relação com o Banco Central, em 2008, surgiu a Ascoob Central com a missão de organizar, coordenar e fomentar o cooperativismo de crédito, por meio de supervisão, auditorias, gestão e controle, dando maior credibilidade ao sistema. Segundo Búrigo (2010), as operações do Sistema Ascoob com o Pronaf começaram a ter valores consideráveis a partir de 2006, com a intervenção da Ancosol.

Contrastando com os dados do Pronaf operacionalizados por todas as instituições financeiras, descritos na tabela 1, no cooperativismo de crédito solidário houve um aumento em valores e em número de operações, mas, considerando a média por contrato, existe uma tendência à concentração desses recursos, apresentado na tabela como média valor por contrato (R\$) conforme tabela 3.

---

<sup>7</sup> Organizações informais de crédito criadas no meio rural para dar condições de acesso a financiamento a agricultores familiares. Segundo Barreto (2016, p.101) “a metodologia de fundo rotativo solidário mobiliza recursos monetários e não monetários por meio de um sistema de créditos e débitos alimentado e gerido de modo compartilhado por seus apoiadores, executores e beneficiários”.

<sup>8</sup> Em 2008, a Ancosol constituiu a Confederação Nacional das Cooperativas de Crédito de Economia Solidária (Confesol). Em termos legais é uma cooperativa de terceiro grau criada pelas centrais de crédito com o objetivo de aumentar a capacidade operacional e o poder de representação dos sistemas solidários (BÚRIGO, 2010). Em 2016, após oito anos de atuação para organizar e qualificar os serviços prestados aos sistemas associados, a Confesol tornou-se Cresol Confederação. Esta mudança alinhou-se à comemoração dos 20 anos da Cresol, tendo em vista que esta instituição representa mais de 97% da Confederação (SITE CRESOL, CONFEDERAÇÃO).

**Tabela 3** - Dados Pronaf via cooperativismo de crédito solidário - 2013 a 2018

Ano	Nº	Variação %	Valor total de crédito acessado (R\$)	Variação %	Média valor por contrato (R\$)	Variação %
	total de contratos					
2013	28.902	-	426.743.949,88	-	14.765,20	-
2014	27.960	-3,37%	456.122.811,66	6,40%	16.313,41	9,50%
2015	29.526	5,30%	534.252.142,32	14,60%	18.094,29	9,80%
2016	33.315	11,37%	787.037.103,50	32,10%	23.624,11	23,40%
2017	36.532	8,81%	848.986.850,81	7,30%	23.239,54	-1,70%
2018	39.454	7,41%	1.075.254.286,66	21,04%	27.253,37	15%
<b>TOTAL</b>	<b>195.689</b>	<b>29,50%</b>	<b>4.128.397.145,00</b>	<b>81,50%</b>	<b>123.289,92</b>	<b>55,80%</b>

Fonte: Adaptado de dados do Banco Central-Pronaf (2019).

Ao considerarmos os valores totais liberados pelo cooperativismo de crédito no período de 2013 a 2018, observou-se, na tabela 3, que o número total de contratos cresceu apenas 29,5% se comparado com o aumento de 81,5% nos valores de crédito acessados pelos estabelecimentos. Essa discrepância também explica a concentração maior de recursos (aumento de 55,8%) em um número limitado de contratos. Assim, elaboramos a tabela 4 com o objetivo de confrontarmos os dados das tabelas 1 e 3.

**Tabela 4** - Comparativo Pronaf total de instituições x Pronaf cooperativas de crédito

2013/2018	% Variação- Nº total de contratos	% Variação- Valor total de crédito acessado (R\$)	% Variação- Média de crédito por contrato (R\$)
Pronaf Total	-50%	16%	41%
Pronaf CCRS	29,5%	81,5%	55,8%

Fonte: Elaboração própria (2020).

Esse comparativo reforça que, em todas as variáveis, o cooperativismo de crédito solidário obteve um percentual de variação positivo, principalmente nos valores totais de crédito acessado (81,5%), em comparação com um aumento significativamente menor do número de contratos, o que interferiu no aumento na média de crédito por contrato (55,8%). Essa tabela, em contraponto com a tabela 3, deixa uma indagação a ser respondida na pesquisa de campo, a respeito dos grupos e valores atendidos por essas cooperativas, já que a concentração de crédito em um número limitado de contrato tende a excluir os agricultores de menor renda.

Além de outros motivos que somente os dados empíricos poderão desvelar, podemos supor que a não filiação dessas cooperativas à Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB)<sup>9</sup> as tornaram desarticuladas perante as esferas estadual e federal e, portanto, não dispõem de apoio suficiente para ter acesso a uma participação mais maciça nos recursos do Pronaf e outras políticas governamentais, conforme tabela 5.

A existência de duas vertentes do cooperativismo de crédito também pode corroborar com o resultado desses números, que contribui, de alguma forma, para entendermos as diferenças de acesso a crédito entre produtores rurais e agricultores familiares. Para Pinho (2004) e Cazella e Berriet-Sollic (2010), as cooperativas pioneiras, em sua maioria, surgiram a partir das demandas de médios e grandes produtores rurais apoiados por grandes cooperativas de produtores agropecuários. Por outro lado, um sistema cooperativo de crédito solidário que emergiu a partir de agricultores familiares advindos de movimentos sindicais e do campo.

<sup>9</sup> Em abril de 2020, a OCB formaliza o ingresso da Cresol no sistema, que diante de mudanças estruturais no mercado financeiro, busca em alguma medida fortalecer o crédito cooperativo solidário.

Esses números mostram como as políticas de acesso para os agricultores, principalmente aqueles sócios de cooperativas de crédito solidárias, precisam ter o acesso facilitado ao Pronaf, um programa criado para o fortalecimento dos povos do meio rural. Ao confrontarmos com os valores da tabela 2, que desvela os valores limites de renda anual por grupo, infelizmente percebemos que o grupo B, os mais necessitados por crédito e, em grande parte, sócios das cooperativas de crédito solidárias, foram os menos beneficiados com essa política. Infelizmente o Pronaf tem uma tendência a beneficiar os médios e grandes produtores, em sua maioria, associados do cooperativismo de crédito pioneiro, fato corroborado com os dados da tabela 5.

**Tabela 5 - Participação das vertentes do cooperativismo de crédito no Pronaf**

Tipo/ Ano	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Vertente Solidária	17,06%	14,99%	16,33%	19,58%	17,59%	19,20%
Vertente Pioneira	82,94%	85,01%	83,67%	80,42%	82,41%	80,80%

Fonte: Adaptado de dados do Banco Central-Pronaf (2019).

Para além das políticas de âmbito federal, de modo geral, as cooperativas ampliam sua atuação por meio de parcerias com organizações coletivas, governos (esferas estadual e municipal) e ofertam linhas de crédito próprias, que, apesar de não serem suficientes para atender à demanda, ajudam a capitalizar os agricultores familiares. Nesse contexto, esses dados secundários precisam ser melhor explorados, por meio de pesquisa de campo na Cresol Confederação, um dos objetivos da tese de doutorado da autora desse artigo.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O histórico de políticas implementadas para a agricultura brasileira, em sua maioria, foi de cima para baixo e em benefício dos médios e grandes produtores rurais. O esquecimento da classe rural menos abastada gerou um processo de mobilizações e de lutas dos povos do campo para acesso a políticas públicas direcionadas para suas necessidades. Com a redemocratização e o movimento do *welfare state*, as reivindicações tornaram-se mais empoderadas e legitimadas.

Como o resultado dessas mobilizações e com o intuito de minimizar as desigualdades promovidas pelo capitalismo, no que se refere ao crédito para agricultores familiares, o Pronaf, mesmo sendo uma política social focalizada, desde 1996, em alguma medida vem contribuindo para a geração de renda de milhares de famílias.

As mudanças nas diretrizes do Pronaf, ao longo dos anos, tendem a explicar uma maior concentração de recursos no grupo de agricultores mais capitalizados (tabela 5). Ademais, considerando os dados das tabelas 1 e 4, o cooperativismo de crédito solidário teve resultados positivos nas variáveis total de contratos, valor de crédito acessado e média por valor de contrato, o que difere dos valores operacionalizados por todas as instituições financeiras que apresentaram uma variação negativa de 50%, fato que também corroborou com o aumento da concentração de crédito, com variação de 41%. Mas, ao considerarmos o histórico de baixo acesso a essa política pública pelo cooperativismo de crédito solidário, o Pronaf, em certa medida, também promoveu o desenvolvimento do cooperativismo de crédito solidário.

Essa postura de concentração dos recursos tende a favorecer ainda mais o desmonte das políticas sociais brasileiras que, gradativamente, vêm perdendo a universalidade e passam a ser focalizadas, mostrando-se a intenção do Estado em mantê-la e, ao mesmo tempo, o desinteresse em um real projeto de inclusão social.

No que se refere à operacionalização dessa política nas cooperativas de crédito solidárias, os dados secundários mostram um aumento ao longo dos anos, mas, quando comparamos com o cooperativismo de crédito pioneiro ou tradicional, esse aumento ainda é muito tímido. Esses dados também confirmam o cenário excludente de acesso a crédito para os agricultores familiares brasileiros, principalmente os mais empobrecidos (grupo B), que, em sua maioria, são alijados de direitos a políticas públicas direcionadas ao seu contexto social.

Uma resposta mais contundente aos dados apresentados pode ser explicitada a partir de estudos empíricos nessas organizações coletivas em relação aos tipos de grupos do Pronaf e os valores acessados por esses grupos, bem como outras informações que justifiquem os dados apresentados. Essa inquietação pretende ser respondida a partir da elaboração da tese de doutorado da autora do presente artigo.

## AGRADECIMENTOS

Esse trabalho só foi possível graças à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado da Bahia (Fapesb), agência que me financia como bolsista de doutorado; à Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB), a instituição em que trabalho, por ter me dado a oportunidade do afastamento das minhas atividades para fazer o doutorado com tranquilidade e em prol da minha formação acadêmica.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Jalcione. **A construção social de uma nova agricultura**: tecnologia agrícola e movimentos sociais no sul do Brasil. 2. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

ANUÁRIO DO COOPERATIVISMO DE CRÉDITO BRASILEIRO – 2018. **Sistema OCB - Núcleo de Informações e de Mercado**, 2019.

BACCARIN, José Giacomo; OLIVEIRA, Josatan Alexandre de. Avaliação da distribuição do Pronaf entre as regiões geográficas do Brasil. **Dossiê Pronaf 25 anos**: histórico, transformações e tendências. Revista Grifós, Unichapecó, v. 30, n 52, p. 114-140, 2021. Disponível em: <https://bell.unochapeco.edu.br/revistas/index.php/grifos/article/view/5477>. Acesso em: 10 de fev. 2020.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Resolução nº 3.106 de 25 de junho de 2003**. Disponível em: [https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/2003/pdf/res\\_3106\\_v1\\_O.pdf](https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/2003/pdf/res_3106_v1_O.pdf). Acesso em: 10 de jul. 2019.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Resolução nº 4.107 de 28 de junho de 2012**. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/htms/normativ/RESOLUCAO4107.pdf>. Acesso em: 05 de jul. 2019.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Quantidade e valores dos contratos por tipo de beneficiário**. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/reportmicrural?path=conteudo%2FMDCR%2FReports%2FqvcTipoBeneficiarioRelat.rdl&nome=Quantidade%20e%20Valor%20dos%20Contratos%20por%20Tipo%20de%20Benefici%C3%A1rio&exibparametros=true&botoesExportar=true>. Acesso em 10 de outubro de 2019.

BARRETO, Simaia Santos. Os fundos rotativos solidários no Brasil: uma perspectiva a partir do mapeamento dos fundos de 2011-2012. *In: Mercado de Trabalho*: conjuntura e análise. IPEA, Brasília, v. 1, p. 102-108, 2016. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/mercadodetrabalho/160509\\_bmt60.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/mercadodetrabalho/160509_bmt60.pdf). Acesso em: 11 de fevereiro de 2021.

BRASIL. **Lei nº 11.326 de 24 de julho de 2006**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/l11326.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11326.htm). Acesso em 11 de outubro de 2019.

BRASIL. **Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm). Acesso em: 12 fev. 2019.

BÚRIGO, Fábio Luiz. **Finanças e solidariedade**: cooperativismo de crédito rural solidário no Brasil. Argos. Chapecó-SC: 2010.

BEHRING, Elaine Rosseti. Fundamentos de Política Social. In: **Abordagem da política social e da cidadania**. Programa de Capacitação Continuada para Assistentes Sociais, Módulo 3, 2000. Disponível em: [http://www.fnepas.org.br/pdf/servico\\_social\\_saude/texto1-1.pdf](http://www.fnepas.org.br/pdf/servico_social_saude/texto1-1.pdf) Acesso em 20 de junho de 2019.

CAZELLA, Ademir Antônio; BERRIET-SOLLIEC, Marielle. O papel das cooperativas de crédito na territorialização das políticas de apoio à agricultura familiar-o caso do movimento cooperativo no estado de Santa Catarina-SC. **Geosul**, Florianópolis, v. 25, n. 50, p. 83-106, julho/dezembro, 2010. Disponível em: <https://lemate.paginas.ufsc.br/files/2015/02/O-papel-das-cooperativas-de-credito.pdf>. Acesso em 03 de fevereiro de 2021.

CENSO AGROPECUÁRIO 2017. Disponível em: [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/3096/agro\\_2017\\_resultados\\_definitivos.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/3096/agro_2017_resultados_definitivos.pdf). Acesso em 21 de fevereiro de 2021.

CRESOL CONFEDERAÇÃO. **Quem somos**: representatividade e compromisso com o cooperativismo de crédito solidário. Disponível em: <http://confesol.com.br/pagina/institucional/conteudo/4-quem-somos/6/5-quem-somos/estab/1/> Acesso em 10 de maio de 2019.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do Welfare State. **Lua Nova**, São Paulo, n. 24, p. 85-116, setembro, 1991. Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64451991000200006](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451991000200006). Acesso em 15 de junho de 2019.

FAO - Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura. **Superação da fome e da pobreza rural**: iniciativas brasileiras, Brasília, 2016.

FILGUEIRA, Fernando. A reforma da proteção social na América Latina: avanços e possibilidades do universalismo. In: Carla Bronzo Fabian Repetto (org.). **Coordenação de Políticas Sociais**: Desafios para a Gestão Pública. Coleção Estudos n. 18, Série Análise, Área: Proteção Social. Cyan, Projectos Editoriales, S.A, Madrid, p. 31-65, 2015. Disponível em: [http://sia.eurosocial-ii.eu/files/docs/1461684875-estudio\\_18\\_portugues\\_final.pdf](http://sia.eurosocial-ii.eu/files/docs/1461684875-estudio_18_portugues_final.pdf). Acesso em 06 de julho de 2019.

FLEURY, Lorena Cândido. Múltiplos olhares, uma questão: repensando a agricultura e o desenvolvimento. In: SOGLIO, Fábio Dal; KUBO, Rumi Regina. **Agricultura e sustentabilidade**; coordenado pela Universidade Aberta do Brasil – UAB/UFRGS e pelo Curso de Graduação Tecnológica – Planejamento e Gestão para o Desenvolvimento Rural da SEAD/UFRGS. Porto Alegre: Editora da UFRGS, p. 65-76, 2009. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/cursopgdr/downloadsSerie/derad008.pdf>. Acesso em 01 de julho de 2019.

FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho de; LAVILLE, Jean-Louis. **A economia solidária**: uma abordagem internacional. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas. **Planejamento e Políticas públicas**, n. 21, p. 211-259, junho, 2000. Disponível em: <http://igepp.com.br/uploads/arquivos/tc-aula05-b-politicaspUBLICAS-frey-fls3-19.pdf>. Acesso em 18 de julho de 2019.

GRISA, Catia; SCHNEIDER, Sergio. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e estado no Brasil. **RESR**, Piracicaba, v. 52, Supl. 1, p. S125-S146, fevereiro, 2015. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-20032014000600007](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032014000600007). Acesso em 05 de julho de 2019.

IVO, Anete Brito Leal. A reconversão do social: dilemas na redistribuição no tratamento focalizado. **São Paulo em Perspectiva**, v.18, n.2, p. 57-67, abril/junho, 2004. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-88392004000200007&script=sci\\_abstract&tlng=es](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-88392004000200007&script=sci_abstract&tlng=es). Acesso em 20 de junho de 2019.

PEREIRA, Jordeana Davi; SILVA, Sheila Suely de Souza; PATRIOTA, Lúcia Maria. Políticas Sociais no Contexto Neoliberal: focalização e desmonte dos direitos. **Qualit@s - Revista Eletrônica**, v.5, n. 3, p. 1-

14, 2006. Disponível em: <http://revista.uepb.edu.br/index.php/%EE%80%80qualitas%EE%80%81/article/viewFile/64/56>. Acesso em 30 de junho de 2019.

PICOLOTTO, Everton Lazaretti. Processos de afirmação dos agricultores familiares como sujeitos de direitos. In: SCHNEIDER, Sérgio; GAZOLLA, Marcio (org.). **Os atores do desenvolvimento rural: perspectivas teóricas e práticas sociais**, p. 305-320. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2011.

PINHO, Diva Benevides. **O cooperativismo no Brasil: da vertente pioneira à vertente solidária**. São Paulo: Ed. Saraiva, 2004.

PRZEWORSKI, Adam; WALLERSTEIN, Michael. Traduzido por Otacilio F. Nunes Junior. O capitalismo democrático na encruzilhada. **Revista Democracia**, julho, 1982.

SECRETARIA ESPECIAL DE AGRICULTURA E DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (SEAD). **Painel de Políticas da Sead**. Disponível em: <http://nead.mda.gov.br/politicas>. Acesso em 07 de julho de 2019.

SICSÚ, João. Luzes e sombras: um olhar de Keynes sobre a esquerda. **São Paulo, Revista de Economia Política**, v. 40, n. 3, p. 532-553, julho/setembro, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rep/v40n3/1809-4538-rep-40-03-532.pdf>. Acesso em 13 de fevereiro de 2021.

THEODORO, M.; DELGADO, G. Política social: universalização ou focalização – subsídios para o debate. Políticas sociais: acompanhamento e análise. **Ipea**, Brasília, n. 7, agosto, 2003. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/4691>. Acesso em 02 de julho de 2019.

---

## INFORMAÇÕES DA AUTORA

### Daciane de Oliveira Silva

Professora do Centro de Ciências Agrárias, Ambientais e Biológicas (CCAAB) da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB) e Doutoranda em Administração pela Universidade Federal da Bahia (UFBA).

E-mail: [dacianeoliveira@ufrb.edu.br](mailto:dacianeoliveira@ufrb.edu.br)

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-6919-7479>

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9525669579408517>

---

Recebido em: 24/11/2020

Aceito em: 06/04/2021



## O PLANEJAMENTO TERRITORIAL DO MUNICÍPIO DE SANTO AMARO DA IMPERATRIZ NA RM DA GRANDE FLORIANÓPOLIS COM A URBANIZAÇÃO DE ÁREAS RURAIS E O MANANCIAL DE ÁGUA

The territorial planning of the municipality of Santo Amaro da Imperatriz in RM of Grande Florianópolis with the urbanization of rural areas and the water source

<http://doi.org/10.17648/revistaterritorialidades-v1n2-4>

**Karina Martins da Cruz**  
Universidade do Extremo Sul Catarinense  
E-mail: karina.cruz@edu.udesc.br  
Orcid: orcid.org/0000-0002-7519-1484

**Isa de Oliveira Rocha**  
Instituto Federal de Santa Catarina  
E-mail: mmoreira@ifsc.edu.br

Orcid: orcid.org/0000-0002-9677-9578  
**Márcio Ricardo Teixeira Moreira**  
Universidade do Estado de Santa Catarina  
E-mail: isa.rocha@udesc.br  
Orcid: orcid.org/0000-0001-9840-0595

### RESUMO

Santo Amaro da Imperatriz (23.245 habitantes, estimativa IBGE 2019) é um município situado na Região Metropolitana da Grande Florianópolis (SC), integrando-se ao aglomerado urbano devido ao processo de conurbação com o município de Palhoça, principalmente ao longo da rodovia BR-282, o que repercute na valorização de terras. Participam cerca de 1.000 famílias das atividades agrícolas e no seu território municipal está o maior manancial de água que abastece grande parte da Região Metropolitana. O novo Plano Diretor apresenta, no zoneamento, que as áreas agrícolas da planície aluvial sejam urbanizadas, deslocando-as para as fronteiras com o Parque Estadual da Serra do Tabuleiro. O artigo pretende discutir as transformações recentes do meio rural, o tipo de urbanização prevista, o manancial de água, as características da população e as atividades econômicas locais. Com o lento crescimento vegetativo, identifica-se a “urbanização extensiva” (BRENNER, 2018), na qual a expansão de construções é maior do que a necessidade da população pelo seu avanço sobre municípios com predomínios rurais e ambientais que apresentam funções de abastecimento nas bordas de uma região metropolitana. Além da revisão de literatura, efetuou-se a coleta de dados e informações no relatório de consulta pública do Plano Diretor Participativo (2019). Como resultado da pesquisa, destaca-se que os grupos empresariais buscam manter a sustentação de suas atividades por meio da existência de partições entre as instâncias de fiscalização, tentando fragilizar os encaminhamentos da legislação municipal.

**Palavras-chave:** Aglomerado urbano de Florianópolis. Urbanização. Áreas rurais. Plano Diretor. Manancial de água.

### ABSTRACT

Santo Amaro da Imperatriz (23,245 inhabitants, estimate IBGE 2019) is a municipality located in the Metropolitan Region of Greater Florianópolis (SC), integrating itself into the urban agglomeration due to the conurbation process with the municipality of Palhoça, mainly along the BR-282, which affects the valuation of land. About 1,000 families participate in agricultural activities and in its municipal territory is the largest source of water that supplies much of the Metropolitan Region. The new Master Plan presents in the zoning that the agricultural areas of the floodplain are urbanized, moving them to the borders with the Serra do Tabuleiro State Park. The article intends to discuss the recent transformations of the rural environment, the type of urbanization planned, the water source, the characteristics of the population and the local economic activities. With the slow vegetative growth, “extensive urbanization” is identified (BRENNER, 2018), in which the expansion of buildings is greater than the population's need for its advance over municipalities with rural and environmental predominance that have supply functions in the cities edges of a metropolitan region. In addition to the literature review, data and information were collected in the public consultation report of the participatory Master Plan (2019). As a result of the research, it is highlighted that the business groups seek to maintain the sustainability of their activities through the existence of partitions between the inspection bodies, trying to weaken the referrals of the municipal legislation.

**Keywords:** Florianópolis urban cluster. Urbanization. Rural areas. Master plan. Water source.

## INTRODUÇÃO

Santo Amaro da Imperatriz é um município distante cerca de 25 km da capital catarinense (Florianópolis) e caracteriza-se pela produção hortifrutigranjeira em pequenas propriedades familiares, comportando em seu território o maior manancial de água para abastecimento da Região Metropolitana da Grande Florianópolis, os rios Cubatão do Sul e Vargem do Braço. Estima-se que a população esteja em torno de 23.245 habitantes (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2019), sendo que o crescimento populacional vem aumentando de 15 a 17% a cada década, entre 1991 e 2010.<sup>1</sup>

A expansão urbana de Florianópolis promoveu esta equação entre áreas mais urbanizadas nos seus limites e o baixo grau de urbanização nos municípios interioranos da sua região. Nesta faixa de localidades de baixo grau de urbanização encontram-se municípios que, historicamente originados de antigas colônias de povoamento alemãs do século XIX, abasteceram Florianópolis com gêneros alimentícios diversos.<sup>2</sup> Na fachada litorânea próxima a Florianópolis, conduziam produtos artesanais das comunidades continentais próximas (São José, Biguaçu e Palhoça), além da produção agrícola, queijos, salames, etc., que chegavam das áreas coloniais interioranas da região. Tal fluxo de abastecimento permanece e se adapta ao rodoviarismo, principalmente a partir da pavimentação das BR-101 e BR-282 nas décadas de 1970 e 1980, respectivamente.

Atualmente, o estado de Santa Catarina possui elevado saldo migratório que “não dá indícios de arrefecimento” (CARMO; CAMARGO, 2018, p.78) e Santo Amaro da Imperatriz está se constituindo em um espraiamento<sup>3</sup> (*urban sprawl*) do aglomerado urbano de Florianópolis (vide Figura 1), devido à contiguidade com a cidade média de Palhoça e ao movimento rodoviário da BR-282 e BR-101. Com isso, o valor da terra também passa a se alterar. Mais da metade da área total municipal de Santo Amaro da Imperatriz está dentro do limite formal do Parque Estadual da Serra do Tabuleiro, ou seja, áreas de proteção que não podem ser ocupadas (58,11% da área do município)<sup>4</sup>; o que repercute em uma pressão das áreas agrícolas para se tornarem urbanizadas.

Na análise dos censos demográficos (de 1990 a 2010), a partir do ano de 2000, a proporção de moradores em áreas rurais e urbanas se estabilizou em consequência do Plano Diretor anterior ao Estatuto das Cidades (Lei Ordinária nº 890/1991), a partir do qual foram estabelecidas as áreas de plantio e pastagem dentro do perímetro urbano municipal, situadas às margens do rio Cubatão do Sul, limitando-as à concentração urbana de Santo Amaro da Imperatriz. Além disso, pela Lei Ordinária nº 1194/1998, foi alterado o valor genérico das áreas rurais, chegando a uma redução de até 200% no preço atribuído às terras, para possibilitar o acesso de terras às atividades agrícolas. Assim, as áreas com produção rural passaram a estar dentro da área urbana.

A ocupação urbana ocorre na estreita faixa de planície margeando o rio Cubatão do Sul e seus afluentes, classificando o relevo como Colinas, Morros Altos e Morros Baixos.<sup>5</sup> A variação

---

<sup>1</sup> A população urbana perfaz 7.701 (1991), 12.536 (2000), 14.970 (2010), enquanto a população rural apresenta 6.157 (1991), 3.918 (2000) e 4.853 (2010) nos censos demográficos, totalizando 13.858 (1991), 16.454 (2000) e 19.823 (2010) (Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, 2013).

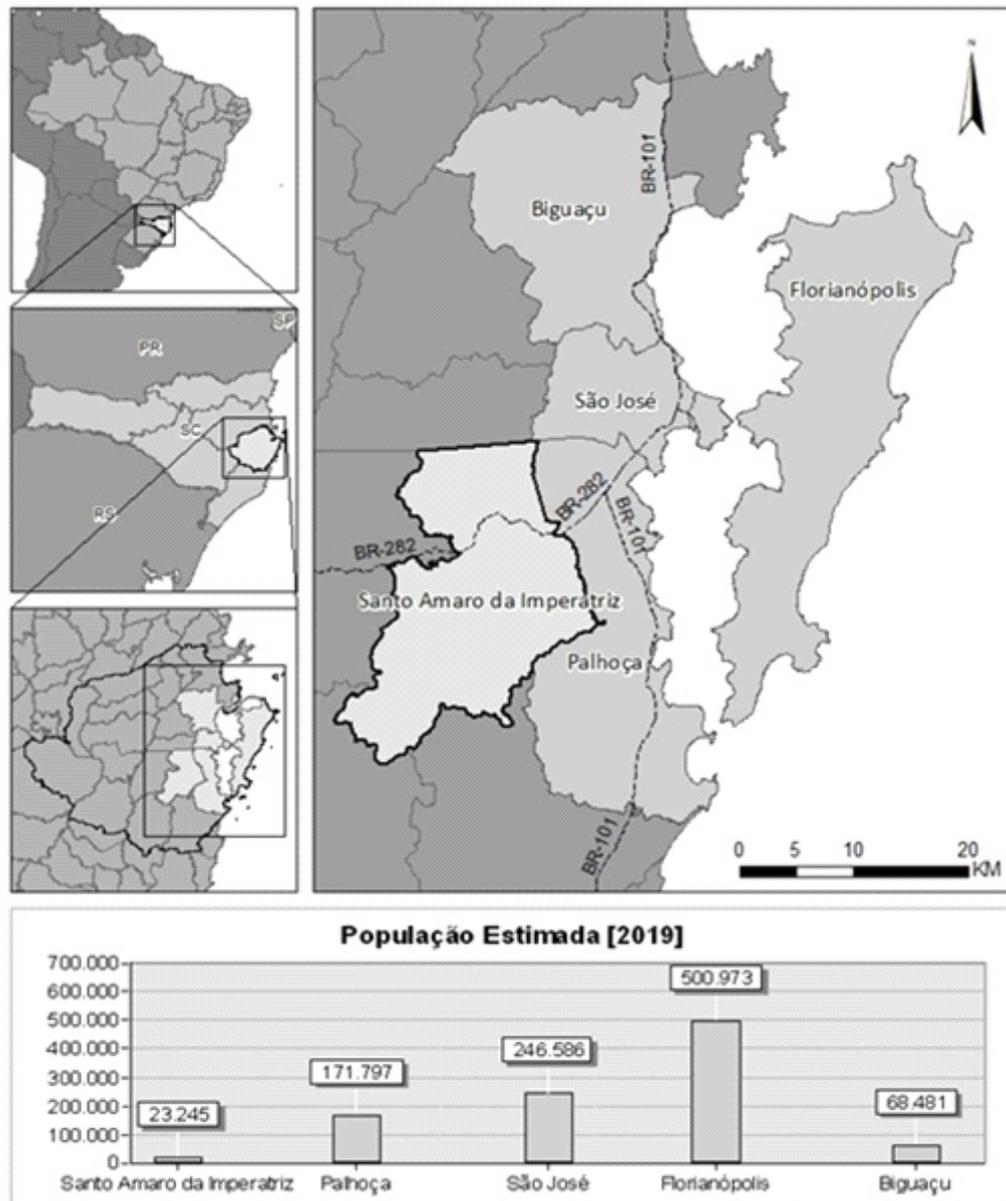
<sup>2</sup> Além de Santo Amaro da Imperatriz, são também municípios que se formaram de núcleos populacionais oriundos das colônias alemãs na Região Metropolitana da Grande Florianópolis, com as suas respectivas estimativas populacionais (em número de habitantes): São Pedro de Alcântara (5.823), Antônio Carlos (8.513), Águas Mornas (6.469), Rancho Queimado (2.878), Angelina (4.801), São Bonifácio (2.838) e Anitápolis (3.232) (IBGE, 2019).

<sup>3</sup> Refere-se o espraiamento à expansão horizontal na região metropolitana, antes de aumentar a densidade populacional nas áreas já consolidadas das cidades urbanas. Desse modo, configuram-se as cidades-dormitório, nas quais ocorre uma divisão territorial do trabalho em que os moradores se deslocam para as cidades centrais em busca de melhores salários.

<sup>4</sup> De acordo com o Instituto do Meio Ambiente de Santa Catarina (IMA/SC).

<sup>5</sup> Conforme a classificação de método do Conselho de Pesquisas e Recursos Minerais (CPRM).

Figura 1 - Região Metropolitana da Grande Florianópolis e o seu aglomerado urbano



Fonte: Vetorial: IBGE - Dados Populacionais IBGE Cidades  
 Elaboração: João Daniel Barbosa Martins 2019.

de altitude, em relação ao nível do mar, é de 20 a 1.200 metros, sendo grande parte Domínio das Serras do Leste Catarinense. A configuração da paisagem acidentada direciona naturalmente os assentamentos humanos “que se resumem da média encosta para jusante. As atividades de subsistência da população são a base da economia” (VEADO, 2014, p. 27), próximo do Parque Estadual da Serra do Tabuleiro.

A estrutura fundiária do município de Santo Amaro da Imperatriz vem sendo alterada nas localidades de planície aluvial (várzeas) em que se apresentam os gêneros da lavoura temporária e pastagens, além das residências dos seus proprietários. As atividades rurais possuem a tendência de serem substituídas pela especulação imobiliária, ou seja, pela expectativa de venda da terra, especialmente com o advento do Plano Diretor.<sup>6</sup> As áreas de plantio e pastagens nas proximidades em que se estabelecem loteamentos, condomínios e

<sup>6</sup> O novo Plano Diretor foi aprovado pela Lei Complementar nº 224, de 20 de dezembro de 2019.

prédios recém-construídos, ao serem convertidas em área urbana com o consequente pagamento do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), inviabiliza a continuidade produtiva, em virtude da elevação dos custos de diversos gêneros agrícolas de menor preço que utilizam o sistema de rotação de culturas, diminuindo a diversificação agrícola. Apesar de Santo Amaro da Imperatriz apresentar uma arrecadação de IPTU considerada pouco expressiva (SILVA; SILVA; TEIXEIRA, 2018), dependendo de outras fontes, como o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e receitas tributárias, o imposto urbano apresentou significativo crescimento de 39,49% entre 2017 e 2018, e de 44,24% entre 2018 e 2019.<sup>7</sup>

O tipo de ocupação das terras em faixas, que antes eram exclusivamente de uso agrícola, caracteriza a agricultura familiar das pequenas propriedades. As atividades rurais, seja a rotação de culturas ou de pequenas a médias pastagens, significa uma renda principal ou complementar das atividades comerciais dos proprietários. São faixas extensas de glebas agricultáveis, circundadas por áreas que já estão sendo urbanizadas.

A incompatibilidade de unidades agrícolas com futuras atividades de comércio, prédios e loteamentos, por exemplo, gera uma problemática na organização do espaço, uma vez que as questões ambientais se agravam como mais aterros para construção, impermeabilização do solo, falta de escoamento da rede pluvial, ocupação das margens de rios e assoreamento, horários reduzidos na coleta de lixo, entulhos e contaminação do solo, desmatamento, deslocamento de espécies de aves e pequenos mamíferos silvestres, além de focos de animais exóticos como escorpiões e caramujos africanos nos bairros.

O valor aumentado da terra desocupada ou a especulação imobiliária inviabilizam tanto o cultivo quanto o pastoreio. As áreas para moradia se encontram em depósitos de planície de inundação fluvial, as quais são áreas aplainadas e situadas entre os cursos d'água, também características ideais para a agricultura.<sup>8</sup> A exploração das atividades econômicas relacionadas com a extração de areia e argila nas margens do rio Cubatão do Sul ocasiona elevada turbidez e aumento nos custos com o tratamento da água para consumo (VEADO, 2014), realizado pela Companhia Catarinense de Águas e Saneamento (CASAN), que utiliza as águas dos rios Cubatão do Sul e Vargem do Braço para abastecer os municípios de Santo Amaro da Imperatriz, Palhoça, Florianópolis, São José e Biguaçu.

É necessário interpretar o planejamento territorial municipal, relacionando as transformações recentes no meio rural, o tipo de urbanização prevista, o manancial de água, as características da população e as atividades econômicas locais, para que a análise consiga demonstrar de que maneira está se desencadeando a urbanização no município de Santo Amaro da Imperatriz enquanto partícipe do aglomerado urbano de Florianópolis. O método utilizado é a pesquisa explicativa, buscando realizar conexões entre ideias e fatores identificados, a fim de compreender as causas e efeitos ao tentar explicitar a ocupação urbana que está em curso. A coleta de dados está baseada no estudo experimental de um formulário de consulta pública do Plano Diretor Participativo, extraindo dados quantitativos e qualitativos para entender as manifestações da sociedade e estruturar os possíveis apontamentos.

## A URBANIZAÇÃO DE ÁREAS RURAIS

Santos (1993) salienta que as cidades utilizam parte dos terrenos agrícolas vazios dentro da aglomeração nas regiões metropolitanas brasileiras, caracterizando os municípios menores

---

<sup>7</sup> É importante notar que a arrecadação do IPTU vem crescendo nos últimos anos: R\$ 959.723,49 em 2014; R\$ 1.357.270,20 em 2015; R\$ 1.431.799,94 em 2016; R\$ 1.834.995,02 em 2017; R\$ 2.559.798,96 em 2018, e R\$ 3.692.403,97 em 2019 (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA, 2020).

<sup>8</sup> Os cursos d'água representam 2.084 km de comprimento total na área de drenagem com 742 km<sup>2</sup> da bacia hidrográfica do rio Cubatão do Sul (SECRETARIA DE ESTADO DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO SUSTENTÁVEL DE SANTA CATARINA, 2018).

em áreas rurais adaptadas a demandas urbanas. É nos municípios mais urbanizados (Palhoça, São José, Florianópolis e Biguaçu) que os habitantes de Santo Amaro da Imperatriz trabalham, recebendo melhores salários e adquirindo os principais bens de consumo (simples e duráveis). Da outra parte, os moradores dedicados à sua base econômica, o setor primário, produzem os alimentos necessários à garantia da vida urbana em ligação comercial com a CEASA,<sup>9</sup> situada em São José. A água para consumo, que é tratada pela CASAN dentro de Santo Amaro da Imperatriz, também pode ser considerada nessa relação de troca. O que diferencia uma região urbana de uma região agrícola em uma relação de cooperação, segundo Santos (1985) não é a especialização funcional, mas a quantidade, a densidade e a multidimensão, ou seja, fatores de escala entre produção e consumo. O efeito de contiguidade entre Palhoça e Santo Amaro da Imperatriz torna este último município, uma “nova região urbana” por conta da urbanização acelerada da cidade média vizinha.

O urbano reproduz-se, de forma “espontânea” pelo “livre jogo do mercado”, especialmente sob a lógica da urbanização metropolitana, e, por outro lado, “planejada” no intento das instituições públicas em produzirem a infraestrutura e a criação de leis de zoneamento (CARLOS, 1994, p.189). A modernização agrícola nos pequenos lotes possibilitou a rotação de culturas em menos tempo de produção com o uso intensivo de agrotóxicos para aumentar a rentabilidade. Mas, estes mesmos pequenos lotes podem ser facilmente convertidos em terrenos para residência ou comércio e serviços, sabendo-se que as áreas agrícolas mais produtivas estão dentro do perímetro urbano municipal, nos quais tanto as glebas como a demanda predial acabam recebendo um preço artificial. A posse e o controle do uso das terras urbanas constituem condições de viabilização das estratégias de alguns grupos empresariais, sejam famílias proprietárias de terras, incorporadoras e construtoras locais.

A própria modernização agrícola, de acordo com Santos (1993), proporciona que o consumo consuntivo (que não retorna às atividades produtivas) amplie-se entre os lugares de produção agrícola e as áreas urbanas, com a criação de uma demanda heterogênea, conforme as faixas de renda, o que permite a reprodução da arquitetura urbana, contribuindo, assim, para ampliar a escala da urbanização, para fortalecer tanto a diferença demográfica quanto a divisão regional do trabalho.

Em Santo Amaro da Imperatriz, a estratificação da renda da população passa a definir os tipos de ocupação urbana. A expectativa em torno do Plano Diretor vem gerando: a) processo especulativo no valor elevado dos novos apartamentos de edifícios centrais; b) ocorrência marcante de prédios com quitinetes disponibilizadas para locação a novos moradores; c) aumento de pequenas residências à venda nos bairros periféricos ao núcleo central; d) fracionamento de áreas agrícolas para loteamentos clandestinos através de servidões de passagem ao lado das plantações; e) algumas áreas de pastagem maiores se tornando condomínios fechados de classe média alta; f) ocupação dos morros em áreas de nascentes e vegetação.

Rangel (2005, p. 112) entende que tanto a demanda agrícola quanto a demanda predial tenderiam a declinar por causa das inovações tecnológicas. A demanda agrícola por terras declina por causa da elevação da produtividade (os insumos) por unidade de área. A demanda predial por terras também pode declinar em função das novas técnicas de construção (com o aumento da densidade de ocupação residencial). Então, é necessária outra demanda de terra, causadora da valorização da terra rural e também urbana: a “quarta renda”. Com a quarta renda, segundo Rangel (2005), o preço da terra será inverso ao da taxa de lucro da renda territorial. Assim, se o lucro da terra é pequeno, muitas vezes, o preço da terra se eleva. O movimento de elevação do preço da terra leva a uma “expectativa de subsequente elevação”. O preço da terra passará a comportar-se como se ele próprio fosse uma renda. A ascensão do preço da terra cria um ciclo próprio de crescimento. Então, nos períodos recessivos, ocorre a elevação no preço da terra.

<sup>9</sup> Centrais de Abastecimento do Estado de Santa Catarina.

Tal expectativa de aumento no valor da terra, ano a ano, após a queda na taxa de lucro ou mesmo a sua estagnação durante o período recessivo, torna o meio rural instável, com a terra passando a ser um objeto especulativo, causando fragilidade no sistema de produção agrícola. A pequena propriedade rural apresenta uma limitação de lucro, conforme o tamanho da gleba, preço dos insumos e valor da safra. Assim, nota-se que a quarta renda ocasiona a alteração na cadeia produtiva regional. Com o lucro limitado e o nível de vida da população permanecendo baixo, a expulsão dos produtores rurais leva a migrações, chamadas por Singer (2002, p. 37) de “fatores de estagnação”, que se manifestam devido à crescente pressão demográfica sobre a disposição de áreas cultiváveis, seja limitada pela insuficiência de terra propícia à agricultura ou pela monopolização de grande parte das terras nas mãos de alguns proprietários.

Participam das atividades agrícolas e pastagem de pequena propriedade cerca de 1.000 famílias em Santo Amaro da Imperatriz.<sup>10</sup> Lefebvre (1978) entende que, na comunidade camponesa, predominam os vínculos de consanguinidade que, quando se dissolvem, deixam vínculos na territorialidade, fundados na residência, na riqueza, no prestígio, na propriedade e na autoridade. A religiosidade também é uma forma ideológica de coesão social nas áreas rurais.

A terra excedente das famílias de agricultores está passando a ser objeto de interesse de um mercado imobiliário local que vem se formando em função do crescimento populacional do aglomerado urbano de Florianópolis. A demanda habitacional acaba requerendo mais áreas com preços acessíveis para assentamentos. Com isso, os pequenos agricultores constroem pequenos prédios para aluguel de quitinetes nos terrenos anteriormente agrícolas próximos ao núcleo central, além da abertura de servidões de passagem, aproveitando as estradas em que entram as máquinas nas plantações mais amplas, para receber novas casas sem arruamento, esgoto e fiação elétrica compatível. De outro lado, é crescente a intensificação de ações do mercado imobiliário, atento à demanda da classe média alta, investindo em prédios, loteamentos e condomínios fechados dentro e fora do perímetro urbano. As famílias de comerciantes locais e construtoras de outros municípios realizam parcerias, e, assim, interferem nos zoneamentos previstos no Plano Diretor.

As alterações nas formas de propriedade entre o campo e a cidade acompanham conflitos, desde a propriedade fundiária até as propriedades corporativas e capitalistas (LEFEBVRE, 2004). Em Santo Amaro da Imperatriz, identifica-se um mercado imobiliário informal por meio dos prédios de quitinetes, e do parcelamento e venda de lotes sem a submissão da aprovação na Prefeitura e, do outro lado, um mercado imobiliário especulativo nos valores de apartamentos e lotes de alto padrão. Em função da procura por terrenos para construção, este processo atraiu a atenção de diversos agentes, inclusive de políticos, promovendo ações para a legalização das servidões e regularização dos contratos particulares de compra e venda, ou das escrituras públicas no parcelamento de condomínios horizontais.

## INTERESSES MANIFESTADOS NO PLANO DIRETOR

O Plano Diretor Participativo organiza-se na leitura da realidade (um diagnóstico), compilação do documento e condução dos trabalhos pela equipe técnica; representações comunitárias e setoriais que se reuniram nos bairros acompanhados por um núcleo gestor de caráter consultivo; e pela consulta pública apreciada em audiências públicas para decidir os pontos finais das determinações previstas para o planejamento urbano municipal. As consultas públicas reúnem 82 formulários,<sup>11</sup> dentre 67 realizados de forma online e 15 impressos que foram

---

<sup>10</sup> Informação verbal obtida no Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Santo Amaro da Imperatriz. Santo Amaro da Imperatriz, 31/07/2019.

<sup>11</sup> Dentre os 82 pedidos, dois deles foram “testes” na forma online realizados pela equipe técnica. Portanto, são válidos 80 pedidos no documento chamado “Relatório de Contribuições Recebidas no período de Consulta Pública”, disponível a consulta pública entre 22 de agosto a 20 de setembro de 2019, aberta a qualquer morador ou não do Município (PMSAI, 2019).

entregues na Prefeitura.<sup>12</sup> As consultas públicas podem demonstrar as instâncias conflitivas e os interesses encrustados nos pedidos de inclusão, exclusão ou alteração para a versão final do Plano Diretor, antes da apreciação na Câmara Municipal de Vereadores.

