Anais Eletrônicos - ISBN: 978-65-86213-71-3

Ano: 2021

Local: Ilhéus- Bahia

Editora da UESC

GT 1. O Contexto das Políticas Públicas

SALA 01

Coordenação: LESSI INES FARIAS PINHEIRO + SOCRATES JACOBO MOQUETE GUZMAN

Horário	Artigo
09:30 - 10:00	**POLÍTICAS PÚBLICAS DE ENFRENTAMENTO À CRISE DA COVID-19: uma análise do programa estado solidário do governo do estado da Bahia** Adive Cardoso Ferreira Júnior Aniram Lins Cavalcante Gustavo Joaquim Lisboa Luysa Rocha Guimarães
10:00 – 10:30	**PROGRAMA DE AUXÍLIO EMERGENCIAL (PAE) E SUA DISTRIBUIÇÃO NA REGIÃO METROPOLITANA DE SALVADOR** Fabrício Ferreira Caetano Santos Hussiane Araujo Amaral Aniram Lins Cavalcante Gustavo Joaquim Lisboa
10:30 – 11:00	**PROGRAMA EMERGENCIAL DE MANUTENÇÃO DO EMPREGO E RENDA (PEMER): uma análise sobre o Estado da Bahia (2020)** Taiane Nascimento Teles Gisele Paixão Pereira Aniram Lins Cavalcante Gustavo Joaquim Lisboa
11:00 – 11:30	**UMA ANÁLISE DOS EFEITOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCENTIVO À INDÚSTRIA SOBRE A DINÂMICA DO EMPREGO INDUSTRIAL NA BAHIA ENTRE 2002 E 2017** Maiara Conceição Castro Anna Carolina Oliveira Carvalho Lessí Inês Farias Pinheiro

11:30 – 12:00	**LEI GERAL DE PROTEÇÃO DE DADOS: efeitos da regularização da proteção de dados pessoais** Dartagnan Plínio Souza Santos Pedro Alan Soares Ferreira Aniram Lins Cavalcante Gustavo Joaquim Lisboa

GT 2. Cidadania, Instituições e Governança

GT 4. Turismo e Desenvolvimento Regional

GT 7. O pensamento econômico em tempos de crise

SALA 02 –

Coordenação: ELSON CEDRO MIRA + CARLA REGINA FERREIRA FREIRE GUIMARÃES

Horário	Artigo
09:00 - 09:30 GT 2	**RESPONSABILIDADE SOCIAL EMPRESARIAL: evolução histórica e tendências** Felipe dos Santos Dias
09:30 - 10:00 GT 7	**OS LIMITES DA EDUCAÇÃO FINANCEIRA SOB A PERSPECTIVA DA ECONOMIA COMPORTAMENTAL** Marianna de Farias Diniz Elson Cedro Mira

GT 3. Desenvolvimento Rural e Territorial

GT 5. O espaço das Cidades

SALA 03 –

Coordenação: CRISTIANE APARECIDA CERQUEIRA + ZINA ANGÉLICA CACERE

Horário	Artigo
09:00 - 09:30	**EDUCAÇÃO, POPULAÇÃO DO CAMPO E OS DETERMINANTES DA POBREZA NA RMSP**
GT 3	Leandro Batista Duarte Maria Orlandia de Melo BelmiroA
09:30 - 10:00	**FINANCIAMENTOS RURAIS: análise comparativa a partir dos Censos Agropecuários de 2006 e 2017**
GT 3	Tales Almeida Andrade Agnaildo Bispo dos Santos Luysa Rocha Guimarães Taiane Nascimento Teles Adive Cardoso Ferreira Júnior Mônica de Moura Pires
10:00 - 10:30	**DESIGUALDADE DE RENDA: uma análise para o estado da Bahia a partir das regiões de influência imediata**
GT 3	Gisele Paixão Pereira Dartagnan Plínio Souza Santos Pedro Alan Soares Ferreira Andréa da Silva Gomes Mônica de Moura Pires
10:30 - 11:00	**ANÁLISE SOCIOECONÔMICA DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO GEOGRÁFICA IMEDIATA ILHÉUS-ITABUNA**
GT 5	Yasmim Moreira Farias Tales Almeida Andrade Andréa da Silva Gomes Aniram Lins Cavalcante Gustavo Joaquim Lisboa

11:00 - 11:30	GT 5	**URBANIZAÇÃO E CRESCIMENTO: uma análise para as cidades médias baianas** Janine Andrade Pereira Larissa Moreira Souza Luís Vinícius Andrade Santos Heverton Vieira Guedes Fabrício Ferreira Caetano Santos Yasmim Moreira Farias

GT 6. Gênero e desigualdade: as diversas lutas

Sala 04 -

Coordenação: ALANE FIGUEIREDO BRAZ + FERNANDA VILAS BOAS

Horário	Artigo
09:00 - 09:30	**A PRESENÇA FEMININA EM CARGOS DE LIDERANÇA: um estudo prospectivo em Empresas Multinacionais de Cacau no município de Ilhéus, Bahia** Caline de Jesus Almeida Alana Santana Santos Tátia Loren de Jesus Dantas Elisane Colavolpe de Brito Nery Elba Karla Silva Leão
10:00 - 10:30	**EVOLUÇÃO E DESAFIOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA MULHERES NO ESTADO DA BAHIA** Hussiane Araujo Amaral Janaina Luanda Silva Santos Aline Conceição Souza

GT 8. Economia Aplicada

Sala 05 -

Coordenação: CARLOS HENRIQUE BORGES LEITE + EDINÁ SANTOS ROCHA CAMPOS

Horário	Artigo
10:00 – 10:30	**O DESENVOLVIMENTO DA INFORMÁTICA NO BRASIL: uma análise a partir dos conceitos de paradigma, trajetória e padrão tecnológico** Pedro Lopes Marinho
10:30 – 11:00	**O IMPACTO DO USO DAS ESTRATÉGIAS DO MARKETING DIGITAL NA PLATAFORMA DO INSTAGRAM: sob a prospecção de influenciadores digitais** Andrezza Nunes Luz Elisane Colavolpe de Brito Nery
11:00 – 11:30	**SPREAD BANCÁRIO NO BRASIL (2001-2018): uma decomposição analítica** Stefany Oliveira Rocha Elson Cedro Mira

GT 8. Economia Aplicada

Sala 06 -

Coordenação: MONICK MIDLEJ DO ESPÍRITO SANTO + ANIRAM LINS CAVALCANTE

Horário	Artigo
09:30 - 10:00	**DIAGNÓSTICO DA GERAÇÃO E PROVEITO DOS RESÍDUOS DO SUCO DE LARANJA NO BRASIL (2009-2018)** Anna Carolina Oliveira Carvalho João Paulo da Silva Ramos Lyvia Julienne Sousa Rego Naisy Silva Soares
10:00 - 10:30	**PREVALÊNCIA E ASSOCIAÇÃO DOS FATORES SOCIODEMOGRÁFICOS DA CONTAMINAÇÃO POR COVID-19 ENTRE OS PROFISSIONAIS DE SAÚDE NO MUNICÍPIO DE ITABUNA, BAHIA** Agnaildo Bispo dos Santos Jackelinne Simões Barboza Costa Aniram Lins Cavalcante Gustavo Joaquim Lisboa Marcelo Inácio Ferreira Ferraz
10:30 – 11:00	**TEORIA DA CAUSAÇÃO CIRCULAR E SUAS INFLUÊNCIAS: as contribuições teóricas de Gunnar Myrdal à economia regional** Jackelinne Simões Barboza Costa Hussiane Araujo Amaral Andréa da Silva Gomes Mônica de Moura Pires

XI SEMANA DE ECONOMIA ONLINE
A HUMANIDADE PÓS PANDEMIA
Um olhar para o futuro!
19 a 22 Out 2021
REALIZAÇÃO:

UMA ANÁLISE DOS EFEITOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCENTIVO À INDÚSTRIA SOBRE A DINÂMICA DO EMPREGO INDUSTRIAL NA BAHIA ENTRE 2002 E 2017

GT 1. O CONTEXTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

MAIARA CONCEIÇÃO CASTRO[1]
ANNA CAROLINA OLIVEIRA CARVALHO[2]
LESSÍ INÊS FARIAS PINHEIRO[3]

RESUMO

Diversas teorias consideram a indústria como um motor do crescimento econômico, posto que a industrialização auxilia na expansão de diversos setores, uma vez que tem efeito multiplicador sobre a economia como um todo, possibilitando a geração de renda e criação de empregos, propiciando a expansão do consumo, não sendo este limitado a produtos industriais, difundindo-se pelos outros setores. Para incentivar a indústria, governos buscam formular um conjunto de ações denominadas, políticas públicas industriais, de modo a impulsionar o emprego, a participação no PIB, e consequentemente, o crescimento econômico. Assim, o objetivo deste trabalho consiste em verificar o movimento do emprego industrial nas regiões intermediárias baianas no período de 2002 a 2017, em função das políticas públicas implementadas no período. Para tanto, realizou-se uma pesquisa qualitativa e quantitativa, com finalidade exploratória, adotando-se como procedimento técnico a pesquisa bibliográfica e documental. Os resultados obtidos neste estudo permitem afirmar que, no período analisado, a região de Salvador deteve aproximadamente metade do total de emprego industrial do estado. As regiões de Feira de Santana e Vitória da Conquista, e Ilhéus-Itabuna também demonstraram percentuais significativos. Entre as regiões que apresentaram os menores valores estão Paulo Afonso e Irecê. Nota-se então que a configuração econômica, espacial e social da indústria baiana em torno da Região metropolitana de Salvador permanece semelhante. Ao dar prioridade à RMS, o Estado contribui para a expansão das assimetrias regionais. Assim, percebe-se a necessidade de uma ação governamental mais efetiva, contribuindo para o processo de desenvolvimento das regiões com menos infraestrutura e menor acumulação de capital, inserindo-as na dinâmica econômica industrial baiana.

Palavras-chave: Economia baiana. Industrialização. Emprego.

[1] Graduada em Turismo e Administração pela Universidade do Estado da Bahia, e mestranda em Economia Regional e Políticas Públicas pela Universidade Estadual de Santa Cruz. E-mail: mccastro@uesc.br
[2] Graduada em Ciências Econômicas e mestranda em Economia Regional e Políticas Públicas pela Universidade Estadual de Santa Cruz. E-mail: acocarvalho@uesc.br
[3] Graduação em Ciências Econômicas pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, mestrado em Economia Européia e Políticas Comunitárias pela Faculdade de Economia - Universidade de Coimbra e doutorado em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. E-mail: lifpinheiro@uesc.br

1 INTRODUÇÃO

Até a primeira metade do Século XX, a Bahia tinha ciclos agrícolas como sua base econômica. A partir da década de 1950, com a criação do segmento petroquímico no estado, a Bahia se consolidou de vez no processo de industrialização da matriz brasileira, ao se inserir como estado supridor de produtos intermediários para os setores de bens finais das regiões Sul e Sudeste do país, através da chamada especialização regional. As mudanças ocorridas, desde a década de 1970 até hoje, transformaram a economia agroexportadora dependente baiana em um estado relevante, do ponto de vista econômico (GUERRA; GONZALEZ, 2013).

O PIB do setor secundário elevou sua participação de modo que nunca antes havia acontecido no cenário da economia baiana, indo de 12,4%, em 1970, para 31,6% em 1980. Entre 1975 e 1980, o PIB industrial cresceu a uma taxa média de 9,7%, sendo que, em taxas de crescimento real, a Bahia superou o Nordeste e o Brasil (CEI, 1992 apud GUERRA; GONZALEZ, 1996).