A participação individual contou com 36,25% dos formulários encaminhados. As representações de entidades foram a maioria das intervenções (63,75%), tendo como as principais, em quantidade, SECOVI/SC (28,75%), UNISULDORIO (12,5%) e Equipe Técnica do Plano Diretor (7,5%), e os representantes da Prefeitura Municipal, Câmara de Vereadores de Santo Amaro da Imperatriz e OAB de Palhoça, somados, resultando em 15,68% das manifestações de entidades.<sup>13</sup> Outras duas entidades aparecem, em formulários separados, porém, contendo várias observações sobre as partes do Plano Diretor: Associação dos Mineradores de Areia da Bacia do Cubatão e a Associação de Moradores do Bairro Fabrício (AMFA). Nas contribuições recebidas, constam apenas duas associações de moradores e um abaixo assinado de moradores situados em uma rua central de recente interesse imobiliário, que é considerado, na pesquisa, como uma entidade por representar interesses coletivos.

No tocante aos dispositivos contidos na redação do Plano Diretor, os formulários se referem à alteração (46,25%), inclusão (33,75%) e exclusão (20%). Os pedidos de “alteração” foram realizados, na maior parte, por entidades (62,16%); nos pedidos de “inclusão” ocorreu equivalência entre entidades e pessoas individuais — a UNISULDORIO é a entidade com maior participação; e os pedidos de “exclusão” foram realizados somente pelos representantes do SECOVI/SC e Associação dos Mineradores de Areia da Bacia do Cubatão.

Dada a frequência pela contagem numérica dos formulários sobre os “dispositivos destacados” relativos às partes do Plano Diretor, alguns apontamentos se tornam possíveis para discussão com o resultado da votação em audiência pública<sup>14</sup>, a fim de compreender a respectiva colocação na versão final.

Sobre as diretrizes do Plano Diretor, o artigo 11, no inciso XIII, consta o licenciamento de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação por meio dos estudos de impacto ambiental e de vizinhança. Os representantes do SECOVI/SC e da Associação de Mineradores de Areia da Bacia do Cubatão realizaram pedido de exclusão deste inciso, alegando que a mineração, por exemplo, é da instância fiscalizadora do IMA/SC. No Plano Diretor foi mantida a redação em reconhecimento à Lei.

A Associação de Mineradores solicitou a exclusão dos seguintes artigos: o artigo 87 que é relacionado às áreas de risco entendidas como as naturais e aquelas provocadas pelos efeitos danosos do solo; os artigos 392, 394 e 396 referentes às áreas especiais de interesse de proteção do salto do rio Cubatão A, B e C, proibindo nelas a extração de areia, a expansão e ocupação urbana, com o incentivo às iniciativas de preservação ambiental. O referido artigo 87 sofreu alteração na sua redação, especificando-se que são consideradas áreas de risco aquelas que causem danos à saúde, à integridade física e à propriedade. Sobre os artigos 392, 394 e 396, decidiu-se que o resguardo destas áreas, para interesses de preservação e do turismo, caracteriza as votações nas oficinas comunitárias realizadas na construção do Plano Diretor, no que cabe ao Município dirimir conflitos e primar pela economia e o desenvolvimento sustentável.

São relevantes, para os representantes do SECOVI/SC e da Associação de Mineradores, os pedidos de exclusão do artigo 549, especialmente, o inciso V, referente às competências do Conselho da Cidade de Santo Amaro da Imperatriz, as quais foram votadas e mantidas as funções de acompanhar, opinar e avaliar medidas mitigadoras de impactos ambientais. Ocorreu interesse

<sup>12</sup> As manifestações apresentam a identificação de autoria, compiladas em tabelas e recebendo número único de protocolo, exceto um encaminhamento (igual ao formulário entregue em mãos).

<sup>13</sup> Leia-se Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação, Administração de Imóveis e dos Condomínios Residenciais e Comerciais de Santa Catarina (SECOVI); Associação de Moradores do Sul do Rio (UNISULDORIO);

<sup>14</sup> Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) de Palhoça.

No “Relatório da Conferência Final do Plano Diretor Participativo de Santo Amaro da Imperatriz”, de novembro de 2019, estão compiladas as decisões e o resultado das votações nas audiências públicas em apreciação às contribuições do período da consulta pública (PMSAI, 2019).

pela exclusão do artigo 449, para SECOVI/SC e OAB de Palhoça, que trata sobre a parcela do solo urbano para fins de condomínios para ser considerado como regular. A nova redação acabou implicando na desobrigação de reconhecimento, da Administração Pública, quanto à legitimidade do terreno, aceito apenas o domínio útil ou posse do terreno para construção, passando a integrar o artigo 550. Dessa forma, foi aberta uma lacuna para que aconteçam processos especulativos antes da regularização dos terrenos.

A intervenção de um representante da Câmara Municipal é percebida nos pedidos de alteração, sobre o zoneamento, referindo-se às áreas para fins turísticos, industriais e habitacionais em áreas rurais. Pede-se, inclusive, a permissão de 8 pavimentos para que um hotel seja instalado no Morro dos Ventura, local em que existe um único acesso viário íngreme com pista simples, ruas estreitas e parcialmente pavimentadas.

Destaca-se, entre a participação das pessoas individuais, a discussão sobre as áreas de transição entre as áreas rurais e urbanas, pedidos de aumento no tamanho dos lotes, tanto nas áreas rurais como nas áreas centrais, a fim de evitar o adensamento habitacional. Há grande frequência nos pedidos de aumento de pavimentos ou a sua limitação, condicionados ao sistema viário, esgotamento sanitário e escolas nas proximidades.

A UNISULDORIO reivindica, pontualmente, na redação de alguns artigos, a preocupação com o impacto de vizinhança e a mobilidade urbana. O bairro Fabrício, por meio do representante da AMFA, pede tratamento igual aos outros bairros, em observação aos artigos 367 a 372, tratando sobre infraestrutura urbana, áreas de inundação, vias de acesso, e uso e parcelamento do solo, nas chamadas “zonas de qualificação e estruturação urbana” e “áreas de especial interesse”. O representante do abaixo assinado de moradores situados em uma rua central, sob um recente processo de verticalização por meio de prédios novos em construção, pede a limitação no número de pavimentos para que o trânsito de veículos seja estabilizado.

É importante notar, dentre as intervenções apresentadas, que, nos artigos de interesses coletivos, é que são abertas brechas nas quais alguns grupos empresariais, como forma de não terem suas atuações obstruídas, procuram, juridicamente, manter a sustentação de suas atividades por meio da existência de partições entre as instâncias de fiscalização, tentando fragilizar os encaminhamentos da legislação municipal. Alguns prédios foram embargados no ano anterior ao processo de elaboração do Plano Diretor, o que também colocou em suspeição os interesses especulativos, que tiveram de buscar outros terrenos para promover a expansão do interesse empresarial sobre o Município.

## OMANANCIAL DA ÁGUA

O zoneamento do novo Plano Diretor não especifica a necessidade de preservação das margens dos rios<sup>15</sup> e retira a função agropastoril produtiva de diversas áreas. O macrozoneamento apresenta oito zonas urbanas, situadas desde o Canto da Amizade (área de expansão habitacional isolada, próxima ao município de Águas Mornas), passando pelo núcleo central, até as extensas áreas de várzeas no bairro Sul do Rio, onde as características econômicas são essencialmente agrícolas e de pastagem.

É importante destacar que o Parque Estadual da Serra do Tabuleiro apresenta zonas de amortecimento caracterizadas por uma faixa contínua de 500 metros que contorna toda a extensão da área da UC, para diminuição de possíveis conflitos ambientais (PELLERIN, 2011). As zonas de amortecimento encontram-se sem reconhecimento pelo Plano Diretor, apesar de o Plano de Manejo do Parque ter sido aprovado em 2019. O zoneamento do Plano Diretor está definindo as áreas lindeiras ao Parque como novas áreas de expansão agrícola.

---

<sup>15</sup> Na Lei Ordinária nº 890/1991, o primeiro Plano Diretor Municipal, havia a zona de margens de águas públicas (ZMAP).

Em que pesem as áreas agrícolas como predominantes, o Plano Diretor prevê que extensas faixas na planície aluvial marginais ao rio Cubatão do Sul sejam consideradas como “macrozona urbana”, a fim de delimitar o novo perímetro urbano municipal. A generalização da ocupação urbana na planície aluvial compromete os recursos hídricos pelos efluentes domésticos, industriais, agrícolas e hospitalares.

Além do abastecimento público, outras atividades econômicas dependem da recarga de água na bacia hidrográfica, tais como: envasamento de água mineral, fábricas de sorvete, fábricas de gelo, cervejarias, cachaçarias artesanais, aquicultura, agricultura, cadeia produtiva de frigoríficos de médio porte, esportes de aventura nos rios e morros, hotéis de águas termais, asilos, hospital, espaços para eventos, algumas agroindústrias e outros tipos industriais de pequeno a médio porte.

Dentre os fatores que contribuem nas atividades agrícolas locais, está a diversificação no tamanho das propriedades, a disponibilidade de terrenos férteis nas várzeas e a água abundante para irrigação. A proximidade com Florianópolis repercute na necessidade da agricultura periurbana em municípios com pouca urbanização na região de entorno, sendo Santo Amaro da Imperatriz um dos seus principais fornecedores de alimentos vegetais frescos.

Os problemas mais evidentes da bacia hidrográfica do rio Cubatão do Sul são a turbidez da água, principalmente nos períodos chuvosos, que é ocasionada pelo desmatamento da mata ciliar, uso de defensivos agrícolas, saneamento básico insuficiente e a ocorrência de áreas de extração de areia e argila (VEADO, 2014). Há algumas décadas, é recorrente a falta de água encanada em determinados períodos do ano, em especial, relacionada aos meses de menor precipitação na bacia hidrográfica, de abril a agosto (FRANCESCHI; OLIVEIRA, 2017), no aglomerado urbano de Florianópolis. Parte desta problemática relaciona-se diretamente com a sobrecarga da retirada de água nesta bacia hidrográfica, que, em determinadas épocas fora da normalidade climática, possui vazão insuficiente às taxas de consumo (KAETSU, 2015). A falta de água vem sendo ocasionada por uma intensa estiagem a cada ano, afetando o abastecimento de Santo Amaro da Imperatriz, Palhoça, São José, Biguaçu e Florianópolis.

As características existentes no aglomerado urbano de Florianópolis, sob um tipo de urbanização guiado pela especulação imobiliária, contaminando e inutilizando as águas de boa parte dos rios locais para lazer, navegação e fonte de alimentos, levam a entender que as atividades agrícolas em Santo Amaro da Imperatriz, ao serem substituídas pelo uso e ocupação urbana, acompanhariam tais consequências nos seus rios e córregos. Já ocorre um conflito de interesses entre os mineradores que extraem areia e os agricultores que bombeiam as águas do rio Cubatão do Sul, bem como entre os praticantes e empresas de *rafting* com os mineradores de areia nas margens dos rios. Os contaminantes urbanos acentuados e a compactação do solo inviabilizariam tais atividades econômicas e a água para consumo.

Os limites do Parque Estadual da Serra do Tabuleiro reduzem em menos da metade a área de Santo Amaro da Imperatriz para ser habitada. Há, portanto, uma condicionante ambiental determinada para o seu crescimento urbano, enquanto o principal manancial de água para captação e abastecimento da região. As áreas agrícolas pressionadas na “macrozona urbana” para finalmente se tornarem urbanizadas ocasionam o comprometimento dos pequenos canais e cursos d’água, que, segundo Suguio e Bigarella (1990), facilitam na planície de inundação a entrada de água durante as enchentes e auxiliam a drenagem nas vazantes do rio.

No Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Cubatão do Sul, formado por representantes do governo estadual, da sociedade civil e de empresários locais, Kaetsu (2015) identificou-se uma limitação nas suas funções deliberativas devido ao atrelamento institucional e à restrição nas atividades técnico-administrativas. Nota-se que a densidade institucional está sob uma realidade em evolução e enquanto resultado simultâneo de “compromissos estáveis” e “jogos de poder” entre os atores sociais.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

As relações que se apresentam entre a conversão das áreas agrícolas produtivas em se tornarem zonas para expansão urbana, bem como as bordas do Parque Estadual da Serra do Tabuleiro em pastagens ou plantações, caracterizam o Plano Diretor como um instrumento normativo que não está centrado nas atividades agrícolas e nas áreas da unidade de conservação. Notadamente, a diretriz principal do Plano Diretor está na definição das novas áreas de crescimento urbano por meio de critérios que não observam a dimensão fluvial e seus desdobramentos para o Município e a região metropolitana em que está inserido.

Sabe-se da importância da participação hortifrutigranjeira de Santo Amaro da Imperatriz como município fornecedor à CEASA/SC e o peso de 1/3 do setor primário na economia municipal. Com o novo Plano Diretor, a alteração no tamanho e estrutura da população irá se expressar no território, transformando o uso e a cobertura do solo, especialmente, de áreas das atividades agrícolas para áreas urbanizadas na faixa oeste para leste das margens do rio Cubatão do Sul e de áreas de vegetação lindeiras ao Parque Estadual da Serra do Tabuleiro para novas áreas agrícolas na direção sul.

Com as alterações nos grupos etários adultos devido à chegada de novos moradores, é esperado, em longo prazo, um aumento na urbanização desconcentrada superior ao crescimento populacional. Esta expansão de construções, maior do que a necessidade da população, é denominada por Brenner (2018) de “urbanização extensiva”, pelo seu avanço sobre os municípios com predomínios rurais e ambientais que apresentam funções de abastecimento nas bordas de uma região metropolitana. A chegada de novos moradores deve ampliar os núcleos familiares e, assim, de domicílios, ao contrário do crescimento populacional vegetativo – resultante do saldo entre fecundidade e mortalidade –, no qual Santo Amaro da Imperatriz apresentou lento progresso, que traria um aumento no tamanho das famílias, sem, necessariamente, uma dispersão na ocupação urbana.

## REFERÊNCIAS

BRENNER, Neil. **Espaços da urbanização: o urbano a partir da teoria**. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, Observatório das Metrôpoles, 2018.

CARLOS, Ana Fani A. **A (Re)Produção do Espaço Urbano**. 1. ed. São Paulo: Edusp, 1994.

CARMO, Roberto L.; CAMARGO, Kelly C. M. **Dinâmica demográfica brasileira recente: padrões regionais de diferenciação**. Texto para discussão. Brasília; Rio de Janeiro: IPEA, 2018. Disponível em: file:///C:/Users/User/Downloads/td\_2415%20(1).pdf Acesso em: 22 jul 2019.

FRANCESCHI, Bruna B.; OLIVEIRA, José Luiz R. Distribuição espacial da precipitação na Bacia Hidrográfica do Rio Cubatão Sul – SC. *In: Simpósio Brasileiro de Recursos Hídricos, 22., 2017, Florianópolis. Anais*. Florianópolis: Associação Brasileira de Recursos Hídricos, 2017. Disponível em: <http://anais.abrh.org.br/works/2771> Acesso em: 09 dez 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Estimativa da População 2019**. Disponível em: file:///C:/Users/User/Downloads/estimativa\_dou\_2019.pdf Acesso em: 08 dez 2019.

KAETSU, Patrícia T. **A abordagem sistêmica na Gestão Integrada dos Recursos Hídricos: limites e possibilidades de atuação do Comitê Cubatão**. 2015. Dissertação (Mestrado em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental) – Centro de Ciências Humanas e da Educação, Universidade do Estado de Santa Catarina, UDESC, 2015.

LEFEVBRE, Henri. **A Revolução Urbana**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2004.

LEFEVBRE, Henri. **De lo rural a lo urbano**. 4. ed. Barcelona: Ediciones Península, 1978.

PELLERIN, Joel. Contribuição ao estudo de parques: Parque Estadual da Serra do Tabuleiro e Parque Nacional de São Joaquim. **Cadernos Geográficos**. Florianópolis, n.25, set. 2011, p.01-52.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTO AMARO DA IMPERATRIZ – PMSAI. **Plano Diretor**. Disponível em: <http://www.santoamaro.sc.gov.br/planodiretor/> Acesso em: 08 dez 2019.

RANGEL, Ignácio. **Obras Reunidas**. vol. 2. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.

SANTA CATARINA. SECRETARIA DE ESTADO DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO SUSTENTÁVEL – SDS. **Bacias Hidrográficas de Santa Catarina**. Gerência de Planejamento de Recursos Hídricos. Florianópolis, 30/04/2018. [http://www.aguas.sc.gov.br/jsmallfib\\_top/DHRI/bacias\\_hidrograficas/bacias\\_hidrograficas\\_sc.pdf](http://www.aguas.sc.gov.br/jsmallfib_top/DHRI/bacias_hidrograficas/bacias_hidrograficas_sc.pdf). Acesso em: 31 jul 2019.

Santo Amaro da Imperatriz – SC. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil**. 2013. Disponível em: [http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil\\_m/2400](http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/2400). Acesso em: 17 fev 2019.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. 1. ed. São Paulo: Hucitec, 1993.

SANTOS, Milton. **Espaço & Método**. 1. ed. São Paulo: Nobel, 1985.

SILVA, Aline A. da.; SILVA, Everton da.; TEIXEIRA, Kaluu. A dinâmica do Imposto Predial e Territorial Urbano na Região Metropolitana da Grande Florianópolis. *In*: SIMPÓSIO DE GEOGRAFIA, 18., 2018, Florianópolis. **Anais**. Florianópolis: UDESC, 2018, v.1, p.327-338. Disponível em: [http://www.faed.udesc.br/arquivos/id\\_submenu/3187/anais\\_simgeo\\_2018.pdf](http://www.faed.udesc.br/arquivos/id_submenu/3187/anais_simgeo_2018.pdf) Acesso em: 06 dez 2019.

SINGER, Paul. Economia política da urbanização. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2002.

SUGUIO, Kenitiro. BIGARELLA, João J. **Ambientes Fluviais**. 2. ed. Florianópolis: Editora da UFSC, 1990.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA. **Informações dos municípios**. E-sfinge. Disponível em: <http://servicos.tce.sc.gov.br/sic/homesic.php> Acesso em: 03 jul 2020.

VEADO, Ricardo W. ad-Víncula. Geossistemas de Santa Catarina. *In*: ROCHA, Isa de O. (org.). **Atlas Geográfico de Santa Catarina: diversidade da natureza**. Fascículo 2. Florianópolis: SEPLAN/SC, Editora da UDESC, 2014, p.16-44.

---

## INFORMAÇÕES DOS AUTORES

### **Karina Martins da Cruz**

Professora da Universidade do Extremo Sul Catarinense. Mestre em Geografia pela Universidade Federal de Santa Catarina e Doutoranda em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental pela Universidade do Estado de Santa Catarina.

E-mail: [karina.cruz@edu.udesc.br](mailto:karina.cruz@edu.udesc.br)

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-7519-1484>

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3933580749963557>

### **Isa de Oliveira Rocha**

Professora Associada do Departamento de Geografia e do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental da Universidade do Estado de Santa Catarina. Doutora em Geografia Humana pela Universidade de São Paulo e Pós-Doutora pela Bridgewater State University – Massachusetts. É líder do grupo de pesquisa Natureza e Sociedade: Autonomia e Relação, e coordenadora do Laboratório de Planejamento Urbano e Regional da Universidade do Estado de Santa Catarina.

E-mail: [isa.rocha@udesc.br](mailto:isa.rocha@udesc.br)

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-9840-0595>

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1496052603726931>

**Márcio Ricardo Teixeira Moreira**

Professor no EBTT do Instituto Federal de Santa Catarina - Câmpus Florianópolis. Doutor em Geografia pela Universidade Federal de Santa Catarina e Pós-Doutorando em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental pela Universidade do Estado de Santa Catarina.

E-mail: [mmoreira@ifsc.edu.br](mailto:mmoreira@ifsc.edu.br)

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-9677-9578>

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0608591188966388>

---

Recebido em: 07/10/2020

Aceito em: 07/04/2021



## CIDADES PEQUENAS E CONTEÚDOS RURAIS: O CASO DE ANDARAÍ (BA)

### Small cities and rural content: the case of Andaraí (BA)

<http://doi.org/10.17648/revistaterritorialidades-v1n2-5>

**Vanessa dos Santos Moreira**

Universidade Estadual da Bahia

E-mail: [vanessam.urbs@gmail.com](mailto:vanessam.urbs@gmail.com)

Orcid: [orcid.org/0000-0001-9787-7260](https://orcid.org/0000-0001-9787-7260)

**Agripino Souza Coelho Neto**

Universidade Estadual da Bahia

E-mail: [agscneto@uneb.br](mailto:agscneto@uneb.br)

Orcid: [orcid.org/0000-0003-3714-510X](https://orcid.org/0000-0003-3714-510X)

#### RESUMO

O objetivo deste artigo consiste em investigar as características que ajudam a definir a cidade de Andaraí, no estado da Bahia, identificando os conteúdos rurais existentes no seu espaço urbano e sua inserção na rede urbana da Mesorregião do Centro Sul Baiano. Partimos do pressuposto de que os conteúdos rurais atravessam e compõem a dinâmica das pequenas cidades, assim como da importância da rede urbana para o funcionamento e a existência das pequenas cidades. Foram estabelecidas quatro etapas para o desenvolvimento da pesquisa: revisão de literatura como esforço para dar conta da definição da pequena cidade; levantamento de dados secundários (demográficos e socioeconômicos) para caracterização de Andaraí (Ba); pesquisa de campo: observação (com uso de grade) e aplicação de questionários a 264 residentes na cidade de Andaraí e, por fim, a análise e sistematização dos dados coletados. Concluiu-se que a relação com o campo e o setor primário, o tempo definido pela natureza, a dependência das principais fontes tributárias estatais e as formas específicas de sociabilidade são importantes conteúdos presentes na cidade de Andaraí.

**Palavras-chave:** Pequenas Cidades. Ruralidade. Urbano. Andaraí (Ba).

#### ABSTRACT

The objective of this article is to investigate the characteristics that help to define the city of Andaraí, in the state of Bahia, identifying the rural contents existing in its urban space and its insertion in the urban network of the Mesoregion of the Center of the South of Bahia. We start from the assumption that rural contents cross and compose the dynamics of small cities, as well as the importance of the urban network for the functioning and existence of small cities. Four stages were established for the development of the research: literature review as an effort to meet the definition of the small town; survey of secondary data (demographic and socioeconomic) to characterize Andaraí (Ba); field research: observation (using a grid) and questionnaires to 264 residents in the city of Andaraí and, finally, the analysis and systematization of the data collected. It was concluded that the relationship with the field and primary sector, the time defined by nature, the dependence on the main state tax sources and the specific forms of sociability are important contents present in the city of Andaraí.

**Keywords:** Small Cities. Rurality. Urban. Andaraí (Ba).

## INTRODUÇÃO

Os estudos dos processos de urbanização e da conformação de redes urbanas são numerosos, especialmente na Geografia Urbana. Todavia, no caso dos estudos das pequenas cidades, existem lacunas importantes que demandam investimento científico. As pequenas cidades, como fenômeno político e geográfico, assumiram grande expressividade no Brasil, em decorrência do intenso processo de emancipação municipal ocorrido após a Constituição de 1988.

Há um desafio teórico e metodológico colocado para os pesquisadores no que diz respeito às definições de pequenas cidades, seja pela numerosa quantidade de sedes municipais ou pela diversidade de características que elas apresentam. Há contribuições de importantes autores que se debruçaram sobre a temática. As contribuições de Corrêa (1999, 2011) e Fresca (2010) buscam definir o que são cidades pequenas e discutem a refuncionalização dos pequenos centros. Veiga (2004), Bacelar (2009), Maia (2010), Henrique (2010, 2012) e Moreira Junior (2013) apresentam elementos e características acerca da urbanidade e ruralidade nas pequenas cidades. Nesse cenário, auxiliado pelas contribuições desses autores, buscaremos responder algumas questões norteadoras: o que é pequena cidade? O que caracteriza uma pequena cidade? Quais os elementos que definem a pequena cidade?

Isso posto, o objetivo deste artigo consiste em investigar as características que ajudam a definir a cidade de Andaraí, no estado da Bahia, identificando os conteúdos rurais existentes no espaço urbano de Andaraí (Ba), bem como as principais características socioeconômicas da cidade que indicam a sua inserção em uma rede urbana ou regional e as relações com a natureza. Para isso, foram estabelecidas quatro etapas de desenvolvimento da pesquisa: (I) revisão de literatura como esforço para dar conta das discussões sobre o urbano, as ruralidades e a relação campo-cidade; (II) levantamento de dados secundários (demográficos e socioeconômicos) para caracterização do município; (III) pesquisa de campo: observação sistemática com uso de grade; e aplicação de questionários a 264 residentes na cidade de Andaraí e, por fim, (IV) a análise e sistematização dos dados coletados.

O artigo está estruturado em cinco partes. Além da introdução e conclusões, a segunda seção se dedica ao debate conceitual sobre a pequena cidade, buscando identificar suas características fundamentais na literatura acadêmica. A terceira seção objetiva situar a cidade de Andaraí, apresentando uma caracterização dos seus aspectos históricos, geográficos e socioeconômicos. A quarta seção busca apresentar as especificidades da cidade, destacando os conteúdos rurais e sua inserção na rede urbana regional.

## PEQUENAS CIDADES: UM ESFORÇO DE CONCEITUAÇÃO

A urbanização brasileira tem vivenciado, em tempos de globalização, uma larga distribuição do capital produtivo. Como explica Roberto Lobato Corrêa, a globalização causa interferências nas estruturas sociais, econômicas e políticas além de ser responsável pela atual configuração espacial. Ademais, é garantido o protagonismo das grandes corporações como agentes da gestão do território. Isso faz com que “os investimentos pensados e programados segundo uma perspectiva global, criaram e reestruturaram inúmeras e complexas redes geográficas das quais a rede urbana é a expressão mais contundente” (CORRÊA, 1999, p. 44). Nesta formatação, a rede urbana sobre os impactos da globalização, por menor que seja, participa de um circuito espacial de produção, quer seja expressa pela produção, distribuição ou apenas consumo de bens, serviços ou informações que a circundam. Desse modo, a urbanização é afetada devido à elevada ocorrência de pequenos centros que são desenvolvidos para responder à necessidade econômica do mercado incorporada a uma mínima divisão territorial do trabalho (CORRÊA, 1999).

Nesse contexto, ao conceituar a pequena cidade e considerá-la como sendo somente um ponto na rede de cidades, Corrêa (2011) declara que “a pequena cidade é entendida como um núcleo de povoamento no qual certa parte da população está engajada em atividades ligadas à transformação e circulação de mercadorias e prestação de serviços” (CORRÊA, 2011, p. 6).

Corrêa (2011) alerta que, para além do tamanho demográfico, o grau de centralidade é o melhor aspecto de definição das pequenas cidades. Fresca considera que “para caracterizar uma cidade como sendo pequena é necessário entender sua inserção em uma dada rede urbana ou região” (FRESCA, 2010, p. 77). Nesse sentido, um entendimento do contexto socioeconômico faz-se necessário para evitar equívocos recorrentes, cometidos por alguns autores, em limitar apenas o recorte das pequenas cidades a partir dos dados populacionais, seguindo a classificação do IBGE. Fresca alerta sobre o risco de comparar cidades com número de habitantes similares, considerando-as apenas como sendo cidades pequenas e desprezando as suas especificidades regionais. Henrique (2010) irá contribuir para esse entendimento ao considerar que “a população de uma cidade, como critério preponderante e isolado, não apresenta, nos novos estudos, consistência na definição do papel de uma cidade e as funções que ela desempenha na rede urbana na intermediação regional” (HENRIQUE, 2010, p. 46).

Ao buscar oferecer elementos para a compreensão dessas cidades, Henrique (2012), em outro texto “*Do rural ao urbano: dos arquétipos à especialização em cidades pequenas*”, traça a primeira grande dificuldade teórica para as pequenas cidades: a diversidade de funcionalidades nucleares que as caracterizam.

Enquanto as grandes cidades terão um pouco de tudo, ou muito de tudo, levando, inclusive, a uma homogeneidade, as cidades pequenas serão muito mais diversas: cidades rurais, agrárias, industriais, comerciais, universitárias, dormitórios ou nenhuma das anteriores. (HENRRIQUE, 2012, p. 65).

O autor identifica cinco dimensões para o entendimento da cidade, tomando como parâmetro as contribuições de Wanderley.

Os estudos apresentados por Wanderley (2001) colocam como fundamental o estudo das cinco dimensões:

1) O exercício das funções propriamente urbanas; 2) A intensidade do processo de urbanização; 3) A presença do mundo rural; 4) O modo de vida dominante; 5) A dinâmica da sociabilidade local. (HENRIQUE, 2010, p. 46).

Uma revisão de literatura (FRESCA, 2010; HENRIQUE, 2010; SOARES e MELO, 2010) permite elencar um conjunto de características basilares que compõem a realidade da pequena cidade e possibilita uma aproximação conceitual com este fenômeno: (i) a relação com o campo e setor primário; (ii) o tempo definido pela natureza; (iii) a dependência das principais fontes tributárias estatais; (iv) formas específicas de sociabilidade; e (v) as formas de circulação e deslocamento das pessoas.

### **A relação com o campo e setor primário**

Na constatação de Corrêa (2011), ao falar sobre as cidades pequenas na confluência do rural e urbano, é atribuída à pequena cidade a responsabilidade de constituir “nó fundamental” na rede de relações econômicas envolvendo o rural e o urbano. São identificados, no início da cadeia de comercialização, o beneficiamento de produtos do mundo rural, ou quando industrializados produzidos localmente, visando ao mercado local. Logo mais, ao industrializar o campo, são gerados complexos agroindustriais (CAI's) em substituição ao complexo rural (CORRÊA, 2011). Assim, foram afetadas tanto as estruturas fundiárias, gerando a concentração de terra e latifúndios, como, também, as relações de produção, reduzindo ainda mais o número de pequenos proprietários e aumentando os de assalariados. Em consonância, o consumo de bens e serviços

tornou-se diversificado e ampliado para o setor atacadista-varejista. No que se refere à dinâmica interna das pequenas cidades, nos estudos atuais, frente à articulação entre o urbano, o rural e o agrícola “não raramente, o setor primário possui relevância significativa no conjunto das atividades econômicas desenvolvidas. A estrutura dos municípios está ligada essencialmente às atividades agropecuárias.” (MOREIRA JUNIOR, 2013, p. 27).

### **Tempo definido pela natureza**

Corrêa (2011) distingue que o ritmo de vida da pequena cidade depende do ritmo de vida agrícola, passando por mudanças e levando em consideração o que a própria industrialização oferece: “uma oferta de uma ampla e variada gama de produtos industriais, novos e antigos, direcionados ao consumo produtivo e ao consumo não produtivo” (CORRÊA, 2011, p. 9). Contudo, Henrique (2012) em seus estudos, utiliza Lefebvre (1973) como base teórica para entender as marcas típicas da ruralidade e da urbanidade. Ele explica a gradação do processo de urbanização através dos arquétipos rurais e arquétipos urbanos entre a coexistência e “níveis” de urbanidade entre 100% do arquétipo urbano e 100% do arquétipo rural.

Lembramos que estes conteúdos entre rural e urbano, manifestados em suas ruralidade e urbanidades, sobrepõem-se no espaço, coexistem, muitas vezes, dentro de uma mesma cidade[...] É importante reafirmar isso: não se trata de criar uma classificação dualista entre algo que é urbano versus o que é rural. Muito pelo contrário, o que buscamos argumentar é que as combinações e intensidades de ambos os conteúdos são extremamente variados e móveis. (HENRIQUE, 2012, p. 66-67).

Dito isso, Henrique afirma que “o tempo é definido pela natureza, que rege tanto os aspectos de produção – notadamente vinculada à produção agrícola – quanto questões do cotidiano”; para o arquétipo rural e para o arquétipo urbano “o espaço é marcado por maior fluidez de amplitude espacial, mesmo enquanto potencialidade, é global. Assim, ele conclui, “Por ser um tempo “natural”, apresenta-se cíclico, aquele das estações do ano, e, comparativamente ao tempo urbano, é lento.” Esta característica está relacionada ao que Santos (1994) denomina meio técnico-científico- informacional.

### **Dependência das principais fontes tributárias (Fpm)**

Bacelar (2009) e Maia (2010) identificam que as cidades pequenas e médias dependem “quase que exclusivamente apenas dos recursos oriundos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM)” (MAIA, 2010, p. 40). Isso posto, Bacelar (2009) apresenta estatisticamente que:

Dos municípios brasileiros, aqueles com até 10.000 habitantes, participam com apenas 9,9% das receitas tributárias do país (ISS, IPTU, ITBI, ICMS etc.) Sendo assim, os repasses Federais e Estaduais são as fontes vitais desses municípios, que não conseguem gerar receita interna. A fonte principal desses repasses é o Fundo de Participação Municipal (FPM), criado pelo governo Federal como uma forma de transferência de caráter compensatório, que procura dar mais recursos para aqueles municípios que têm menos condições de arrecadar por seus meios. (BACELAR, 2009 p. s/n).

Vale acrescentar que parte da economia dos municípios, cujas sedes apresentam contingente populacional inferior a 20 mil habitantes, provém da gestão da economia rural ou de recursos da União. Como apresenta o estudo de MAIA (2010)

No nordeste brasileiro, a maioria das pequenas cidades têm como principal função a administração da economia rural. Diante mesmo da escassez inclusive de uma economia rural significativa, a dinâmica dessas pequenas cidades dá-se unicamente pelo recebimento dos recursos federais de benefícios sociais. (MAIA, 2009, p. 40).

## Sociabilidade

As contribuições de Veiga (2004a, 2004b) refletem sobre o sentido de “sociabilidade”, expondo a interpretação de alguns teóricos. Ao tratar dos significados da palavra, o autor considera que as sociabilidades “permaneceram no universo das relações comunitárias, marcadas pela afetividade e pela memória comum, em contraposição às relações societárias, marcadas pela razão, regras e normas.” (VEIGA, 2004b, p. 40). Para o propósito deste artigo, a interpretação mais interessante é a “*Urbanism as a way of life*” de Louis Wirth.

O centro da reflexão de Wirth nesse célebre artigo é justamente a diferença entre os modos de vida urbano e rural existentes em sociedades que já eram predominantemente urbanas nos anos 1930. Sua proposta é a de comparar os tipos ideais de comunidades urbanas e rurais, para obter uma perspectiva de análise dos modelos básicos de associação humana tais como eles aparecem na civilização contemporânea. Sua principal referência teórica foi o ensaio “*Die Stadt*”, de Weber. E uma das mais básicas conclusões de Wirth é a de que não faz qualquer sentido enxergar um modo de vida urbano em lugares pequenos, de baixa densidade populacional, e de escassa heterogeneidade social. Segundo Wirth, a abordagem empírica do modo de vida urbano exige três perspectivas inter-relacionadas: (1) ecológica; (2) de organização social; e (3) de comportamento coletivo e personalidade. (VEIGA, 2004b, p. 40).

Para o autor, esta sociabilidade vem indicar uma “hierarquia urbana-rural” que se inicia nas metrópoles até os distritos ou vilarejos rurais. Sendo assim, nega-se a existência de uma contraposição entre a sociabilidade urbana e rural, mas uma inserção de uma multiplicidade de sociabilidades superpostas no espaço desta hierarquia urbano-rural (VEIGA, 2004b).

Em concordância a Veiga (2004b), Henrique (2012) afirma que a comunicação é um componente que marca as pequenas cidades (SANTOS, 1999 apud HENRIQUE, 2012) “pois a forma de organização gera uma necessidade de troca entre os membros do grupo sem mediação de objetos técnicos, mesmo porque a densidade técnica é baixa” (HENRIQUE, 2012, p. 69).

## Deslocamento

O desenvolvimento da circulação é notável e de extrema importância, a partir dos anos 1960, na sociedade brasileira. “Trata-se da circulação de mercadorias, pessoas, capitais, e informação que reduziu muito a distância e o tempo que eram longos e lentos [...]. Paralelamente, a expansão da indústria automobilística tornou-se a circulação interna mais ágil” (CORRÊA, 2011, p. 10).

Os impactos causados às pequenas cidades foram duplos. No primeiro momento, possibilitou que a comunicação com os centros maiores – capitais regionais e metrópoles – não dependesse da intermediação de outros centros menores. Por outro lado, tornou-se menos importante para aqueles que tinham como intermediadores. Complementando, Henrique (2012) ressalta que, no mundo rural, o espaço possui uma delimitação mais restrita, isso é, caracteriza-se por ser um aspecto local. Logo, “esse espaço 'pequeno' é fruto de dificuldades de transportes, de vias de circulação e um 'apego' maior ao local/lugar” (HENRIQUE, 2012, p. 67).

## CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA E GEOGRÁFICA DA CIDADE DE ANDARAÍ (BA)

Como mostra o mapa da Figura 1, o município de Andaraí está localizado na Zona Fisiológica da Chapada Diamantina no estado da Bahia. Inserida na Mesorregião do Centro Sul Baiano e pertencente à Microrregião de Seabra. Possui limites entre os municípios de Lajedinho, Ibiquera, Lençóis, Ibicoara, Itaitê, Nova Redenção e Mucugê.

Em termos da conformação da rede urbana, a cidade de Andaraí é polarizada pelas cidades de Seabra (123 km de distância), considerada a “capital da Chapada Diamantina”, que possui diversas indústrias e forte comércio, configurando como um forte centro do interior da

Bahia. Andaraí sofre influência também de Salvador (408 km de distância), capital do Estado, e Feira de Santana (292 km de distância), cidade do interior mais influente da região nordeste e um importante centro de distribuição de produtos (Tabela 1).

Figura 1 – Localização do município de Andaraí (Ba) na Microrregião de Seabra (Ba)

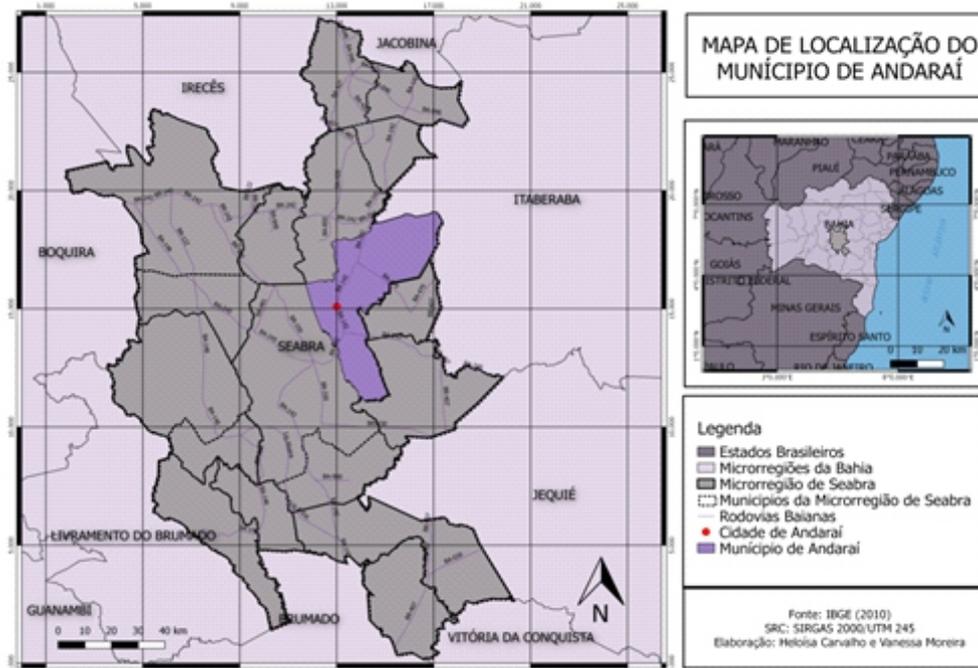


Tabela 1 – Distância do município de Andaraí para as cidades polos

CIDADES POLOS DO MUNICÍPIO DE ANDARAÍ	DISTÂNCIA (km)	TEMPO (h/min)
Salvador	408,0	04:57:00
Feira de Santana	292,0	03:42:00
Seabra	123,0	02:30:00
Itaberaba	122,0	01:44:00

Fonte: Google Maps, acesso em novembro de 2018. Elaborado pelos autores.  
Nota: O tempo e distância média foi considerada pelo modal carro.

A evolução socioeconômica dos municípios que compõem o polo turístico da Chapada Diamantina seguiu o padrão dos ciclos econômicos ocorridos no interior baiano e teve seu início com a introdução da pecuária extensiva na região no século XVI. Nesta época, a criação de gado era responsável por abastecer o mercado litorâneo e ocupava grandes espaços de terra e com o contingente populacional reduzido (BAHIA, s/d). Posteriormente, sucessivos ciclos foram instalados e, com isso, foram criadas novas perspectivas de emprego, o que acarretou em um significativo fluxo migratório para região. O plantio que se destacou foi o algodão, intercalado com culturas como o milho, o feijão e a mandioca. No entanto, o ciclo econômico mais relevante para a região da Chapada Diamantina foi por volta de 1817 a 1818, quando ocorreu a descoberta de diamante no atual município da Serra do Sincorá. Já por volta de 1844, a descoberta de importantes jazidas na área do atual município de Mucugê marcou o ciclo econômico de maior relevância, o Ciclo da Mineração. Tal surto da mineração provocou a formação de numerosos assentamentos humanos em consequência do fluxo migratório, sobretudo após a abertura de estradas pelas quais se podia chegar aos povoados de Andaraí e Igatu.

Com base nos dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o nome dado ao município de Andaraí tem origem indígena *Andirahy*, que, na língua tupi-guarani, significa “Rio dos Morcegos”, sendo habitado primordialmente pelos índios Cariris e Maracás (IBGE, 2010). No ano de 1796 foi registrada a presença de "Quilombos", citando os de Orobó, dos Tupins e os de Andarahy. Podemos citar como remanescente a atual comunidade de Fazenda Velha, nas margens do Rio Santo Antônio. Os primeiros povoamentos surgem em áreas de fazendas de agricultura e pecuária que serviam aos garimpos da Chapada Velha e Rio de Contas. A penetração inicial no território visava à descoberta e exploração das minas de diamante e de ouro. Estas trouxeram levas de garimpeiros que, atraídos pelas pedras preciosas que afloravam praticamente na superfície do solo, começam a povoar a sede do município, que, na época, era parte de Santa Izabel do Paraguaçu (atual Mucugê). O povoado continuou a desenvolver-se em 1847. Em 1852, Andaraí já é considerado um distrito Policial. Torna-se distrito de Paz, elevado a freguesia, no ano de 1884, e a Vila nos quatros anos seguintes. A condição de cidade foi assumida por ato do governador baiano José Gonçalves da Silva, em 28 de abril de 1891 (ANDARAÍ, s/d).

Em termos populacionais, o município de Andaraí experimentou uma perda populacional entre 1980 a 1991, da ordem de 35%, em decorrência do desmembramento e criação do município de Nova Redenção, em 1989. Nas últimas três décadas (incluindo a previsão do IBGE para 2020), a população tem se mantido estável. O fato mais marcante em relação à população foi a gradativa elevação da taxa de urbanização do ano 2000, que ultrapassa dos 50%, atingindo 55,7% no ano de 2010 (Tabela 2).

**Tabela 2 - População urbana, rural e total do município de Andaraí 1991-2010**

ANO	População Urbana	População Rural	População Total	Taxa de Urbanização
1980	4.167	17.843	22.010	18,93
1991	5.825	8.456	14.281	40,80
2000	7.166	6.718	13.884	51,60
2010	7.773	6.187	13.960	55,70
2020	(*)	(*)	13.808	(*)

Fonte: IBGE (2010), SEI (2018), BAHIA (s/d). Nota: (\*) Não obtivemos a informação. Elaborado pelos autores.

Há um relevante crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) do município de Andaraí entre o período de 2002 a 2015, da ordem de 291%. Contudo, esse crescimento não representou um aumento percentual da participação do município na Microrregião de Seabra, tampouco em relação ao estado da Bahia. O PIB municipal é pouco representativo no contexto microrregional, ficando abaixo de 4% do PIB da Microrregião de Seabra (Tabela 3).

**Tabela 3 - Produto Interno Bruto da Bahia, microrregião de Seabra e município de Andaraí - 2002-2015**

ANO	BAHIA (milhões - R\$)	MICRORREGIÃO DE SEABRA (Milhões - R\$)	ANDARAÍ (Milhões - R\$)	PIB DE ANDARAÍ NA BAHIA (%)	PIB DE ANDARAÍ NA MICRORREGIÃO DE SEABRA (%)
2002	58.842,98	584,23	22,60	0,04	3,87
2005	88.291,88	766,79	29,62	0,03	3,86
2010	154.419,55	1.425,89	52,73	0,03	3,70
2015	245.024,86	2.449,16	88,31	0,04	3,61

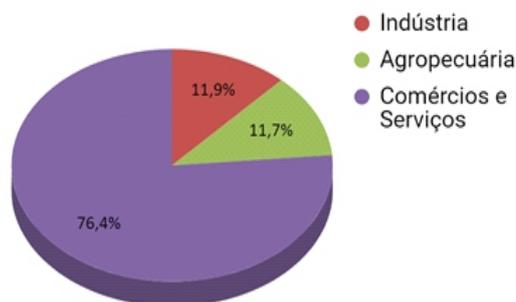
Fonte: SEI (2016). Elaborado pelos autores.

O Gráfico 1 detalha a composição do PIB municipal por setores de atividades para o ano de 2015. A observância dos dados permite constatar que o setor de comércio e serviços ocupa a posição mais representativa na composição do PIB, atingindo 76,4%, bastante superior aos valores agregados da indústria (11,9) e da agropecuária (11,7%). Essa representatividade

decorre, em certa medida, da oferta de bens e serviços para atender às demandas do setor de turismo, segmento importante nos municípios da Chapada Diamantina. Esses dados revelam a centralidade das atividades tipicamente urbanas na composição do PIB municipal. O Gráfico 2, por sua vez, reforça esta predominância das atividades de natureza urbana, pois, a maior parte do pessoal ocupado no mercado formal se concentra na administração pública (78,7%), que, somados com o pessoal ocupado no comércio (7,7%) e serviços (6,8%), atingem significativos 93,2%. O expressivo número de pessoas ocupadas na administração pública reforça uma constatação de Bacelar (2009) de que a administração municipal responde pela geração de emprego e renda das pequenas cidades.

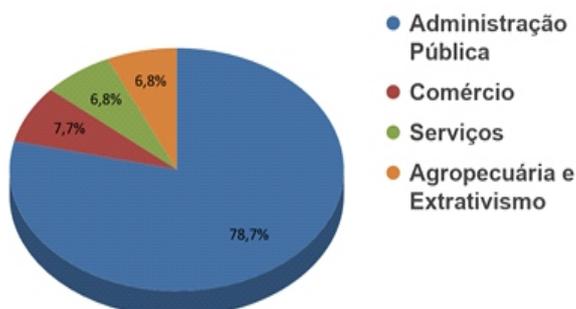
A análise do número de estabelecimentos por setores de atividades (Tabela 4) permite algumas conclusões. Em primeiro lugar, reforça a força da administração pública, do comércio e dos serviços, como atividades mais relevantes no contexto da cidade de Andaraí, alinhado com os dados apresentados nos gráficos 1 e 2. Em segundo lugar, verifica-se que a cidade de Andaraí tem pequena representatividade microrregional na oferta de comércio (2,33%), serviços (3,68%), no segmento industrial (1,77%) e na agricultura e extrativismo (3,73%), atendendo apenas à demanda imediata do município. Por fim, pode-se constatar o papel de Seabra no contexto microrregional como cidade importante, cuja oferta de bens, serviços e empregos dos variados segmentos concentra números superiores a 20% da oferta de toda a microrregião. Todavia, o que o trabalho de campo revelou (como será mostrado na próxima seção), é que a cidade de Itaberaba exerce o papel mais significativo de polarização, mesmo que a cidade de Andaraí esteja integrada à Microrregião de Seabra.

**Gráfico 1** - Participação dos setores de atividade na economia do município de Andaraí- 2015



Fonte: SEI - Estatísticas dos Municípios Baianos (2014).  
Elaborado pelos autores.

**Gráfico 2** - Pessoal ocupado no mercado formal do município de Andaraí - 2011



Fonte: SEI - Estatísticas dos Municípios Baianos (2014).  
Elaborado pelos autores.

A polaridade e a importância funcional da cidade de Seabra no contexto microrregional são reforçadas com os dados da Tabela 5, especialmente na oferta de ensino médio e superior, cujos dados relativos apontam uma forte concentração. Andaraí, por sua vez, se caracteriza pela carência de ensino médio e pela ausência de ensino superior.

**Tabela 4** - Estabelecimentos dos municípios de Andaraí, de Seabra e da microrregião de Seabra - 2014

Número de estabelecimentos	Município de Andaraí		Município de Seabra		Microrregião de Seabra
	Dados absolutos	% em Relação a microrregião	Dados absolutos	% em Relação a microrregião	
<b>Indústria</b>	<b>2</b>	<b>1,77</b>	<b>25</b>	<b>22,12</b>	<b>113</b>
- Extrativismo Mineral	-	-	1	12,50	8
- Transformação	2	2,99	16	23,88	67
- Serv. Industrial Útil.					
Pública	-	-	1	14,29	7
- Construção Civil	-	-	7	22,58	31
<b>Comércio</b>	<b>25</b>	<b>2,33</b>	<b>291</b>	<b>27,07</b>	<b>1.075</b>
<b>Serviços</b>	<b>19</b>	<b>3,68</b>	<b>124</b>	<b>24,03</b>	<b>516</b>
<b>Administração Pública</b>	<b>2</b>	<b>5,41</b>	<b>2</b>	<b>5,41</b>	<b>37</b>
<b>Agropecuária e Extrativismo</b>	<b>10</b>	<b>3,73</b>	<b>7</b>	<b>2,61</b>	<b>268</b>
<b>Total</b>	<b>58</b>	<b>2,89</b>	<b>449</b>	<b>22,35</b>	<b>2.009</b>

Fonte: SEI (2014). Elaborado pelos autores.

**Tabela 5** - Estabelecimento de serviços no município de Andaraí e Seabra e na microrregião de Seabra em 2013-2015

Tipos de estabelecimentos (zona urbana e rural)	Município de Andaraí		Município de Seabra		Microrregião de Seabra
	Dados absolutos	% em relação a microrregião	Dados absolutos	% em relação a microrregião	
<b>Escolas Públicas</b>	<b>30</b>	<b>4,2</b>	<b>117</b>	<b>16,2</b>	<b>721</b>
- Ensino Fundamental 1 e 2	29	4,2	109	15,9	684
- Ensino médio	1	2,9	6	17,1	35
- Ensino Superior	0	-	2	100,0	2
<b>Escolas Privadas</b>	<b>2</b>	<b>2,7</b>	<b>15</b>	<b>20,5</b>	<b>73</b>
- Ensino Fundamental 1 e 2	1	1,9	10	18,5	54
- Ensino Médio	0	-	2	66,7	3
- Ensino Superior	1	6,3	3	18,8	16
<b>Bancos</b>	<b>2</b>	<b>13,3</b>	<b>3</b>	<b>20,0</b>	<b>15</b>
- Federal	1	11,1	2	22,2	9
- Particular	1	16,7	1	16,7	6
<b>Hospitais e/ou Leitos</b>	<b>32</b>	<b>7,7</b>	<b>85</b>	<b>20,4</b>	<b>416</b>
<b>Total</b>	<b>66</b>	<b>5,4</b>	<b>220</b>	<b>18,0</b>	<b>1225</b>

Fonte: SEI (2016). Elaborado pelos autores.

Analisando os dados da Produção Agrícola Municipal (PAM-IBGE) para o ano de 2017 (Tabelas 6 e 7), é possível traçar um panorama do quadro agrícola de Andaraí e de sua posição no contexto microrregional e baiano. Os cultivos com maior área plantada são o milho e o feijão, geralmente praticados pela agricultura camponesa/familiar. Os dados dos dois produtos possuem representatividade no total da área plantada pela Microrregião de Seabra, respectivamente, 17,85% e 13,68%.

**Tabela 6** - Área plantada do Município de Andaraí e microrregião de Seabra- Lavoura Temporária - 2017

Cultivo	Área Plantada (hectares)			Área Plantada em Andaraí (%)	
	Andaraí	Microrregião de Seabra	Bahia	Na Microrregião	Na Bahia
<b>Feijão</b>	850	6.212	374.306	13,68	0,23
<b>Mandioca</b>	214	3.577	112.399	5,98	0,19
<b>Milho</b>	1.000	5.603	613.214	17,85	0,16
<b>Total</b>	<b>2.064</b>	<b>15.392</b>	<b>1.099.919</b>	<b>13,41</b>	<b>0,19</b>

Fonte: IBGE (2017). Elaborado pelos autores.

Tabela 7 - Valor da Produção Agrícola do município de Andaraí e microrregião de Seabra- Lavoura Temporária - 2017

Cultivo	Valor da Produção (Mil reais)			Valor da Produção em Andaraí (%)	
	Andaraí	Microrregião de Seabra	Bahia	Na microrregião	Bahia
<b>Feijão</b>	-	6.571,00	301.040,00	-	-
<b>Mandioca</b>	1.306,00	14.930,00	536.099,00	8,75	0,24
<b>Milho</b>	-	3.385,00	860.934,00	-	-
<b>Total</b>	<b>1.306,00</b>	<b>24.886,00</b>	<b>1.698.073,00</b>	<b>5,25</b>	<b>0,08</b>

Fonte: IBGE (2017).  
Elaborado pelos autores.

De acordo com a Pesquisa da Pecuária do Município (PPM) elaborada pelo IBGE para o ano de 2017, observa-se que as principais criações de rebanhos no município são os de galináceos (total) e bovinos. Estes representam, para a sua microrregião, o percentual de 7,03% e 9,60% respectivamente (Tabelas 8).

Tabela 8 - Efetivo de rebanho do Município de Andaraí e microrregião de Seabra - 2017

Tipo de rebanho	Efetivo de rebanho (Cabeças)			Efetivo de rebanho em Andaraí (%)	
	Andaraí	Microrregião de Seabra	Bahia	Na Microrregião	Na Bahia
<b>Bovino</b>	15.723	163.818	10.037.814	9,60	0,16
<b>Equino</b>	825	11.822	493.668	6,98	0,17
<b>Suíno- total</b>	1.265	25.174	1.074.155	5,03	0,12
<b>Ovino</b>	1.211	15.953	3.763.732	7,59	0,03
<b>Galináceos</b>	20.773	295.378	44.428.131	7,03	0,05
<b>Total</b>	<b>39.797</b>	<b>512.145</b>	<b>59.797.500</b>	<b>7,77</b>	<b>0,07</b>

Fonte: PPM (2019), IBGE (2017).  
Elaborado pelos autores.

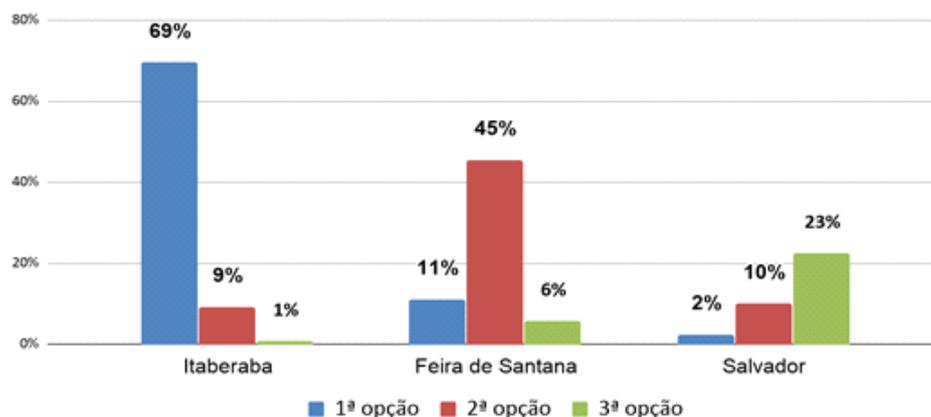
## AS ESPECIFICIDADES DA CIDADE DE ANDARAÍ (BA): OS CONTEÚDOS RURAIS E SUA INSERÇÃO NA REDE URBANA

Os estudos sobre as pequenas cidades conduzem o pesquisador a entender sua inserção em uma dada rede urbana ou região, o que lhe dá o caráter específico de cada uma delas. Para isso, esta pesquisa se propôs a aplicar questionários e tabular os dados que permitiram compreender o perfil dos moradores e as especificidades e ruralidades presentes na cidade de Andaraí. Aplicados a 264 residentes na cidade (sede), o perfil encontrado na amostra foi composto por 56,06% de indivíduos do sexo feminino e 43,94% indivíduos do sexo masculino com faixa etária entre 19 a 59 anos de idade. Diante do local de nascimento dos entrevistados, houve um predomínio dos nascidos na própria cidade com 54,92%, em outras cidades com 26,14%, onde se destacam Mucugê, Salvador, Itaetê e Nova Redenção. Entre os nascidos em zonas rurais predominam as do próprio município com 13,64% e das zonas rurais de outros municípios com 5,30%. Seguindo os motivos pelas migrações da zona rural para cidade (sede) foram ressaltados: acompanhar a família, trabalho, estudos, casamento, entre outros.

Entre as profissões sinalizadas pelos entrevistados estão as de comerciante (9,47%), comerciário (8,71%), agricultor (7,95%), professor (7,20%), dona de casa (6,82%), funcionário público (6,44%), autônomo e diarista/empregada doméstica (4,92%) entre outros. Observa-se que, entre as profissões mais frequentes, se encontra a de agricultor, sinalizando a presença marcante de agricultores vivendo nas pequenas cidades.

Os dados de campo possibilitaram identificar os fluxos de deslocamentos realizados pelos moradores da cidade de Andaraí com as cidades próximas ou cidades que exercem influência para atender a necessidades específicas não supridas no próprio município. No gráfico 3, verificou-se uma hierarquização na busca de produtos e serviços em grandes e médias cidades com concentração de atividades. O deslocamento prioriza a cidade de Itaberaba como a primeira opção mais procurada com 69%, seguido de Feira de Santana com 45% como segunda opção e Salvador com 23% como a terceira opção. Esta é a sequência que revela que a cidade de Andaraí é polarizada pela cidade de Itaberaba.

**Gráfico 3** - Principais cidades onde o residente busca produtos não disponíveis na sua cidade (amostra). Andaraí(Ba), 2019



Fonte: Trabalho de Campo, 2019.

Elaboração: Equipe TERRITÓRIOS, DCET/UNEB, 2019.

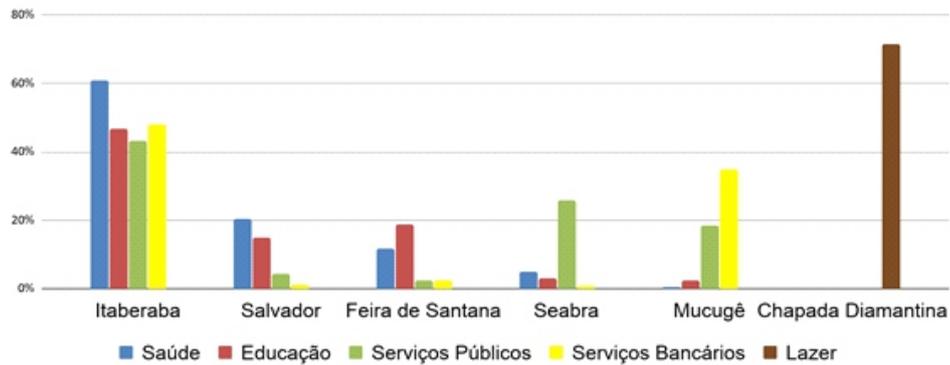
Nota: Informamos que a soma não atinge 100%, pois outras cidades foram indicadas, mas com menores percentuais. Aqui optamos por apresentar as mais expressivas.

Na busca por serviços (Gráfico 4), há uma polarização exercida pela cidade de Itaberaba, no que se refere a Saúde, Educação, Serviços Públicos e Bancários. Isso decorre do porte e da centralidade desta cidade, mas, também, da proximidade com Andaraí e das possibilidades de deslocamentos disponíveis aos moradores. Verificou-se uma facilidade de acesso aos transportes, com a oferta majoritária de transportes alternativos (46%), seguido pela oferta de ônibus (26%), e com um volume significativo (20%) de residentes que usam o carro próprio. Para as atividades de lazer houve a concentração em cidades localizadas na própria Chapada Diamantina, dentre elas Andaraí (Igatú), Lençóis, Ibicoara, Mucugê, Nova Redenção, entre outras. Esta permanência é em decorrência dos atrativos naturais como cachoeiras, rios, grutas, valorizados pelo turismo de aventura e ecoturismo espalhadas em toda região.

Os dados de campo evidenciam que os moradores da cidade de Andaraí apresentam forte ligação com o espaço rural. Entre os entrevistados 91% reconheceram que estabelecem relações com a zona rural do município. Podemos identificar, no Gráfico 5, que 63% dos cidadãos frequentam a zona rural para o lazer, seguindo de 56% que participam de eventos ou festividades, 36% dos entrevistados têm família com propriedade rural e 16% exercem algum tipo de trabalho ou possui propriedade.

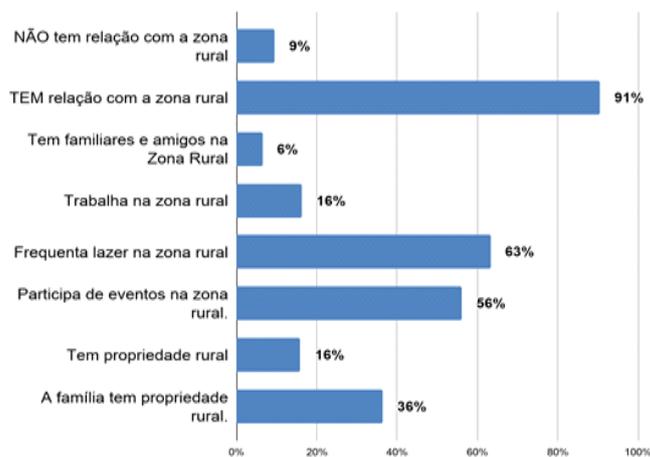
Revela-se também, no gráfico 6, que 63% dos moradores participam de eventos e festividades na zona rural do município, destacando-se a participação em cavalgadas, vaquejadas, rezas e festejos tais como: o festival de Igatu - atual distrito de Andaraí; as tradicionais festas juninas; festejo a *Nossa Senhora da Glória* - padroeira da cidade; eventos como de casamentos e de aniversários. Autores como Moreira Junior (2013) interpretam que “atividades não urbanas tomam forma nas cidades e se manifestam tanto nas cidades e se materializam tanto em seu espaço físico quanto nas ações cotidianas no plano imaterial, como costumes, hábitos e pensamentos” (MOREIRA JUNIOR, 2013, p.27).

**Gráfico 4 - Principais cidades onde o residente busca serviços não disponíveis na sua cidade (amostra). Andaraí(Ba). 2019.**



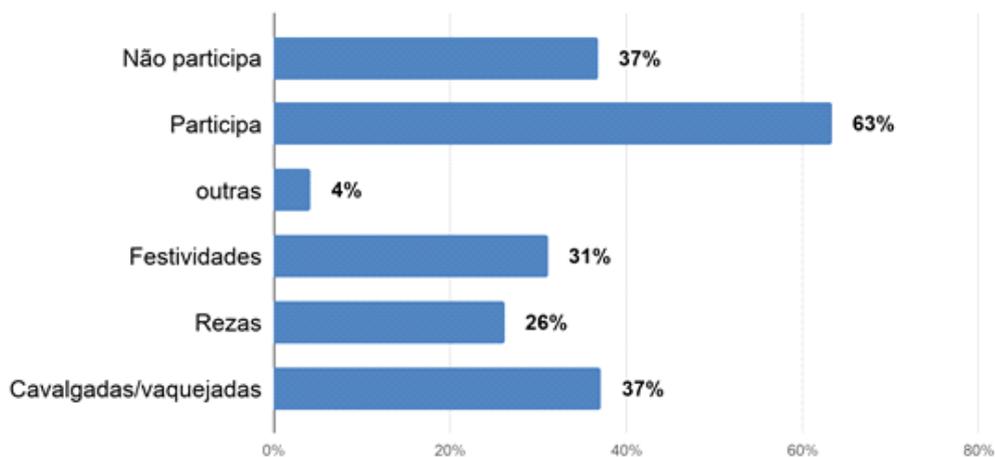
Fonte: Trabalho de Campo, 2019.  
Elaboração: Equipe TERRITÓRIOS, DCET/UNEB, 2019.

**Gráfico 5 - Tipo de relação da população residente com a zona rural. Andaraí (Ba). 2019.**



Fonte: Trabalho de Campo, 2019.  
Elaboração: Equipe TERRITÓRIOS, DCET/UNEB, 2019.

**Gráfico 6 - Manifestações culturais que a população residente na cidade de Andaraí (Ba) participa na zona rural. 2019**

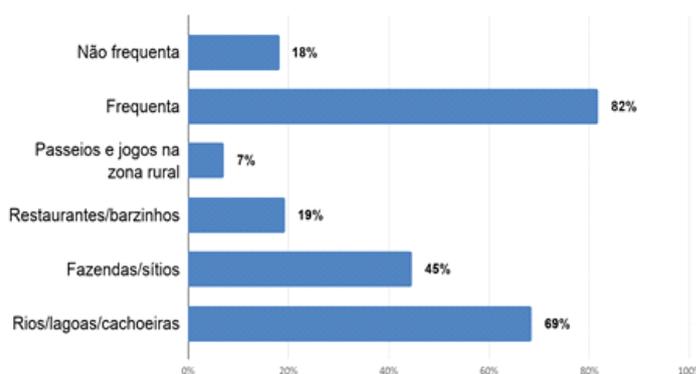


Fonte: Trabalho de Campo, 2019.  
Elaboração: Equipe TERRITÓRIOS, DCET/UNEB, 2019.

A pesquisa de campo evidenciou (Gráfico 7) que 82% da população residente na cidade acessa lugares e desenvolve atividades de lazer na zona rural do município, frequentando constantemente rios/cachoeiras/lagoas (69%), fazenda e sítios (45%) e restaurantes e barzinhos (19%). O destaque para rios/cachoeiras/lagoas reflete a abundância dos aspectos naturais no município, que agrega vantagens competitivas e promove a atração sobre outras pequenas cidades.

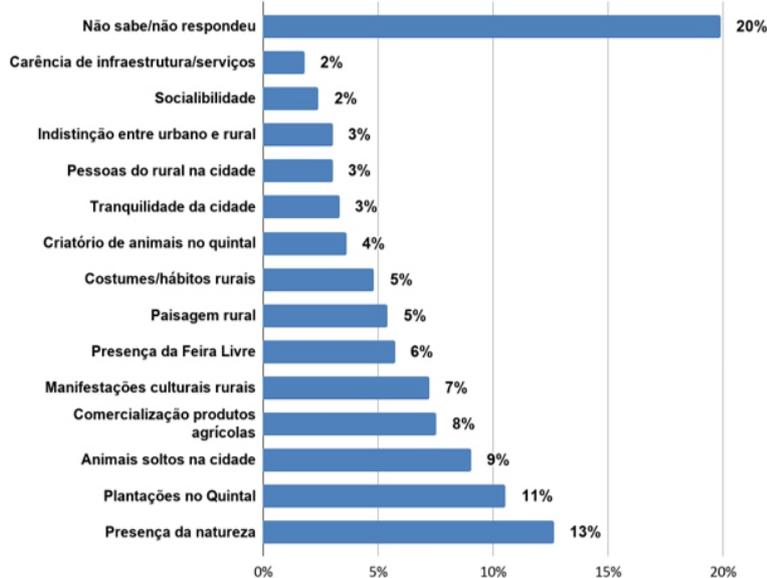
Entre as características de ruralidade atribuídas pelos entrevistados à cidade de Andaraí, destacam-se elementos essencialmente rurais como a presença da natureza, plantações no quintal e animais soltos na rua, com, respectivamente, percentuais de 13%, 11% e 9% (Gráfico 8).

**Gráfico 7** - Lugares e atividades de lazer na zona rural frequentados pela população residente na cidade de Andaraí(Ba). 2019.



Fonte: Trabalho de Campo, 2019.  
Elaboração: Equipe TERRITÓRIOS, DCET/UNEB, 2019.

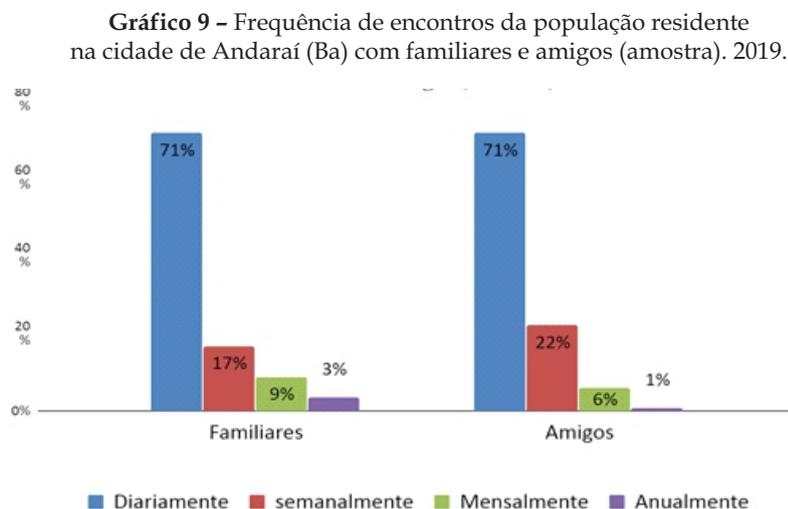
**Gráfico 8** - Características rurais atribuídas à cidade de Andaraí(Ba) pela população residente (amostra). 2019.



Fonte: Trabalho de Campo, 2019.  
Elaboração: Equipe TERRITÓRIOS, DCET/UNEB, 2019.

Para entender o grau de sociabilidade existente entre os moradores de Andaraí, buscamos trabalhar com a regularidade de encontros entre familiares e amigos, que marca os laços de afetividade e de memória comum. Entre os entrevistados, 71% afirmaram encontrar

diariamente familiares e amigos, enquanto os encontros menos frequentes, com periodicidade mensal ou anual, são pouco representativos (Gráfico 9). Essa frequência diária e semanal, pouco comum nas grandes cidades, cria possibilidades da realização de trocas e construção de relações mais próximas, relações mais densas que podem indicar sociabilidades.



Fonte: Trabalho de Campo, 2019.

Elaboração: Equipe TERRITÓRIOS, DCET/UNEB, 2019.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os dados da pesquisa de campo ajudam a reforçar as características apontadas pela literatura e contribuem para definir a pequena cidade, a exemplo da relação com o campo e o setor primário; do tempo definido pela natureza; da dependência das principais fontes tributárias estatais e das formas específicas de sociabilidade.

Detectamos, de modo mais marcante, duas características fundamentais para pensar a pequena cidade e que se revelou expressivamente no caso de Andaraí. A primeira é a sua inserção em uma rede urbana, com a existência de uma cidade-polo ou de cidades-polo (casos de Itaberaba e Seabra) que ofertam bens e serviços que são acionados e consumidos pela população da cidade de Andaraí. Isso reforça a tese de Soares e Melo (2010), a respeito da dependência da pequena cidade a um sistema urbano regional.

O segundo aspecto é a presença contundente de conteúdos rurais que atravessam a dinâmica urbana e que se revelam pelas relações estreitas que a população residente estabelece com a zona rural e pelo acesso a lugares e atividades no espaço rural. Assim, o esforço de compreensão das pequenas cidades não pode dispensar a análise das ruralidades no urbano, que se manifestam de diferentes formas e que estão presentes no imaginário social da população.

## AGRADECIMENTOS

Agradecemos ao CNPq e à Universidade do Estado da Bahia pelo apoio e financiamento à pesquisa.

## REFERÊNCIAS

ANDARAÍ. Prefeitura Municipal. Disponível em: <http://www.andarai.ba.gov.br/>. Acesso em: 31 jan. 2018.

BACELAR, Winston Kleiber de Almeida. Pequenas cidades: uma caracterização. *In: Anais V Encontro de Grupo de Pesquisa Agricultura, Desenvolvimento e Transformações Socioespaciais*. Santa Maria: GPET, 2009. 19 f.

BAHIA. **Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável**. Salvador: PRODETUR, 1998.

CORRÊA, Roberto Lobato. Globalização e Reestruturação da Rede Urbana - Uma Nota sobre as Pequenas Cidades. *Revista Território*, Rio de Janeiro, ano 4, n. 6, jan./jun. 1999, p.43-53.

CORRÊA, Roberto Lobato. As Pequenas Cidades na Confluência do Urbano e do Rural. *GEOUSP - Espaço e Tempo*, São Paulo, n. 30, 2011, p. 05-12.

FRESCA, Tânia Maria. Centros Locais e Pequenas Cidades: Diferenças Necessárias. *Mercator*, v. 9, n. 20 set/dez, 2010, p. 75-81.

HENRIQUE, Wendel. Do rural ao urbano: dos arquétipos a espacialização das cidades pequenas. *In: DIAS, Patricia Chame; SANTOS, Janio (org). Cidades médias e pequenas: contradições, mudanças e permanências nos espaços urbanos. Série Estudos e Pesquisas*. v 97. Salvador: SEI, 2012, p. 63-80.

IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Sinopse do censo demográfico 2010**. Rio de Janeiro, IBGE, 2010. Disponível em: <http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?uf=29&dados=1>. Acesso em: 16 nov. 2018.

IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Produção Agrícola Municipal (PAM) 2017**. Rio de Janeiro, IBGE, 2017. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/economicas/agricultura-e-pecuaria/9117-producao-agricola-municipal-culturas-temporarias-e-permanentes.html?=&t=resultados>. Acesso em: 5 nov. 2018.

IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Estimativas de População 2018**. Rio de Janeiro, IBGE, 2018. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?=&t=resultados>. Acesso em: 16 nov. 2018.

IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa da Pecuária Municipal 2019**. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/ppm/quadros/brasil/2019>. Acesso em: 12 dez. 2019.

MAIA, Doralice Sátyro. Cidades médias e pequenas do Nordeste. *In: LOPES, Diva Maria Ferlin; HENRIQUE, Wendel (org.). Cidades médias e pequenas: teorias, conceitos e estudos de caso. Série Estudos e Pesquisas*. v. 87. Salvador: SEI, 2010, p 93-105.

MOREIRA JUNIOR, Orlando. As Cidades Pequenas da Geografia Brasileira: A Construção de uma Agenda de Pesquisa. *GEOUSP - Espaço e Tempo*, São Paulo, n. 35, 2013, p. 19-33.

SANTOS, Milton. **Técnica, Espaço e Tempo: Globalização e meio técnico-científico-informacional**. São Paulo: Edusp, 1994.

SEI. **Estatísticas dos Municípios Baianos**. N.3. Chapada Diamantina. Salvador: SEI, 2014.

SEI. **Indicadores Municipais**. Andaraí. Salvador: SEI, 2016.

SEI. **População residente por situação do domicílio e grau de urbanização, segundo os municípios e Territórios de Identidade, Bahia - 1991, 2000 e 2010**. Salvador: SEI, 2018. Disponível em: <http://www.portalseibahia.saeb.ba.gov.br/>. Acesso em: 31 jan. 2018.

SOARES, Beatriz Ribeiro; MELO, Nágela Aparecida de. Cidades médias e pequenas: reflexões sobre os desafios no estudo dessas realidades socioespaciais. *In: LOPES, Diva Maria Ferlin; HENRIQUE, Wendel (org.). Cidades médias e pequenas: teorias, conceitos e estudos de caso. Série Estudos e Pesquisas*. v. 87. Salvador: SEI, 2010, p 93-105.

VEIGA, José E. Destinos da ruralidade no processo de globalização. *Estudos Avançados*, v. 18, n. 51, p. 51-67, maio-agosto. 2004a.

VEIGA, José E. A atualidade da contradição urbano-rural. *In*: SEI. **Análise Territorial da Bahia Rural**. Salvador: SEI, 2004b, p. 29-50.

---

## INFORMAÇÕES DOS AUTORES

### **Vanessa dos Santos Moreira**

Graduanda em Urbanismo pela Universidade Estadual da Bahia e Pesquisadora do Grupo de Pesquisa "Territórios, Rede e Ação Política" (TERRITÓRIOS).

E-mail: [vanessam.urbs@gmail.com](mailto:vanessam.urbs@gmail.com)

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-9787-7260>

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4938694094947192>

### **Agripino Souza Coelho Neto**

Doutor em Geografia pela Universidade Federal Fluminense, Professor do Mestrado em Estudos Territoriais da Universidade do Estado da Bahia e Coordenador do Grupo de Pesquisa "Território, Rede e Ação Política" (TERRITÓRIOS)

E-mail: [agscneto@uneb.br](mailto:agscneto@uneb.br)

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-3714-510X>

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1597179534966668>

---

Recebido em: 12/10/2020

Aceito em: 07/04/2021



## HABITAÇÃO SOCIAL - CONFLITOS ENTRE O RURAL E O URBANO: O CASO DO JARDIM NOVA ESPERANÇA NO BANHADO, EM SÃO JOSÉ DOS CAMPOS/SP

**Social housing - conflicts between the rural and the urban: the case of the garden new hope in the bathroom, in São José dos Campos / SP**

<http://doi.org/10.17648/revistaterritorialidades-v1n2-6>

**Abraão Sakuma**

Universidade do Vale do Paraíba

E-mail: abraao77@hotmail.com

Orcid: orcid.org/0000-0001-7599-3754

**Pedro Ribeiro Moreira Neto**

Universidade do Vale do Paraíba

E-mail: pedroribeiromoreira@gmail.com

Orcid: orcid.org/0000-0002-0659-5549

**Adriane Aparecida Moreira de Souza**

Universidade do Vale do Paraíba

E-mail: adriane@univap.br

Orcid: orcid.org/0000-0002-3199-8374

### RESUMO

O Jardim Nova Esperança, conhecido como "Favela do Banhado" apresenta características rurais e urbanas nem sempre complementares, fato que faz de sua sociedade e espaço um objeto de estudo bastante complexo no presente artigo. Não obstante, além das questões interiores do bairro, esta mesma sociedade vive em constante conflito com aquela que se estabeleceu no centro histórico de São José dos Campos. São esses conflitos que incitam o presente artigo. Seu objetivo de analisar alternativas para a permanência dos moradores no espaço, visando sua integração à cidade. A metodologia se pauta em visitas e levantamento de dados em campo, em pesquisa qualitativa e na consulta com os moradores da região a respeito de suas necessidades e anseios com relação ao local. Realizou-se também uma pesquisa bibliográfica considerando as contribuições de autores como Santo Amore (2014), Bonduki (1998) e Maricato (2001), no que tange ao direito à cidade e à moradia bem localizada. Dessa forma, a discussão de alternativas que prezem pela permanência da população na área ocupada se mostra relevante em contraposição ao cenário pautado como absoluto pelo poder público municipal, ou seja, a remoção dos moradores, com posterior reassentamento na periferia da cidade. Considerando-se que o principal problema vivenciado por essa comunidade não é a falta de habitação, mas sim a falta de estruturas básicas nas casas e no bairro, conclui-se que a urbanização do local, com integração ao ambiente em que se insere, é uma forma mais adequada de se intervir, respeitando os direitos da população.

**Palavras-chave:** Reassentamento. Remoção. Anseios. Permanência. Urbanização.

### ABSTRACT

Jardim Nova Esperança, known as "Favela do Banhado" has rural and urban characteristics that are not always complementary, a fact that makes its society and space a very complex object of study in this article. However, in addition to the interior issues of the neighborhood, this same society lives in constant conflict with the one established in the historic center of São José dos Campos. It is these conflicts that incite the present article. Its objective is to analyze alternatives for the permanence of residents in the space, aiming at their integration into the city. The methodology is based on visits and data collection in the field, qualitative research and consultation with residents of the region regarding their needs and concerns regarding the location. A bibliographic research was also carried out considering the contributions of authors such as Santo Amore (2014), Bonduki (1998) and Maricato (2001), regarding the right to the city and to well-located housing. Thus, the discussion of alternatives that value the permanence of the population in the occupied area is relevant in contrast to the scenario ruled as absolute by the municipal public power, that is, the removal of residents, with subsequent resettlement on the outskirts of the city. Considering that the main problem experienced by this community is not the lack of housing, but the lack of basic structures in the houses and in the neighborhood, it is concluded that the urbanization of the place, with integration into the environment in which it is inserted, is a more appropriate way of intervening, respecting the rights of the population.

**Keywords:** Resettlement. Removal. Yearnings. Permanence. Urbanization.

## INTRODUÇÃO

A grande maioria das cidades brasileiras tem em seu passado protourbano a origem de um pequeno núcleo, ainda rural, que se desenvolve de modo progressivo em direção ao que se chama usualmente de “urbano”: o amontoado de casas, as pequenas oficinas e vendas, árvores frutíferas e hortas nos quintais, ou, ainda, o pequeno sítio policultor nas bordas do arruado — estas são imagens que aparecem com frequência em algum lugar da memória das gerações mais antigas. São José dos Campos, cidade do Vale do Paraíba paulista, também vivenciou, de certa forma, um processo semelhante, quando, sem a periferia dos centros industriais que hoje caracterizam as cidades do “Vale”, viu se instalar, justo ao lado de seu centro histórico, uma comunidade de horticultores.

Corriam os anos 30 do século passado, a cidade era um centro de comércio e serviços como muitos outros, e contava com umas poucas indústrias que se ocupavam da transformação da argila em cerâmica, ou do tratamento de produtos do campo como o leite, cereais e congêneres. Neste contexto, originou-se a ocupação hoje conhecida como Jardim Nova Esperança ou Favela do Banhado. Mas, por que Banhado? Bem, é assim que a população local denomina a várzea do rio Paraíba do Sul, que banha todas as cidades da região e que, em São José dos Campos, especialmente nas épocas de cheia, inundava parte dessa área, criando, assim, o “banhado”. Hoje, com a construção das barragens no Rio Paraíba e o controle de sua vazão, tais inundações são bastante raras. Por ali, plantou-se muito arroz e algumas hortaliças.

Fato marcante na paisagem da cidade é que, dada a particularidade de seu sítio geográfico, ao definir uma significativa falésia separando o Banhado da mais central região urbanizada, acabou-se preservando indiretamente as características primeiras da ocupação. Só que a realidade não é tão bucólica como sugere alguma possível interpretação do texto acima: para chegar aos mais de 700 mil moradores que fazem com que São José tenha a segunda maior população do interior paulista<sup>1</sup>, sua sociedade também se tornou complexa, considerando, inclusive, os agrupamentos chamados equivocadamente de comunidades.

Este trabalho surgiu do questionamento de um projeto da Prefeitura Municipal, que data de 2014 e previa a remoção da população local para a construção de uma via. Vários estudos e instituições têm contestado projetos semelhantes, de remoção forçada da população:

A remoção forçada pode ser definida como a retirada definitiva ou temporária de indivíduos, famílias e/ou comunidades, contra a sua vontade, das casas e/ou da terra que ocupam, sem que estejam disponíveis ou acessíveis formas adequadas de proteção dos direitos dos envolvidos e busca de soluções apropriadas. (RELATORIA ESPECIAL DA ONU PARA A MORADIA ADEQUADA, 2010, p. 4).

Assim, o presente artigo tem como objetivo analisar as relações internas desse assentamento, no que diz respeito às atividades desenvolvidas pela população residente, com vistas a sua inserção no conjunto da cidade. Descarta-se, portanto, a possibilidade de remoção para a periferia, como proposto pela Prefeitura, enquanto solução do problema de falta de condições básicas de moradia.

Para tanto, a metodologia utilizada foi a análise da literatura pertinente ao tema da habitação social e de notícias divulgadas pela imprensa local, bem como a pesquisa de campo para observar e fazer o levantamento dos aspectos urbanísticos do local.

No desenvolvimento do trabalho, inicialmente, será apresentado um panorama geral sobre as questões específicas do bairro Jardim Nova Esperança, seguido de uma discussão sobre o déficit e a inadequação habitacional; a terceira parte apresentará o programa de desfavelização municipal do Jardim Nova Esperança, e a quarta parte se debruçará sobre o conflito entre urbanização no local versus remoção e reassentamento.

---

<sup>1</sup> Desconsiderados os casos da Região Metropolitana de São Paulo, apenas Campinas supera São José dos Campos no quesito população (IBGE, 2010).

## DESENVOLVIMENTO E APRESENTAÇÃO DE RESULTADOS

### O Jardim Nova Esperança

O Jardim Nova Esperança abrigava, em 2014, cerca de 460 famílias (DELGADO, 2014), mas, com a saída de pessoas que aderiram ao programa de reassentamento, o bairro abriga hoje 297 famílias (SÃO JOSÉ DOS CAMPOS, 2019). Localizada no Banhado, considerado pela população joesense como o "cartão postal" da cidade, e no centro histórico do município, região provida de ampla infraestrutura urbana, de comércios e serviços, como hospitais, escolas, universidades, pontos de ônibus, restaurantes, centros de compras, indústrias e bancos, a área é ponto de grande valorização no mercado imobiliário. Isso faz com que o bairro, ao mesmo tempo em que se configura enquanto residencial, pertença ao centro dinâmico do município, dada sua proximidade com locais de trabalho no centro urbano, que se completa com as atividades de origem rural desenvolvidas especificamente no Banhado (agricultura, criação de animais e comércio).

**Tabela 1** – Histórico populacional do Jardim Nova Esperança

Ano	Famílias	Pessoas
1989	250	1285
1991	272	1325
2014	460	1317
2019	297	950

Fonte: PREFEITURA DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS, 2019.

O bairro abriga um misto entre o rural e o urbano há várias gerações. Existem duas áreas: uma mais adensada, na qual muitos têm, no quintal, uma pequena plantação ou criação de galinha ou de peixe em tanque; e outra com chácaras maiores e uma produção em maior escala de agricultura.

Com características particulares, a maioria das famílias, aproximadamente 76%, instalaram-se no Banhado há mais de 10 anos. Contudo, um aspecto comum a todas elas é que se enquadram em um espectro de baixa renda, com arrecadação mensal média de R\$ 1.035,00, de acordo com dados levantados pela Prefeitura de São José dos Campos (2013). A ocupação é pouco densa, com residências térreas, muitas sem acabamento completo – como reboco e pintura – e com cerca de madeira. Além da falta de recursos, a insegurança quanto à remoção faz com que muitos moradores não realizem melhorias construtivas, o acaba por incentivar a manutenção das condições precárias de habitação.

No que tange às atividades econômicas, persistem aquelas de origem rural – em contraponto com o uso que se faz da região central da cidade –: pecuária bovina leiteira, tanques de criação de peixes, cultivo de hortaliças e pomares, que servem tanto para subsistência como para a venda nas proximidades. De acordo com dados da Prefeitura do município (2013), 12% dos habitantes desse bairro usufruem da criação de animais como estratégia de subsistência, enquanto 9,5% praticam atividades agrícolas, e 3,3% sobrevivem tanto da agricultura, quanto da pecuária. Concomitantemente, a população também mantém estreita relação com a cidade: muitos trabalham nela e todos dependem dela para o comércio e serviços. Entre outros usos, registram-se também atividades tipicamente urbanas: uso residencial predominante, com a presença de alguns estabelecimentos comerciais de pequeno porte (armazéns, oficinas, mercados, bares), que, em geral, funcionam na própria residência, enquanto atividade familiar. Há, ainda centros religiosos, uma quadra poliesportiva e um Centro Comunitário.