Diversas políticas industriais foram implementadas pelo governo desde então. Entretanto, tem havido concentração de investimentos na Região Metropolitana, enquanto regiões do interior do estado têm sido relegadas, proporcionando concentração econômica regional e, consequentemente, uma hiperconcentração de empregos industriais no núcleo metropolitano, destoando o modo como a população se distribui pelo território baiano.

A partir disso, o objetivo deste estudo é verificar o movimento do emprego industrial nas regiões intermediárias baianas no período de 2002 a 2017, em função das políticas públicas implementadas no período.

A área de abrangência do estudo foram as regiões intermediárias baianas: Salvador, Santo Antônio de Jesus, Ilhéus-Itabuna, Vitória da Conquista, Guanambi, Barreiras, Irecê, Juazeiro, Paulo Afonso e Feira de Santana.

Este é um trabalho qualitativo e quantitativo, de modo complementar, realizado através de pesquisa exploratória. O estudo foi realizado sob o procedimento da pesquisa bibliográfica, fundamentada em materiais já publicados, como artigos, monografias, teses, dissertações e livros a fim de servir tanto como base teórica, como para remontar o processo histórico envolvido na economia baiana; como também sob o procedimento da pesquisa documental, com a análise e síntese de documentos oficiais e legislações relacionados à criação de políticas públicas industriais na Bahia. A principal fonte de dados foi a Relação anual de informações

sociais (RAIS), com os dados sistematizados pela Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais (SEI), onde se obteve informações acerca do estoque de emprego, que se refere à soma dos contratos de trabalho que estavam vigentes em 31 de dezembro de cada ano.

Este artigo está organizado em três seções, além desta introdução. A seção 2 descreve as políticas públicas voltadas à indústria na Bahia, desde meados do Século XX; a seção 3 demonstra a evolução do estoque de emprego industrial nas regiões intermediárias baianas; e, por fim, na seção 4, há as considerações finais.

2. POLÍTICAS PÚBLICAS DE APOIO À INDÚSTRIA NA BAHIA

Durante a primeira metade do Século XX, ficou conhecido o "enigma baiano", termo que fez parte do imaginário baiano, utilizado para tentar entender o motivo da decadência política e socioeconômica que fazia com que a Bahia se mostrasse atrasada, em relação aos demais estados da federação. Ao mesmo tempo em que o estado tinha recursos e especialização no comércio exterior, notava-se também a falta de dinamismo econômico e a pobreza. Muitos autores criaram teorias diferentes para explicar a situação. Teorias que iam desde a ideia de que ausência de um espírito empresário-industrial, até aquelas que sugeriam que a regressão baiana era fruto da influência das mães na constituição de famílias irregulares (ELIOMAR FILHO, 2018). Outros autores, no entanto, eram mais realistas e defendiam que a Bahia acumulava pouco capital, de modo que os poucos excedentes do cacau se concentravam no Sudeste; além da ausência de uma infraestrutura logística adequada ao mercado; a escassez de crédito; e o baixo nível de escolaridade da população (ALBAN, 2005; PESSOTI, 2008).

Em 1947, foi instituído o Conselho Estadual de Fomento à Indústria (CEFI), por meio da Lei nº 51 de 18 de dezembro de 1947, de modo que competia ao Conselho estudar, opinar e propor ao governo estadual as medidas necessárias para o fomento e desenvolvimento industrial do Estado (BAHIA, 1947).

Em 1950 houve a implantação da Refinaria Landulpho Alves - Mataripe (RLAM), no Recôncavo Baiano, o que marcou o início do processo da industrialização baiana. A RLAM foi a primeira refinaria de petróleo brasileira, produzindo uma vasta gama de produtos petroquímicos que servia da matéria-prima para novos empreendimentos, proporcionando o aumento do fluxo econômico na região (PETROBRAS, 2020; RAPP, 2014).