O Jardim Nova Esperança (Figura 1 e 2) é um dos bairros mais antigos da cidade, com registros de ocupação desde 1919, e uma dinâmica urbana e rural característica. Porém,<sup>7</sup> por estar assentada em área considerada cartão postal da cidade, é vista por parte da população como algo que deteriora o ideal desejado pela elite. O bairro sofre, desde 2002, o congelamento do núcleo e esforços no processo de remoção e exclusão da população de baixa renda da "vitrine" do centro da cidade. Trata-se de uma marginalização socioespacial dessas famílias (exemplo: Figura 3), que revela as diferentes formas de tratamento do poder público para com as distintas classes sociais, já que, na mesma orla do Banhado, a Prefeitura Municipal viabilizou a regularização de loteamentos de alto padrão. A partir de 2014, esse processo se acelerou com um projeto de implantação de uma via expressa. Incluído na categoria de ZEIS (Zona Especial de Interesse Social), o perímetro do local constitui uma área de proteção ambiental desde 1982, além de se enquadrar parcialmente dentro do perímetro do Parque Natural do Banhado desde 2012; isto é, as demarcações ambientais vieram posteriormente à existência do bairro.

**Figura 1** – Vista aérea Jardim Nova Esperança



Fonte: ONG Peabiru, 2018.

**Figura 2** – Vista superior Jardim Nova Esperança



Fonte: ONG Peabiru, 2018.

**Figura 3** – Viela José Miranda, Jardim Nova Esperança



Fonte: Movimento Banhado resiste, 2015.

## Déficit e inadequação habitacional

A comunidade foi sendo ocupada por uma população que, em sua maioria, não tinha condições de adquirir um imóvel no mercado formal:

A 'favelização' das cidades está relacionada com as características excludentes do mercado imobiliário formal e com a 'urbanização desigual' da metrópole, relacionada com as características históricas do desenvolvimento do capitalismo nos países periféricos, identificadas como desenvolvimento desigual e combinado, dessa forma, a chamada cidade ilegal, constituída de assentamentos informais e da autoconstrução, é maior do que a cidade legal, dominada pelas elites, que são minoria. (MARICATO, 2001).

Conforme expõe Maricato, a favelização das cidades não está relacionada apenas às características excludentes do mercado imobiliário, mas com a Divisão Social do Trabalho e, logo, com o próprio sistema capitalista. O problema da habitação popular no Brasil vem se arrastando, e, mesmo com a disponibilidade de recursos para saná-lo, não conta com esforços em direção a uma solução definitiva, mas com intervenções muitas vezes autoritárias e sem participação popular, que visam priorizar interesses de grupos dominantes, detentores do poder financeiro e de negociação, o que não abrange a maior parcela da população. Neste sentido, um dos problemas do Programa Minha Casa Minha Vida é a priorização dos números de déficit habitacional em detrimento dos direitos: parte-se do princípio de zerar o déficit construindo novas habitações, sem considerar que o problema da habitação é complexo e envolve questões como acesso à cidade e condições básicas de sobrevivência; é, portanto, necessário que alternativas sejam desenhadas, levando em conta a garantia dos direitos dos cidadãos e o respeito às particularidades.

O percentual de inadequação de domicílios supera o percentual de déficit e é muito grande a diferença entre estas questões. O Jardim Nova Esperança apresenta um percentual de 65% de inadequação e 35% de "déficit", dos quais 21% diz respeito à habitação precária (domicílios rústicos improvisados), 4% tem a ver com ônus excessivo sobre o aluguel, e 10% com a coabitação familiar (FJP, 2013). De acordo com os parâmetros da Fundação João Pinheiro (2013), os "domicílios inadequados" são considerados como tal de acordo com a infraestrutura (falta de saneamento básico), com a cobertura inadequada e com a inadequação fundiária. É importante ressaltar que os domicílios que se enquadram em "déficit" não entram na conta de "domicílios inadequados"; fosse este o caso, 100% das habitações do bairro seriam consideradas inadequadas.

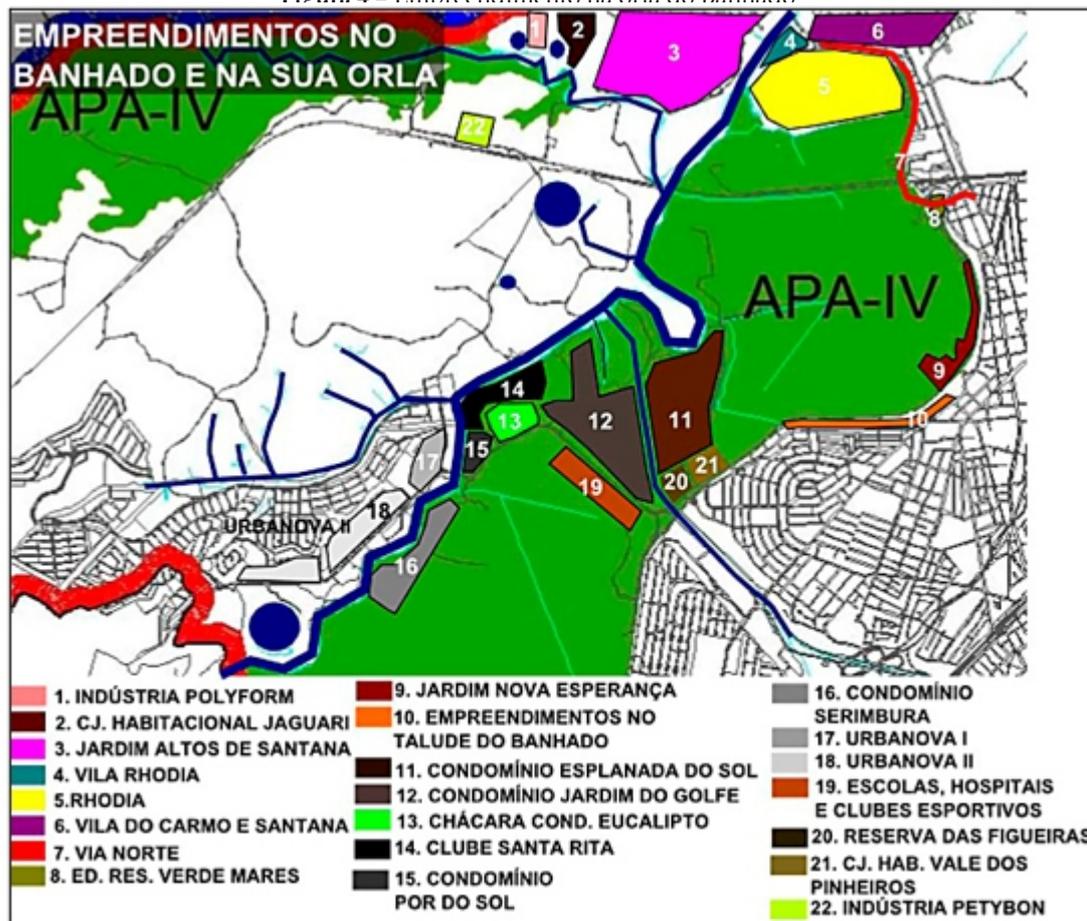
Mesmo assim, a construção de novas habitações não é imprescindível, considerando que a realização de melhorias habitacionais e de infraestrutura seria suficiente para resolver o problema da precariedade e, em parte, do déficit habitacional.

## O programa de desfavelização municipal do Jardim Nova Esperança

O Programa de desfavelização municipal retirou cerca de 163 famílias do bairro. Hoje, o processo continua, mas com outro nome: ao invés de "remoção", é chamado pela Prefeitura de "reassentamento informal". De acordo com o discurso oficial: "Remover famílias de ocupações irregulares e de áreas de risco está entre as prioridades da Prefeitura." (SÃO JOSÉ DOS CAMPOS, 2019).

Desde a década de 70, os residentes do bairro se encontram sob ameaça de remoção em favor de diversos projetos de parques urbanos que nunca tiveram prosseguimento. Enquanto isso, existem bairros de "alto padrão" instalados na área do banhado que foram regularizados e tiveram seus perímetros intocados (Figura 4).

Figura 4 – Empreendimento na orla do Banhado



Fonte: Elaboração dos autores, 2019.

A partir do ano 2000, o bairro vem sofrendo com ações mais concretas de remoção: o congelamento do núcleo em 2002 e a criação da Área de Preservação Ambiental (APA) Estadual no mesmo ano, pela lei nº 11.262<sup>2</sup>; a criação do Parque Natural Municipal do Banhado, em 2012, pela lei nº 8.756<sup>3</sup>; e, mais recentemente, a aprovação do projeto para construção da Via Banhado, em 2014, que interliga as regiões Norte e Oeste do município. Todos esses projetos incluíam total ou parcialmente o perímetro do bairro, sentenciando sua remoção. Existe, por parte dos moradores, muita resistência diante dessas ações, que são frequentemente veiculadas pela imprensa:

Moradores do Banhado articulam movimento contra desocupação. Prefeitura de São José quer construir a Via Banhado e um parque no local. Foram apresentadas cinco propostas para reassentar famílias; elas rejeitam. (MELHADO, 2014).

Iniciou-se, em 2014, um novo plano de reassentamento pela Prefeitura, que impunha, como única opção aos moradores, a saída de suas casas com destino comum à periferia da cidade, onde a infraestrutura e os equipamentos públicos são insuficientes. As remoções

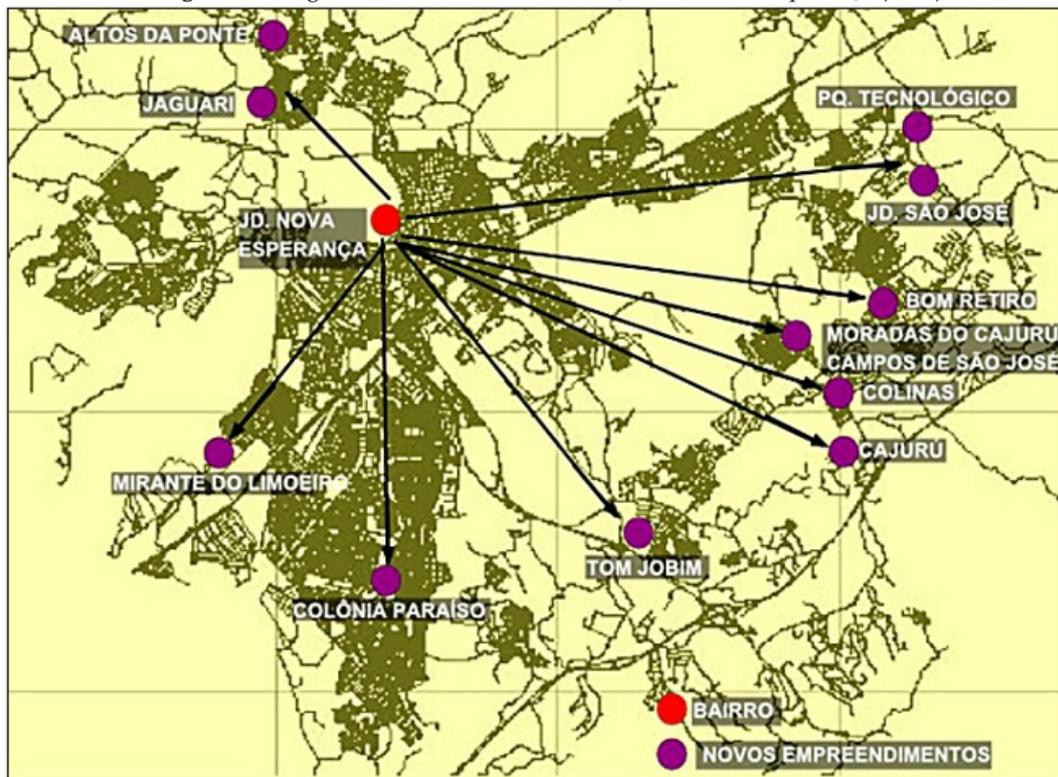
<sup>2</sup> SÃO PAULO. Lei Estadual nº 11.262, de 08 de novembro de 2002. Declara Áreas de Proteção Ambiental o trecho da Serra da Mantiqueira e as áreas urbanas no Município de São José dos Campos. Diário Oficial do Estado, 8 nov. 2012. Disponível em: <http://bit.ly/2JSOjft>. Acesso em: set. 2019.

<sup>3</sup> SÃO JOSÉ DOS CAMPOS. Lei Ordinária nº 8.756, de 28 de junho de 2012. Cria o Parque Natural Municipal do Banhado - PNMB -, e dá outras providências. Prefeitura Municipal de São José dos Campos, 28 jun. 2012. Disponível em: <http://bit.ly/2NtFK8J>. Acesso em: set. 2019.

aconteceram, e ainda acontecem, muitas vezes de forma ilegal, sem Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) ou autorização oficial. São ações intimidadoras da Defesa Civil, em conjunto com a Urbanizadora Municipal (Urbam) e com a polícia, e têm como objetivo garantir a remoção dos moradores. Uma vez que uma família adere ao plano de reassentamento, a Prefeitura realiza a demolição da moradia e não retira o entulho do local, o que faz com que a insalubridade da região cresça exponencialmente.

Este programa de desfavelização do bairro Jardim Nova Esperança fez uso do Programa Minha Casa Minha Vida, do governo federal, para reassentar as famílias em conjuntos habitacionais na periferia da cidade (Figura 5).

Figura 5 - Programa de reassentamento do Jardim Nova Esperança (2014)



Fonte: Elaboração dos autores, 2019.

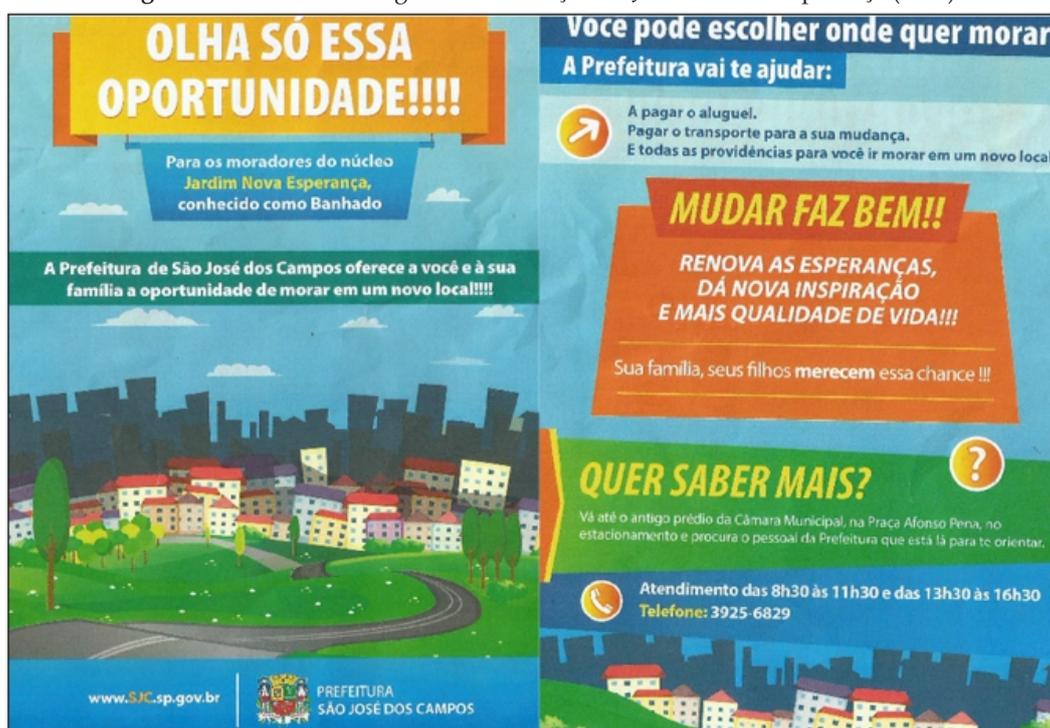
Com a rápida urbanização no Brasil, houve um acentuado crescimento de favelas e loteamento clandestinos nas periferias da cidade: "Com a expansão periférica, garantiam-se dois objetivos há décadas buscados pela elite: desadensar e segregar." (BONDUKI, 1998). A colocação de Bonduki retrata bem o conflito sócio-espacial vivido na cidade, no qual o poder público negligencia seu papel e confere tratamentos desiguais para a população, a depender da classe social a qual pertencem. Os interesses da cidade são, então, voltados ao mercado imobiliário, o que configura uma afronta à função social da cidade e aos direitos humanos, já que as pessoas são colocadas em um lugar de viabilizadoras de negócios.

Em 2014, a Prefeitura de São José dos Campos realizou a selagem das famílias da comunidade, com o objetivo de não se agregarem novos moradores. Nesse procedimento, cada uma recebeu um "selo" referente a uma das 5 opções de "reassentamento": 1º - desapropriação e indenização dos imóveis documentados; 2º - indenização baseada em laudo para quem não tinha documentação do imóvel; 3º - inserção em programa habitacional (opção de mais de 90% dos que aderiram à saída); 4º - compra assistida no valor de R\$ 96.000,00; 5º - auxílio moradia no valor de R\$ 500,00 mensais. Contudo, a indenização para os que possuem matrículas (áreas de

chácara) ficou para a etapa final. Esta ação foi realizada com a justificativa, pela Prefeitura, de que o bairro está em área de risco e em uma área de proteção integral, onde é prevista a instalação do Parque Natural Municipal do Banhado e da Via Banhado.

Em 2018, um novo programa foi criado, visando à remoção da população, com um auxílio aluguel de aproximadamente R\$700,00 mensais e R\$5.000,00 de auxílio demolição e mudança. Porém, esse programa não teve grande aceitação por parte da população: estima-se que menos de trinta famílias aderiram ao programa (Figura 6).

Figura 6 - Panfleto do Programa de remoção do Jardim Nova Esperança (2018)

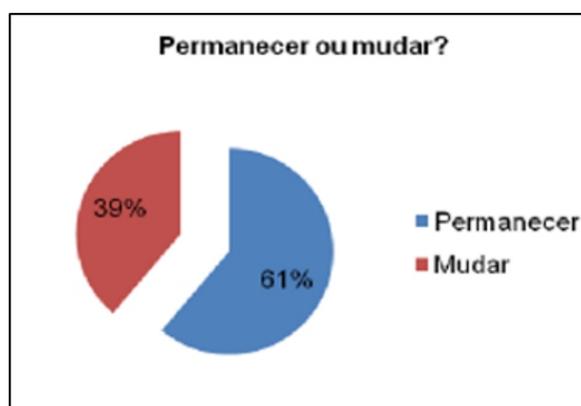


Fonte: PREFEITURA DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS, 2019.

### Urbanização local *versus* remoção e reassentamento

De acordo com pesquisa do movimento Banhado Resiste, realizada em fevereiro de 2014, fica claro que a maioria da população quer permanecer no local (Gráfico 1).

Gráfico 1 - Permanecer ou mudar?



Fonte: MOVIMENTO BANhado RESISTE, 2014.

Com o passar do tempo, essa prática de fazer e não cumprir leis só pode levar, como de fato levou nas últimas décadas, à total desmoralização, não só das leis mas também dos parlamentos e dos governos que a editaram e dos tribunais que as interpretaram e as fizeram aplicar. (VILLAÇA, 1986 apud FANTIN, 2005, p. 21).

A seguir, serão apresentadas algumas justificativas e questionamentos em relação ao processo de remoção do bairro.

Para a Prefeitura, não existe a possibilidade de remover empreendimentos imobiliários no Banhado ou em seu talude, que, em muitos casos, foram construídos em desacordo com a legislação em vigor; para o órgão, somente a população pobre deve ser removida. Nesta toada, são tomadas iniciativas de tolerância com a parte rica da cidade, enquanto, para a população mais pobre, fica reservada a intolerância. A maioria das famílias se instalou no Banhado há muitos anos e o local constitui uma rede social e cultural consolidada, muitos nasceram e cresceram no lugar, possuem laços sociais, conservam um sentimento de pertencimento ao bairro e, por isso, querem permanecer ali.

O bairro não é considerado área de risco para Defesa Civil, fato evidenciado em seu último laudo e mapa, de 2016. A remoção da população do local não pode ser justificada por não ter condições de instalação de infraestrutura e não pode ser justificada por possuir solo mole ou turfoso - a camada de turfa é superficial (DELGADO, 2014). A própria Via Banhado foi aprovada para ser construída nesse solo e existem loteamentos de alto padrão, no próprio Banhado, em níveis inferiores de altitude em relação ao Jardim Nova Esperança, que possuem infraestrutura completa, deixando claro que existem técnicas para solucionar essas questões características da região.

O Parque do Banhado (Figuras 7 e 8) corresponde a 22,6% da concha, com 1.151 milhões de metros quadrados; dessa forma, a população representa uma interferência mínima (cerca de 3% da área do Parque, e 1,9% da concha) sobre uma área total de 5,1 milhões de metros quadrados (SÃO JOSÉ DOS CAMPOS, 2012). Mais da metade da concha do banhado pertence a uma única família, área esta que não teve sua desocupação em pauta em momento algum.

**Figura 7** - Perímetro do Parque do Banhado, do Jardim Nova Esperança e traçado da Via Banhado



Fonte: Elaborado pelo autor, 2019.

Figura 8 – Áreas de Risco e Alagáveis



Fonte: Elaborado pelo autor, 2019.

Um projeto de via expressa foi aprovado sem sequer considerar a opinião da população, além de ser incompatível com uma Área de Proteção Ambiental e com uma Zona de Amortecimento do Parque Natural Municipal do Banhado, (SÃO JOSÉ DOS CAMPOS, 2012). Trata-se, também, de um empreendimento viário que não faz parte dos princípios do novo plano de mobilidade urbana do município, de diminuição da necessidade de viagens motorizadas e de redução dos impactos ambientais pela mobilidade urbana.

Existe, no local, lançamento de esgotos interligados às redes de drenagem, entulho das demolições deixado no local, poluição, e movimentação de terra no talude do Banhado. A poluição gerada pelos moradores, principalmente pela ausência de saneamento básico, representa uma parcela pequena nesse contexto, além de praticamente não existir expansão urbana no bairro.

De acordo com estudos de custos de outras propostas de intervenção no Banhado, podemos analisar que, depois do Parque do Banhado, a Urbanização do Jardim Nova Esperança no local é a alternativa mais barata, mesmo quando em comparação ao reassentamento em conjuntos habitacionais e à Via Banhado (Tabela 2).

Tabela 2 – Comparativo de custo das propostas de intervenção no Banhado

Proposta	Urbanização do Jd. Nova Esperança no local	Reassentamento em conjuntos habitacionais	Via Banhado	Parque do Banhado
Custo	R\$ 17.670.000,00	R\$ 27.552.000,00	R\$ 113.400.000,00	R\$ 1.478.304,86

Fonte: Elaborado pelo autor, 2019.

A saída do local, imposta pela Prefeitura como única opção, vai contra os desejos da população, os direitos humanos, o direito de moradia digna e o direito à cidade. A opção de apartamentos (pequenos) na periferia da cidade está longe de ser o ideal: com a análise qualitativa, pudemos diagnosticar que ela gera dificuldade de adaptação, de sustento, de acesso

à cidade e significa, principalmente, perda dos laços sociais para a população que ali habitava. Segundo Neder (2014, p. 4), "[...] o processo de remoção do centro da cidade visa apenas garantir o afastamento dos pobres de uma região com alta valorização imobiliária; os problemas irão continuar, mas longe dos olhos do centro da cidade".

Legalmente, é viável a regularização do bairro e sua urbanização e melhoria; esta via de atuação conta com duas alternativas: a regularização jurídica por meio do usucapião (em processo), ou a regularização urbanística através de um projeto de regularização fundiária do local, corroborado principalmente na lei nº 11.977, de 2009<sup>4</sup>, do Minha Casa Minha Vida. Embora o local esteja em área de proteção ambiental e em diversas áreas de proteção permanente, é possível propor uma urbanização compatível com o local. Ao contrário do que afirmam a Prefeitura e o Diagnóstico Socioeconômico das Famílias do Banhado, de 2014, a lei do Minha Casa Minha Vida respalda a permanência dos habitantes nesses locais diante dos aspectos ambientais apresentados, conforme o artigo 54:

Art. 54. § 1º O Município poderá, por decisão motivada, admitir a regularização fundiária de interesse social em Áreas de Preservação Permanente, ocupadas até 31 de dezembro de 2007 e inseridas em área urbana consolidada, desde que estudo técnico comprove que esta intervenção implica a melhoria as condições ambientais em relação à situação de ocupação irregular anterior. (BRASIL, 2009).

Por meio do estudo de campo, da realização de pesquisas qualitativas, e da análise de pesquisas quantitativas, constata-se que o desejo da maioria da população é de permanecer no local, manter seus costumes e fazer parte da melhoria do bairro. Um trecho da poesia dos moradores Davi Morais e Zé Maurício revela o sentimento dos moradores em relação ao bairro e à ausência de políticas públicas que promovam a melhoria da infraestrutura local.

Candidato que batia, em minha costa ao passar;  
nós queremos melhoria, sem precisar mudar;  
invistam nas moradias, aqui mesmo do lugar.  
Só daqui a gente gosta, vou dizer uma verdade;  
esta linda vila nossa, no país é raridade;  
o banhado é uma roça, bem no meio da cidade.  
(Zé Maurício S. Oliveira (Babau) e Davi Morais (líder comunitário), 2012.)

A estrofe retrata o afeto com o local, em um ambiente com características urbanas e rurais, chamado pelos autores de "roça na cidade" – sua singularidade. Demonstra o desejo da população de permanecer no local, com antiga proposta de "investir em moradias, aqui no próprio lugar", denominada, na década de 90, de "agrovila", e hoje chamada pelos moradores de "Ecovila".

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O programa de remoção do Jardim Nova Esperança configura uma política que demonstra preconceito e vontade de segregação socioespacial baseada na estratificação das classes sociais por parte do poder público, que, combinados à intervenção truculenta esporádica, dispõe de técnicas refinadas para remoção da população que ali habita, e estratégias que tornam inviável a permanência no local, como a falta de manutenção, de infraestrutura –

<sup>4</sup> BRASIL. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, DF, 7 jul. 2009. Disponível em: <http://bit.ly/2BO9Y0Z>. Acesso em: set. 2019.

principalmente saneamento básico-, a retirada de equipamentos públicos, a instauração do sentimento de insegurança, a coerção e a cooptação das lideranças. O ambiente hostil incentiva a saída dos moradores do local.

Pôde-se observar que a remoção não melhora a condição de vida daquelas pessoas, mas promove a "limpeza" do cenário central da cidade, enquanto desloca a população residente para locais com menos infraestrutura, escassez de transporte coletivo, educação, saúde e emprego, ainda sob o risco de formar locais violentos. De acordo com Silva (2014, p.6), "Os sujeitos têm e criam identidades territoriais e a perda do território pode significar o próprio desaparecimento do sujeito ou do grupo".

A solução responsável seria, portanto, "melhorar em contraponto à necessidade de fazer de novo" (SANTO AMORE, 2014, p. ). Thurner sintetiza: "A favela me foi mostrada como um problema e, no entanto, é a solução; os planos de erradicação eram citados como solução e são problema" (1976 apud CORBANI, 2013, p. ). Sua colocação faz ainda mais sentido em uma situação na qual o déficit habitacional do bairro Jardim Nova Esperança se deve, principalmente, pela precariedade das habitações, e não pela falta de moradias.

## AGRADECIMENTOS

Agradecemos imensamente a oportunidade que nos foi dada pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e o suporte oferecido pelo Programa de Pós-graduação Stricto Sensu em Planejamento Urbano e Regional da Universidade do Vale do Paraíba (PPGPLUR-UNIVAP) para a realização desta pesquisa.

## REFERÊNCIAS

BONDUKI, Nabil. **Origens da Habitação Social no Brasil**. Editora Estação Liberdade Ltda.: São Paulo, 1998.

BRASIL. **Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009**. Brasília, DF, 7 jul. 2009. Disponível em: <http://bit.ly/2BO9Y0Z>. Acesso em: set. 2019.

CARPINTEIRO, G. **Melhorias habitacionais**: proposta apresentada para uma nova modalidade no PMCMV - FASE 3. Conselho das Cidades, 2015. Disponível em: <http://bit.ly/3290GaB>. Acesso em: ago. 2019.

CORBANI, M. L. M. **Urbanização em região de assentamentos irregulares**: estudo do conceito de Área Especial de Interesse Social através de um projeto de urbanização - Comunidade Saquacu, Santa-Cruz. 2013. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Engenharia Civil) - Escola Politécnica da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

DELGADO, L. A. de B. **Levantamento Socioeconômico das famílias do Banhado**. São José dos Campos: Prefeitura Municipal de São José dos Campos, 2014.

**É O QUE eu penso e é o que vejo**. Produção: ONG Peabiru. São Paulo: Rede TVT, 2018. Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=TkpWIEp-63Q>. Acesso em 2018.

FANTIN, M. **Áreas de Proteção Ambiental em áreas urbanas e a gestão sócioambiental sustentável**: Estudo de Caso da Várzea do Rio Paraíba do Sul no Município de São José dos Campos - SP. XI Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (ANPUR), 2005.

FERREIRA, B. *et al.* **Habitação Popular**. 2016. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade do Vale do Paraíba, São José dos Campos, 2016.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit Habitacional Municipal no Brasil**. Centro de Estatística e Informações da Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2010-2019. Disponível em: <http://bit.ly/2pyfZMq>. Acesso em 2019.

- MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades:** Alternativas para a crise urbana. 7. ed. Petrópolis: Vozes, 2001.
- MELHADO, N. Moradores do Banhado articulam movimento contra desocupação. **G1**, online, 18 nov. 2014. Disponível em: <https://glo.bo/34tonfl>. Acesso em: ago. 2019.
- MOVIMENTO BANHADO RESISTE.** Facebook. Disponível em: <https://www.facebook.com/Banhadoresiste/>. Acesso em: set. 2019.
- NEDER, R. Remoção ou expulsão de favelas? **Época**, online, 23 de fevereiro de 2014. Disponível em: <https://glo.bo/2Ww9FkJ>. Acesso em: set. 2019.
- RELATORIA ESPECIAL DA ONU PARA A MORADIA ADEQUADA. **Como atuar em projetos que envolvem despejos e remoções?** 2010. Disponível em: [https://raquelrolnik.files.wordpress.com/2010/01/guia\\_portugues.pdf](https://raquelrolnik.files.wordpress.com/2010/01/guia_portugues.pdf). Acesso em: set. 2019.
- SANTO AMORE, Caio *et al.* **Entre a necessidade e a gestão:** o lugar das melhorias habitacionais nas políticas de urbanização de favelas. Santo André: UFABC, 2014. v.1, pp. 1-20.
- SÃO PAULO. Lei Estadual nº 11.262, de 08 de novembro de 2002. **Diário Oficial do Estado**, 8 nov. 2012. Disponível em: <http://bit.ly/2JSoJt>. Acesso em: set. 2019.
- SÃO JOSÉ DOS CAMPOS. **Lei Ordinária nº 8.756, de 28 de junho de 2012.** Prefeitura Municipal de São José dos Campos, 28 jun. 2012. Disponível em: <http://bit.ly/2NtFK8J>. Acesso em: set. 2019.
- SÃO JOSÉ DOS CAMPOS. Disponível em [www.sjc.sp.gov.br](http://www.sjc.sp.gov.br). Acesso em: set. 2019.
- SILVA, Douglas de A. *et al.* **Identidade e território: um olhar sobre a comunidade do banhado da cidade de São José dos Campos-SP.** XVIII INICI, Universidade do Vale do Paraíba, São José dos Campos, 2014.

---

## INFORMAÇÕES DOS AUTORES

### **Abraão Lucas Maciel Sakuma**

Mestre em Planejamento Urbano e Regional pelo Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento da Universidade do Vale do Paraíba.

E-mail: [abraao77@hotmail.com](mailto:abraao77@hotmail.com)

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-7599-3754>

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1961998608677801>

### **Pedro Ribeiro Moreira Neto**

Doutor em História Social pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (USP) e Docente do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento, da Universidade do Vale do Paraíba.

E-mail: [pedroribeirimoreira@gmail.com](mailto:pedroribeirimoreira@gmail.com)

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-0659-5549>

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7406478621328602>

### **Adriane Aparecida Moreira de Souza**

Doutora em Geografia pela Universidade de São Paulo (USP) e Docente do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento, da Universidade do Vale do Paraíba.

E-mail: [adriane@univap.br](mailto:adriane@univap.br)

Orcid: <http://orcid.org/0000-0002-3199-8374>

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4811577759329677>

---

Recebido em: 06/10/2020

Aceito em: 07/04/2021



## REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA: DESENVOLVIMENTO (DES)INTEGRADO

Metropolitan Region of Curitiba:  
(dis)integrated development

<http://doi.org/10.17648/revistaterritorialidades-v1n2-7>

**Priscila Perelles**

Universidade Tecnológica Federal do Paraná

E-mail: priperelles@gmail.com

Orcid: orcid.org/0000-0001-8650-5576

**Ivan Carlos Vicentin**

Universidade Tecnológica Federal do Paraná

E-mail: vicentin@utfpr.edu.br

Orcid: orcid.org/0000-0002-7081-4005

**Maria Meza**

Universidade Tecnológica Federal do Paraná

E-mail: malumeza@utfpr.edu.br

Orcid: orcid.org/0000-0002-1875-5140

### RESUMO

Este artigo aborda o papel das cidades e do planejamento urbano para o desenvolvimento econômico e social e a importância das redes de cidades para impulsioná-lo. Os mecanismos legais atualmente existentes para promoção de desenvolvimento integrado das regiões metropolitanas no Brasil conflitam com o status quo das estruturas regionalizadas, gerando resistências à sua implantação. O estudo tem por objetivo identificar heterogeneidades no desenvolvimento dos municípios do Núcleo Urbano Central da Região Metropolitana de Curitiba e é delineado como estudo de caso múltiplo por método comparativo. O enfoque é descritivo dos dados de indicadores econômicos e sociais que foram coletados de bancos públicos de estatísticas. Os resultados apontam que a morosidade na elaboração do plano de desenvolvimento integrado e o acelerado crescimento da área urbana e das demandas por infraestrutura e serviços públicos perpetuam desigualdades socioeconômicas entre os municípios da região metropolitana de Curitiba.

**Palavras-chave:** Região metropolitana. Desenvolvimento urbano. Desigualdades.

### ABSTRACT

This article approach the role of cities and urban planning roles for economic and social development and the importance of city networks to promote it. The legal mechanisms currently in place to promote the integrated development of metropolitan regions in Brazil conflict with the status quo of regionalized structures, generating resistance to their implementation. The study aims to identify heterogeneities in the development of the municipalities of the Central Urban Nucleus of the Metropolitan Region of Curitiba and is outlined as a multiple case study by comparative method. The focus is descriptive of the data on economic and social indicators that were collected from public statistical banks. The results show that the delay in preparing the integrated development plan and the accelerated growth of the urban area and the demands for infrastructure and public services perpetuate socio-economic inequalities between the municipalities of the metropolitan region of Curitiba.

**Keywords:** Metropolitan region. Urban development. Inequalities.

## INTRODUÇÃO

A expansão da urbanização desconhece os limites dos territórios político-administrativos estabelecidos. As demandas sociais por condições dignas de habitação, saneamento básico, educação, saúde e acesso ao emprego e renda da população que habita esses espaços urbanos são dirigidas ao Estado, independentemente da instância governamental à qual tenha sido convencionada a competência administrativa para atendê-las.

A existência de um ou vários focos urbanos com nível acentuado de autonomia é determinante na existência de heterogeneidades territoriais. Enquanto uns municípios possuem economias dinâmicas e diversificadas e alto padrão de vida, para outros a experiência é de estagnação econômica e condições de vida modestas ou precárias. A superação dessas disparidades ou a sua persistência depende do grau de fluidez física e institucional dos espaços econômicos e de certa homogeneidade socioeconômica entre os territórios. Sem essa coesão, a convergência para a integração econômica, que deveria ser geradora de oportunidades, pode se converter em relações de subordinação e não de equilíbrio (GONZALEZ, 2017).

A atual divisão político-administrativa da Federação brasileira descentraliza as questões urbanas nas escalas municipais, com estruturas sociais relativamente autônomas, as quais seriam motores para o desenvolvimento nacional, dinamizando empreendimentos comuns e a experiência de cidadania. Essa expectativa, no entanto, só seria válida naquelas localidades menores, onde a interação entre as classes sociais da comunidade é facilitada e todas recebem a mesma qualidade e quantidade de serviços públicos. A situação é mais complexa nos distritos pobres de grandes cidades, às quais se equiparam as regiões metropolitanas brasileiras (KAZTMAN, 2003).

O planejamento urbano voltado para o desenvolvimento integrado dos municípios de regiões metropolitanas se apresenta como ferramenta para promover a interação social, a cidadania e o desenvolvimento econômico pela soma de capital humano, das especializações e recursos deste e daquele território em prol da coletividade. No entanto, nas últimas décadas, o planejamento urbano tem sido atrasado pela ineficiência dos marcos institucionais vigentes. A Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) aponta para a necessidade de que seja implantada governança complexa das cidades e dos sistemas metropolitanos com instrumentos de planejamento urbano que sejam capazes de coordenar os diversos níveis de governo e também a relação destes com a sociedade civil e o setor privado (CEPAL, 2016).

A “expansão das cidades para muito além dos limites políticos administrativos que as nomearam no passado e a proposição de ações integradoras para realidades que são fragmentadas institucionalmente” (FREITAS-FIRKOWSKI, 2015, p. 17) é o desafio que o Estatuto da Metrópole propôs superar, prevendo diretrizes para o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) e instrumentos de governança interfederativa. Ocorre, porém, que as regiões metropolitanas hoje existentes no país foram constituídas muito antes da promulgação do Estatuto da Metrópole e as estruturas políticas e administrativas arraigadas têm se mostrado relutantes à adoção dos instrumentos legais para governança complexa.

O presente artigo tem o objetivo de investigar as desigualdades entre os municípios da Região Metropolitana de Curitiba (RMC) que a ausência de planejamento do desenvolvimento urbano integrado e da governança metropolitana produz ou perpetua. O estudo divide-se em oito capítulos, sendo este primeiro dedicado à introdução e o segundo à metodologia da pesquisa realizada. O terceiro capítulo discute o papel da urbanização e da gestão municipal no desenvolvimento, o Estatuto da Metrópole e o recente revés ocorrido pela revogação e alteração de seus imperativos normativos. O quarto capítulo traz o resgate histórico de formação da RMC e o quinto discute o Plano de Desenvolvimento Integrado (PDI) aprovado em 2006 pela Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (COMEC). No sexto capítulo são apresentados os indicadores de desenvolvimento econômico das cidades que compõem o

chamado Núcleo Urbano Central (NUC) e, no sétimo, os indicadores sociais entre esses municípios. O último capítulo é dedicado às considerações finais.

## METODOLOGIA

O objeto do estudo são fenômenos contemporâneos de desenvolvimento econômico e desigualdades entre diferentes municípios integrantes da RMC. A pesquisa é delineada como estudo de caso múltiplo, dado que objetiva proporcionar vivência da realidade por meio da discussão, análise e tentativa de solução de um problema extraído da vida real (CRESWELL, 2010; GODOY, 1995). O enfoque adotado é descritivo e utiliza o método comparativo para apurar similitudes e divergências entre os elementos da amostra em relação às variáveis selecionadas (MARCONI; LAKATOS, 2017), quais sejam, os indicadores econômicos<sup>1</sup> e sociais<sup>2</sup> dos municípios que compõem o NUC.

A coleta de dados foi realizada por documentação direta em bancos de dados públicos, precisamente no Banco de Tabelas Estatísticas SIDRA do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e no sítio eletrônico do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES). A pesquisa é delimitada aos 14 municípios que integram o NUC por serem estes que demandam, em razão da mancha de urbanização, a maioria das funções públicas de interesse comum e recebem mais direta e reciprocamente o impacto do planejamento urbano uns dos outros. Foi realizado, também, o recorte de tempo entre os anos de 2011 e 2016, em razão da disponibilidade de séries de dados municipais anuais para avaliação comparativa de indicadores econômicos e sociais.

## O ESTATUTO DA METRÓPOLE E O DESENVOLVIMENTO URBANO INTEGRADO DE REGIÕES METROPOLITANAS NO BRASIL

As cidades têm elevado peso econômico e populacional que, associados à consolidação urbana, tem duas implicações fundamentais. A primeira, diz respeito ao relacionamento positivo da urbanização e do desenvolvimento urbano com o desenvolvimento econômico e a melhoria das condições de vida que, em última análise, resultam em desenvolvimento nacional. A segunda, que o desenvolvimento urbano sustentável e as políticas urbanas são instrumentos potencializadores das vantagens da urbanização e determinantes para a sustentabilidade na América Latina (CEPAL, 2016). Tanto economistas quanto urbanistas, há muito, observam a conexão existente entre a urbanização e o desenvolvimento econômico nacional e global. Porém, esta conexão tem sido enfraquecida e a tendência atual é a chamada “urbanização sem crescimento” (FLORIDA, 2016, p. 16).

As políticas habitacionais, as normas de parcelamento e uso de solo e os investimentos em infraestrutura urbana são fatores determinantes do valor imobiliário da propriedade privada. Se não forem bem geridos, provocam a segregação da população mais pobre em espaços desprovidos de infraestrutura, distantes das oportunidades da vida urbana, aumentam o custo e tempo de deslocamento e reduzem a qualidade de vida da população mais carente de atenção do poder público. Por isso, um dos maiores desafios urbanos da atualidade na América Latina são os baixos investimentos em infraestrutura urbana, o que implica consequências negativas na competitividade econômica, no acesso ao emprego e renda, no acesso aos serviços básicos e na qualidade de vida da população (CEPAL, 2016).

No Brasil, a rápida transição rural-urbana trouxe grande expansão das áreas urbanas. Porém, o tecido urbano formado e a gestão dos serviços públicos nem sempre coincidem com os limites político-administrativos da autonomia conferida a cada município. A conurbação dos espaços urbanos torna interdependente o planejamento e a gestão dos municípios, sobrepondo

<sup>1</sup> Produto Interno Bruto - PIB e PIB *per capita*.

<sup>2</sup> Índice IPARDES de Desenvolvimento Municipal - IPDM e Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - IDHM.

vários níveis de governo. A criação de regiões metropolitanas para gerir assuntos de interesse comum enfrenta, portanto, desafios de coordenação política e financeira entre os municípios para corrigir assimetrias da capacidade de gestão e de compilação de dados urbanos entre cidades de diferentes portes e necessidades (CEPAL, 2016; FREITAS-FIRKOWSKI, 2015).

No entanto, a dimensão metropolitana é, em geral, pouco considerada nos planejamentos urbanos municipais. Os planos diretores das cidades são elaborados como instâncias independentes e tratam as questões metropolitanas apenas de forma genérica, sem ações específicas para garantir sua implementação. Essa omissão legislativa se reflete em elevada carga discricionária e política do poder público para gerir a escala metropolitana (GORS DORF, 2009); postura que se opõe à função que se espera da região metropolitana de buscar soluções conjuntas para que todos os municípios integrantes alcancem o desenvolvimento sustentável, a superação da pobreza e das desigualdades.

A existência de um sistema de coordenação de atores políticos de diferentes instâncias locais, em conjunto com as instâncias políticas estadual e federal e os atores sociais e o mercado, é condição potencializadora para que a região metropolitana desfrute das vantagens de natureza cumulativa das economias de aglomeração. Sanfelici, apresenta as quatro principais vantagens da aglomeração: i) compartilhamento de infraestruturas físicas indivisíveis de alto custo; ii) interdependências de transações entre empresas de um segmento ou da mesma cadeia produtiva; iii) formação de mercado de trabalho denso, diversificado e especializado; iv) criação de ambiente favorável ao aprendizado e à inovação. A força centrípeta de aglomeração que as economias exercem acelera os processos de urbanização e, portanto, as questões urbanas e a urbanização precisam integrar o centro das discussões e das decisões públicas sobre desenvolvimento econômico e social despertando, inclusive na escala regional, o potencial latente de coordenação dos agentes públicos e, igualmente, dos agentes privados para alcançá-lo.

A Lei Federal nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015, instituiu o Estatuto da Metrópole e criou um sistema de normas gerais para que fossem elaborados planos de desenvolvimento urbano integrado dos municípios das regiões metropolitanas. Foram previstos, também, instrumentos de governança interfederativa para viabilizar e legitimar o planejamento e o processo decisório quanto aos assuntos afetos à coletividade de municípios.

A norma federal exigia que, no prazo de três anos, contados da sua promulgação, fossem aprovadas leis complementares estaduais definindo o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), abrangendo todo o conjunto de municípios agrupados, considerando as áreas rurais e urbanas, e contendo, no mínimo:

- I - diretrizes para as funções públicas de interesse comum, incluindo projetos estratégicos e ações prioritárias para investimentos;
- II - o macrozoneamento da unidade territorial urbana;
- III - as diretrizes quanto à articulação dos Municípios no parcelamento, uso e ocupação no solo urbano;
- IV - as diretrizes quanto à articulação intersetorial das políticas públicas afetas à unidade territorial urbana;
- V - a delimitação das áreas com restrições à urbanização visando à proteção do patrimônio ambiental ou cultural, bem como das áreas sujeitas a controle especial pelo risco de desastres naturais, se existirem;
- VI - o sistema de acompanhamento e controle de suas disposições;
- VII - as diretrizes mínimas para implementação de efetiva política pública de regularização fundiária urbana. (BRASIL, 2015).

Para elaboração do PDUI, o controle, a transparência e publicidade, assim como a participação popular seriam obrigatórios. A participação da população e da sociedade civil foi assegurada por audiências públicas a serem realizadas em todos os municípios da unidade

territorial urbana. Nessa perspectiva participativa e integrada, o Estatuto da Metrópole também instrumentalizou a governança interfederativa para conferir autoridade e cogência às decisões públicas tomadas no âmbito do colegiado de municípios. O engajamento dos gestores municipais seria estimulado pela participação ativa de representantes do Poder Executivo de todos os entes federativos integrantes nas decisões metropolitanas, bem como pela alocação de recursos para financiamento e execução das funções públicas de interesse comum. A estrutura básica dessa governança interfederativa prevista em lei é a seguinte:

- I - instância executiva composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes das unidades territoriais urbanas;
- II - instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil;
- III - organização pública com funções técnico-consultivas; e
- IV - sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas. (BRASIL, 2015).

Uma vez formalizada e delimitada a região metropolitana por lei complementar estadual, caso adotados os instrumentos de governança interfederativa e aprovado o plano de desenvolvimento urbano integrado, a unidade federativa metropolitana assumiria a condição de “gestão plena” prevista no Estatuto da Metrópole, que a habilita para receber apoio financeiro proveniente do orçamento da União. A norma federal preconiza, ainda, a cooperação entre os municípios corresponsáveis por funções públicas para promover o desenvolvimento recíproco. As regiões metropolitanas, geridas por mecanismos de governança interfederativa, devem funcionar como instrumento de ação de políticas públicas voltadas tanto para maximizar os efeitos positivos quanto para minimizar aqueles negativos.

As regiões metropolitanas, tanto nas relações com os municípios integrantes quanto nas relações com as demais regiões e o país, precisam ser consideradas como interligadas e subordinadas à concepção nacional do bem comum. Para tanto, os arranjos políticos, institucionais, administrativos e financeiros precisam ser articulados pela cooperação entre as três esferas de governo incluindo, em governança de múltiplo nível, o setor privado e os diversos segmentos da sociedade civil, onde se multiplicam os interesses econômicos, sociais e políticos em disputa (SOUZA, 2003).

A ausência de uma agenda interescalar coordenada na formulação e implementação de políticas públicas urbanas tem como consequência uma variada sorte de disfuncionalidades e ineficiências que impedem avanços no desenvolvimento urbano. A título exemplificativo, registra-se a contraposição entre os esforços empreendidos pelos governos locais e estaduais no sistema de transporte coletivo e os incentivos federais ao transporte individual motorizado. Todavia, a construção de vínculos entre as escalas políticas não é uma questão meramente técnica, dado que envolve relações de poder e o fortalecimento de uma cultura de participação cidadã e democrática (SANFELICI, 2016).

De fato, o ordenamento jurídico reconhece que o crescimento harmonioso só pode ser alcançado através da coesão, da complementaridade e da cooperação entre as partes interessadas. Esses instrumentos legais para formulação da agenda regional metropolitana voltada para o desenvolvimento integrado conflitam, no entanto, com as estruturas e concepções pré-existentes nas regiões metropolitanas já instituídas no país, como a RMC criada em 1973.

## A FORMAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA

A RMC, inicialmente composta por 14 municípios<sup>3</sup>, foi criada pela Lei Complementar Federal nº 14, de 08 de junho de 1973, sob égide da ordem constitucional da Emenda nº 01, de 17

<sup>3</sup> Curitiba, Almirante Tamandaré, Araucária, Bocaiúva do Sul, Campo Largo, Colombo, Contenda, Piraquara, São José dos Pinhais, Rio Branco do Sul, Campina Grande do Sul, Quatro Barras, Mandirituba e Balsa Nova.

de outubro de 1969, juntamente com as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Belém e Fortaleza, como resposta do governo federal à acelerada urbanização.

A criação dessas regiões metropolitanas foi orientada pelo artigo 164 da Emenda Constitucional nº 01 - conhecida como "Constituição de 1969" - que preconizava o reconhecimento de comunidades socioeconômicas entre municípios, independentemente de vinculação administrativa entre eles. A ordem então vigente havia excluído do texto constitucional o objetivo de realização de serviços de interesse comum que constava na redação original do §10 do artigo 157 da Constituição Federal de 1967.

A primeira experiência brasileira de metropolização, no início dos anos 70, ficou marcada, então, pelo contexto político de autoritarismo e de centralização do regime ditatorial do governo militar, que desconsiderava o sistema democrático, o federalismo e as relações intergovernamentais e almejava, pela criação de regiões metropolitanas, a extensão de braços do governo federal. Essa formatação inicial das regiões metropolitanas com centralização em unidades gestoras, avessa aos mecanismos de cooperação e de governança metropolitana, e dissociada de um senso de identidade regional, ainda repercute na atualidade como efeito de uma *path dependency* (rota dependente), ou *increasing returns* (retornos recentes), ou seja: os elevados custos da mudança de trajetória mantêm uma cadeia de causalidade de decisões passadas que influenciam as decisões no presente (SOUZA, 2003).

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a competência para, mediante lei complementar, criar, alterar e extinguir regiões metropolitanas foi deslocada para os estados-membros e os municípios ganharam autonomia em relação aos estados para editar suas próprias leis orgânicas. A formação das regiões passou a ser orientada pelo agrupamento de municípios limítrofes para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum, como previsto no §3º do artigo 25 da Constituição, e não mais exclusivamente pelos interesses socioeconômicos.

Esse momento de redemocratização representou importante momento crítico (*critical juncture*) para mudança do paradigma autoritário e centralizador inicial, notadamente pela saliência dos governos subnacionais no processo de reestruturação democrática e pela partilha do poder territorial em três esferas. No entanto, não obstante tenha sido repartida com os estados e municípios a competência administrativa para gerir políticas públicas e a arrecadação financeira do Estado, a federação brasileira instituída pela Constituição de 1988 é marcada pela hegemonia da União nas decisões públicas, em razão da concentração/monopólio das competências legislativas na escala federal, limitando a capacidade dos estados e dos municípios de gerirem políticas próprias, ocasionando desequilíbrios, conflitos e pontos de tensão federativa. Estes desequilíbrios são estampados nas regiões metropolitanas onde se encontram as três esferas autônomas de governo e se expressa a grande interdependência política e tributária que, enfim, resulta na preponderância do peso político, financeiro e populacional de uns municípios sobre os outros, já que o constituinte, apesar de entregar uma constituição programática em inúmeros aspectos, não criou, de imediato, os mecanismos de cooperação ou indicou os recursos financeiros específicos para as demandas metropolitanas, que passaram a ser tratadas ora como questão estadual ora municipal (SOUZA, 2003).

Na formação da RMC, a transferência do poder normativo para a esfera estadual, associada ao processo de intenso desmembramento de municípios no período, influiu a região nos anos seguintes à promulgação da Constituição. Entre os anos de 1994 e 2011, foram aprovadas cinco leis estaduais, dobrando o número de municípios agrupados na região metropolitana. Atualmente são 29 os municípios que integram a RMC<sup>4</sup>, que abrange área total de 15.418,6 km<sup>2</sup>, sendo a quarta maior região metropolitana em área de extensão.

---

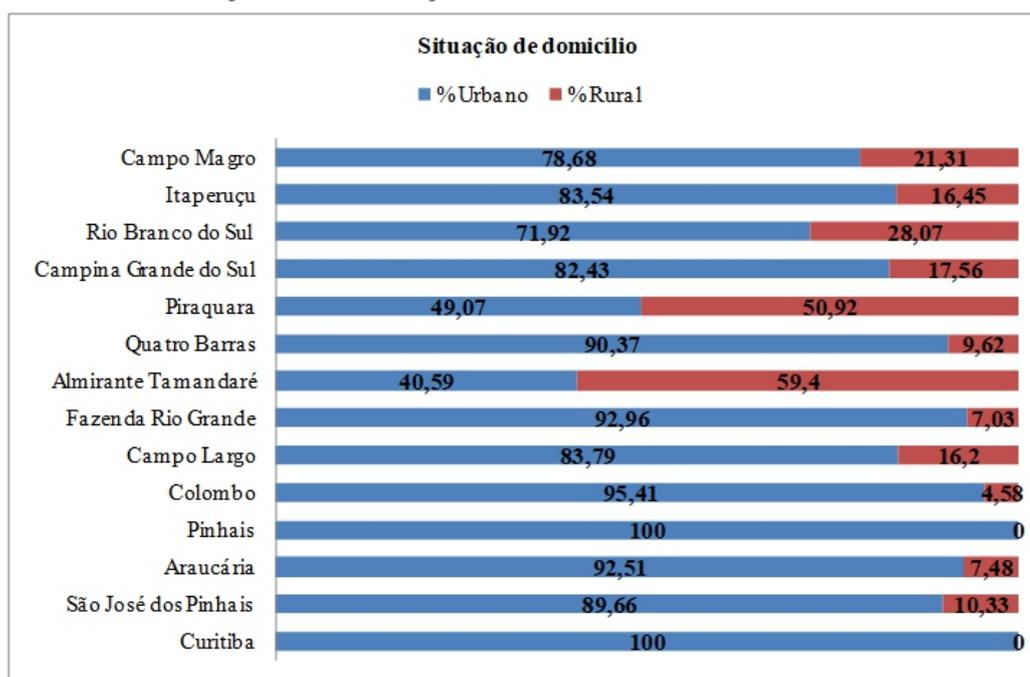
<sup>4</sup> A Lei Estadual nº 11.027/1994 adicionou oito municípios: Cerro Azul, Dr. Ulysses, Itaperuçu, Fazenda Rio Grande, Pinhais, Quitandinha, Tijucas do Sul e Tunas do Paraná.

A densidade demográfica, porém, é de 205,87 habitante/km<sup>2</sup>, o que a classifica em 19º lugar dentre as 36 regiões metropolitanas estabelecidas no país (IBGE, 2010a). A população total da RMC registrada no Censo de 2010 é de 3.174.201 pessoas e, destas, apenas 252.356 pessoas residem em área rural, o que resulta em um percentual de 92% de população urbana (IBGE, 2010b).

A mancha urbanizada concentrada no entorno próximo da cidade polo, Curitiba, destaca um grupo de municípios conhecido como Núcleo Urbano Central (NUC). Esse Núcleo é formado por 14 municípios: Almirante Tamandaré, Araucária, Campina Grande do Sul, Campo Largo, Campo Magro, Colombo, Curitiba, Fazenda Rio Grande, Itaperuçu, Pinhais, Piraquara, Quatro Barras, Rio Branco do Sul e São José dos Pinhais.

De acordo com o último Censo Demográfico (IBGE, 2010b), a população total do NUC é de 2.892.541 pessoas, sendo 95% delas com domicílios urbanos e apenas 5% rurais. As cidades de Curitiba e Pinhais registram população integralmente absorvida em domicílios da área urbana e, apenas nos municípios de Almirante Tamandaré e Piraquara, o percentual de população em domicílios de área rural é superior à urbana. A cidade de Rio Branco do Sul destaca-se pelo percentual mais elevado de população domiciliada em área rural (28%) dentre aquelas predominantemente urbanas. O gráfico 1 ilustra a situação de domicílios urbanos e rurais nas cidades que integram o NUC.

Gráfico 1 - População residente, por situação do domicílio, no NUC. Referência 2010



Fonte: IIBGE, 2010b. Elaborado pelos autores.

Em geral, a população rural tende a ser maior nas cidades com menos de 20 mil habitantes, representando um terço nas cidades entre 20 e 50 mil habitantes. A proporção rural decresce quanto maior a população do município e nas grandes cidades se concentra a pobreza em termos absolutos (AZEREDO; LOBO, 2004). Na RMC, no entanto, as restrições do planejamento urbano de Curitiba e a facilidade de aquisição de moradia nas cidades do entorno causaram o transbordamento dos limites administrativos da capital e expansão da ocupação metropolitana

A Lei Estadual nº 11.096/1995 adicionou dois municípios: Adrianópolis, Campo Magro.

A Lei Estadual nº 12.125/1998 adicionou um município: Agudos do Sul,

A Lei Estadual nº 13.512/2002 adicionou um município: Lapa.

A Lei Complementar Estadual nº 139/2011 adicionou três municípios: Campo do Tenente, Piên e Rio Negro.

a partir dos anos 90 (GORSORF, 2009). O adensamento populacional e a conurbação das cidades do NUC as tornaram suscetíveis à urbanização e às desigualdades dela derivadas, em detrimento da ruralidade, mesmo naquelas cidades com populações inferiores a 20 mil habitantes.

Essa conurbação torna os municípios do NUC mais compatíveis com os objetivos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum, na forma atualmente prevista na Constituição Federal, do que outras cidades que integram a RMC (FREITAS-FIRKOWSKI, 2015). No NUC também são mais significativos os impactos do desenvolvimento urbano e suas consequências positivas e negativas, inclusive em relação aos espaços rurais que já se apresentam comprimidos pelo avanço da mancha urbanizada.

## **PLANO DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA**

O §3º do artigo 25 da Constituição Federal de 1988 dispõe que as regiões metropolitanas devem ser estabelecidas por agrupamentos de municípios limítrofes para organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum. Este dispositivo, porém, só veio a ser efetivamente regulamentado pelo Estatuto da Metrópole em 2015, 27 anos depois da promulgação da Constituição.

Apenas, então, passou a ser definido o conceito legal de função pública de interesse comum que deveria orientar a formação de regiões metropolitanas. A função pública de interesse comum, de acordo com o inciso II do artigo 2º do Estatuto da Metrópole, é conceituada como “política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um Município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em Municípios limítrofes” (BRASIL, 2015, s.p.).

No entanto, como já exposto, a formação da RMC é anterior à ordem constitucional ora vigente. A Lei Complementar Federal nº 14, de 08 de junho de 1973, que a instituiu, determinou, em seu artigo 2º, que as questões metropolitanas fossem gerenciadas por um Conselho Deliberativo, presidido pelo governador do estado e composto de cinco membros de reconhecida capacidade técnica ou administrativa por ele nomeados. Nesse modelo gerencial apenas dois dos membros seriam indicados pelos municípios integrantes, um pela capital e outro pelos demais. A participação de todos os municípios era garantida apenas no Conselho Consultivo, sem poder decisório.

Seguindo esse molde, a Lei Estadual nº 6.517, de 02 de janeiro de 1974, criou a Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (COMEC), como órgão dotado de autonomia técnica e administrativa vinculado ao governo estadual, com estrutura deliberativa e consultiva e atribuições definidas na lei federal. Pela Lei Estadual nº 11.027, de 29 de dezembro de 1994, foi alterada a personalidade jurídica do órgão metropolitano, que passou a integrar a administração pública indireta sob a forma de autarquia, com autonomia administrativa, financeira e patrimonial, mantida a sua organização deliberativa e consultiva e, também, a vinculação à secretaria estadual. Por força do Decreto Estadual nº 6384, de 04 de abril de 2006, a COMEC é, atualmente, vinculada à Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano (SEDU).

Este é o escopo normativo ainda vigente que rege a gestão metropolitana da região de Curitiba. Nestas condições de gestão, sob forte gerência do governo estadual e hegemonia da capital, a COMEC aprovou, em 2006, o Plano de Desenvolvimento Integrado (PDI) da RMC (COMEC, 2006) revisando o primeiro plano de planejamento institucionalizado realizado em 1978. O PDI 2006 apresentou-se como tentativa de superar as dificuldades de gestão já identificadas desde os anos 2000. Baseado em análise de cenário metropolitano, porém, limitou-se a propor planejamento de ordenamento territorial e definir apenas duas linhas estratégicas de ação: i) proteção, conservação e preservação do meio ambiente; ii) ordenamento da expansão e crescimento urbano.

Apesar de haver sido previsto processo de participação popular em sua elaboração, não houve continuidade desse propósito e o plano foi construído intramuros, por uma equipe técnica

designada. Desde logo, portanto, foi mitigada a legitimidade e a efetividade das propostas de políticas públicas ali formuladas. O PDI enfrentou, ainda, variada sorte de desafios: questões político-partidárias; descontinuidade de governos; falta de integração dos entes responsáveis pelas políticas públicas; desigualdades entre os municípios no processo decisório metropolitano; hegemonia da capital; e ausência de instrumentos para integração (GORSORF, 2009).

Os entraves já eram reconhecidos pelo próprio PDI, que propôs reformulação do modelo institucional de gestão metropolitana, destacando três ordens de obstáculos à gestão metropolitana: i) de nível técnico, referentes aos aspectos estruturais da COMEC de quadros e capacitação técnica e instrumentos adequados; ii) de nível político, uma vez que as decisões metropolitanas são condicionadas em nível de engajamento da classe política e dos gestores do poder executivo; iii) de nível jurídico-administrativo, relacionados à legitimidade, às atribuições, competências e responsabilidades legais e à personalidade jurídica e estrutura organizacional (COMEC, 2006).

Sem demérito ao trabalho desenvolvido em 2006, após a aprovação do Estatuto da Metrópole, sua aplicação restou comprometida. Como reconhece o próprio documento, ao tempo de sua formulação não havia definição de função pública de interesse comum, conceito central dos objetivos das regiões metropolitanas (COMEC, 2006). Não havia previsão, também, de contribuição obrigatória ao financiamento da execução dessas funções pelos municípios, o que implicaria, inclusive, a reavaliação do interesse político-administrativo e dos custos e benefícios da participação de alguns municípios que integram a região metropolitana.

A revisão desse plano para adequar-se aos parâmetros do PDUI era medida obrigatória e aprazada pelo Estatuto da Metrópole. A lei, em seu artigo 21, tipificou como crime de improbidade administrativa a omissão do governo estadual em elaborar e aprovar o PDUI no prazo de três anos, que se encerraria em 12 de janeiro de 2018. No entanto, um dia antes do vencimento desse prazo, o Presidente da República editou a Medida Provisória nº 818, de 11 de janeiro de 2018, alterando para cinco anos o prazo para elaboração e aprovação do PDUI, ou seja, deslocando a data limite para 12 de janeiro de 2021.

Apreciada no Congresso Nacional, a Medida Provisória foi convertida na Lei Federal nº 13.683, de 19 de junho de 2018, e esmoreceu o projeto nacional de planejamento urbano integrado para desenvolvimento das regiões metropolitanas. O dispositivo do artigo 21, que previa o prazo para elaboração do PDUI e a responsabilização por improbidade administrativa, foi integralmente revogado e, no parágrafo único do artigo 2º do Estatuto da Metrópole, foi atribuído aos colegiados metropolitanos já instituídos o poder de decidir pela sua adoção ou não.

Poucas regiões metropolitanas que já haviam se articulado para o cumprimento do prazo inicialmente previsto, avançaram e conseguiram concluir a etapa de elaboração do PDUI. No Relatório Anual de Avaliação do Plano Plurianual (PPA) do Governo Federal do ano-base de 2017, observa-se que apenas 1,25% das regiões metropolitanas haviam avançado na adoção do PDUI, quando a meta do planejamento nacional era atingir 100% das regiões metropolitanas até o ano de 2019 (BRASIL, 2018).

Cite-se, como exemplo de avanço mais recente, o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de São Paulo (CDRMSP)<sup>5</sup> que aprovou, em 24 de abril de 2019, o PDUI para a metrópole, passando à fase legislativa de formação da lei estadual. Já a gestão da RMC, sob a coordenação da COMEC, pouco informa acerca da condução do processo de elaboração do PDUI. No portal eletrônico, a informação, sem data de referência, é de que o projeto ainda está em fase inicial, preparatória<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Disponível em <https://www.pdui.sp.gov.br/rmsp/?p=12503> acesso em 06 out. 2019.

<sup>6</sup> Disponível em <http://www.comec.pr.gov.br/Pagina/Audiencias-Publicas-do-PDUI> acesso em 08 out. 2020.

Todavia, ante a ausência de obrigatoriedade de planejamento e de articulação por governança interfederativa, não seria surpresa que os interesses de grupos políticos venham a ser sobrepostos ao planejamento do desenvolvimento integrado, cooperativo e voltado para superação de desigualdades sociais que se esperava quando o Estatuto da Metrópole entrou em vigor. A ausência de uma consciência coletiva sobre a importância das questões metropolitanas para o desenvolvimento econômico e social, e de um senso de identidade regional resulta da experiência brasileira autoritária e impositiva da criação das regiões metropolitanas e se reflete, ainda hoje, em desinteresse tanto dos políticos eleitos quanto da própria sociedade e do setor privado na agenda metropolitana, com raras exceções, silenciada (SOUZA, 2003). A omissão na elaboração e aprovação do plano implica atrasos e oportunidades perdidas de avanço na direção do desenvolvimento integrado da RMC.

Registra-se que, apesar de haver previsão de integração e governança interfederativa, tanto no Estatuto da Metrópole quanto no Plano Diretor da cidade de Curitiba (Lei Municipal nº 14.771, de 17 de dezembro de 2015), a ausência de um PDUI construído conjuntamente inviabiliza a efetiva e produtiva articulação entre os governos dos municípios que integram a RMC. O reflexo disso é que a capital, cidade polo que provoca os impactos mais relevantes na urbanização de toda a região, promulgou recentemente a Lei Municipal nº 15.511, de 10 de outubro de 2019, que constitui o novo marco normativo do zoneamento e uso do solo da cidade, gerando reflexos em toda a estrutura econômica da região, sem que tenha sido discutido regionalmente com as demais instâncias de governança da metrópole. Isso denota que ainda são mantidas medidas urbanísticas que, desde a década de 90, sobrevalorizam o solo da capital, tornando-o seletivo e intensificando as diferenças econômico-sociais entre os municípios da metrópole (GORSOLF, 2009), em detrimento do desenvolvimento integrado.

## INDICADORES ECONÔMICOS DE DESENVOLVIMENTO NO NÚCLEO URBANO CENTRAL

Os dados de Produto Interno Bruto (PIB) dos municípios que integram o NUC no período selecionado para análise, de 2011 a 2016 (Quadro 1), demonstram, já em primeira análise, que não há homogeneidade de capacidade econômica entre todas as unidades. A cidade polo, Curitiba, ostenta o quinto maior PIB do país, de acordo com os valores apurados pelo IBGE em 2016. Já os municípios de Itaperuçu e Campo Magro colocam-se muito atrás neste ranking, na 1377ª e 1638ª posição, respectivamente, com PIB abaixo de quinhentos mil reais.

A diferença percentual entre as cidades do grupo com o maior e o menor PIB, Curitiba e Campo Magro, respectivamente, é de 99,57% no ano de 2016. O PIB do município de Campo Magro equivale a apenas 0,42% do PIB de Curitiba. Mesmo quando comparado à segunda maior economia do grupo, São José dos Pinhais, o PIB de Campo Magro continua expressivamente menor, representando somente 1,76% daquele.

Dos 3.397.237 habitantes do NUC, 56,90% residem em Curitiba, cuja área é totalmente urbana. Essa capital registrou PIB acima de 83 milhões de reais no ano de 2016, com crescimento de 21% em relação ao ano de 2011. Na cidade menos populosa da região, Quatro Barras, também majoritariamente urbana, o crescimento do PIB no mesmo período manteve patamar semelhante, de 26%. Esse crescimento, porém, não é homogêneo no NUC (Quadro 1). As cidades de Araucária, que se recuperou de queda nos anos de 2012 e 2013, e de Fazenda Rio Grande registraram, em 2016, crescimento do PIB acima de 50% em relação ao resultado de 2011. Em Colombo, Campo Largo e Almirante Tamandaré, o crescimento foi na ordem aproximada de 40%. Já na cidade de Rio Branco do Sul, a variação do PIB entre 2011 e 2016 foi de apenas 12% e São José dos Pinhais, distanciando-se do grupo, teve o índice reduzido em 2,81%.

Pela associação do indicador econômico de PIB com a medida populacional, tem-se o PIB *per capita* (Quadro 2). Na cidade menos populosa do NUC, Quatro Barras, o PIB *per capita* é de R\$ 55.692,28; ou seja, 20,56% superior ao da cidade mais populosa, Curitiba, que tem PIB *per capita*

de R\$ 44.239,20. Nesse índice per capita a liderança isolada é da cidade de Araucária que registra expressivos R\$ 125.342,73 per capita. O PIB per capita de Araucária é 46,92% superior ao segundo colocado, São José dos Pinhais, e 64,70% superior ao da capital, que é a cidade polo da região. A disparidade é ainda mais significativa quando se compara o índice de Araucária com Piraquara, chegando-se à diferença de 91,49%.

**Quadro 1-** Evolução do PIB a preços correntes (mil reais). Referência de 2011 a 2016

Ranking*	Município/Ano	2011	2012	2013	2014	2015	2016
5°	Curitiba (PR)	R\$65.924.883,00	R\$70.637.709,00	R\$79.767.473,00	R\$81.198.399,00	R\$83.856.186,00	R\$83.788.904,00
40°	São José dos Pinhais (PR)	R\$20.709.464,00	R\$22.271.624,00	R\$25.207.296,00	R\$22.736.762,00	R\$22.807.863,00	R\$20.142.954,00
51°	Araucária (PR)	R\$7.339.632,00	R\$5.721.493,00	R\$6.838.315,00	R\$8.538.137,00	R\$13.951.904,00	R\$16.978.801,00
167°	Pinhais (PR)	R\$3.913.013,00	R\$4.504.340,00	R\$4.960.197,00	R\$5.123.002,00	R\$5.091.340,00	R\$5.386.570,00
198°	Colombo (PR)	R\$2.762.519,00	R\$3.265.102,00	R\$3.792.054,00	R\$4.273.856,00	R\$4.393.213,00	R\$4.671.356,00
233°	Campo Largo (PR)	R\$2.223.542,00	R\$2.589.934,00	R\$3.481.891,00	R\$3.613.868,00	R\$3.589.719,00	R\$3.811.584,00
404°	Fazenda Rio Grande (PR)	R\$848.805,00	R\$968.330,00	R\$1.325.511,00	R\$1.586.646,00	R\$1.758.886,00	R\$2.060.463,00
553°	Almirante Tamandaré (PR)	R\$835.029,00	R\$938.850,00	R\$1.101.377,00	R\$1.215.481,00	R\$1.260.049,00	R\$1.396.289,00
610°	Quatro Barras (PR)	R\$917.650,00	R\$883.279,00	R\$1.545.573,00	R\$1.133.161,00	R\$1.163.298,00	R\$1.244.890,00
663°	Piraquara (PR)	R\$772.102,00	R\$933.690,00	R\$1.083.804,00	R\$1.121.004,00	R\$1.064.518,00	R\$1.133.372,00
651°	Campina Grande do Sul (PR)	R\$809.776,00	R\$889.605,00	R\$1.009.675,00	R\$1.028.828,00	R\$1.098.862,00	R\$1.150.997,00
689°	Rio Branco do Sul (PR)	R\$941.132,00	R\$949.955,00	R\$1.018.127,00	R\$1.209.260,00	R\$1.174.898,00	R\$1.074.796,00
1377°	Itaperuçu (PR)	R\$330.639,00	R\$395.105,00	R\$414.739,00	R\$432.708,00	R\$411.118,00	R\$452.457,00
1638°	Campo Magro (PR)	R\$225.982,00	R\$254.466,00	R\$277.774,00	R\$292.746,00	R\$322.801,00	R\$356.409,00

Fonte: IBGE, [s.d]. Elaborado pelos autores.

**Quadro 2 -** PIB per capita, referência 2016, e população estimada, referência 2019

#	Município	PIB per capita (2016)	População estimada (2019)
1°	Araucária (PR)	R\$125.342,73	143.843
2°	São José dos Pinhais (PR)	R\$66.531,31	323.340
3°	Quatro Barras (PR)	R\$55.692,28	23.559
4°	Curitiba (PR)	R\$44.239,20	1.933.105
5°	Pinhais (PR)	R\$41.998,58	132.157
6°	Rio Branco do Sul (PR)	R\$33.204,48	32.397
7°	Campo Largo (PR)	R\$30.318,28	132.002
8°	Campina Grande do Sul (PR)	R\$27.283,22	43.288
9°	Fazenda Rio Grande (PR)	R\$21.982,96	100.209
10°	Colombo (PR)	R\$19.883,10	243.726
11°	Itaperuçu (PR)	R\$16.676,75	28.634
12°	Campo Magro (PR)	R\$12.781,85	29.318
13°	Almirante Tamandaré (PR)	R\$12.234,31	118.623
14°	Piraquara (PR)	R\$10.678,89	113.036

Fonte: IBGE, 2010b; IBGE, 2019. Elaborado pelos autores.

A capital exerce forte atratividade de população e impulsiona a difusão espacial por contiguidade, com sistema de economias de aglomeração (LIMA, BIDARA, 2019). Apesar de possuir o setor industrial mais desenvolvido do grupo, a alta concentração populacional reverte-se em índice *per capita* reduzidos em relação às cidades vizinhas, que também possuem indústrias expressivas como a Refinaria do Paraná (REPAR) em Araucária e a indústria automobilística em São José dos Pinhais, localidades com população bastante menor que a capital.

Esses indicadores demonstram que há heterogeneidades significativas de crescimento econômico entre os centros urbanos que estão coligados em região metropolitana. A cidade polo, Curitiba, concentra riquezas e também a densidade populacional do NUC. Nas cidades

limítrofes de Araucária e São José dos Pinhais, a indústria se desenvolveu sem a mesma concentração populacional em seus centros urbanos. Por outro lado, integram o NUC cidades com realidades econômicas e populacionais muito diversas, como as cidades de Itaperuçu e Campo Magro, que têm baixo desempenho tanto no PIB absoluto quanto no PIB *per capita*. Essa falta de homogeneidade econômico-social e planejamento para o desenvolvimento integrado se reverte em desigualdades sociais, tema abordado na próxima seção.

## INDICADORES ECONÔMICOS DE DESENVOLVIMENTO NO NÚCLEO URBANO CENTRAL

O Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES) é órgão de pesquisa vinculada à Secretaria de Estado do Planejamento e Projetos Estruturantes (SEPL), cuja função é estudar a realidade econômica e social do Estado para subsidiar a formulação, a execução, o acompanhamento e a avaliação de políticas públicas. O Instituto desenvolveu o Índice de Desempenho Municipal (IPDM) para avaliar três dimensões de desenvolvimento: i) renda, emprego e produção agropecuária; ii) saúde e iii) educação. A base de dados utilizada para compor o IPDM são as estatísticas oficiais disponíveis publicamente com periodicidade anual.

Em recorte temporal idêntico àquele utilizado para avaliar a evolução do PIB dos municípios do NUC, o quadro abaixo demonstra a evolução do desempenho dos municípios nas dimensões de desenvolvimento que vão além do mero crescimento econômico. Nessa avaliação comparativa (Quadro 3), percebe-se que o município que obteve melhora de desempenho mais acentuada no período de 2011 a 2016 foi Rio Branco do Sul, que passou de 0,4732 para 0,6295. Outros municípios que apresentaram resultados evolutivos mais expressivos foram Fazenda Rio Grande, Colombo e Itaperuçu. Não obstante os indicadores de desenvolvimento municipal tenham avançado, observa-se que a disparidade entre os municípios do NUC é ainda significativa. Entre o primeiro colocado, Curitiba, e o último, Itaperuçu, há um distanciamento de quase 36 pontos percentuais.

Quadro 3 - IPDM dos municípios do NUC. Referência 2011 a 2016

Município/Ano	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Curitiba (PR)	0,8401	0,8375	0,8433	0,8492	0,8617	0,8654
Quatro Barras (PR)	0,706	0,7283	0,7447	0,7568	0,7517	0,7631
Araucária (PR)	0,7121	0,6947	0,7234	0,7345	0,7556	0,7564
Pinhais (PR)	0,6589	0,6642	0,6971	0,7107	0,7441	0,7445
São José dos Pinhais (PR)	0,6486	0,6438	0,6913	0,7164	0,7355	0,7405
Campo Largo (PR)	0,666	0,6247	0,681	0,7061	0,7259	0,7222
Fazenda Rio Grande (PR)	0,5757	0,5711	0,6164	0,6445	0,6755	0,6957
Colombo (PR)	0,5577	0,5584	0,5923	0,6307	0,6616	0,6721
Campina Grande do Sul (PR)	0,6132	0,5777	0,6219	0,6274	0,6494	0,6711
Campo Magro (PR)	0,5633	0,5835	0,6332	0,6499	0,6637	0,6494
Rio Branco do Sul (PR)	0,4732	0,4602	0,4936	0,5545	0,6117	0,6295
Piraquara (PR)	0,5088	0,4787	0,5068	0,5096	0,5587	0,5683
A Imirante T amandaré (PR)	0,5009	0,5055	0,5276	0,5312	0,5363	0,5494
Itaperuçu (PR)	0,3872	0,3393	0,4149	0,4371	0,4673	0,508

Fonte: IPARDES, 2019. Elaborado pelos autores.

Ao depletar as dimensões de renda e emprego, educação e saúde do IPDM (Quadro 4), observa-se que os níveis mais baixos de desempenho são concentrados nas duas primeiras dimensões. A média de desempenho das cidades do NUC na dimensão de renda e emprego é

0,5416; na dimensão de educação é 0,6759; e na dimensão saúde, por sua vez, fica em 0,8257. Infere-se, então, que, na dimensão de renda e emprego, nove municípios apresentam desempenho ainda mais baixo que média do grupo, que é menor entre as dimensões. Nas demais dimensões, são cinco os municípios com desempenho abaixo da média.

**Quadro 4** - Dimensões do IPDM dos municípios do NUC. Referência 2016

Município/Dimensão	Renda e emprego <i>média 0,5416</i>	Educação <i>média 0,6759</i>	Saúde <i>média 0,8257</i>
Curitiba (PR)	0,8407	0,8525	0,9029
Quatro Barras (PR)	0,6917	0,7309	0,8667
Araucária (PR)	0,6779	0,6927	0,8986
Pinhais (PR)	0,6145	0,7906	0,8283
São José dos Pinhais (PR)	0,6807	0,683	0,8579
Campo Largo (PR)	<b>0,5266</b>	0,7949	0,8451
Fazenda Rio Grande (PR)	<b>0,4972</b>	0,7632	0,8266
Colombo (PR)	<b>0,4771</b>	0,6791	0,8601
Campina Grande do Sul (PR)	<b>0,5119</b>	0,6982	<b>0,8033</b>
Campo Magro (PR)	<b>0,4045</b>	<b>0,6758</b>	0,8679
Rio Branco do Sul (PR)	<b>0,4426</b>	<b>0,6326</b>	<b>0,8133</b>
Piraquara (PR)	<b>0,3987</b>	<b>0,5337</b>	<b>0,7725</b>
Almirante Tamandaré (PR)	<b>0,4008</b>	<b>0,4645</b>	<b>0,7829</b>
Itaperuçu (PR)	<b>0,418</b>	<b>0,4716</b>	<b>0,6343</b>

Fonte: IPARDES, 2019. Elaborado pelos autores.

Em adendo à análise de desempenho no período de 2011 a 2016, é possível observar que a heterogeneidade entre os municípios do NUC é confirmada pelo Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) no levantamento realizado no ano de 2010 (Quadro 5), cuja média é de 0,724. Esse IDHM médio do NUC, a princípio, não destoa do índice nacional de 0,761 apurado no Relatório de Desenvolvimento Humano (IDH Global) da Organização das Nações Unidas (ONU, 2019). Pelos critérios classificativos do IDH Global<sup>7</sup>, apenas o índice de Curitiba enquadra-se como muito alto desenvolvimento humano, enquanto as demais cidades classificam-se, majoritariamente, em patamar inferior, de alto índice de desenvolvimento.

Já as cidades de Almirante Tamandaré, Rio Branco do Sul e Itaperuçu, em desvantagem em relação ao grupo, atingem apenas IDH médio de acordo com a classificação da ONU. Nestes três municípios, os dados indicam baixo desempenho no IPDM e também baixa pontuação no IDHM em relação ao grupo metropolitano. Considerando-se o número total de municípios no Estado do Paraná de 399, os dados coletados registram que as cidades de Rio Branco do Sul e Itaperuçu estão entre as 100 cidades paranaenses com o pior IDHM do estado, mesmo estando coligadas em região metropolitana com outros municípios de grande porte que, supostamente, por função de regionalidade harmoniosa, deveriam ser propulsoras de desenvolvimento integrado.

Esses dados reforçam os indicativos de que a desigualdade urbana é uma realidade evidente no Brasil e na América Latina. O crescimento urbano sem adoção de soluções integradas torna a mancha de urbanização dispersa e segregada, gerando queda na qualidade de vida e impondo desafios cada vez maiores às políticas públicas pelos impactos nos gastos públicos que se elevam para atender à população cada vez mais distante (AZEREDO; LOBO, 2004).

<sup>7</sup> IDH baixo: inferior a 0,550; IDH médio: de 0,550 a 0,699; IDH Alto: de 0,700 a 0,799; IDH muito alto: igual o acima de 0,800.

Quadro 5 - IDHM dos municípios do NUC. Referência 2010

Município	IDHM	Dimensão Educação	Dimensão Longevidade	Dimensão Renda	Ranking*	Classificação ONU
Curitiba	0,823	0,768	0,855	0,85	1	Muito alto
São José dos Pinhais	0,758	0,678	0,859	0,749	21	Alto
Pinhais	0,751	0,666	0,836	0,761	29	
Campo Largo	0,745	0,664	0,854	0,73	43	
Quatro Barras	0,742	0,665	0,831	0,74	52	
Araucária	0,74	0,639	0,852	0,743	54	
Colombo	0,733	0,632	0,87	0,715	73	
Fazenda Rio Grande	0,72	0,617	0,847	0,713	127	
Campina Grande do Sul	0,718	0,605	0,86	0,712	136	
Campo Magro	0,701	0,607	0,828	0,685	227	
Piraquara	0,7	0,574	0,869	0,689	232	
Amirante Tamarandé	0,699	0,575	0,84	0,706	239	
Rio Branco do Sul	0,679	0,545	0,847	0,679	307	
Itaperuçu	0,637	0,507	0,779	0,654	374	

Fonte: IPARDES, 2010. Elaborado pelos autores.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise desenvolvida neste artigo indica que os resultados econômicos e sociais alcançados pela RMC com o atual modelo de gestão metropolitana, com hegemonia de Curitiba, não são exitosos em termos de desenvolvimento integrado dos municípios que a compõem. Isso induz à conclusão de que a inexecução de um plano integrado de desenvolvimento com governança interfederativa converte a região, que é polo de crescimento importante ao desenvolvimento nacional, em sistema que perpetua desigualdades.

Os indicadores apurados revelam que não há homogeneidade entre os municípios integrantes do NUC. Os dados demonstram, também, que os municípios com maiores percentuais de população domiciliada em área rural são aqueles com piores resultados em ambas as variáveis econômicas e sociais. O desenvolvimento que tem sido efetivamente produzido é desintegrado, concentrado em algumas regiões.

Ainda que alguns indicadores das cidades de menor capacidade econômica tenham melhorado no período de 2011 e 2016, comparativamente aos demais integrantes da região ainda é desigual a relação entre elas. A cooperação e integração não passam, de fato, de uma relação de subordinação entre os municípios, que enfraquece o elo mais fraco: a população carente. A ausência de planejamento integrado da região metropolitana sobrevaloriza o solo urbano em determinadas áreas, sobretudo na capital, causando gentrificação e deslocamento de demandas de políticas públicas da população carente para os municípios com menor potencial de atendimento. Isso acentua as desigualdades, o déficit público e a relação de dependência entre os entes federativos.

Tendo a urbanização e o desenvolvimento urbano estreita relação com o desenvolvimento econômico, é preciso que o planejamento das cidades, tanto em suas dimensões urbanas como rurais, seja usado para fornecer soluções e não acentuar os problemas. Nas regiões metropolitanas, a desarticulação ocasiona concentração de renda e investimentos, produzindo desequilíbrios econômicos e sociais e relações de subordinação entre municípios quando o objetivo seria de mútua cooperação.

O planejamento urbano carece, no entanto, de marcos institucionais eficientes. As cidades e os sistemas metropolitanos demandam governança complexa, que seja capaz de coordenar os diversos níveis de governo, federal, estadual e municipal, e engajar a sociedade civil para co-criar as soluções urbanas. O plano de desenvolvimento integrado elaborado em 2006 pela COMEC já apontava para os grandes entraves técnicos, políticos e jurídico-administrativo na coordenação metropolitana.

O Estatuto da Metrópole surgiu com importantes implementos exigindo a elaboração de planos de desenvolvimento urbano integrado e governança interfederativa. Porém, a aprovação da Lei Federal nº 13.683, de 19 de junho de 2018, retirando a obrigatoriedade de que os estados e municípios trabalhem coletivamente na elaboração e aprovação desse plano, representou um passo atrás na superação das desigualdades entre os municípios da metrópole.

Encarar as regiões metropolitanas como uma rede de desenvolvimento e planejar-lhes de forma integrada a urbanização e o desenvolvimento econômico tornaria o processo de recuperação social e econômico mais célere pela potencialização de recursos e soluções. Para isso, como já anuncia o Estatuto da Metrópole desde 2015, é preciso união, participação social, planejamento coletivo e governança interfederativa.

## REFERÊNCIAS

AZEREDO, B.; LOBO, T. **O sistema municipal e o combate à pobreza no Brasil**. Serie medio ambiente y desarrollo, v. 109, p. 59. Santiago de Chile: CEPAL, 2004. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/5650>. Acesso em: 26 set. 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília: Portal da Legislação do Planalto. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao67.htm). Acesso em: 05 out. 2019.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 01, de 17 de outubro de 1969**. Brasília: Portal da Legislação do Planalto. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc\\_anterior1988/emc01-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm). Acesso em: 05 out. 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Portal da Legislação do Planalto. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 05 out. 2019.

BRASIL. **Lei Complementar Federal nº 14, de 08 de junho de 1973**. Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Brasília: Portal da Legislação do Planalto. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/Lcp14.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp14.htm). Acesso em 05 out. 2019.

BRASIL. **Lei Federal nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015**. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Brasília: Portal da Legislação do Planalto. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm). Acesso em: 06 out. 2019.

BRASIL. **Medida Provisória nº 818, de 11 de janeiro de 2018**. Altera a Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015, que institui o Estatuto da Metrópole, e a Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Brasília: Portal da Legislação do Planalto. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Mpv/mpv818.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Mpv/mpv818.htm). Acesso em: 05 out. 2019a.

BRASIL. **Lei Federal nº 13.683, de 19 de junho de 2018**. Altera as Leis nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole), e 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Brasília: Portal da Legislação do Planalto. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Lei/L13683.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13683.htm). Acesso em: 05 out. 2019b.

BRASIL. **Relatório Anual de Avaliação do Plano Plurianual, Ano-base 2017**. Brasília: Ministério da Economia, Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 2018. Disponível em: [https://www.gov.br/economia/pt-br/arquivos/planejamento/arquivos-e-imagens/secretarias/arquivo/spi-1/ppa-2016-2019/relatorio\\_avaliacao\\_ppa\\_2017\\_volume\\_2.pdf/view](https://www.gov.br/economia/pt-br/arquivos/planejamento/arquivos-e-imagens/secretarias/arquivo/spi-1/ppa-2016-2019/relatorio_avaliacao_ppa_2017_volume_2.pdf/view). Acesso em: 20 dez. 2019c.