Assim, as primeiras políticas de planejamento para o desenvolvimento da Bahia, de modo a reverter a dinâmica involutiva do estado, se deu através da criação da Comissão de Planejamento Econômico (CPE), em 1955, o qual objetivava pesquisar, estudar e diagnosticar a economia baiana, de maneira a desenvolver o setor industrial, principalmente, a Região Metropolitana de Salvador (RMS) (ALBAN, 2005; PESSOTI, 2008).

Em 1956, por iniciativa do governo federal e influenciado pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), foi criado o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), objetivando identificar os entraves para o desenvolvimento da região Nordeste e as oportunidades disponíveis (CARVALHO, 2008).

Em 1959, foi criada a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), por meio da Lei nº 3.692, de 15 de dezembro de 1959, objetivando monitorar, coordenar e controlar projetos de desenvolvimento para o Nordeste (BRASIL, 1959, s.p.). Em seguida foi criado o Plano de Desenvolvimento da Bahia (PLANDEB), com o modelo de integração econômica com os mercados do Sudeste, visando utilizar a economia baiana para atender aos mercados criados pelo Processo de Substituição de Importações (PSI) no Sudeste, de modo a agregar à economia baiana o desenvolvimento da indústria (ALBAN, 2005).

Em 1961, instituiu-se o Conselho de Desenvolvimento Industrial, por meio da Lei nº 1.573 de 13 de dezembro de 1961, onde sanciona que o estado deve dar apoio às atividades industriais exercidas em seu território. Para tal, divide-se as indústrias em indústrias em quatro: as básicas, que fornecem serviços como energia, transporte, petroquímica; as essenciais, que servem de incentivo para o desenvolvimento da produção agrícola baiana; as necessárias, que se referem à vestuário, educação e habitação; e as complementares, que não se encontram nos grupos anteriores (BAHIA, 1961).

Em 1967 foi criado o Centro Industrial de Aratu (CIA), também na RMS, próximo à área urbana de Salvador, objetivando gerar empregos e melhorar a qualidade de vida na região. No entanto, a expectativa de desenvolvimento industrial do distrito não foi colocada em prática, uma vez que a maioria das empresas instaladas eram de capital estrangeiro, se mantendo no complexo apenas enquanto recebiam incentivos. O CIA também não prosperou devido à falta de interesse do governo estadual, que na época preocupava-se mais com investimento na petroquímica (SOUZA, 2014).

Em 1970, foi instituído o Centro de Desenvolvimento Industrial (CEDIN), por meio da Lei nº 2.785 de 24 de janeiro de 1970, com a finalidade de dar o apoio técnico fundamental para

o desenvolvimento dos empreendimentos industriais de pequeno e médio porte localizadas no interior do estado, além de promover estudos em relação às possibilidades de industrialização e de formular políticas públicas (BAHIA, 1970).

Em 1974, foi elaborado o plano para a criação do Complexo Petroquímico de Camaçari (COPEC), o qual teve suas operações iniciadas somente em 1978. O COPEC se tornou o primeiro complexo petroquímico planejado do Brasil e da América Latina, além de ser o responsável pela organização da ocupação espacial da RMS, gerando externalidades positivas, como o crescimento do setor de serviços, empregos diretos e indiretos, entre outros (PESSOTI; PESSOTI, 2011).

Ainda na mesma década foram criados o Distrito Industrial de Itabuna, Eunápolis, Ilhéus, Jequié e o Centro Industrial de Subaé (na cidade de Feira de Santana). Todos os distritos não mostraram adesão com a região onde estão inseridos. O distrito de Itabuna não desenvolveu a região no setor industrial como se desejava, mas possibilitou o crescimento do setor de serviços. O distrito industrial de Eunapólis não foi capaz de tirar proveito das vantagens competitivas da região, o setor de celulose. O distrito de Ilhéus apresentou baixo dinamismo na implantação da atividade econômica para a região, obtendo algum progresso somente na década de 1990, com a implantação de políticas de cunho tecnológico. O distrito de Jequié não foi capaz de atender ao seu objetivo, de estimular o desenvolvimento do setor de confecções para a região, sendo ocupado por empresas rodoviárias, frigorífico, entre outras. Por fim, o distrito que mais se aproximou a atender seus objetivos foi o CIS, que resultou em uma matriz produtiva diversificada, sendo o primeiro distrito industrial o interior do estado. Por outro lado, o CIS trouxe pouco desenvolvimento para a região, posto que a maioria das indústrias instaladas não utiliza os insumos da região, nem comercializam seus produtos nesta (OLIVEIRA, 2008, SANTOS, 2009, SPINOLA, 2009, SANTOS, 2010, GOMES, 2013, SEI, 2017).