CEPAL - COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. **Plan de acción regional para implementación de la nueva agenda urbana en América Latina y el Caribe. 2016 - 2036.** Santiago: Organização das Nações Unidas, 2016. Disponível em: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42144/2/S1800033\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42144/2/S1800033_es.pdf). Acesso em: 12 set. 2019.

COMEC - COORDENAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA. **Plano de desenvolvimento integrado da região metropolitana de Curitiba: propostas de ordenamento territorial e novo arranjo institucional.** Curitiba: COMEC, 2006. Disponível em: <http://www.comec.pr.gov.br/Pagina/PDI-Plano-de-Desenvolvimento-Integrado-da-RMC-2006>. Acesso em: 6 out. 2019.

CRESWELL, J. W. **Projeto de Pesquisa: métodos qualitativos, quantitativos e mistos.** Porto Alegre: Artmed, 2010.

CURITIBA. **Lei Municipal nº 14.771, de 17 de dezembro de 2015.** Dispõe sobre a revisão do Plano Diretor de Curitiba de acordo com o disposto no art. 40, § 3º, do Estatuto da Cidade, para orientação e controle do desenvolvimento integrado do município. Curitiba: Câmara Municipal, [2015]. Disponível em <https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/lei-ordinaria/2015/1477/14771/lei-ordinaria-n-14771-2015-dispoe-sobre-a-revisao-do-plano-diretor-de-curitiba-de-acordo-com-o-disposto-no-art-40-3-do-estatuto-da-cidade-para-orientacao-e-controle-do-desenvolvimento-integrado-do-municipio>. Acesso em: 05 out. 2019.

CURITIBA. **Lei Municipal nº 15.511, de 10 de outubro de 2019.** Dispõe sobre o zoneamento, uso e ocupação do solo do Município de Curitiba e dá outras providências. Curitiba: Câmara Municipal, [2019]. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/lei-ordinaria/2019/1551/15511/lei-ordinaria-n-15511-2019-dispoe-sobre-o-zoneamento-uso-e-ocupacao-do-solo-no-municipio-de-curitiba-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 12 dez. 2019.

FLORIDA, R. Cities are the engines of global progress: they can act as economic engines for entire countries. Poverty in focus. A new urban paradigm: pathways to sustainable development. **The International Policy Centre for Inclusive Growth**, v. 13, n. 3, p. 16-17. Brasília: United Nations Development Programme, 2016. Disponível em: [http://www.ipc-undp.org/pub/eng/PIF37\\_A\\_new\\_urban\\_paradigm\\_pathways\\_to\\_sustainable\\_development.pdf](http://www.ipc-undp.org/pub/eng/PIF37_A_new_urban_paradigm_pathways_to_sustainable_development.pdf). Acesso em: 17 set. 2019.

FREITAS-FIRKOWSKI, O. L. C. **Reflexões sobre o estatuto das metrópoles e plano de desenvolvimento metropolitano.** Instituto Municipal de Administração Pública (IMAP). Estado, planejamento e administração pública. Curitiba: IMAP, 2015. p. 5-19

GODOY, A. S. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n.3, 1995.

GONZALEZ, L. M. C. **Ciudad y territorio en América Latina.** Bases para una teoría multicéntrica, heterodoxa y pluralista. Santiago de Chile: CEPAL, 2017. Disponível em: <https://www.cepal.org/pt-br/node/43298>. Acesso em: 26 set. 2019.

GORS DORF, L. F. A dimensão metropolitana nos planos diretores da região metropolitana de Curitiba. In: MOURA, R.; FIRKOWSKI, O. C. F. (org.). **Dinâmicas intrametropolitanas e produção do espaço na região metropolitana de Curitiba.** Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles: Observatório de Políticas Públicas Paraná; Curitiba: Letra Letra Capital editora, 2009.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Tabela 1301 - Área e Densidade demográfica da unidade territorial.** SIDRA. Banco de Tabelas Estatísticas, 2010. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/Tabela/1301#resultado>. Acesso em: 5 out. 2019a.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Tabela 608 - População residente, por situação do domicílio e sexo - Sinopse.** SIDRA. Banco de Tabelas Estatísticas: 2010. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/Tabela/608#resultado>. Acesso em: 14 dez. 2019b.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Tabela 5938 - Produto interno bruto a preços correntes, impostos, líquidos de subsídios, sobre produtos a preços correntes e valor adicionado bruto a preços correntes total e por atividade econômica, e respectivas participações -**

Referência 2010. SIDRA. **Banco de Tabelas Estatísticas**, [s.d]. Disponível em <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/5938#resultado>. Acesso em 05 out. 2019c.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Tabela 6579 - População residente estimada. Referência 2019**. SIDRA. Banco de Tabelas Estatísticas, 2019. Disponível em <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/6579#resultado>. Acesso em 04 set. 2019.

IPARDES - INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Índice de Desempenho Municipal - Referência 2010 a 2016**. Curitiba: IPARDES, 2019. Disponível em: <http://www.ipardes.pr.gov.br/Pagina/Indexe-Ipardes-de-Desempenho-Municipal-0>. Acesso em: 8 out. 2020.

IPARDES - IPARDES - INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **IDH-M - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - Referência 1991, 2000, 2010**. Curitiba: IPARDES, 2010. Disponível em: <http://www.ipardes.pr.gov.br/Pagina/Indicadores-Sociais>. Acesso em: 8 out. 2020.

KAZTMAN, R. **La dimensión espacial en las políticas de superación de la pobreza urbana**. Serie medio ambiente y desarrollo, v. 59, p. 44. Santiago de Chile: CEPAL, 2003. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5761/S0210799.pdf?sequence=1>. Acesso em: 17 set. 2019.

LIMA, J. F.; BIDARRA, B. S. Concentração e desigualdade na Região Metropolitana de Curitiba. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, [S.l.], v. 11, maio 2019. ISSN 2175-3369. Disponível em: <https://periodicos.pucpr.br/index.php/Urbe/article/view/24155>. Acesso em: 19 dez. 2019.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

ONU - ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Human development report. United Nations Development Programme**, 2019. Disponível em: [http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_2019\\_overview\\_-\\_english.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2019_overview_-_english.pdf). Acesso em 19 dez. 2019.

PARANÁ. **Lei Estadual nº 6.517, de 02 de janeiro de 1974**. Institui a Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba - COMEC. Curitiba: Casa Civil, Sistema Estadual de Legislação. Disponível em: <https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=8910&indice=1&totalRegistros=1&dt=8.9.2019.19.54.38.501>. Acesso em: 05 out. 2019.

PARANÁ. **Lei Estadual nº 11.027, de 29 de dezembro de 1994**. Transforma a Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba - COMEC em autarquia e adota outras providência. Curitiba: Casa Civil, Sistema Estadual de Legislação. Disponível em: <https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=4489&indice=1&totalRegistros=1&dt=8.9.2019.19.56.7.933>. Acesso em: 05 out. 2019.

PARANÁ. **Lei Estadual nº 11.096, de 16 de maio de 1995**. Altera o parágrafo único, do art. 2º, da Lei nº 11.027, de 29 de dezembro de 1994. Curitiba: Casa Civil, Sistema Estadual de Legislação. Disponível em: <https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=4957&indice=1&totalRegistros=1&dt=8.9.2019.19.57.19.572>. Acesso em: 05 de out. 2019.

PARANÁ. **Lei Estadual nº 12.125, de 22 de abril de 1998**. Dá nova redação ao parágrafo único, do art. 2º, da Lei nº 11.027, de 29.12.94. Curitiba: Casa Civil, Sistema Estadual de Legislação. Disponível em: <https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=2366&indice=1&totalRegistros=1&dt=8.9.2019.19.59.6.214>. Acesso em: 05 out. 2019.

PARANÁ. **Lei Estadual nº 13.512, de 21 de janeiro de 2002**. Dá nova redação ao parágrafo único do Art.2º, da Lei nº 11.027, de 29 de dezembro de 1994. (COMEC). Curitiba: Casa Civil, Sistema Estadual de Legislação. Disponível em: <https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=3534&indice=1&totalRegistros=1&dt=8.9.2019.20.0.28.927>. Acesso em: 05 out. 2019.

PARANÁ. **Lei Complementar Estadual nº 139, 09 de dezembro de 2011**. Altera o parágrafo único do art. 2º, da Lei nº 11.027, de 29 de dezembro de 1994, (COMEC), incluindo os Municípios de Piên, Campo do Tenente e Rio Negro. Curitiba: Casa Civil, Sistema Estadual de Legislação. Disponível em: <https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=62625&indice=1&totalRegistros=1&dt=8.9.2019.20.1.40.940>. Acesso em: 05 out. 2019.

PARANÁ. **Decreto Estadual nº 6.384, de 04 de abril de 2006**. Passa a vincular a Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba - COMEC à Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano - SEDU. Curitiba: Casa Civil, Sistema Estadual de Legislação. Disponível em em: <https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=42426&indice=1&totalRegistros=6&dt=8.9.2019.20.3.27.774>. Acesso em: 05 out. 2019.

SANFELICI, D. A centralidade das aglomerações metropolitanas na economia globalizada: fundamentos econômicos e possibilidades políticas. **Cadernos Metrôpole**, v. 37, n. 37, p. 623-646, 28 out. 2016. Disponível em: <http://dx..> Acesso em: 12 mar. 2021.

SOUZA, C. Regiões metropolitanas: condicionantes do regime político. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 59, p. 137-158, 2003. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64452003000200007&lng=en&nrm=iso&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452003000200007&lng=en&nrm=iso&tlng=pt). Acesso em: 12 mar. 2021.

---

## INFORMAÇÕES DOS AUTORES

### Priscila Perelles

Mestranda em Planejamento e Governança Pública pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná - UTFPR.

E-mail: [priperelles@gmail.com](mailto:priperelles@gmail.com)

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-8650-5576>

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3199683841447186>

### Ivan Carlos Vicenti

Professor da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), atuando no Mestrado e Doutorado Profissional em Planejamento e Governança Pública. Doutor em Administração pela Universidade de São Paulo (USP) e Mestre em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul - (UFRGS)

E-mail: [vicentin@utfpr.edu.br](mailto:vicentin@utfpr.edu.br)

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-7081-4005>

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6534550312384359>

### Maria Meza

Coordenadora do Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal e Professora da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), atuando no Mestrado e Doutorado Profissional em Planejamento e Governança Pública e no Mestrado em Administração. É também Diretora de Relações Empresariais e Comunitárias da UTFPR. Doutora em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Federal do Paraná (UFPR), Tem como foco de pesquisa políticas públicas; ciência, tecnologia e desenvolvimento regional e empreendedorismo público.

E-mail: [malumeza@utfpr.edu.br](mailto:malumeza@utfpr.edu.br)

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1875-5140>

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3634990002513047>

---

Recebido em: 08/10/2020

Aceito em: 07/04/2021



## A SUB-REPRESENTAÇÃO FEMININA NA CÂMARA FEDERAL (1991-2019): UMA DISCUSSÃO SOBRE A EFETIVIDADE DO PRINCÍPIO DA IGUALDADE

**The female underrepresentation in  
the federal chamber (1991-2019):  
a discussion about effectiveness  
and the equality principle**

<http://doi.org/10.17648/revistaterritorialidades-v1n2-8>

**Beatriz Pereira de Matos**

Universidade Católica do Salvador

E-mail: biapm24@gmail.com

Orcid: orcid.org/0000-0003-3033-0863

**Érica Rios de Carvalho**

Universidade Católica do Salvador

E-mail: ericariosc@gmail.com

Orcid: orcid.org/0000-0001-7822-8003

### RESUMO

O presente artigo tem por fim discutir em que medida a legislação eleitoral brasileira atual tem contribuído no acesso de mulheres a cargos na Câmara de Deputados. De início, fazemos considerações acerca da necessidade de análise dos avanços obtidos com a aplicação das leis de cotas, passando então a descrever as leis brasileiras que visam maior participação feminina nos cargos políticos eletivos. Em seguida, a partir das mais recentes composições da Câmara dos Deputados, discutimos em que medida a participação feminina tem mudado em conexão com as leis acima mencionadas. Através de revisão bibliográfica e análise de documentos, buscamos avaliar até que ponto as estruturas sociais existentes influenciam na efetivação de dispositivos que visam a maior participação política das mulheres, no caminho para alcançar a igualdade de gênero, uma vez que apenas a criação de leis não é suficiente para modificar a realidade, sendo necessárias mudanças socioculturais mais profundas.

**Palavras-chave:** Representatividade. Políticas afirmativas. Efetividade. Mulheres. Participação.

### ABSTRACT

The purpose of the present article is to discuss in what ways the current Brazilian electoral legislation has contributed to the access of women to public office in the Chamber of Deputies. Firstly, we make considerations about the need to analyze advances due to the application of quotas legislation, which brings us to describe Brazilian laws that aim at a larger female participation in elective political offices. Then, starting at the most recent composition of the Chamber of Deputies, we discuss in which way the female participation has changed in connection with the laws mentioned above. Through bibliographic review and document analysis, we attempted to evaluate the extent to which existing social structures have influence in the effectiveness of instruments that aim at a larger political participation of women, in the path to reach gender equality, since we believe that the creation of laws, in and of itself, isn't enough to change the reality, without deeper socio-cultural changes.

**Keywords:** Representation. Affirmative policies. Effectiveness. Women. Participation.

## CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Para compreender a subsistência do problema da sub-representação feminina na Câmara dos Deputados é importante fazer um balanço do funcionamento das medidas adotadas. Em outras palavras, cumpre analisar os avanços obtidos com a aplicação das leis de cotas (Leis nº 9.100/95, 9.504/97, 12.034/09 e 13.165/15), depois de mais de duas décadas de implementação.

Dados obtidos no site do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) demonstram que houve um crescimento significativo em relação ao percentual de mulheres eleitas em 2018 se comparado ao número de eleitas no ano de 2014: um crescimento de cerca de 52,6%. No entanto, a desproporção de mulheres eleitas em relação ao número que representam do eleitorado está longe de ser superada, principalmente se comparado ao número de homens eleitos. Ainda de acordo com o TSE, os dados do Cadastro Eleitoral demonstram que as mulheres correspondem a mais de 77 milhões de eleitoras no Brasil, mas representaram apenas 31,6% dos que concorreram a um cargo eletivo nas eleições de 2018. Das 9.204 mulheres que se candidataram, apenas 209 foram eleitas, o que não parece uma proporção representativa em termos de crescimento de cargos ocupados.

Não obstante o crescimento aparente, o Brasil tem ocupado posições vergonhosas nos rankings que evidenciam a presença de mulheres ocupando cargos nos parlamentos nacionais. Em relação a outros países latino-americanos e caribenhos o Brasil ocupa a 32ª posição num ranking de 33 países. Neste contexto, o enfoque do tema pretendido mostra-se indispensável para ampliar de forma responsável a discussão acerca do efetivo exercício do direito político das mulheres, já que estas, apesar de representarem mais da metade da população, ocupam de forma escassa os espaços do Poder legislativo, lugar de grande importância para a representatividade.

Portanto, o presente artigo tem como objetivo geral discutir em que medida a legislação eleitoral brasileira atual vem ou não contribuindo para o acesso de mulheres a cargos no Poder Legislativo Federal. De início, foram feitas considerações acerca da necessidade de análise dos avanços obtidos com a aplicação das leis de cotas, passando então a descrever as leis brasileiras que visam maior participação feminina nos cargos políticos eletivos, e em seguida a discutir, a partir das mais recentes composições da Câmara dos Deputados, em que medida a participação feminina tem mudado em conexão com as leis acima mencionadas.

Através de revisão bibliográfica e análise de documentos, buscou-se avaliar até que ponto as estruturas sociais existentes influenciam na efetivação de dispositivos que visam a maior participação política das mulheres, no caminho para alcançar a igualdade de gênero, uma vez que de nada adianta a existência de leis que não possuam eficácia suficiente para influenciar a forma como a sociedade se comporta, ou seja, que não cumprem o papel ao qual se propõem. Faz-se necessária, então, uma avaliação dos efeitos que as leis de cotas eleitorais têm alcançado.

## A CULTURA PATRIARCAL E AS LEIS BRASILEIRAS QUE VISAM MAIOR PARTICIPAÇÃO FEMININA NOS CARGOS POLÍTICOS ELETIVOS

Antes de tecer considerações acerca do objeto deste trabalho, isto é, sobre a efetividade das leis de cotas de gênero implementadas no Brasil, é indispensável contextualizar o surgimento da necessidade de criação destas leis. Por esse motivo, esta seção dedica-se a situar o problema da sub-representação feminina nos espaços políticos enquanto resultado de um longo e persistente período de marginalização das mulheres, bem como a analisar os projetos responsáveis pela proposição das leis em comento.

No Brasil a participação política das mulheres, seja através do direito de voto ou através da concorrência nos cargos políticos eletivos, é recente e tem crescido gradativamente ao longo dos

anos, já que o voto foi reconhecido como direito às mulheres brasileiras somente em 1932<sup>1</sup>, embora muito antes já houvessem esforços neste sentido, tendo a primeira candidata sido eleita em 1929<sup>2</sup> no Rio Grande do Norte (primeiro Estado brasileiro a mencionar em seu texto constitucional o direito de votar e ser votado sem distinção de sexo).

O déficit da participação política das mulheres parece ser um dos reflexos de sua socialização marcada por inferiorização e dominação masculina, que tem como pilar a estrutura patriarcal na qual se sustenta a sociedade brasileira. Esta inferiorização serve, há muito tempo, de justificativa para o silenciamento das mulheres e privação do exercício de seus direitos (entre eles o de votar e ser votada). Após um longo período de questionamentos e reivindicações foram obtidos avanços no âmbito profissional e de representação, que, no entanto, são insuficientes para resolver os problemas das desigualdades que permeiam os diversos planos sociais existentes.

São diversas as questões enfrentadas pelas mulheres diante da construção social pautada em um sistema complexo do patriarcado (relacionadas a diferenças de oportunidades de acesso ao mercado de trabalho, disparidade salarial, objetificação e acesso à esfera pública em geral, por exemplo.). As consequências da dominação advinda desse sistema são inúmeras e impendem discussões mais profundas que, por sua complexidade, não poderão ser esgotadas neste trabalho. Desse modo, o foco pretendido está relacionado à autonomia política das mulheres.

Cumpra esclarecer, *a priori*, que, como assevera Saffioti (2011, p. 45-46), as desigualdades subsistentes entre homens e mulheres são resquícios de um patriarcado que se apresenta de forma diferente daquela de alguns anos atrás, pois, sendo este um fenômeno social não está imune a transformações. Ainda assim, esse resquício age de forma direta sobre a vida das mulheres, influenciando suas decisões e seu modo de ver o mundo e a si mesmas.

Muitas destas mulheres, socializadas em ordem patriarcal de gênero<sup>3</sup>, reproduzem ideias machistas, trazendo visões negativas sobre si, o que as impedem de questionar sua inferioridade social (SAFFIOTI, 2011, p. 34-35). Estas visões geralmente estão relacionadas a vulnerabilidades emocionais tidas como inerentes ao sexo feminino, como emoção, fragilidade e resignação, e são consideradas negativas na medida em que são utilizadas como empecilho para a ocupação de cargos de poder pelas mulheres. É que estas “características femininas”, supostamente as impedem de lidar de forma racional em situações de pressão e extrema adversidade, o que faz parecer que há incompatibilidade entre as mulheres e cargos de poder onde o ambiente costuma ser hostil e, supostamente, desfavorável para elas (SAFFIOTI, 2001 p.34). Em contraposição, os espaços de poder são alegadamente favoráveis aos homens, diante da virilidade, força e racionalidade: características atribuídas ao sexo masculino.

O grau de domínio exercido pelo homem sobre as mulheres tem sofrido alterações ao longo do tempo. Contudo, a base material do patriarcado permanece forte o suficiente para manter as mulheres marginalizadas quanto ao desempenho de papéis importantes nos meios econômico e político-deliberativo (SAFFIOTI, 2011, p.106). Essa marginalização representa uma violência simbólica, ideia desenvolvida por Bourdieu (2002), ou seja, uma violência sutil, imperceptível, que é sofrida pelas mulheres (não só, mas principalmente) na atualidade.

A violência simbólica, decorrente da dominação masculina, afeta toda a estrutura social, legitimando, de forma quase que incontestável o silenciamento e a opressão feminina. Essa violência ocorre de forma incontestável porque se solidifica na divisão socialmente construída entre os sexos,

---

<sup>1</sup> Através do Decreto nº 21.076 de 1932 instituído no Código Eleitoral Brasileiro (Artigo 2º É eleitor o cidadão maior de 21 anos, sem distinção de sexo, alistado na forma deste Código.), e consolidado na Constituição de 1934.

<sup>2</sup> Alzira Soriano foi a primeira mulher eleita prefeita, em 1929, na cidade de Lajes, no Rio Grande do Norte. Neste mesmo Estado, no município de Mossoró, em 1927, Celina Guimarães Viana foi a primeira mulher a requerer inscrição no rol de eleitores.

<sup>3</sup> Aqui a ideia de patriarcado é inter-relacionada à ideia de gênero, enquanto categorias históricas, considerando-se a definição de Saffioti de patriarcado como “regime da dominação-exploração das mulheres pelos homens” e gênero como “representações do masculino e do feminino, imagens construídas pela sociedade a propósito do masculino e do feminino”. A ordem patriarcal de gênero representa, então, uma relação em que as características atribuídas ao gênero masculino são consideradas superiores àquelas atribuídas ao gênero feminino.

baseada na diferença entre o corpo masculino e o feminino (incluindo a anatomia dos órgãos sexuais), ou seja, ocorre uma justificativa natural para uma diferenciação que é, na verdade, socialmente construída, garantindo uma barreira ao surgimento de questionamentos.

A significação social atribuída a diferenciação dos corpos do homem e da mulher cria um conjunto de símbolos que definem papéis específicos e lugares masculinos e femininos, além de estabelecer uma hierarquia em que os primeiros se encontram acima das segundas. Desse modo, não é demais afirmar que a construção social em questão é responsável pela marginalização das mulheres, através de sua exclusão de lugares tidos como masculinos.

Assim, é possível inferir que sendo as estruturas de poder existentes permeadas por uma desigualdade amparada na construção social de gênero, explicada por Joan Scott (1989) como a “criação inteiramente social das ideias sobre os papéis próprios aos homens e às mulheres”, o terreno político é uma das dimensões sociais afetadas pela dominação masculina, já que envolve uma estrutura complexa de poder, o que explica o distanciamento das mulheres deste espaço considerado masculino.

Neste contexto, Miguel (2000, p.92) argumenta: “um viés sexista contamina os conceitos da democracia a partir de sua origem” sendo “necessária uma ruptura radical com as tradições anteriores de pensamento.”. Deste modo, os papéis sociais de gênero, partes de uma estrutura patriarcal de desigualdade de poder, são incompatíveis com a democracia, que reclama uma distribuição mais equânime dos recursos políticos entre os cidadãos (MIGUEL, 2000).

A essa altura já é possível concluir que os papéis atribuídos às mulheres, decorrentes de uma construção social de gênero em que elas aparecem como seres totalmente diferentes dos homens, com características biológicas utilizadas para justificar sua subordinação e exclusão dos espaços de poder (à exemplo da força física), têm como resultado o não-reconhecimento do espaço político como propício a ocupação por mulheres. Por conseguinte, essa falta de reconhecimento leva à sub-representação feminina nestes espaços, que persiste, mesmo após todos os esforços no sentido do rompimento de crenças sociais para uma sociedade mais igualitária.

Embora a igualdade entre os sexos já tenha sido declarada constitucionalmente (artigo 5º, inciso I, CRFB/88), ela ainda não foi concretizada em diversos planos da vida real onde é evidente a obstaculização ao exercício pelas mulheres de direitos previstos no texto constitucional. Diante desta realidade é possível perceber que, ainda que exista um reconhecimento formal dessa igualdade, as ideias incutidas em sociedade acerca das supostas limitações femininas inviabilizam o reconhecimento concreto da igualdade entre mulheres e homens.

Em outras palavras, a igualdade não é refletida nas práticas sociais diárias, basta observar as dificuldades que mulheres enfrentam no âmbito profissional e acadêmico, pois, diante do estabelecimento de papéis de gênero existem profissões identificadas como extremamente masculinas. Além disso, há o fato de que elas vivem em um processo constante de validação de seu conhecimento, sendo testadas a todo tempo em seus espaços de trabalho e tendo que se especializar muito mais que os homens para ocupar cargos de chefia.

Em vista dos argumentos apresentados, que contextualizam o déficit de participação política das mulheres, surge a necessidade de aprofundamento dos estudos sobre o objeto específico desse trabalho, qual seja, a efetividade das leis brasileiras de cotas enquanto mecanismo viabilizador de uma redistribuição de recursos políticos, de modo a facilitar o acesso feminino aos seus direitos políticos de representação; o que enseja, primeiramente, uma delimitação das referidas leis.

As leis de cotas de gênero pretendem viabilizar a participação de mulheres como candidatas e sua efetiva eleição, a fim de corrigir uma injustiça histórica de sub-representação e disparidade, e por isso devem então ser classificadas como ações afirmativas centradas no poder Legislativo. As ações afirmativas, como define Martelotte (2016), são medidas que visam o aumento de oportunidades para grupos ou coletivos tradicionalmente excluídos, por meio de

um tratamento diferenciado, instituídas como forma de reparação perante situações históricas de desigualdade, presentes também em termos de representação política.

Os principais tipos de leis de cotas podem ser previstos na constituição ou em outras leis, estabelecendo vagas para mulheres no Poder Legislativo, destinadas à sua candidatura, ou, ainda, aquelas que se aplicam ao interior dos partidos (MARTELOTTE, 2016).

No Brasil, a Lei nº 9.100/95 foi a primeira a conter um dispositivo que buscava o aumento da inserção das mulheres na participação política. Entretanto, estava direcionada a regulamentar as eleições municipais de 1996, prevendo no §3º do artigo 11 o preenchimento de no mínimo 20% das vagas de candidatura de cada partido ou coligação por mulheres.

Já em 1997 foi aprovada a Lei nº 9.504 que disciplinou não só as eleições municipais, mas, de modo geral, tratou das eleições para a Presidência, Câmara dos Deputados, Câmara Legislativa, e das Assembleias Legislativas. Em seu artigo 10, §3º, trouxe a porcentagem mínima de 30% e máxima de 70% que deveria ser reservada para candidaturas de cada sexo<sup>4</sup>.

Estas leis representaram o primeiro avanço das mulheres em direção ao exercício de seus direitos políticos, vez que buscavam, através da inserção de dispositivos ou modificação de dispositivos existentes (de modo a torná-los práticos e efetivos), reverter a situação da sub-representação feminina nos espaços políticos.

Foi por este motivo que, em 2009, a Lei nº 12.034 substituiu a expressão “reservar” (presente no artigo 10, §3º da Lei nº 9.504/97) por “preencherá”, vez que, a mera reserva não era suficiente para fazer com que os partidos e coligações se preocupassem em apoiar a candidatura das mulheres.

Ressalte-se que estas leis apresentaram reservas de vagas somente para candidaturas, sem mencionar reservas para o parlamento. Ademais, não houve a inclusão de cargos preenchidos por eleição majoritária, muito menos para os cargos de “confiança” preenchidos por critérios políticos no Executivo (MIGUEL, 2000).

Por sua vez, a Lei nº 9.096/95<sup>5</sup> (lei orgânica dos partidos políticos), recebeu em seu artigo 44, também através da Lei nº 12.034/09, a inclusão do inciso V, que continha a seguinte redação:

Artigo 44. Os recursos oriundos do Fundo Partidário serão aplicados: [...] V - Na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres conforme percentual que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 5% (cinco por cento) do total. (BRASIL, 2009).

Mais tarde, o referido artigo seria alterado pela Lei nº 13.165/15, que estabeleceu a necessidade de implementação destes programas pela secretaria da mulher do partido político do qual ela participe ou pelo instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política previsto no inciso IV deste mesmo artigo.

A Lei nº 12.034 também adicionou o inciso IV ao artigo 45, da Lei nº 9.096, entretanto este dispositivo foi mais tarde alterado pela Lei nº 13.165/15, que incluiu a expressão a seguir destacada:

Artigo. 45. A propaganda partidária gratuita, gravada ou ao vivo, efetuada mediante transmissão por rádio e televisão será realizada entre as dezenove horas e trinta minutos e as vinte e duas horas para, com exclusividade:

<sup>4</sup> Recente decisão do TSE (março/2018) definiu que as cotas em partidos são de gênero e não de sexo como antes se denominava. De acordo com a decisão, a expressão “cada sexo” refere-se ao gênero e não ao sexo biológico. Isso tem a ver com a ampliação do direito para que transgêneros, entendidos como aqueles que possuem identidade de gênero, ou expressão de gênero diferente de seu sexo atribuído, possam ser protegidos pelo direito inerente ao mecanismo de Cota eleitoral.

<sup>5</sup> A Lei nº 9.096/95 foi responsável pela regulamentação dos artigos 14, § 3º, inciso V e 17, da Constituição Federal de 1988.

[...] IV - Promover e difundir a participação política feminina, dedicando às mulheres o tempo que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 10% (dez por cento) do programa e das inserções a que se refere o art. 49. (BRASIL, 2015, grifo nosso).

Não obstante a alteração, o artigo em comento foi posteriormente revogado pela Lei nº 13.487/17, que instituiu o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e extinguiu a propaganda partidária no rádio e na televisão.

Os dispositivos acima mencionados demonstram uma preocupação relacionada à promoção e difusão da participação política feminina, assim, dizem respeito à tentativa de proporcionar maior visibilidade à candidatura de mulheres, inclusive no tocante a propagandas partidárias indispensáveis à aproximação com os eleitores, vez que oportunizam a estes últimos conhecer as propostas de cada candidato.

Além disso, é feita menção a instituição do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC)<sup>6</sup>, que remete a assuntos polêmicos, como o financiamento público de campanha e os custos financeiros da competição eleitoral no Brasil, vez que estes produzem grande impacto nas chances de mais mulheres se elegerem para cargos no Legislativo, neste sentido:

Na Finlândia, um dos países com maior participação de mulheres no parlamento, o financiamento público foi considerado decisivo para que estas pudessem melhorar sua competitividade. Um estudo realizado em 2000 pela União Inter-Parlamentar mostrou como este é um sério e generalizado obstáculo para as candidatas, sobretudo porque as campanhas eleitorais vêm se tornando estratégias de marketing e propaganda, mais do que exposição de propostas e compromissos. (ARAUJO, 2006, p. 6).

A herança cultural machista e a entrada tardia de mulheres no mercado de trabalho contribuem com a desigualdade salarial e disparidades em oportunidades econômicas entre homens e mulheres. Um relatório recente do Fórum Econômico Mundial (WEF, na sigla em inglês) mostra um panorama pouco animador da igualdade de gêneros em 149 países, no qual o Brasil caiu 5 posições ocupando agora a 95ª posição<sup>7</sup>, situação nada favorável para a parcela feminina que em virtude das dificuldades financeiras supracitadas não possuem aporte financeiro suficiente para aumentar suas chances de elegibilidade.

Na tentativa de maior compreensão acerca dos motivos sobre os quais se funda a proposição das legislações até aqui examinadas, a autora deste trabalho buscou em seus projetos de lei (PLs) uma justificativa. Através de consulta realizada no site da Câmara dos Deputados, é possível o acesso à ficha de tramitação de PLs transformados ou não em lei: inteiro teor, parecer, e dossiê digitalizado (documentos reunidos relativos ao projeto de lei).

Foram solicitados, através da opção “fale conosco” no site da câmara de deputados, os dossiês digitalizados referentes aos seguintes projetos de lei: PL 2695/97 (que deu origem à Lei nº 9.054/97), PL 1670/89, (referente à Lei nº 9.096/95) e PL 180/95 (que corresponde à Lei nº 9.100/95). Eles foram, então, enviados por e-mail e analisados. Foram consultados também os inteiros teores do PL 5498/2009 (referente à Lei nº 12.034/09), do PL 5735/13 (que se transformou na Lei nº 13.165/15) e o dossiê do PL 783/95 (que foi prejudicado pela criação da Lei nº 9.504/97, mas que traz ao longo de sua tramitação discussões sobre o tema estudado).

---

<sup>6</sup> Foi aprovado com a reforma política (Lei nº 13.488/17) a instituição do Fundo Especial de Financiamento de Campanha – FEFC, estimado em R\$ 1,7 bilhão, que é diferente do fundo partidário. Este último é um repasse mensal feito aos partidos políticos, enquanto que o FEFC é constituído por dotações orçamentárias da União somente em ano eleitoral.

<sup>7</sup> De acordo com o Estudo de Estatísticas de Gênero do IBGE, as mulheres trabalham em média três horas por semana a mais do que os homens (somando-se trabalho remunerado, atividades domésticas e cuidados com outras pessoas), mas ganham apenas dois terços (76%) do rendimento deles.

Da análise desses documentos, constatou-se que a justificativa do PL 5498/09, que traz propostas de alterações para as leis dos partidos políticos (9.096/95) e para a lei das eleições (Lei nº 9.504/97, nos artigos 44 e 45), não faz referência direta à necessidade de maior participação política das mulheres, dizendo apenas, ao fim do primeiro parágrafo, que há “alterações trazidas pela bancada feminina da Casa” (PL 5498/09, p. 21), sem apontar maiores explicações ao longo do texto. Ademais, percebe-se que no texto original do projeto em questão ainda não há a proposta de modificação do §3º do artigo 10 da Lei nº 9.504. Isso explicita a timidez das primeiras alterações relacionadas ao fomento da candidatura das mulheres, sem se preocupar em expor discussões profundas sobre o assunto.

Da leitura do PL 5735/13 (transformado na Lei nº 13.165/15), percebe-se que originalmente não se fala em alterar a redação do inciso V, do artigo 44, da lei dos partidos políticos, nem aparece a expressão “incentivar a participação feminina.”, presente na emenda<sup>8</sup> da redação final do projeto em questão (PL 5735/13, p.1).

A seu turno, o PL 2695/97, transformado na Lei nº 9.504/97, trouxe a seguinte proposta de redação para o §2º, do artigo 10: “Trinta por cento, no mínimo, das vagas de cada partido ou coligação deverão ser preenchidas por candidaturas de mulheres” (p. 9, v.1), justificando a inserção desse dispositivo como reforço da participação das mulheres e ressaltando o aumento do percentual trazido pela Lei nº 9.100/95 (p.67, v.1).

Ainda em relação a esse projeto de lei: houve diversas alterações ao longo do trâmite pelas casas legislativas, com proposição de alguns substitutivos e emendas, tendo uma dessas últimas resultado na proposição, pelo Deputado Inocêncio Oliveira, da seguinte redação ao §3º, artigo 10: “Cada partido ou coligação deverá reservar no mínimo vinte por cento e no máximo oitenta por cento das vagas para candidatos do mesmo sexo.” (p.308, v. 1), com o argumento de que o percentual aqui estabelecido seria o mais adequado aos propósitos daquela lei. A redação final<sup>9</sup> do dispositivo foi: “Cada partido ou coligação deverá reservar no mínimo trinta por cento e no máximo setenta por cento das vagas para candidatos do mesmo sexo.”.

Em 1995 foi apresentado pela Deputada Marta Suplicy, juntamente com outros deputados, o Projeto de Lei nº 783/95 (arquivado em virtude da criação da lei das eleições: 9.504/97)<sup>10</sup>, que pretendia trazer nova redação ao Caput do artigo 92, da Lei nº 4.737/65 (Código Eleitoral): “Artigo 92: Para as eleições que obedecerem ao sistema proporcional, cada partido poderá registrar candidaturas, sendo no mínimo 30% de mulheres até o seguinte limite:”.

A justificativa do referido projeto ressalta os compromissos firmados em diversas Convenções, a exemplo da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a mulher (Brasil 1981), Conferências Mundiais da Mulher em Nairóbi, Rio-92, Direitos Humanos, e Viena-93. Esses compromissos foram reiterados pela recomendação do Plano de Ação da Conferência Mundial sobre População e Desenvolvimento, qual seja, a de “estabelecer mecanismos voltados à participação igualitária da mulher, bem como sua representação equitativa em todos os níveis do processo político e da vida pública em cada comunidade e sociedade...” (PL 783/95, p.3).

Ressalta, ademais, que a igualdade entre homens e mulheres, enquanto premissa constitucional, não é refletida nos diversos âmbitos da realidade social, afirmando que é no plano político e núcleos decisórios onde ocorrem as mudanças mais lentas em relação às desigualdades entre homens e mulheres. De acordo com os autores daquele projeto, segundo a ONU, se o ritmo de crescimento da mulher em cargos de direção continuasse sendo de 1 a 2%, a paridade de representação homem-mulher só seria alcançada dentro de 400 anos (PL 783, p. 4).

<sup>8</sup> Modificada através da Emenda/Substitutivo do Senado (5735/2013), que também passou a mencionar o inciso V, no artigo 44, da Lei nº 9.096.

Redação final advinda de parecer favorável à Emenda nº 7 (p.271, v. 4), correspondente à Emenda nº 39 - CCJ (comissão de constituição, justiça e cidadania).

<sup>9</sup> A Lei nº 9.504/97 (lei das eleições) revogou o artigo 92, com proposta de alteração no projeto de lei 783/95, proposto pela Deputada Marta Suplicy.

O projeto de lei propõe uma ação afirmativa, ou discriminação positiva, com vistas a reverter o quadro de injustiça contra as mulheres, decorrente de sua inferiorização durante os últimos séculos, apresentando a experiência de outros países onde foram implantadas legislações de cotas ou de exigência de limiar de paridade, à exemplo da Argentina. Neste país, de 1983 a 1991, o percentual de mulheres no parlamento cresceu em apenas 1%. Após a aprovação de lei que obrigava os partidos a terem 30% de mulheres em suas listas de candidatos, entre 1991 e 1993 o crescimento foi de 13% (PL 783, p. 5).

No ano de proposição do PL 783/95, as mulheres representavam menos de 7% dos cargos legislativos, e na assembleia legislativa o percentual de 4,5% de mulheres tinha crescido apenas 0,5% em seis anos. Neste contexto, o projeto ressalta que sem as ações afirmativas esta velocidade não seria aumentada da maneira adequada, frisando ainda que “além dos empecilhos para obterem indicações para suas candidaturas”, as mulheres geralmente “enfrentavam dificuldades pessoais na infraestrutura familiar, na falta de equipamentos sociais (creches, escolas de tempo integral), assim como impossibilidade para maior capacitação.”. Dessa forma, “a obrigatoriedade da indicação de mulheres” faria com que “os partidos, para manterem seus assentos nos legislativos, investissem de várias formas (financeira, capacitação, espaço político) nas mulheres filiadas em suas siglas.” (PL 783/95, p. 05).

Outro ponto a ser destacado quanto ao projeto em discussão diz respeito a suposta ofensa ao princípio da igualdade, consagrado no inciso I do artigo 5º, da Constituição de 1988, diante das condições especiais trazidas para a candidatura das mulheres, sendo estas tratadas de forma diferente dos homens. Entretanto, essa ideia é excluída pelo relator Dep. Almino Affonso, na Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, ocasião em que ele afirma: “quando a Constituição garante no caput do artigo 5º a igualdade de todos perante a lei, entende-se, em concorde unanimidade, que o alcance do princípio não se restringe a nivelar os cidadãos diante da norma legal posta.” (PL 783/95, p.16). A lei permite que qualquer cidadão pode pretender investidura em cargo eletivo, desde que respeitadas as condições constitucionais e legais de elegibilidade e incompatibilidade. Neste sentido, o relator se manifesta: “quando o acesso da mulher ao direito político de ser votada, garantido pela Constituição, é - pela prática partidária - obstaculizado, a Constituição está sendo descumprida e cabe à lei regulamentar a questão para que o princípio da igualdade seja assegurado” (PL 783, p. 18).

É perceptível que, apesar de ter sido arquivado em razão da publicação da Lei nº 9.504/97, diferente dos projetos de lei anteriormente citados, este revela argumentos muito mais sólidos e aprofundados quanto à necessidade de criação de dispositivos que viabilizem o exercício pleno dos direitos políticos das mulheres, através de sua participação em todos os níveis do processo político, ajudando para uma maior percepção da relevância de tais dispositivos.

Em relação ao PL 1670/89, concernente à Lei nº 9.096 de 1995, não foram encontradas ao longo de seus 5 volumes, em nenhum momento sequer, reivindicações no sentido da presença de mulheres nos partidos políticos, muito menos em relação ao oferecimento de suporte financeiro e espaço nos horários de propaganda eleitoral gratuita a elas destinados, ou ainda, de quaisquer outros meios de fomento, por parte dos partidos, da candidatura de mulheres. Disso se constata que o inciso V do artigo 44 (ainda presente na lei orgânica dos partidos políticos) e o inciso IV do artigo 45 (revogado pela Lei nº 13.487/17), que estabeleceram percentuais voltados para a promoção e difusão da participação política das mulheres, não foram alvos de discussão no projeto que deu origem à lei, sendo incluídos, depois de sua publicação, pela Lei nº 12.034/09.

Por fim, será analisado o PL 180/95 que resultou na Lei nº 9100/95, primeira lei a incluir um dispositivo com o intuito de aumentar a inserção das mulheres na participação política ao regulamentar as eleições municipais de 1996. O dossiê do projeto em análise é composto por

dois volumes. Nas páginas 292 a 314 do 1º volume está o projeto original proposto pelo Deputado Paulo Bernardo, neste projeto não há regra que verse acerca da inclusão de mulheres como candidatas. Este dispositivo só aparecerá no substitutivo ao projeto (p. 253, v. 1), que teve como relator o Deputado João Almeida, com a seguinte redação:

Artigo. 11. Cada partido ou coligação poderá registrar candidatos para a Câmara Municipal até o número de lugares a preencher. [...] § 3º O partido ou coligação poderá crescer até vinte por cento do número de candidatos que resultar da soma obtida de acordo com as regras do caput e do § 1º para preenchimento com candidaturas de mulheres, exclusivamente. (BRASIL, 1995, PL 180, p. 256).

Atente-se para a palavra “acrescer” presente na primeira versão do dispositivo supracitado. Essa expressão deu lugar à emenda nº 120, sob o argumento subsequente do Deputado Milton Temer:

A cota adicional de 20% sobre o número total de candidaturas, reservadas para as mulheres, configura-se uma discriminação inaceitável. O mecanismo proposto, em sua origem, tem como objetivo ampliar as oportunidades das mulheres participarem da vida política nacional. Tal como se encontra no substitutivo do relator, ao contrário do que se pretendia originalmente, as mulheres serão discriminadas, haja vista que nem farão parte do número de candidaturas a que cada partido terá direito de lançar. Ou seja, o percentual não se caracteriza como cota, mas simplesmente um adicional (BRASIL, 1995, PL 180, p. 65)

A expressão “ao contrário do que se pretendia originalmente” diz respeito ao projeto de Lei nº 783/95 (Deputada Marta Suplicy), que foi também objeto de análise deste trabalho, isto porque, a Lei nº 9.100/95 incorporou a reivindicação trazida por ele, apesar de apresentar percentual menor que o reivindicado naquele projeto, que era de 30%.

Foi requerido destaque para a emenda em questão que, submetida à votação no dia 14 de setembro de 1995, foi rejeitada. Continha ela os seguintes termos: “Dê-se ao artigo. 11, § 3º, a seguinte redação: § 3º - Trinta por cento das vagas de cada partido ou coligação deverão ser preenchidas por candidaturas de mulheres.” (BRASIL, 1995, PL 180, p. 66). Ante sua rejeição a Deputada Ana Júlia manifestou-se:

Sr. Presidente, quero encaminhar favoravelmente e lembrar aos Parlamentares desta Casa que todas as mulheres do PSDB, PFL, PT e PPR têm projeto neste sentido. A proposta que saiu do acordo, no nosso entendimento, ela sim é uma discriminação. Nós não queremos os 20% a mais na chapa. Queremos uma quota para as mulheres dentro da chapa, para sermos candidatas. Queremos o reconhecimento dos direitos e das condições iguais para as mulheres, e isso elas não têm. Por isso o índice de analfabetismo e de pobreza é maior nas mulheres. O que estamos reivindicando já é lei, como em outros países, como a Argentina e a Dinamarca. Nosso voto é "sim", a caminho da modernidade.