Na década de 1980, por outro lado, segundo Carvalho (2014, p. 35), o Estado assumiu um papel passivo, onde a economia brasileira perdia o dinamismo em favor do endividamento externo. “(...) as iniciativas do governo na orientação do desenvolvimento industrial neste período são consideradas pelos críticos como anti-industriais, sendo todos os esforços de política econômica voltados ao ajuste externo”. Assim, a partir do momento em que se esgota o desenvolvimentismo, se ascende o neoliberalismo, colocando em prática a abertura comercial no país. A abertura aprofundou o processo de recessão no setor secundário, ao ponto em que aumentou a concorrência entre as empresas nacionais e estrangeiras, desestruturando os setores

de bens finais (PESSOTI, 2008, PESSOTI;PESSOTI, 2011). Por outro lado, na Bahia, simultaneamente à política federal neoliberal instalada, o governo estadual buscou adotar políticas de caráter social, diversificando a matriz produtiva do estado para além do setor petroquímico, implementando a indústria de papel e celulose (TEIXEIRA; GUERRA, 2000).

Em 1991, instituiu-se o Programa de Promoção do Desenvolvimento da Bahia (PROBAHIA), servindo de incentivo para a promoção da diversificação da matriz industrial baiana. Para financiar de novos empreendimentos, ampliar os já existentes e reativar os paralisados, foi criado o Fundo de Promoção do Desenvolvimento Industrial (PROIND). Para assegurar as operações de crédito, instituiu-se o Banco de Desenvolvimento do Estado da Bahia (DESENBANCO) (BAHIA, 1991).

Em 1995, foi fundado o Polo de Informática de Ilhéus (PII), através do Decreto nº 4.316 de 19 de junho de 1995, de modo a diversificar a matriz produtiva da região, como uma tentativa de minimizar o nível de desemprego da mesma depois da crise da lavoura cacaueira. No entanto, a ausência de infraestrutura e qualificação de mão de obra, e a falta de interesse em inovação tecnológica tornaram-se obstáculos (PORTO; MOTA NETO; LONGUINHOS, 2012).

Em 1997 foi instituído o Programa de Incentivo ao Comércio Exterior (PROCOMEX), através do Decreto 6.719 de 05 de setembro de 1997, objetivando estimular as exportações e produtos fabricados na Bahia e financiar o imposto na importação de produtos destinados à industrialização no estado (PESSOTI; PESSOTI, 2011).

Em 1998 foi criado o Programa Estadual de Desenvolvimento da Indústria de Transformação Plástica (BAHIAPLAST), por meio da Lei nº 7.351, de 15 de julho de 1998, com a finalidade de incentivar a instalação, manutenção e expansão de empreendimentos industriais voltados para a petroquímica e para a indústria plástica (BAHIA, 1998).

Também em 1998, foi criado o Programa Estratégico de Desenvolvimento Industrial do Estado da Bahia, objetivando reduzir disparidades regionais através da potencialização das vantagens regionais; inserir a economia da Bahia no comércio globalizado; e reverter a tendência de produção de commodities industriais no estado (VIEIRA et al, 2000).

Em 1999, foi criado o Programa Especial de Incentivo ao Setor Automotivo da Bahia (PROAUTO), por meio da Lei nº 7.537 de 28 de outubro de 1999, com a finalidade de incentivar a implantação, manutenção e expansão de empresas do setor automotivo relevantes para a economia baiana, de maneira a aumentar o valor agregado dos bens produzidos no estado, e gerar encadeamentos na indústria baiana (BAHIA, 1999).