A maioria dos votos contra a aprovação da emenda não ofereceu nenhuma justificativa, entretanto, o Deputado João Almeida, relator do projeto, se pronunciou no sentido de que sua proposta inicial de vinte por cento veio com a perspectiva de “ir criando o hábito”, por esse motivo votaria contra a proposta de trinta por cento para preservar a inicial, já que se tratava de “um primeiro passo para a consolidação dessa disciplina no futuro.”. Além dele, o Deputado Matheus Schmidt declarou “Achamos um absurdo obrigar o partido a colocar 30% de candidatos em Municípios onde não há mulheres preparadas para se candidatar.”, votando contra a emenda. Assim, a versão final do dispositivo foi: “artigo 11: [...] § 3º Vinte por cento, no mínimo, das vagas de cada partido ou coligação deverão ser preenchidas por candidaturas de mulheres.”, contudo, não há no dossiê do projeto documento que indique em que circunstâncias se chegou a esta redação.

As afirmações expostas acima reforçam a resistência dos partidos em apoiar a candidatura das mulheres e, ainda mais, a necessidade de mecanismos que alterem essa realidade. A declaração do Deputado Matheus Schmidt de que não existiam mulheres aptas a candidatura nos municípios, evidencia a falta de compromisso dos partidos políticos em incentivar a investidora destas. Ora, como haveriam de existir mulheres preparadas para se candidatar se nunca lhes foram concedidas oportunidades de adquirir aptidão para tanto? Mas, afinal, o que é estar preparada para uma candidatura? É ter poder financeiro? É ter desenvoltura para falar publicamente? É ter algum grau de instrução em termos de educação ou conhecimento político? Quais seriam as principais características de um bom candidato? Como haveriam as mulheres de estarem preparadas para se candidatar se foram durante séculos excluídas dos espaços públicos de poder onde estariam exercitando estes atributos?

Portanto, não há como utilizar a “falta de preparação das mulheres” como justificativa à privação do exercício de seus direitos políticos. Evidente que homens não nascem prontamente preparados para candidatar-se e dedicar-se a vida política, eles são desde pequenos estimulados neste sentido, e conforme se inserem no âmbito dos partidos e na vida pública têm a chance de desenvolver as habilidades necessárias ao exercício do poder.

Por fim, para uma melhor visualização da análise dos projetos de lei realizada neste capítulo segue o quadro com as informações principais.

**Quadro 1 - PIs assinados**

Projeto de Lei	Autor/ Partido proponente	Data de apresentação	Lei Ordinária	Data de promulgação	Exposição de motivos do dispositivo inserido
1670/1989	Paulo Delgado PT/MG	09 de março de 1989	9.096/1995	19 de setembro de 1995	Não apresentou dispositivo que reivindicasse quaisquer meios de fomento, por parte dos partidos, da candidatura de mulheres.
180/1995	Paulo Bernardo PT/PR	15 de março de 1995	9.100/1995	29 de setembro de 1995	Objetivo de ampliar as oportunidades das mulheres participarem da vida política nacional.
783/1995	Marta Suplicy PT/SP	10 de agosto de 1995	Arquivado em virtude da criação da lei das eleições (9.504/1997)	-	Reverter o quadro de injustiça contra as mulheres decorrente de sua inferiorização durante os últimos séculos apresentando a experiência de outros países onde foram implantadas legislações de cotas ou de exigência de limiar de paridade, à exemplo da Argentina.
2695/1997	Edinho Araújo PMDB/SP	08 de janeiro de 1997	9.054/1997	30 de setembro de 1997	Reforço da participação das mulheres, ressaltando o aumento do percentual trazido pela Lei nº 9.100/95.
5498/2009	Henrique Eduardo Alves PMDB/RN  Cândido Vaccarezza PT/SP  José Aníbal PSDB/SP	30 de junho de 2009	12.034/2009	29 de setembro de 2009	Inseridos em virtude de alterações trazidas pela bancada feminina da Casa
5735/2013	Ilário Marques PT/CE  Marcelo Castro PMDB/PI  Anthony Garotinho PR/RJ	06 de junho de 2013	13.165/2015	29 de setembro de 2015	Incentivo da participação feminina.

Fonte: Elaborado pelas autoras.

Em face de todo exposto, é possível concluir que o problema da sub-representação feminina nos espaços políticos é reflexo do não-reconhecimento destes espaços como propícios a ocupação por mulheres, diante de uma sociedade patriarcal/machista e do histórico de opressão e silenciamento feminino. Além disso, constatou-se, através da análise das exposições de motivos de seus projetos de lei, que as leis de cotas de gênero brasileiras surgiram como incentivo a candidatura de mulheres, inclusive com a criação de mecanismos que as auxiliem durante o processo eleitoral. Dessa forma, uma vez compreendidos os motivos que levaram à criação das referidas leis, torna-se possível analisar se os efeitos produzidos condizem com o pretendido, isto é, se as inclusões legais contribuíram ou não para o aumento do acesso de mulheres a cargos na Câmara dos Deputados.

## REPRESENTAÇÃO POLÍTICA FEMININA NA CÂMARA DOS DEPUTADOS DE 1995 A 2019

Esta seção se propõe a analisar a efetividade da legislação brasileira de cotas de gênero em permitir maior acesso de mulheres a cargos na Câmara dos Deputados. Essa análise será feita a partir de um mapeamento do número de homens e mulheres que compuseram as legislaturas da Câmara dos Deputados entre 1991 e 2019. A escolha do marco temporal para realização da pesquisa se justifica pela possibilidade de análise da presença de mulheres no âmbito parlamentar logo após a promulgação da Constituição Federal de 1988, que consagrou o princípio da igualdade, e, portanto, antes das leis de cotas. Bem como por permitir a inclusão da atual legislatura, cuja eleição ocorreu quando já estava em vigência a Lei nº 13.165/15, que realizou alterações na lei orgânica dos partidos políticos (9.096/95).

A Câmara dos Deputados é uma das casas legislativas do Brasil. Foi criada com a Constituição do Império de 1848 (primeira constituição brasileira, instituída pelo Imperador D. Pedro 1º), composta por 102 integrantes escolhidos por eleição indireta, com mandato de três anos. Atualmente, de acordo com os moldes fixados pela Constituição Federal de 1988, são 513 deputados, eleitos através do sistema proporcional de votos para mandatos de 4 anos, sendo no mínimo 8 e máximo 70 para cada unidade federativa, variando conforme a população.

No sistema proporcional, o número de pessoas eleitas é diretamente proporcional à votação obtida pelo partido ou coligação. A distribuição das cadeiras é feita por meio do quociente eleitoral, obtido através da divisão do número de votos válidos apurados, pelo número de vagas a preencher em cada circunscrição eleitoral. O intuito é assegurar a representação tanto das maiorias, quanto das minorias, em proporção compatível com os votos apurados. Curitiba, e o último, Itaperuçu, há um distanciamento de quase 36 pontos percentuais.

É indispensável conhecer as regras que o sistema eleitoral brasileiro define para a eleição de deputados, pois ele traz diferentes consequências à organização política e partidária de um país, de modo que sempre existirão vantagens e desvantagens com a adoção de determinado sistema eleitoral.

Há, ademais, outro motivo para isto, é que as características do sistema eleitoral compõem as variáveis que influenciam a eficácia das leis de cotas. Martelotte (2016) afirma que o cenário mais adequado para assegurar a eficácia destas leis seria aquele em que se combina o sistema proporcional e distritos de grande magnitude<sup>11</sup> em conjunto com listas eleitorais fechadas e bloqueadas, em que o eleitorado vota na lista elaborada pelo partido, sem a possibilidade de introduzir alterações.

Além destas, há ainda outras variáveis inseridas na complexidade da participação feminina. Mas antes de tratar destas variáveis é preciso trazer argumentos acerca da necessidade de ampliação da presença de mulheres na Câmara dos Deputados. Miguel (2000), traz como

<sup>11</sup> A magnitude seria a quantidade de representantes que o distrito tem direito de eleger para o parlamento, de acordo com tamanho de sua população.

argumento a questão de justiça intuitiva, pois, de acordo com ele, não é justo que metade da população seja representada por um número ínfimo no Congresso Nacional.

Por conseguinte, ele diz também da necessidade das mulheres se fazerem representadas ante à interesses especiais, legítimos, ligados ao gênero, que precisam ser levados em conta, portanto, a obstaculização da expressão destes interesses revela um sistema iníquo. Neste sentido, não se trata de afirmar que mulheres só por serem mulheres tenham interesses idênticos, mas o que se coloca em questão é que elas partem de uma mesma perspectiva social, vinculadas a certos padrões de experiência de vida (YOUNG, 1997).

Há um fator importante trazido por Martelotte (2016): uma legisladora mulher não necessariamente trará propostas relacionadas aos direitos das mulheres, porém, ela ressalta que a presença feminina tem diversificado a agenda parlamentar com a incorporação de temas que antes eram esquecidos ou invisibilizados, como a violência contra mulher, direitos sexuais e reprodutivos e, até mesmo, acerca de identidade de gênero.

Outro fator a ser assinalado diz respeito a consagração do princípio constitucional da igualdade previsto no artigo 5º, inciso I da CRFB/88. Diante do tratamento especial trazido às mulheres pelos dispositivos presentes nas leis nº 9.100/95, 9.504/97, 12.034/09 e 13.165/15, surgem manifestações no sentido de ofensa ao referido princípio. No entanto, não há ofensa neste sentido, pois como já explicou a Ministra Carmén Lúcia:

O princípio jurídico da igualdade refaz-se na sociedade e rebaliza conceitos, reelabora-se ativamente, para igualar iguais desiguados por ato ou com a permissão da lei. O que se pretende, então, é que a 'igualdade perante a lei' signifique 'igualdade por meio da lei', vale dizer, que seja a lei o instrumento criador das igualdades possíveis e necessárias ao florescimento das relações justas e equilibradas entre as pessoas. [...]. Enquanto antes buscava-se que a lei não criasse ou permitisse desigualdades, agora pretende-se que a lei cumpra a função de promover igualações onde seja possível e com os instrumentos de que ela disponha, inclusive desigualando em alguns aspectos para que o resultado seja o equilíbrio justo e a igualdade material e não meramente formal. [...]. Ao comportamento negativo do Estado, passa-se, então, a reivindicar um comportamento positivo. O Estado não pode criar legalidades discriminatórias e desigualadoras, nem pode deixar de criar situações de igualação para depurar as desigualdades que se estabeleceram na realidade social em detrimento das condições iguais de dignidade humana que impeçam o exercício livre e igual das oportunidades, as quais, se não existirem legalmente, deverão ser criadas pelo Direito. Somente então se terá a efetividade do princípio jurídico da igualdade materialmente assegurado. (ROCHA, 1990, p. 39-41).

Assim, as medidas afirmativas às quais se fez referência anteriormente são uma forma de possibilitar o cumprimento do princípio da igualdade, vez que tratar de forma igual aqueles que estão em diferentes situações estruturais (como a mulher e o homem) pode representar a manutenção de desigualdades. Por isso se justifica o tratamento especial oferecido às mulheres pelas leis de cotas de gênero, para que se possa corrigir uma desvantagem histórica daquelas em relação aos homens no exercício de direitos políticos de representação (MARTELOTTE, 2016). Entretanto é preciso esclarecer que esta diferenciação deve sempre observar os limites impostos na Constituição, neste sentido:

[...] não é qualquer diferença, conquanto real e logicamente explicável, que possui suficiência para discriminações legais. Não basta, pois, poder-se estabelecer racionalmente um nexos entre a diferença e um conseqüente tratamento diferenciado. Requer-se, demais disso, que o vínculo demonstrável seja constitucionalmente pertinente. É dizer: as vantagens calçadas em alguma peculiaridade distintiva hão de ser conferidas prestigiando situações conotadas com os interesses acolhidos no sistema constitucional. (MELLO, 1984, p. 54)

De volta à questão dos fatores limitantes da participação feminina na Câmara dos Deputados, e de modo geral, no Poder Legislativo, tem-se, de forma resumida, como limitação, a elevada carga de trabalho com a tripla jornada<sup>12</sup>, o caráter machista e sexista impregnado na sociedade (como já se demonstrou em seção anterior) e o domínio masculino dos partidos políticos. Martelotte<sup>13</sup> reitera:

A incorporação das mulheres na vida pública não tem tido uma correlação na responsabilidade dos homens em trabalhos domésticos e de cuidado, que ainda recaem quase que exclusivamente sobre as mulheres. Essa distribuição injusta de tarefas de cuidado implica barreiras para as mulheres, não só no mercado de trabalho, mas também na esfera política. (MARTELOTTE, 2016, p.95)

Estes fatores infirmam o argumento contra as cotas que justifica a sub-representação de mulheres na seara política como fruto da falta de interesse destas. Além de que, existem ainda aqueles fatores relacionados às leis de cotas e a lei eleitoral: a ineficiência dentro do atual sistema brasileiro de cota nas listas de candidaturas; baixa alocação de recursos nas campanhas das mulheres; falta de punição aos partidos que não cumprem a legislação, de formação e de campanhas de conscientização.

Já foi dito em outro momento que no Brasil o sistema adotado para a eleição de deputados é o proporcional, considerado pelos pesquisadores, brasileiros e estrangeiros, o mais favorável para a concretização das leis de cotas. Porém, aqui é adotada a lista partidária do tipo aberta<sup>14</sup>, em que, de acordo com Miguel (2000) são maiores as chances de disparidade entre a composição desta lista e daqueles que efetivamente compõem a Câmara dos Deputados. Nessa linha, a combinação entre o sistema proporcional e a lista aberta não propiciaria a eficácia das leis em comento. Neste ínterim, a combinação ideal seria do sistema proporcional com a lista fechada<sup>15</sup>, para tanto, haveria de ser imposta a alternância entre os sexos dentro dessa lista como garantia à representação das mulheres na Câmara.

Não obstante as informações do parágrafo anterior, Richard Matland (2005, apud COSTA, 2008, p. 71), prefere não fazer generalizações acerca do melhor tipo de lista a ser adotado, devendo cada caso ser analisado separadamente. Ainda de acordo com ele, o efeito de sistemas com lista aberta sobre a eleição de mulheres depende do apoio dado pelos partidos às suas candidatas, podendo variar drasticamente de país a país.

A baixa alocação de recursos nas campanhas das mulheres revela um outro empecilho à ampliação de sua presença na Câmara dos Deputados. E esse problema é ainda mais profundo se analisado através da perspectiva da deficiência das mulheres em termos de capital político. Miguel (2000, p. 99), explica que “Possuir capital político é ser socialmente reconhecido como capaz de ação política legítima e efetiva.”, e acrescenta, “Devido a constrangimentos ligados a estrutura social e às formas de socialização primária, as mulheres tendem a possuir menos capital político que os homens.”

Portanto, não adianta a determinação de cotas eleitorais que obriguem os partidos a inserir um percentual de mulheres candidatas se não houver a preocupação por parte deles em

<sup>12</sup> Jornada tripla: significa chegar em casa, após oito horas, e ter que dar conta de mais duas jornadas: a dos cuidados com a casa, e com os filhos. Esse é um problema enfrentado pelas mulheres que agora estão inseridas no mercado de trabalho. Essas soluções, passam, necessariamente, pela divisão igualitária de tarefas entre homens e mulheres dentro de casa, e também pela quebra de paradigmas dentro das empresas.

<sup>13</sup> A autora fez uma nota na qual relata um estudo feito pelo ELA (2011), Equipo Latino-Americano Justicia y Género.

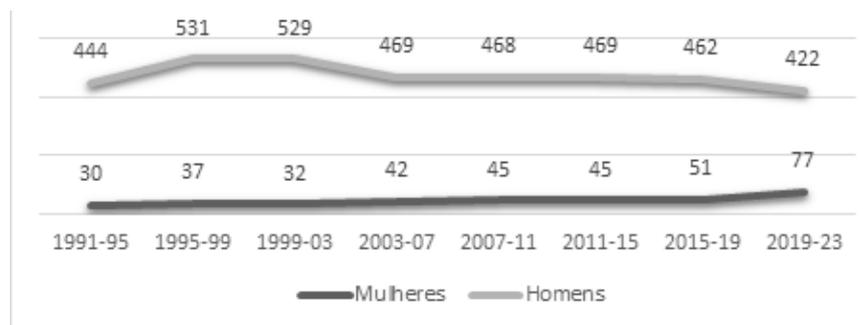
<sup>14</sup> O eleitorado vota em uma candidatura e, então, são eleitas as pessoas mais votadas da lista de acordo com o número de vagas que cabe ao partido/coligação, considerando-se o total de votos recebidos.

<sup>15</sup> O eleitorado vota no partido e a ordem das pessoas eleitas é definida previamente pelo próprio partido, sendo eleitas aquelas que estiverem em melhor colocação na lista dentro de um número de vagas definido pela quantidade de votos recebida pelo partido. Vários países que adotam esse sistema estabelecem, por lei ou por decisão partidária, uma alternância entre gênero, o que tem sido decisivo para uma maior presença das mulheres no parlamento.

alocar recursos para a campanha destas, em outras palavras, não adianta abrir espaço para a candidatura de mulheres se estas candidaturas não são levadas a sério no âmbito interno dos partidos.

Após a exposição de alguns dos fatores que influenciam na maior ou menor efetividade das leis de cotas para aumentar o número de mulheres na Câmara dos Deputados, passa-se agora para análise da composição desta casa legislativa, entre a 49<sup>a</sup> (1991-1995) e a 56<sup>a</sup> (2015-2019) legislaturas. O gráfico 1 a seguir demonstra a variação do número de mulheres versus o número de homens que compunham a casa de 1991 a 2019.

**Gráfico 1 - Composição da câmara dos deputados (1991-2019)**



**Fonte:** elaboração própria a partir de dados da Câmara (<https://www2.camara.leg.br/deputados/pesquisa>).  
Números apresentados considerando-se os deputados titulares.

É possível perceber que houve crescimento, ainda que tímido, do número de mulheres entre os titulares que compunham a casa legislativa de 1991 a 2003, sendo este mais acentuado entre a 55<sup>a</sup> legislatura e a atual (que terá fim em 2023).

O leitor poderá reparar que o resultado da soma do número de homens e mulheres em algumas legislaturas ultrapassará, e em outras ficará aquém, do número máximo de 513 cadeiras, estabelecido desde a CRBF/88, para cada mandato. Realmente há esta inconsistência nos dados extraídos diretamente do portal da Câmara dos Deputados, não sendo identificado o motivo desta falha. Em virtude de limite no prazo de elaboração dessa pesquisa, a investigação dessas razões fica para futuros trabalhos. Assim, as análises serão feitas com base nos números disponibilizados pelo sítio da Câmara, tendo em vista ser a fonte oficial desses dados. Importante ressaltar, ainda, que foram considerados apenas os deputados titulares.

A 49<sup>a</sup> legislatura (1991-1995) foi a primeira após a promulgação da Constituição Federal de 1988, que trouxe em seu texto a consagração da igualdade de todos sem distinção de qualquer natureza, inclusive de sexo (artigo 5<sup>o</sup>, inciso I). Mesmo após três anos da afirmação da igualdade entre mulheres e homens pela Carta Maior, é gritante a disparidade entre o número de homens e mulheres ocupando o cargo de representante do povo.

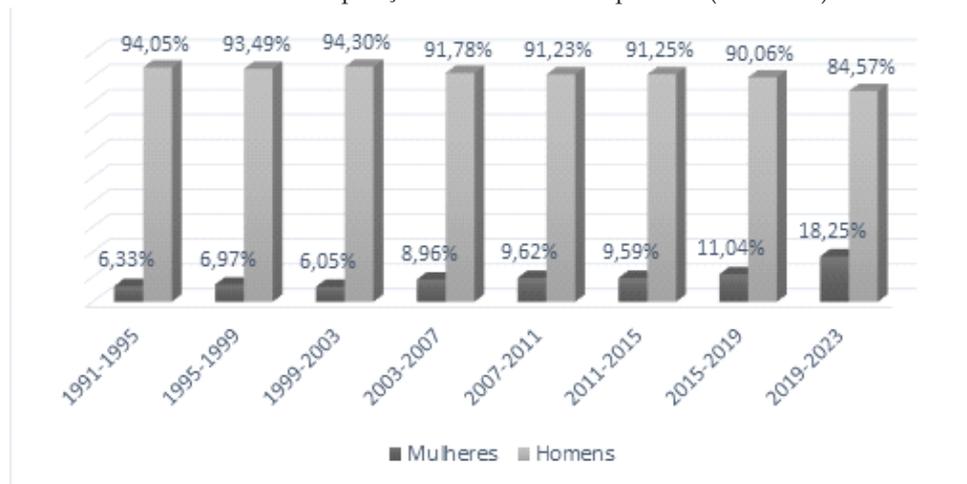
Nota-se, pois, que a declaração constitucional dessa igualdade não foi, à época, suficiente para mudar o afastamento das mulheres do âmbito legislativo federal, o que justifica as reivindicações - inclusive pela própria bancada feminina (ainda que em número pequeno) - contidas nos projetos de lei examinados no capítulo anterior, no sentido de criar mecanismos de incentivo à inclusão de mulheres pelos partidos.

Em 1997 foi promulgada a Lei nº 9.504 (lei das eleições) estabelecendo a porcentagem mínima de 30% e máxima de 70% a ser reservada para candidaturas de cada sexo. Entretanto, de acordo com o gráfico anterior, o número de mulheres caiu de 37 para 32 na legislatura correspondente às eleições gerais de 1998, embora o número de homens também tenha diminuído (foram apenas 2 homens a menos, contra quatro mulheres). Isso pode ser interpretado como resultado da insuficiência da mera reserva de vagas para fazer com que os partidos se preocupassem em apoiar a candidatura feminina. Entretanto, é possível notar que no período da 51<sup>a</sup> e 52<sup>a</sup> legislatura houve um aumento de 10 mulheres compondo a câmara dos deputados.

Além disso, essa mesma lei já havia incluído o inciso V ao artigo 44 da Lei nº 9.096/95 (lei orgânica dos partidos políticos), que obrigava os partidos a aplicarem o mínimo de 5% de seus recursos na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, que pode ter influenciado diretamente o aumento considerável no número de mulheres entre as 54ª e 56ª legislaturas.

Outro fator importante para esse aumento pode ter sido a instituição do FEFC, com a reforma política (Lei nº 13.488) em 2017. Para melhor visualização do crescimento do número de mulheres na Câmara dos Deputados em termos percentuais, tem-se o gráfico a seguir:

**Gráfico 2 - Composição da câmara dos deputados (1991-2019)**



Fonte: elaboração própria a partir de dados da Câmara (<https://www2.camara.leg.br/deputados/pesquisa>).  
Números apresentados considerando-se os deputados titulares.

Nota-se que houve crescimento gradual no percentual de mulheres ocupando a Câmara dos Deputados entre 1991 e 2019, podendo ser estabelecida uma relação entre este crescimento e o surgimento e aperfeiçoamento das leis de cotas ao longo deste período. Cumpre lembrar que a análise aqui proposta não deve ser feita sem considerar as estruturas sociais postas e sem olvidar a limitação deste trabalho em abarcar toda a complexidade dos fatores sociais e políticos em torno deste objeto.

Apesar de mais mulheres estarem ocupando cadeiras na câmara, quando comparado o número de mulheres *versus* o número de homens é notável a existência de grande disparidade. Porquanto as leis de cotas de gênero tenham contribuído, inicialmente para chamar atenção quanto ao problema da sub-representação política, e ao longo do tempo para aumentar o número de mulheres na casa legislativa, se mostram insuficientes para o alcance da paridade entre mulheres e homens no âmbito legislativo estadual e federal.

As cotas para candidatura como único incentivo são insuficientes para garantir competitividade às candidatas, sendo necessários subsídios oferecidos pelos partidos para viabilizar a campanha das mulheres. Portanto, conclui-se que a implementação das leis de cotas de gênero no Brasil pode contribuir para um aumento real no número de candidatas para tais cargos eletivos, mas não em aumento na proporcionalidade da representação de gênero no país.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho, buscou-se discutir em que medida a legislação eleitoral brasileira atual vem ou não contribuindo para o acesso de mulheres a cargos na Câmara de Deputados. No capítulo dois foi cumprido o objetivo específico de descrever as leis brasileiras que visam maior participação feminina nos cargos políticos eletivos. Foi feita contextualização do problema da sub-representação enquanto resultado de um longo e persistente período de marginalização

das mulheres, além da análise do que consta na exposição de motivo dos projetos dessas leis como causas para sua criação.

Em seguida se deu cumprimento ao segundo objetivo específico, qual seja, o de discutir, a partir das mais recentes composições da Câmara dos Deputados, em que medida a participação feminina vem ou não crescendo em conexão com as leis acima mencionadas. Essa discussão foi feita no terceiro capítulo, através do mapeamento do número de mulheres versus homens que fizeram parte da composição da Casa legislativa entre 1991 e 2019.

Por mais que a sociedade brasileira atual não seja tão igualitária quanto se almeja, muito já se conquistou, e a mulheres têm, debaixo de muita luta, conquistado mais espaço. Com muita dificuldade elas se inseriram no mercado de trabalho e vão avançando em direção a cargos cada vez mais altos, o mesmo quanto à educação, hoje as mulheres representam um bom percentual da população com nível superior. Entretanto, ainda é possível notar uma disparidade total entre a porcentagem de homens e mulheres ocupando cadeiras na Câmara dos Deputados.

A igualdade consagrada pela Constituição Federal de 1988 não foi suficiente para garantir o acesso de mais mulheres à Câmara legislativa, sendo necessária a criação de meios para efetivar a igualdade estabelecida no texto constitucional. Como foi visto, quando da análise do PL 783/95, e confirmado pela análise da composição parlamentar antes da implementação das leis de cotas, sem o estabelecimento de percentuais que obrigassem os partidos a incluir mulheres como candidatas, a superação da disparidade entre elas e os homens somente poderia ser alcançada em séculos à frente, isso se considerada a superação das estruturas patriarcais/machistas que alicerçam a sociedade brasileira.

Entretanto, embora as legislações de 1995, 1997, 2009 e 2015 tenham trazido dispositivos com vias a aumentar o número de candidatas, estas leis se mostraram insuficientes para atingir a paridade entre os sexos no âmbito parlamentar, que somente ocorrerá a partir do momento em que se elegerem mais mulheres. Descobriu-se que isto tem a ver com questões que envolvem o apoio dos partidos em relação às suas candidatas e dificuldades por elas enfrentadas, como a falta de capital político e financiamento de suas campanhas.

O aumento do número de candidatas não é suficiente para resolver o problema da sub-representação se elas não possuírem chances reais de serem eleitas. Essas chances são alcançadas através de medidas que garantam competitividade às candidaturas femininas, principalmente aquelas que devem ser adotadas pelos partidos. Em conclusão, o alcance da paridade entre os sexos no âmbito legislativo enseja uma redistribuição de capital político.

De todo modo, cumpre lembrar que as leis de cotas devem existir como remédio temporário ao problema da exclusão de mulheres do espaço político, caso contrário, ao invés de excluir de uma vez o problema da sub-representação, estar-se-á somente a remediá-lo por toda a vida, o que pode gerar efeito contrário, causando a manutenção das injustiças praticadas contra as mulheres.

Destaca-se a limitação da presente pesquisa, não só em relação ao tempo, mas também quanto aos dados disponibilizados pelos sítios oficiais da Câmara e do Senado Federais. Diante do elevado número de inconsistências nos dados do Senado, optou-se pelo recorte apenas na Câmara. Por sua vez, ela não estava isenta de inconsistências nos registros de titulares e suplentes em cada legislatura, porém o sistema de buscas e filtros do Senado estava entregando dados menos coerentes, com grandes disparidades e sobreposições que inviabilizaram seu uso dentro do exíguo prazo de elaboração deste trabalho. Caberá, portanto, a pesquisas futuras aprofundar a análise desses dados, em prol de melhor compreensão do tema.

Ademais, é necessário combater a imagem do cenário político como espaço não propício à ocupação por mulheres, além do machismo e conservadorismo presentes no âmbito interno dos partidos. Assim, a construção de uma sociedade verdadeiramente democrática, com mulheres presentes não só nos espaços políticos, mas, também, em outros espaços de poder, depende necessariamente de novas articulações sociais, políticas, culturais e econômicas.

Portanto, sem uma mudança cultural profunda, capaz de reverter a construção social de subordinação do gênero feminino, mesmo com a contribuição das leis de cotas para a candidatura de mais mulheres, elas continuarão sendo distanciadas dos espaços de decisão.

## REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, C. **Porque as mulheres ainda concorrem pouco no Brasil?** Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro – RJ. 2006.
- BOURDIEU, Pierre. **A dominação masculina**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 19. mar. 2019.
- BRASIL. Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Brasília, DF: 1995. PL 1670/89. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19096.htm). Acesso em: 22. abr. 2019.
- BRASIL. **Lei nº 9.100, de 29 de setembro de 1995**. Estabelece normas para a realização das eleições municipais de 3 de outubro de 1996, e dá outras providências. Brasília, DF: 1995. PL 180/95. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9100.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9100.htm). Acesso em: 18. abr. 2019.
- BRASIL. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF: 1997. PL 2695/97. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm). Acesso em: 20. abr. 2019.
- BRASIL. **Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009**. Altera as Leis nos 9.096, de 19 de setembro de 1995 - Lei dos Partidos Políticos, 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral. Brasília, DF: 2009. PL 5498/2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Lei/L12034.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12034.htm). Acesso em: 18. abr. 2019.
- BRASIL. **Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015**. Altera as Leis nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina. Brasília, DF: 2015. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13165.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13165.htm). Acesso em: 21. abr. 2019.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Portal da Câmara dos Deputados, 2019**. Diário do Congresso Nacional (seção 1) do dia 14 de setembro de 1995, p. 22103. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/sileg/Prop\\_Detalhe.asp?id=172725&st=1](https://www.camara.leg.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=172725&st=1). Acesso em: 20. mai. 2019.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Portal da Câmara dos Deputados, 2019**. História e Arquivo. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/historia-e-arquivo/>. Acesso em: 25. mai. 2019.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Portal da Câmara dos Deputados, 2019**. Página inicial. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/deputados/pesquisa>. Acesso em: 20. abr. 2019.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Portal da Câmara dos Deputados, 2019**. Quem são os deputados. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/deputados/pesquisa>. Acesso em: 20. abr. 2019.
- CANÁRIO, Pedro. Cotas de candidatos em partidos são de gênero, e não de sexo, define TSE. **Consultor Jurídico, 2018**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-mar-01/cotas-candidatos-sao-genero-nao-sexo-define-tse>. Acesso em 16. mai. 2019.
- COSTA, Thiago Cortez. **Representação Política Feminina: Modelos Hierárquicos para análise dos Resultados Eleitorais de 2006** / Thiago Cortez Costa; orientação Prof. Dr. José Eustáquio Diniz Alves e Prof. Kaizô Iwakami Beltrão, PhD. Rio de Janeiro: ENCE, 2008.
- FRANCO, L; IDOETA, P. A. Como a desigualdade no pagamento entre homens e mulheres prejudica a economia brasileira. **BBC, 2019**. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-46655125>. Acesso em 16. mai. 2019.

GARCIA, Gustavo. Como fica o financiamento de campanhas após a aprovação da reforma política. **G1**, 2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/como-fica-o-financiamento-de-campanhas-apos-a-aprovacao-da-reforma-politica.ghtml>. Acesso em 16. mai. 2019.

Jornada tripla das mulheres: 5 atitudes para a igualdade. **Catraca Livre**, 2017. Disponível em: <https://catracalivre.com.br/economize/tripla-jornada-das-mulheres-5-atitudes-simples-para-mudar-isso/>. Acesso em: 20. mai. 2019.

MAIS MULHERES NA POLÍTICA. 2 ed. Brasília: Senado Federal, Procuradoria Especial da Mulher, Câmara dos Deputados, Secretaria da Mulher, 2015. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/procuradoria/proc-publicacoes/2a-edicao-do-livreto-mais-mulheres-na-politica>. Acesso em: 20. mai. 2019.

MARTELOTTE, L. 25 anos de aplicação de Leis de Cotas na América Latina (Um balanço da participação política das mulheres). In: **Revista Internacional de Direitos Humanos**. Ed. V, nº 24. 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **O Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade**. 2. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1984.

MIGUEL, L. F. Teoria Política Feminista e Liberalismo. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 15 nº 44. 2000.

Número de mulheres eleitas em 2018 cresce 52,6% em relação a 2014. **Tribunal Superior Eleitoral**, 2019. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2019/Marco/numero-de-mulheres-eleitas-em-2018-cresce-52-6-em-relacao-a-2014>. Acesso em 03. abr. 2019.

O que são ações afirmativas?. **Grupo de Estudos Multidisciplinares da Ação Afirmativa**, Rio de Janeiro. Disponível em: <http://gema.iesp.uerj.br/o-que-sao-acoes-afirmativas/>. Acesso em 16. mai. 2019.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **O Princípio Constitucional da Igualdade**. Belo Horizonte: Editora Lê, 1990.

SAFFIOTI, Heleieth I.B. **Gênero, patriarcado, violência**. São Paulo: Graphium Editora, 2011.

SAFFIOTI, Heleieth I.B. **O poder do macho**. São Paulo: Moderna, 2001.

SCOTT, J. **Gênero: uma categoria útil para análise histórica**. O gênero e a política da história. Columbia University Press. Nova York. 1989. Tradução: Christine Rufino Dabat e Maria Betânia Ávila.

**Série Inclusão: a conquista do voto feminino no Brasil**. **Tribunal Superior Eleitoral**, 2013. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2013/Abril/serie-inclusao-a-conquista-do-voto-feminino-no-brasil>. Acesso em 14. Mai. 19.

YOUNG, Iris Marion. "Difference as a resource for democratic communication", in **James Boham e William Rehg** (eds.), *Deliberative democracy*. Cambridge: Mass., The MIT Press, 1997.

---

## INFORMAÇÕES DAS AUTORAS

### **Beatriz Pereira de Matos**

Advogada, Graduada em Direito pela Universidade Católica do Salvador e Pós-Graduada em Tributação, Previdência, Finanças Públicas, Responsabilidade Fiscal, Empresa e Contabilidade pela Universidade Cândido Mendes.

E-mail: [biapm24@gmail.com](mailto:biapm24@gmail.com)

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-3033-0863>

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4636386129837251>

**Érica Rios de Carvalho**

Doutora em Políticas Sociais e Cidadania pela Universidade Católica do Salvador com bolsas pela FAPESB. Coordenadora do Núcleo de Pesquisa Conflitos, Estados e Direitos Humanos (NP CEDH). Coordenadora da Pós-Graduação *lato sensu* em Direito Internacional e Direitos Humanos (UCSal). Membro da Comissão de Direitos Humanos do Instituto dos Advogados da Bahia (IAB). Membro da International Law Association (ILA).

E-mail: [ericariosc@gmail.com](mailto:ericariosc@gmail.com)

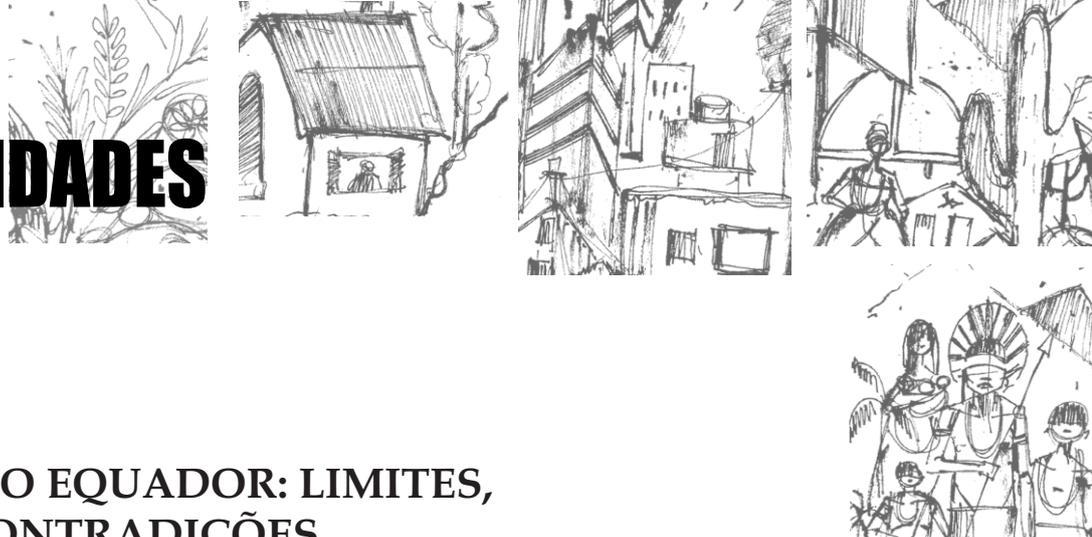
Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-7822-8003>

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6350614427789673>

---

Recebido em: 14/10/2020

Aceito em: 06/04/2021



## BUEN VIVIR NO EQUADOR: LIMITES, ALCANCE E CONTRADIÇÕES

### Buen Vivir in Ecuador: limits, reach and contradictions

<http://doi.org/10.17648/revistaterritorialidades-v1n2-9>

**Lucas Silva Souza**

Universidade Federal do ABC

E-mail: llucas@aluno.ufabc.edu.br

Orcid: orcid.org/0000-0003-4947-2634

**Ana Carolina Soares Ribeiro**

Universidade Federal do ABC

E-mail: ribeiro.carolina@aluno.ufabc.edu.br

Orcid: orcid.org/0000-0001-7023-4329

**Luciana R. Fagnoni Costa Travassos**

Universidade Federal do ABC

E-mail: luciana.travassos@ufabc.edu.br

Orcid: orcid.org/0000-0001-8369-8704

#### RESUMO

O presente artigo discute o conceito de *Buen Vivir* utilizado no planejamento territorial do Equador e como este influenciou na elaboração e implementação de políticas públicas, focadas na transformação da matriz produtiva do país, que buscavam modificar sua economia de base primário-exportadora para uma economia industrializada a partir da exportação de produtos de maior valor agregado. Para tal, analise-se a suposta mudança de paradigma na formulação dos planos de desenvolvimento nacional. A partir da comparação entre o *Plan Nacional para el Buen Vivir* (2013-2017) e o *Plan Nacional de Desarrollo* (2017-2021), identifica-se uma diminuição da relevância da transformação da matriz produtiva, e destacam-se os possíveis entraves para a sua realização. Por fim, apresentam-se os limites e contradições observadas do *Buen Vivir* enquanto orientador de políticas públicas para o desenvolvimento territorial do Equador.

**Palavras-chave:** *Buen Vivir*. Planejamento Territorial. Desenvolvimento Nacional. Matriz Produtiva. Equador.

#### ABSTRACT

The purpose of this article is to analyse the concept of *Buen Vivir*, adopted in the territorial planning of Ecuador, and its influence in the design and implementation of public policies, focusing on the objective of transformation of the productive matrix, which aimed to change the country's economy based on the exportation of primary goods to an industrialized economy, with higher added value goods for exportation. To this end, we carry out an analysis of a supposed paradigm shift in the formulation of the national development plans. From the comparison between the *Plan Nacional para el Buen Vivir* (2013-2017) and the *Plan Nacional de Desarrollo* (2017-2021), it is possible to identify a decrease in the relevance of the productive matrix change, and then the probable obstacles to its realization are highlighted. Finally, the limits and contradictions observed in *Buen Vivir* as a public policy guide for Ecuador territorial development are presented.

**Keywords:** *Buen Vivir*. Territorial Planning. National Development. Productive Matrix.

## INTRODUÇÃO

O presente artigo busca entender como o *Sumak Kawsay*, ou *Buen Vivir*, influenciou a implementação de políticas públicas e o planejamento territorial no Equador nos últimos anos, se houve uma suposta mudança de paradigma na formulação dos planos de desenvolvimento e como isso se refletiu na tentativa de transformação da matriz produtiva do país.

Como metodologia, realizamos uma revisão de literatura sobre o *Buen Vivir* e sua inserção nos Planos Nacionais de Desenvolvimento equatorianos com a chegada ao poder do presidente Rafael Correa. Em seguida, foi efetuada uma análise documental a partir da comparação entre o *Plan Nacional para el Buen Vivir* (2013-2017) e o *Plan Nacional de Desarrollo* (2017-2021), escolhidos por representarem uma transição entre um modelo focado no discurso do *Buen Vivir*, e outro em que essa concepção perde força para o conceito de desenvolvimento sustentável.

A análise foca nos objetivos dos Planos que estão relacionados com a transformação da matriz produtiva, uma vez que esta é uma dimensão chave para compreender como o conceito de *Buen Vivir* estava sendo incorporado na agenda do governo da chamada Revolução Cidadã, bem como para o ordenamento territorial, mas também possibilita a observação da relação entre o discurso e a prática. Na sequência, foi observada a estruturação da implementação dessa mudança de matriz produtiva no território, a partir da análise da Estratégia Territorial Nacional dos dois planos.

Por fim, concluímos com as considerações sobre o alcance, limites e contradições da adoção do *Buen Vivir* como orientador das políticas públicas de desenvolvimento territorial no Equador, considerando tanto o contexto externo - a sua inserção na divisão internacional do trabalho, quanto interno - de descentralização administrativa.

## DESENVOLVIMENTO E PLANEJAMENTO TERRITORIAL, O BUEN VIVIR NO EQUADOR

O Equador, país da América do Sul, se configura por grande diversidade geográfica e social, bem como pela grande desigualdade de renda e de atendimento aos serviços públicos. Possui população de quase 15 milhões de habitantes em 2010, concentrados principalmente nas regiões entre cordilheiras e oeste, próximo ao pacífico, e estão divididos em sete etnias principais: mestiços, montubios, indígenas, afroequatorianos, negros, mulatos e brancos, segundo o Atlas Geográfico de la República del Ecuador (IGM, 2013), o que deu base à configuração constitucional de um Estado Plurinacional e à condução de políticas públicas que garantiram a diversidade do país, que começa na Constituição de 1998, mas ganha corpo dez anos depois, na Constituição de 2008 (GRIJALVA, 2008).

Segundo Acosta (2012), o *Buen Vivir* ou *Sumak Kawsay* pode ser entendido como um conceito que remete às cosmovisões dos povos originários dos Andes, evocado como uma oportunidade de construir novas formas de vida, em contraponto às noções ocidentais de desenvolvimento, progresso e bem-estar, nas quais persiste uma visão dicotômica, em que a separação radical entre a humanidade e a natureza serve como justificativa para a primeira dominar e explorar a segunda de forma inconsequente e ilimitada.

Desse modo, o *Buen Vivir* se constitui como uma alternativa ao desenvolvimento, e não uma forma de desenvolvimento alternativo. Ainda segundo Acosta (2012), não é possível falar de *Buen Vivir* no singular, mas sim de “bons viveres” ou “bons conviveres”, pois esta não seria uma proposta monocultural. Este conceito, que tem sido adotado sobre diferentes nomes por diferentes povos ao longo da história da humanidade, se aproxima de filosofias e saberes de outras culturas que visam questionar os valores da modernidade ocidental (ACOSTA, 2012).

De acordo com Hidalgo-Capitán e Cubillo-Guevara (2017), este conceito possui um caráter polissêmico, mas, em sua concepção predominante, pode ser entendido como a busca de harmonia em três aspectos: consigo mesmo (identidade), com a sociedade (equidade) e com a natureza



O primeiro *Plan Nacional de Desarrollo*, elaborado para o período 2007-2010, no governo de Rafael Correa do movimento Alianza País, incorpora timidamente o conceito de *Buen Vivir*, que aparece apenas 3 vezes no documento. Já no *Plan Nacional de Buen Vivir* (2009-2013), formulado após a promulgação da nova Constituição, o conceito alcança relevância expressiva, sendo citado 428 vezes ao longo das 600 páginas do Plano (HIDALGO-CAPITÁN; CUBILLO-GUEVARA, 2018).