Na década de 1990 foram criados os distritos de Barreiras, Santo Antônio de Jesus e Itapetinga. O distrito de Barreiras se tornou um grande centro agropecuário para o estado, e de serviços para a região. O complexo teve sucesso quanto à sua organização planejada; sua competitividade assegurada por meio da demanda local e da presença de fornecedores de insumos; ao interesse das empresas em se instalar devido ao potencial da região, e não somente por meio de benefícios fiscais. O distrito de Santo Antônio de Jesus conseguiu atrair empresas de diversos segmentos, principalmente devido ao seu fácil acesso às principais rodovias e aos incentivos fiscais. O distrito de Itapetinga foi capaz de modificar a economia regional, intensificando o setor de serviços e criando empregos. No entanto, nos últimos anos, indústrias têm deixo o distrito, principalmente devido ao fim dos incentivos fiscais e à baixa infraestrutura (NERY, 2003, SEI, 2017)

No começo do novo século foi instituído o Plano Plurianual 2000-2003, em busca de transformar o estado em um parque produtivo desconcentrado espacialmente, por meio da promoção das bases produtivas, gerando também melhoria na qualidade de vida dos baianos (VIEIRA et al, 2000).

Em 2002 foi criado o distrito de Luís Eduardo Magalhães. O município é conhecido por sua agricultura bastante diversificada e produtiva, o que propiciou a integração do distrito com a região ao transformar o complexo em uma ferramenta de influência na economia local, posto que há a absorção dos insumos regionais, como também de modo a destinar sua produção para a mesma, fortalecendo a economia local (SEI, 2017).

Também em 2002 foi criado o Programa de Desenvolvimento Industrial e de Integração Econômica do Estado da Bahia (DESENVOLVE), através da Lei nº 7.980 de 12 de dezembro de 2002, congregando em um decreto o que a maioria dos planos anteriores objetivavam, desburocratizando o desenvolvimento baiano (BAHIA, 2002).

Em 2003, foi instituído o Plano Plurianual 2004-2007, por meio da Lei nº 8.885 de 17 de novembro de 2003, onde uma das estratégias, chamada de “Bahia que faz” propunha o adensamento da matriz econômica baiana, fortalecendo a tecnologia, atraindo empresas, buscando a internacionalização da economia baiana, e gerando inclusão socioeconômica (BAHIA, 2003).

Em 2005 foi criado o Programa Estadual de Incentivos à Indústria de Construção Naval (PRONAVAL), por meio da Lei nº 9.829 de 28 de novembro de 2005, objetivando incentivar o desenvolvimento da construção naval na economia baiana, através de estímulos fiscais e

financeiros e de infraestrutura, destinado ao processo de exploração, armazenamento, produção e logística de produtos derivados da petroquímica (BAHIA, 2005).

Em 2007 foi criado o Programa Acelera Bahia, objetivando trazer novos investimentos do estado para desconcentrar a matriz industrial, além de promover a interiorização das atividades. O programa estava previsto a atuar em cinco pontos: 1) possibilitar o desenvolvimento do setor Petroquímico; 2) prorrogar benefícios às empresas do Polo de Informática de Ilhéus; 3) estimular a produção de Biodiesel; 4) tornar viável a implantação de infraestrutura de construção naval; 5) incentivar a produção de álcool no Estado (BAHIA, 2008, CARVALHO, 2014).

Em 2007 foi instituído o Plano Plurianual 2008-20011, através da Lei n° 10.705 de 14 de novembro de 2007 onde, dentro das Diretrizes Estratégicas Territoriais constavam: I) desenvolver o Semiárido baiano; II) consolidar a RMS como polo de serviços; III) dinamizar a região cacaueira; IV) dinamizar as diferentes regiões da Bahia. Na área da indústria, comércio e serviços, as propostas apresentadas eram as de apoio a pequenas e médias empresas, criação de Centros de Formação Profissional e incentivo ao turismo (BAHIA, 2007).