De acordo com Hidalgo-Capitán e Cubillo-Guevara (2018), o último Plano equatoriano a adotar o *Buen Vivir* de modo expressivo foi o *Plan Nacional de Buen Vivir* (2013-2017), embora, neste documento, o conceito tenha adquirido um caráter diferente. Elaborado no âmbito da discussão do chamado “Socialismo do século XXI”, capitaneada pelo governo bolivariano da Venezuela, este Plano expressa o conceito na forma do “*Socialismo del Buen Vivir*”. O principal foco deste novo Plano era a transformação da matriz produtiva, de uma economia primário-exportadora para uma economia com produção diversificada e exportação de bens com maior valor agregado. Isto porque a pauta de exportação equatoriana, na última década, divide-se em petróleo, com quase 10%, e alguns produtos da agricultura, como banana e cacau, e outros de pesca, como atum e camarão. Além disso, as atividades de exploração de petróleo e mineração encontram-se na quarta colocação entre as formadoras do PIB do país (IGM, 2013).

Apesar de todo o empenho em sua concepção e da legitimação nacional e internacional que angariou, o *Buen Vivir* deixou de ter destaque na atualidade, saindo, inclusive, do título da versão final do documento vigente, o *Plan Nacional de Desarrollo* (2017-2021), que cita o termo apenas 40 vezes em suas 148 páginas (HIDALGO-CAPITÁN; CUBILLO-GUEVARA, 2018). Além disso, a própria expressão “*Socialismo del Buen Vivir*” deixou de ser adotada nesse novo Plano, marcando, assim, um retorno da identificação entre o *Buen Vivir* e a finalidade do desenvolvimento econômico.

### **O PLAN NACIONAL DE BUEN VIVIR (2013-2017) E O PLAN NACIONAL DE DESARROLLO (2017 - 2021)**

O *Plan Nacional de Buen Vivir* (2013-2017) se inicia com a apresentação do “*Socialismo del Buen Vivir*” e da motivação para a planificação nacional, por meio de fatores que busquem o equilíbrio entre aspectos culturais, ambientais e econômicos em um país com escassez de recursos financeiros e elevada dependência internacional. O Plano questiona o modelo capitalista de desenvolvimento, afirmando sua tendência ao desequilíbrio por meio de crises cíclicas que transcendem o âmbito econômico. Portanto, o Plano é uma proposta alternativa a esse modelo, buscando o desenvolvimento da sociedade por meio da solidariedade, dos direitos da população e da natureza.

Em seguida é analisada a conjuntura internacional em que o Equador está inserido, apontando crises em nível comercial e financeiro, visto que o país tem uma dependência econômica de países capitalistas centrais, principalmente os Estados Unidos<sup>1</sup> e países da Europa. A partir disso, é estabelecida a estratégia de longo prazo para acumulação, distribuição e redistribuição de riquezas que estão intrinsecamente relacionadas à soberania do país e ao poder do Estado como agente de mudanças.

Na sequência o Plano apresenta cada um dos objetivos nacionais para o *Buen Vivir*, dentre os quais destacaremos o de número 10, relacionado com a transformação da matriz produtiva. Em consonância com o artigo 276 da Constituição, ele estabelece a construção de um sistema econômico justo, democrático, produtivo, solidário e sustentável, baseado na distribuição igualitária dos benefícios de desenvolvimento em que os elementos de transformação produtiva se orientem a incentivar a produção nacional, a produtividade e competitividades sistêmicas, a acumulação de conhecimentos, a inserção estratégica na economia mundial, entre outros

---

<sup>1</sup> Moeda equatoriana é o dólar americano desde 2000 e os EUA são o principal destino das exportações do país.

(SENPLADES, 2013). As mudanças de matriz produtiva visam relacionar o conhecimento científico e tecnológico a uma economia baseada nos saberes tradicionais que promovam uma diversificação produtiva.

Em especial o objetivo 10, intitulado “Impulsionar a transformação da matriz produtiva”, trata diretamente dessa questão, apresentando um diagnóstico sobre o tema, as políticas e diretrizes estratégicas e as metas que serão utilizadas para avaliar a implementação do Plano. A matriz produtiva do Equador, segundo o diagnóstico, é baseada na extração de recursos naturais, sendo muito suscetível aos fluxos financeiros internacionais, portanto a mudança da estrutura produtiva e econômica necessita de políticas de transformação e de fortalecimento do talento humano que promovam a substituição de importações e a diversificação produtiva (SENPLADES, 2013).

As políticas e diretrizes estratégicas estão relacionadas justamente à promoção e diversificação da matriz produtiva, por meio da geração de valor agregado na produção nacional, da melhoria na produção primária de bens intermediários e finais, da produção agrícola sustentável e da competitividade e produtividade que viabilizem essa transformação e consolidem as estruturas de geração de riqueza. Do ponto de vista territorial, o foco é a descentralização das atividades econômicas pelas províncias, uma vez que, tanto as atividades quanto a renda estão, hoje, extremamente concentradas em Quito e Guayaquil.

O desenvolvimento desigual no Equador fez com que os serviços públicos e as instituições se concentrassem, ao lado das atividades econômicas, principalmente em torno das cidades de Quito e Guayaquil. Por este motivo, também foi planejado um processo de desconcentração institucional para o país: a reestruturação institucional da administração pública em âmbito nacional seria realizada por meio da instituição de novas unidades de planificação, 9 zonas, 140 distritos e 1134 circuitos administrativos (SENPLADES, 2013). O objetivo geral desse processo era o de capilarizar serviços públicos no território, tornando-os mais acessíveis para a população.

A descentralização institucional e das atividades econômicas é suportada pelo processo de descentralização administrativa promovido no Equador, que teve um marco em outubro de 2010, com a implementação do Código Orgânico de Organização Territorial, Autonomia e Descentralização (COOTAD), regulamentador da transferência de competências para os Governos Autônomos Descentralizados e complementado, posteriormente, pelo Plano Nacional de Descentralização (2012-2015) (SENPLADES, 2013).

As diretrizes do Plano de 2013-2017 acerca da matriz produtiva e do território se aproximam daquelas presentes no Plano posterior, porém com algumas diferenças. O *Plan Nacional de Desarrollo* (2017-2021) é organizado em três eixos, cada um composto por três objetivos que buscam o desenvolvimento, igualdade e justiça social. O primeiro eixo “*Derechos para todos durante toda la vida*” diz respeito à atenção às populações mais vulneráveis, com enfoque no combate à pobreza; afirmação do Estado plurinacional e intercultural e a garantia dos direitos da natureza. O segundo eixo, “*Economía al servicio de la sociedad*”, tem como objetivos a sustentabilidade do sistema econômico social e solidário e a defesa da dolarização; impulsionar a produtividade e a competitividade nacional, visando ao crescimento econômico redistributivo e solidário, e desenvolver as capacidades produtivas para alcançar a soberania alimentar e o *Buen Vivir rural*. Por fim, o terceiro eixo, “*Más sociedad, mejor Estado*”, visa incentivar a participação social, com um Estado próximo e a serviço dos cidadãos; promover a transparência e a responsabilização para uma nova ética social; e garantir a soberania e a paz, posicionando estrategicamente o país na região e no mundo.

De modo similar ao *Plan Nacional para el Buen Vivir*, o *Plan Nacional de Desarrollo* busca alcançar o desenvolvimento sustentável por meio da harmonia entre sociedade, economia e natureza, focando em um desenvolvimento da matriz produtiva que eleve a produtividade e a geração de riqueza, além da diversificação de uma economia que ainda está baseada no

extrativismo (SENPLADES, 2017). Para tanto, o Estado é o agente que garante esses direitos. Dessa forma, apesar da ausência relativa da ideia de *Buen Vivir* nessa versão, não parece haver divergências sobre os caminhos necessários para o desenvolvimento do país na dimensão econômica, embora seja possível observar uma diminuição da ênfase na transformação da matriz produtiva, como será visto a seguir.

## A ESTRATÉGIA TERRITORIAL NACIONAL E A TRANSFORMAÇÃO DA MATRIZ PRODUTIVA NO EQUADOR

O território no *Plan Nacional para el Buen Vivir* (2013-2017) é entendido como uma construção social de caráter multidimensional e dinâmico. A partir dessa leitura, a Estratégia Territorial Nacional contida nesse Plano busca gerar políticas públicas adaptadas a cada contexto, por meio do reconhecimento das necessidades de cada território. Algumas das dificuldades identificadas para a implementação desse modelo são a) o descasamento entre os objetivos de desenvolvimento e realidade territorial, b) o desalinhamento entre os níveis de governo e c) a ausência de uma política nacional de ordenamento territorial (SENPLADES, 2013).

Com o intuito de superar estes obstáculos, um dos objetivos do Plano foi orientar a construção de agendas<sup>2</sup> para cada zona de planificação, com quatro eixos prioritários de ação: Assentamentos Humanos, Sustentabilidade Ambiental, Transformação da Matriz Produtiva e Fechamento de Lacunas. Conforme mencionado anteriormente, a presente análise se concentrará no eixo de Transformação da Matriz Produtiva.

A metodologia utilizada para análise do eixo de Transformação de Matriz Produtiva parte de um diagnóstico da situação da matriz produtiva na época, prossegue com a construção de um modelo territorial desejado e, finalmente, encerra-se com o estabelecimento de diretrizes específicas a serem seguidas para alcançar esse modelo.

Em seu diagnóstico, o *Plan Nacional para el Buen Vivir* (2013-2017) destaca que o Equador é um país de grande riqueza natural, que deve ser utilizada de forma sustentável. Para tal, preconiza que os usos dos territórios devem levar em consideração as aptidões e a capacidade de cada assentamento humano para receber atividades como agropecuária, mineração, indústria, infraestrutura, conservação etc. (SENPLADES, 2013), adotando uma postura que pode ser compreendida como uma estratégia territorial que procura equilibrar estratégias de desenvolvimento endógeno e exógeno.

Neste sentido, a perspectiva adotada no Plano defende que os assentamentos humanos devem ser percebidos na sua complementaridade e sinergia, aproveitando o potencial de cada um dentro de uma rede funcional. A ideia é utilizar a especialização de cada assentamento para gerar complementaridade na rede e, assim, possibilitar que eles sejam contemplados pelos benefícios das economias de aglomeração.

Ainda no diagnóstico é realizada uma análise dos assentamentos humanos equatorianos no aspecto de suas especializações econômicas funcionais. Foi constatado que 54 dos 110 assentamentos humanos estudados - os nós da rede de cidades - possuem algum grau de especialização, sendo que, destes, 19 (17%) estão especializados no setor primário, 14 (13%) no secundário e 21 (19%) no setor terciário (SENPLADES, 2013).

De forma análoga às especialidades dos assentamentos, a estratégia territorial destaca como setores estratégicos nesse eixo a indústria hidrocarbonífera e a mineração - cuja influência é regional. A indústria hidrocarbonífera se desenvolveu ao norte do país, principalmente na bacia amazônica, onde estão localizados os dois principais oleodutos. Já a indústria mineradora se encontra na região sul, principalmente nas províncias de Azuay, El Oro, Loja, Morona Santiago e Zamora Chinchipe, também na bacia amazônica, que concentram juntas 56% das áreas com provável ocorrência de minerais metálicos (SENPLADES, 2013).

---

<sup>2</sup> As "Agendas Zonales" são instrumentos para coordenar a ação pública em cada uma das nove zonas de planificação, tendo como base a Estratégia Territorial Nacional (SENPLADES, 2013).

Por fim, a estratégia territorial nacional aborda a questão da economia do bioconhecimento, que seria o horizonte que o país deseja alcançar por meio da transição de matriz produtiva, para um uso mais sustentável de seus recursos naturais, diminuição da participação da exploração de *commodities* nas suas exportações e aumento da exportação de produtos com maior valor agregado (PRADA-TRIGO, 2016). Uma vez que parte importante do potencial dessa economia, pautada na biodiversidade, também está na região amazônica do Equador, a co-localização com as atividades precedentes pode indicar algum grau de conflito para a manutenção de ambas estratégias.

De forma alinhada à proposta do *Plan Nacional para el Buen Vivir*, em 2015, o governo apresentou um documento com a Estratégia Nacional para o Câmbio de Matriz Produtiva. Segundo Caria (2016), este documento apresenta as políticas públicas adotadas ainda durante o mandato de Rafael Correa, divididas em componentes e eixos. O primeiro componente diz respeito à melhoria da competitividade da produção e é subdividido em 3 eixos: condições econômicas e incentivos financeiros, com o intuito de criar um marco legal para melhorar o acesso a recursos de financiamento; ecossistema de inovação, com foco na capacitação e formação de mão de obra qualificada; e infraestrutura e serviços para produção, centrado na mudança de matriz energética.

O segundo componente da estratégia está relacionado às políticas setoriais das cadeias produtivas, tem como objetivo fortalecer aquelas existentes, sobretudo nas cadeias agroalimentar, manufatureira (relacionada às indústrias básicas), e de serviços e setores intensivos em conhecimento, como o turismo sustentável.

Finalmente, o terceiro componente enfatiza as indústrias básicas, como, por exemplo, a siderurgia, a petroquímica, de estaleiros e o setor de metais, que são entendidas como essenciais para gerar o processo de encadeamento, propiciando, dessa forma, o desenvolvimento de novas indústrias, as "indústrias industrializantes" (CARIA, 2016).

A Estratégia Territorial Nacional contida no *Plan Nacional de Desarrollo* (2017-2021) inicia realizando um diagnóstico da situação atual do território equatoriano, de modo análogo ao *Plan Nacional para el Buen Vivir*. Em seguida, traça as principais diretrizes e objetivos territoriais, acompanhadas de metas e indicadores para o seu monitoramento. Por fim, apresenta uma série de instrumentos de planejamento disponíveis para apoiar a implementação tanto do *Plan Nacional de Desarrollo* quanto da Estratégia Territorial Nacional.

Enquanto no Plano anterior a transição da matriz produtiva consistia em um ponto central, podemos observar uma diminuição na importância deste objetivo na Estratégia Territorial Nacional apresentada no *Plan Nacional de Desarrollo* (2017-2021). Como evidencia o estudo de Hidalgo-Capitán e Cubillo-Guevara (2018), o uso do termo "transição da matriz produtiva" teve uma queda brusca em comparação ao *Plan Nacional para el Buen Vivir* (2013-2017), passando de 101 citações a apenas 15 no último plano.

Uma hipótese para justificar essa mudança é a de que o paradigma do novo Plano deixou de ser o *Buen Vivir*, tendo ganhado mais relevância o conceito de desenvolvimento sustentável (HIDALGO-CAPITÁN, CUBILLO-GUEVARA, 2018). Dessa forma, a preocupação do novo governo estaria mais voltada à compatibilização da exploração de recursos naturais com o desenvolvimento econômico, considerando seus impactos e as ações necessárias para mitigá-los, do que com o fomento a um modelo alternativo ao desenvolvimento.

## OS LIMITES, ALCANCE E CONTRADIÇÕES DO BUEN VIVIR NO EQUADOR

De acordo com Prudencio e Blanco (2017), o *Buen Vivir* no Equador falhou em atender o aspecto indigenista do conceito ao não incluir a visão dos povos indígenas tradicionalmente marginalizados nas decisões do governo. Isto gerou insatisfação entre algumas lideranças, entre elas intelectuais como Alberto Acosta, que romperam com o governo e passaram a fazer parte

da oposição, principalmente em relação ao discurso de caráter neoextrativista, segundo o qual seria necessário explorar os recursos naturais de modo a garantir a redução da pobreza (FUSCALDO; URQUIDI, 2015).

Por outro lado, os indicadores sociais do país apontam uma melhora na qualidade de vida da população em geral, quando se observam os dados sobre mortalidade infantil e acesso ao sistema educacional (PRUDENCIO; BLANCO, 2017) e redução da pobreza e desigualdade (PRADA-TRIGO, 2016).

Apesar da melhoria nos indicadores socioeconômicos durante os anos da administração Correa, no âmbito da Revolução Cidadã, o governo também não obteve êxito em alcançar a dimensão ecológica do *Buen Vivir* devido à dificuldade encontrada em realizar, sobretudo, o objetivo 10 do *Plan Nacional para el Buen Vivir* (2013-2017) (referente à transformação da matriz produtiva), que ocorreu diante da impossibilidade de formação de uma indústria nacional com alta tecnologia (PRUDENCIO; BLANCO, 2017). Os indicadores de emprego em localidades nas quais a principal atividade econômica é a extração de minérios, como Zaruma, Piñas e Portovelo (da província de El Oro), reafirmam esta percepção, ao revelar uma queda da força de trabalho na agricultura, estagnação na indústria, aumento insignificante no setor de serviços e um aumento considerável das vagas na mineração (PRADA-TRIGO, 2016).

Segundo Álvarez (2016), entre 2007 e 2014, a matriz primário-exportadora manteve-se praticamente intacta. No final desse período, o setor primário ainda representava quase 20% do PIB, enquanto que a manufatura não superou 14% do total. Os produtos primários somaram três quartos das exportações, e os mercados de destino se mantiveram concentrados em Estados Unidos e União Europeia (ÁLVAREZ, 2016)

É possível inferir que essa dificuldade em transformar a matriz produtiva se deva principalmente à dolarização da economia Equatoriana, à grande dependência que este país possui das exportações de petróleo para os Estados Unidos e à escolha do país, em consonância com outros da América Latina, de aproveitar a alta nos preços das *commodities* para financiar seus programas sociais, sem investir, de forma expressiva, na transformação da estrutura econômica.

Outra hipótese para esse entrave, conforme aponta Prada-Trigo (2016), é a de que existe uma dificuldade dos governos locais em implementar as diretrizes propostas no *Plan Nacional para el Buen Vivir*, a partir das competências que lhes foram transferidas no processo de descentralização, devido à falta de indicadores para medir o avanço dessas medidas, à ausência de coordenação entre os responsáveis por fazer esse acompanhamento e à inexistência de políticas públicas locais com esse enfoque específico.

Por fim, a prática do neoextrativismo, adotada por vários governos progressistas da América Latina, como é o caso do Equador, talvez seja a maior contradição diante do discurso do *Buen Vivir*. Essa contradição, ocasionada pela inserção internacional do trabalho desses países, mas também pela opção de aproveitar o *boom* das *commodities*, faz com que a transformação da matriz produtiva ficasse em segundo plano, o que inviabiliza a consecução do paradigma do *Buen Vivir*, enfraquecendo-o e promovendo seu abandono enquanto paradigma de desenvolvimento nacional.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O *Buen Vivir*, ou *Sumak Kawsay*, na concepção adotada pelo movimento indigenista, representa uma alternativa ao modelo de civilização moderno, cujos ideais de progresso e desenvolvimento levaram à separação entre o ser humano e a natureza, o que abriu caminho para uma relação utilitarista com o meio ambiente, visto como mera fonte de recursos naturais a serem explorados. O *Buen Vivir*, por outro lado, advoga pela harmonia entre sociedade e natureza, inclusive, reconhecendo esta última como ser vivo e, portanto, sujeito de direitos.

Este discurso foi adotado, em certa medida, por alguns países latino-americanos com governos progressistas nos anos 2000, que, aliás, o incluíram em suas Constituições, como foram os casos de Equador e Bolívia. No caso equatoriano, observa-se uma ascensão e queda da adoção do conceito no discurso oficial (HIDALGO-CAPITÁN; CUBILLO-GUEVARA, 2018).

A perda de relevância do conceito de *Buen Vivir* pode ser observada mediante a comparação entre o *Plan Nacional de Buen Vivir* (2013-2017), último Plano a incorporá-lo de forma significativa, e o *Plan Nacional de Desarrollo* (2017-2021), em que ganha preponderância o paradigma do desenvolvimento sustentável.

Ainda assim, é possível notar avanços no país, desde a adoção do *Buen Vivir* no planejamento das políticas públicas em 2008, notadamente com relação a indicadores socioeconômicos e de qualidade de vida, o que mostra que, ao menos em parte, o discurso do *Buen Vivir* estava sendo implementado a partir dos Planos Nacionais de Desenvolvimento.

Em contrapartida, a literatura indica que a falta de aderência ao *Buen Vivir* em outros aspectos já estava acontecendo mesmo durante os anos da administração de Rafael Correa, o que levou à insatisfação e ao afastamento de lideranças indígenas e intelectuais que antes compunham parte da base de apoio do governo.

Podemos inferir que essa insatisfação foi decorrente da impossibilidade de o governo alcançar um objetivo fundamental para o *Buen Vivir*, qual seja a transformação da matriz produtiva. Isso gerou conflitos socioambientais, como os advindos da exploração de petróleo e minérios, que colocavam em choque a cosmovisão dos povos originários do altiplano e da bacia amazônica e a concepção neoextrativista do governo.

Acredita-se que um dos motivos para a não concretização desse objetivo tenha sido a manutenção do papel usual do país na divisão internacional do trabalho, de extração de matéria prima com pouco valor agregado para exportação. Esta posição seria muito difícil de ser revertida, devido à grande dependência econômica que o país possui da exportação de *commodities*, especialmente para os EUA.

Além disso, fatores como o recente processo de descentralização administrativa, que ainda não se consolidou no país, indicam que as diretrizes para o desenvolvimento territorial que constam no *Plan Nacional para el Buen Vivir* (2013-2017) não serão satisfatoriamente implementadas pelas instâncias de governo locais, principalmente em cidades de tradição econômica extrativista, sem uma forte condução política para a transição.

Finalmente, conclui-se que, apesar de ser possível identificar uma alteração no paradigma que orienta as políticas públicas do país atualmente, esse processo tem raízes anteriores à mudança de governo e à posse de Lenín Moreno. Houve uma falha do Estado equatoriano, durante a chamada Revolução Cidadã, em implementar o *Buen Vivir* de forma plena, principalmente no aspecto da transformação de matriz produtiva, diretamente ligado à afirmação de uma alternativa ao desenvolvimento e não só a um modelo sustentável de desenvolvimento que não questiona sua base de sustentação.

## REFERÊNCIAS

ACOSTA, Alberto. O Buen Vivir: Uma oportunidade de imaginar outro mundo. In: BARTELT, Dawid Danilo (org.). **Um Campeão Visto de Perto: Uma Análise do Modelo de Desenvolvimento Brasileiro**. Rio de Janeiro: Heinrich-böll-stiftung, 2012. p. 198-216. Disponível em: [https://br.boell.org/sites/default/files/democracia\\_inside\\_a\\_champion\\_port\\_final.pdf](https://br.boell.org/sites/default/files/democracia_inside_a_champion_port_final.pdf). Acesso em: 12 out. 2019.

ÁLVAREZ, Santiago García. **Sumak kawsay o buen vivir como alternativa al desarrollo en Ecuador: aplicación y resultados en el gobierno de rafael correa (2007-2014)**. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, 2016. 194 p. Disponível em: <https://www.uasb.edu.ec/publicacion?sumak-kawsay-o-buen-vivir-como-alternativa-al-desarrollo-en-ecuador-aplicacion-y-resultados-en-el-gobierno-de-rafael-correa-2007-2014-739>. Acesso em: 10 ago. 2020.

CARIA, Sara. Cambio de la matriz productiva y estructura exportadora. *In: BRAÑÑA, Francisco Javier; DOMÍNGUEZ, Rafael; LEÓN, Mauricio (Ed.). Buen Vivir y cambio de la matriz productiva: Reflexiones desde el Ecuador.* Quito: Friedrich-ebert-stiftung (fes-ildis) Ecuador, 2016. p. 133-168. Disponível em: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/quito/12781.pdf>. Acesso em: 20 out. 2019.

EQUADOR. **Constituição do Estado Plurinacional do Equador.** Assembleia Constituinte, Quito, 2008. Disponível em <http://www.ambiente.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/09/Constitucion-de-la-Republica-del-Ecuador.pdf>. Acesso em 10 out. 2019

FUSCALDO, Bruna Muriel Huertas; URQUIDI, Vivian. O Buen Vivir e os saberes ancestrais frente ao neo-extratativismo do século XXI. **Polis: Revista Latinoamericana**, Santiago, v. 14, n. 40, p.81-99, maio 2015. Disponível em: <https://journals.openedition.org/polis/10643>. Acesso em: 10 set. 2019.

GRIJALVA, Agustín. El Estado plurinacional e intercultural en la constitución ecuatoriana del 2008 (Tema Central). *In: Ecuador Debate. Innovaciones y retos constitucionales*, Quito: CAAP, n. 75, diciembre 2008, pp. 49-62. ISSN: 1012-1498

HIDALGO-CAPITÁN, Antonio Luis; CUBILLO-GUEVARA, Ana Patricia. Orto y ocaso del Buen Vivir en la planificación nacional del desarrollo en Ecuador (2007-2021). **América Latina Hoy, Salamanca**, n. 78, p.37-54, fev. 2018. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.14201/alh2018783754>. Acesso em: 05 out. 2019.

HIDALGO-CAPITÁN, Antonio Luis; CUBILLO-GUEVARA, Ana Patricia. Deconstrucción y genealogía del “buen vivir” latinoamericano: El (trino) “buen vivir” y sus diversos manantiales intelectuales. **International Development Policy**, Geneva, n. 9, set. 2017. Disponível em: <http://journals.openedition.org/poldev/2517>. Acesso em: 20 dez. 2019.

INSTITUTO GEOGRÁFICO MILITAR (IGM). **Atlas geográfico de la República del Ecuador.** Equador: SENPLADES, 2013. Disponível em: <https://sni.gob.ec/atlas-geografico-nacional-2013>. Acesso em: 7 jul. 2019.

PRADA-TRIGO, Jose. Governance and Territorial Development in Ecuador: The Plan Nacional del Buen Vivir in Zaruma, Piñas and Portovelo. **Journal Of Latin America Studies**, Cambridge, v. 49, n. 2, p.299-326, ago. 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/S0022216X16001474>. Acesso em: 18 out. 2019.

PRUDENCIO, Guillermo Guzmán; BLANCO, Jorge Polo. La construcción discursiva del Sumak Kawsay ecuatoriano y su relación con la consecución de los objetivos del Buen Vivir. **Análisis Político**, Bogotá, n. 89, p.76-90, abr. 2017. Disponível em: [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_abstract&pid=S0121-47052017000100076](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0121-47052017000100076). Acesso em: 10 out. 2019.

SENPLADES. **Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017.** SENPLADES: Quito, 2013. 602 p. Disponível em: <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/planes/plan-nacional-del-buen-vivir-2013-2017-de-ecuador> Acesso em: 06 jun. 2019.

SENPLADES. **Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021.** SENPLADES: Quito, 2017. 148 p. Disponível em: <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/planes/plan-nacional-de-desarrollo-2017-2021-toda-una-vida-de-ecuador> Acesso em: 06 jun. 2019.

---

## INFORMAÇÕES DOS AUTORES

### Lucas Silva Souza

Graduado no Bacharelado em Ciências e Humanidades e Graduando no Bacharelado em Planejamento Territorial pela Universidade Federal do ABC.

E-mail: [llucas@aluno.ufabc.edu.br](mailto:llucas@aluno.ufabc.edu.br)

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-4947-2634>

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9193398735993363>

**Ana Carolina Soares Ribeiro**

Graduada no Bacharelado em Ciências e Humanidades e Graduanda no Bacharelado em Planejamento Territorial pela Universidade Federal do ABC.

E-mail: [ribeiro.carolina@aluno.ufabc.edu.br](mailto:ribeiro.carolina@aluno.ufabc.edu.br)

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-7023-4329>

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4073112104431629>

**Luciana R. Fagnoni Costa Travassos**

Doutora em Ciência Ambiental, Professora do Bacharelado em Planejamento Territorial e da Pós-graduação em Planejamento e Gestão do Território da Universidade Federal do ABC.

E-mail: [luciana.travassos@ufabc.edu.br](mailto:luciana.travassos@ufabc.edu.br)

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-8369-8704>

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7481312139052677>

---

Recebido em: 11/10/2020

Aceito em: 06/04/2021



## RESENHA

## NARRATIVAS MEDIÁTICAS Y MEMORIA EN DISPUTA: DESESTABILIZANDO LAS FRONTERAS DE LA VIOLENCIA COLECTIVA TRAS EL TERREMOTO DEL 2010 EN CONCEPCIÓN

RESEÑA “DO MEDO DO TERREMOTO AO MEDO DOS OUTROS, UMA ETNOGRAFIA DO MEGASSISMO DE 2010 NO CHILE”

ROCA, Andrea. **Do medo do terremoto ao medo dos outros: uma etnografia do megassismo de 2010 no Chile.** São Paulo: Hucitec, 2016. 228p.

<http://doi.org/10.17648/revistaterritorialidades-v1n2-10>

**Vania Laysa Reyes**

Pontificia Universidad Católica do Chile

E-mail: vyreyes@uc.cl

Orcid: [orcid.org/0000-0003-0950-2579](http://orcid.org/0000-0003-0950-2579)

“Do medo do terremoto ao medo dos outros, uma etnografia do megassismo de 2010 no Chile” es fruto del trabajo de investigación de Andrea Roca, premiado como la mejor tesis de maestría de la Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS), edición 2015. El libro se encuentra disponible en versión digital y papel, en lengua portuguesa.

Andrea Roca<sup>1</sup>, penquista y antropóloga, a través de su escritura literaria y desdoblante, nos brinda una mirada crítica sobre las narrativas que por años (re)construyeron un ideal de un “*nosotros*” cohesionado, solidario, correcto – entre otras cualidades –, frente a los mega sismos que han sacudido el país. “Do medo do terremoto ao medo dos outros”, en palabras de la autora, “es una etnografía de la memoria de los eventos de inseguridad y violencia colectiva que se sucedieron las horas posteriores al mega sismo en la ciudad de Concepción” (p. 12), el 27 de febrero del 2010 (27F) en Chile.

El libro se estructura en tres capítulos que guían el recorrido teórico, histórico y contextual desarrollado por la autora, para situar a las y los lectores de distintas latitudes en Chile. El primero hace referencia a los diálogos continuos entre desastres, urbanismo, temores, violencia colectiva y representaciones de identidad nacional. En el segundo capítulo, la narración nos lleva a la ciudad de Concepción o el Gran Concepción (caso de estudio), describiendo las dinámicas espaciales que dieron forma al mayor núcleo urbano de la zona Sur de Chile. Así, Roca recurre a diversas variables y documenta la influencia de los desarrollos inmobiliarios para perfilar, tanto la forma urbana, como las aspiraciones de vida en la ciudad penquista. Finalmente, en el tercer capítulo, Andrea Roca nos pone en una constante encrucijada entre las narrativas estructurales y las prácticas cotidianas y, atractivamente, desarrolla ambos niveles de análisis para (re)situar los

<sup>1</sup> Gentilicio de quienes nacieron en Concepción.

discursos en torno a la violencia colectiva (nutriendo la reflexividad en el oficio etnográfico). El libro transita entre las vivencias de las y los entrevistados, notas de prensa y archivos históricos, para reconstruir las horas que, hasta antes del 18 de octubre 2019, habían sido la experiencia de violencia colectiva de mayor alcance en Chile registrada desde el fin de la dictadura militar en 1990.

En esta investigación el contexto es proporcionado por el terremoto del 27 de febrero de 2010, el cual se yergue como un “hecho excepcional”. Excepcional, primero, por sus características geológicas y alcance socio territorial: 8.8° en la escala de Richter, 526 víctimas fatales, 25 desaparecidos y más de 220.000 viviendas destruidas, con pérdidas en infraestructura equivalentes al 18% del PIB nacional<sup>2</sup>; pero también por la relevancia que toman los hechos de violencia colectiva denominados “saqueos” en las narrativas públicas y en las conversaciones privadas. Esas narrativas, sin temor al escrutinio, se permitieron deambular libre y profusamente, perfilando los “saqueos” como acontecimientos inéditos en la historia nacional (lo poco que tenían de excepción lo compensaron con su magnitud).

El Capítulo I, “Trajetórias, memórias e silêncios de uma cidade telúrica”, se ensambla teóricamente en torno al papel de la memoria colectiva como articuladora de sentidos, en tanto permite cruzar marcos temporales mientras se mantienen jerarquías de orden secuencial para recuperar o validar las representaciones del pasado que cobran sentido en el presente (Halbwachs, 2011). Ciertamente que las memorias son diferenciadas por grupos y unas son dominantes por sobre otras, según quienes ostenten el poder. De ahí que las memorias están siempre en disputa, múltiples y entramadas por su naturaleza social. Este enfoque permite aproximarse a los desastres (terremotos, tsunamis, incendios) como escenarios apropiados para observar las tensiones, alianzas y circunstancias que permanecen ocultas entre el cotidiano y la excepcionalidad. Siempre en diálogo entre el caos y la reorganización momentánea de las relaciones de poder, entre gobernantes y gobernados en la historia de fundación y formación de las ciudades chilenas.

Andrea Roca desmitifica el carácter inédito de las situaciones de inseguridad y violencia colectiva vividas tras el terremoto del 2010, mediante el contraste de las memorias de las y los entrevistados del 27F, con pesquisas de prensa nacional e internacional de época, en los diferentes eventos telúricos que han sacudido, literalmente, la zona centro sur del país, en el último siglo.

Y es que, efectivamente, los terremotos se transforman en escenarios que alteran la cotidianidad y aceleran procesos de cambio urbano, tanto en su morfología, a través de especulación inmobiliaria, restricciones de construcción y el incremento abrupto de demanda de viviendas; como en su performance coyuntural, que permite evidenciar conflictos y realidades solapadas por el día a día, como fueron (es) la violencia política, la violencia de Estado, instauración de regímenes de excepción para controlar el desborde de la población por parte de las élites, entre otras. Por su parte, los grupos populares emplean sus propias estrategias de organización y tejen cooperaciones para sobrellevar las horas posteriores al sismo y la continua amenaza de represión de la cual son foco, justificada siempre con el bien cuidado “orden público”.

En este capítulo, se hilan los vínculos entre la construcción de la identidad nacional y los movimientos telúricos, como una forma de identificación territorial en la cual los discursos heroicos, de coraje y solidaridad, son difundidos por las élites intelectuales y económicas para reforzar la idea de un estoicismo innato frente a la calamidad. Se constituye así, en la idea de “solidaridad” un elemento de unión para dirimir las diferencias y las desigualdades que hacen visibles las catástrofes, a fin de poner nuevamente en jerarquía los intereses tradicionales en los procesos de reconstrucción. Vale la pena mencionar actualmente la idea de “resiliencia” que, como cualidad individual, desliga al estado de su responsabilidad. Así, al quiebre que supone la catástrofe, a la visibilidad que adquieren los conflictos y las profundas desigualdades en los territorios, se le cubre rápidamente con el manto de la “solidaridad”, la “unión” y la “cohesión”

<sup>2</sup> Datos proporcionados en el discurso presidencial de inauguración del Memorial 27F en Concepción (p. 9).

frente a la adversidad. De ahí que nuestra memoria sobre los terremotos nos parezca a lo menos sospechosa, ya que cada vez que queremos e intentamos mirar por debajo del manto que construimos para cubrir los miedos que nos invaden, nos damos cuenta de que esos miedos lejos de ser geológicos tienen rostro, cuerpo y carne.

En el Capítulo II, "A cidade do terremoto: trajetórias socioespaciais de Concepción", Andrea Roca hace una exploración teórica y empírica sobre violencia colectiva suscitada tras el terremoto 27F en los mundos sociales de las periferias urbanas de Concepción, para reconocer diferentes categorías socio territoriales y procesos de diferenciación social y espacial. Esto con la precaución crítica de sortear los imaginarios intelectuales anclados en narrativas de aislamiento social, exclusión, anomia y desintegración social.

Uno de los cuestionamientos más interesantes que nos entrega el capítulo para comprender la complejidad de los acontecimientos de inseguridad pública y violencia colectiva tras el terremoto del 2010, es el intento de "traspasar la triada "segregación, pobreza y desintegración social" (p. 98), a fin de evitar respuestas a priori y narrativas teóricas sedimentadas que impiden otras miradas y nuevas sensibilidades para aproximarse a los fenómenos que observamos. Más aún cuando quienes los experimentaron vuelven a revivirlos a través de representaciones discursivas que lejos de ser fijas, se van moldeando por el tiempo, las expectativas y las necesidades que surgen con el paso de los días, meses y años.

La autora aborda el desarrollo urbano del gran Concepción, los procesos de ocupación territorial de pobladores populares<sup>3</sup> en las décadas del '60 y '70 del siglo XX, así como las erradicaciones dispuestas por la autoridad, en estos años y durante la dictadura cívico-militar (1973-1989), en tanto son claves para comprender la geografía social del tercer núcleo urbano más grande de Chile. En Concepción, las dinámicas urbanas de los '90, en particular los procesos de construcción masiva de viviendas sociales, así como la movilidad social ascendente, se configuran como base para los repertorios discursivos de las y los entrevistados y la elaboración de sus representaciones respecto de diferentes sectores y grupos sociales en la ciudad.

Andrea Roca dibuja en este capítulo la imagen de Concepción y sus habitantes, a la vez que otorga protagonismo a actores públicos estatales, por ejemplo, el impulso constructor de la CORVI (Cooperativa de Vivienda) tras el mega terremoto de Valdivia en el '60; y también a las iniciativas privadas, de la mano de la expansión urbana que significó la instalación de la Siderúrgica Huachipato y la construcción de miles de viviendas para las y los trabajadores de la industria. Con ello describe el proceso mediante el cual el aparato público y el sector privado dotaron a la ciudad de nuevos sectores residenciales que permitieron expandir el núcleo urbano, a la vez que se diferenciaban los sectores provistos de vivienda transada entre privados, de aquellos de vivienda social. Éstos últimos fueron en definitiva los que albergaron, aunque no fuesen construidos con ese propósito, la articulación de las y los pobladores, su visibilidad política y formas particulares de construir y apropiar la ciudad. Orgánica no exenta de conflictos y de la construcción de representaciones históricas de marginalidad, estigmatización y violencia que aún hoy tienen eco en quienes habitan el área metropolitana del gran Concepción.

De ahí que el temor al "otro" se base en complejos procesos estructurales y también relacionales que se entretajan en territorios conformados por diferentes radicaciones, inversiones públicas y privadas, rumores y autorreferencias para sostener diferencias y distancias no sólo espaciales, sino valóricas. Procesos de categorización social que se dieron de manera interna en las poblaciones y sectores de vivienda social, pero que también sucedieron de manera externa hacia estos territorios por parte grupos con movilidad social ascendente, como estrategia de diferenciación social.

---

<sup>3</sup>Hace referencia a la organización de pobladores de asentamientos precarios en torno a procesos de autoconstrucción y urbanización sanitaria, como parte de políticas de "integración social" promovidas por los gobiernos de la época. Una de las más conocidas es la denominada "Operación Sitio" implementada en el periodo de gobierno de Frei Montalva (1964-1970).

En el Capítulo III, “Deslocando e realocando osa saques pós-27F”, último de la obra, se contrarresta cítricamente la tesis “neoliberalismo + ciudades segregadas + consumismo = saqueos post 27F”, promovida y anclada como el único argumento válido capaz de explicar lo acontecido en ciudades como Concepción y Santiago tras el mega sismo. Con letra aguda, Andrea Roca va deshilvanando los argumentos que posicionan a los pobres urbanos (comúnmente descritos como lo desposeídos de las periferias, sin redes ni organización) como los únicos protagonistas y perpetradores de la violencia colectiva. La tesis “neoliberalismo + ciudades segregadas + consumismo = saqueos post 27F” argumenta que el rencor de los pobres urbanos, “convertidos en clientes endeudados”, con escasa capacidad de articulación, abundantes en caos y violencia, sería un elemento clave al explicar los actos de saqueo. Ante tal descripción, Roca presenta las diversas formas de organización en los territorios que presentan mayores concentraciones de pobreza en las desiguales metrópolis chilenas, con el fin de desarticular las narrativas de desorganización y caos. Además, frente a la violencia nos impulsa a cuestionar los repertorios discursivos de exclusión social y abandono estatal como narrativas que han asimilado históricamente la pobreza y el crimen, equiparando a excluidos y clases peligrosas en una relación incuestionable.

Recurriendo al análisis crítico relacional de Charles Tilly (2003), Andrea Roca va redibujando las fronteras entre nosotros/ellos, como mecanismos de diferenciación presentes en la voz de las personas entrevistadas, según sus experiencias tras el terremoto. En ellas, la construcción de una identidad territorial es clave al actuar como principal elemento de diferenciación, del cual se desprenden categorías de clase, de género, entre otras, las que van explicando para unos y otros los acontecimientos de violencia colectiva e inseguridad en los días posteriores al 27F. Ello, porque como relatan propietarias y propietarios de tiendas saqueadas, la intromisión, asalto y destrucción de éstas no fue un acto desorganizado y de “población marginal”, sino actos articulados, procedimientos, herramientas, y muchos “perfiles de saqueadores”, entre los que estaban profesionales de clases medias y altas, acomodados, conocidos de toda la vida y muchos más. Tampoco es menos relevante el rol de las policías, mencionadas por las personas propietarias, tanto en su dejar hacer como en la escasa contención a los desmanes mientras ocurrieron los hechos. Así, la autora da cuenta de cómo los discursos que asociaban a poblaciones marginales la autoría de estos hechos de violencia colectiva más que ocuparse de los hechos empíricos, solo reprodujeron (reproducen) las narrativas de marginalidad estáticas y sedimentadas para explicar supuestos “inéditos” en la historia nacional.

Andrea Roca, sin dejar de lado el análisis sociológico crítico, antropológico etnográfico y territorial, va construyendo categorías socio territoriales conforme al lugar de referencia de las y los entrevistados. Territorio y clase se fusionan a los ojos de los atemorizados y los rumores se expanden de igual manera, reproduciendo y fronterizando el Gran Concepción.

Finalmente, “Del miedo a los terremotos al miedo a los otros” nos presenta nítidamente cómo el miedo a un otro, cada vez más distante social y espacialmente, no tiene nada de excepcional, sino que es parte de la construcción de dinámicas relacionales en contextos particulares. De esta manera, los terremotos han develado el miedo a los indígenas, a los negros, a la alianza del bajo pueblo, a obreros, a mineros, a portuarios, a pobladores, a los marginales, a los migrantes... a la vez que ese “otro”, temido por las élites y por la autoridad, parece hacerse más fuerte en la emergencia.

En efecto, la construcción discursiva sobre los saqueos buenos y los saqueos malos, así como los vínculos entre vida cotidiana y situaciones excepcionales, parecen ser las claves analíticas para aproximarse a las representaciones que se han construido post terremoto y comprender los temores que han quedado en la memoria tras el 27F. Ello, porque si bien la configuración de fronteras sociales y territoriales, su activación o reificación en base al *ethos* sobre lo que se considera bueno o justificable y lo malo (aquello que no se perfila como de primera necesidad) emerge en estos contextos excepcionales; éstos, quizás, son solo el reflejo de creencias, valores, acciones y relaciones propias del mundo que se construye día a día, en la convivencia continua y vinculante de quienes habitan sectores caracterizados socioeconómicamente como opuestos.

Hoy y quizá más que nunca en nuestra historia sabemos que los desastres no son hechos excepcionales, menos aislados, sino que se constituyen como tales al hacer latente una serie de conflictos, disputas y crisis sociales en gestación y en precario control. De manera que, una vez sucedido el sismo, el incendio, la pandemia, se desbordan los procesos de disputa por la reorganización del poder. Esto evidencia, una y otra vez, que estos eventos se constituyen en el clímax de crisis sociales y prácticas políticas en barbecho que aspiran a subvertir el orden establecido.

## REFERÊNCIAS

HALBWACHS, Maurice. **A Memória Coletiva**. São Paulo: Centauro Editora, 2011.

ROCA, Andrea. **Do medo do terremoto ao medo dos outros**: uma etnografia do megassismo de 2010 no Chile. São Paulo: Hucitec, 2016, 228p.

TILLY, Charles. **The politicis of collective violence**. Cambridge University Press, 2003.

---

## INFORMAÇÕES DA AUTORA

### Vania Laysa Reyes

Geógrafa e Doutoranda em Estudos Urbanos pela Pontificia Universidad Católica do Chile, com bolsa CONICYT/ANID 21190360 e COES (Centre for Social Conflict and Cohesion Studies, ANID/FONDAP 15130009). Integra, também, o grupo "Migraciones". Tem atuado nas áreas de estudos pós-coloniais, geografia cultural, migrações e gênero.

Email: vyreyes@uc.cl

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-0950-2579>

---

Recebido em: 18/02/2021

Aceito em: 06/04/2021





**UCSAL**



**UFBA**

**ISSN 2675-7958**