Em 2010, foi criado o Programa de Desenvolvimento Econômico de Teixeira de Freitas (PRODETEF) e anunciada a criação do Estaleiro Enseada do Paraguaçu (EEP). O PRODETEF tornou realidade a criação do Polo Industrial de Teixeira de Freitas, o qual não se mostrou expressivo para a região onde está inserida (TEIXEIRA DE FREITAS, 2010; TEIXEIRA DE FREITAS, 2019; SEI, 2017). A criação do EEP ficou apenas na expectativa de exploração e produção de hidrocarbonetos para construção naval, principalmente. Suas consequências para a região foram negativas, posto que atraiu indivíduos para a mesma, reduzindo os serviços de saúde, educação, acesso à moradia, aumentando a violência e poluição ambiental (BRASIL, 2016).

Através da Lei nº 12.504, de 29 de dezembro de 2011, instituiu-se o Plano Plurianual 2012-2015, o qual o Governo da Bahia afirmava ser a tradução da renovação do compromisso do governo estadual com a população baiana, buscando transformar "uma estrutura socioeconômica historicamente desigual" e "consolidando um conjunto integrado de projetos e ações, na direção da construção de um Estado com oportunidades para todos, via afirmação dos direitos e garantias cidadãs" (BAHIA, 2011, p. 11).

Em 2015 instituiu-se o Plano Plurianual 2016-2019, através da Lei n° 13.468 de 29 de dezembro de 2015, o qual tinha entre as suas diversas diretrizes, a inclusão socioprodutiva, o

fortalecimento da base produtiva, a redução de desigualdades territoriais e a diversificação da matriz produtiva estadual (BAHIA, 2015).

Por fim, em 2019, foi instituído o Plano Plurianual 2020-2023 mantendo os objetivos do plano anterior, mas, devido ao cenário de desconfiança política e incertezas, voltando-se para a realidade dos territórios de identidade baianos, e buscando se adequar ao orçamento do estado (BAHIA, 2019).

3 ESTOQUE DE EMPREGO INDUSTRIAL NA BAHIA

Neste capítulo será demonstrada a evolução do estoque de emprego nas regiões intermediárias baianas no período de 2002 até 2017.

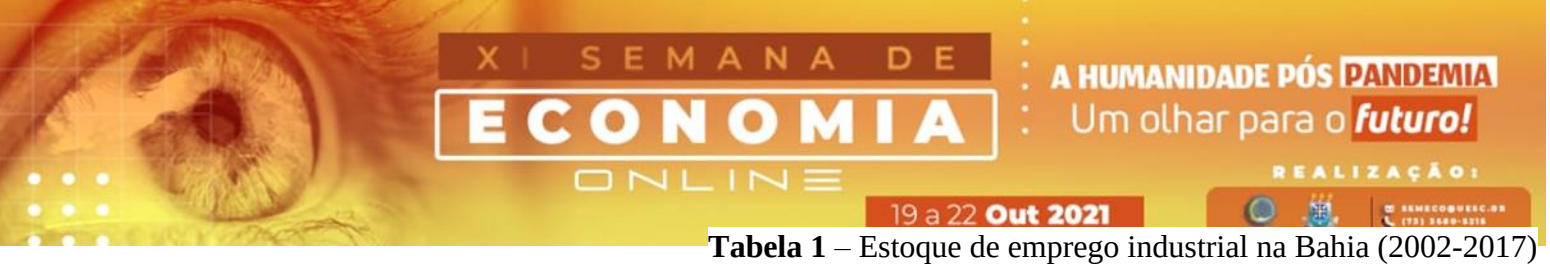


Tabela 1 – Estoque de emprego industrial na Bahia (2002-2017)

Anos	Salvador	Feira de Santana	Vitória da Conquista	Ilhéus-Itabuna	Santo Antônio de Jesus	Guanambi	Juazeiro	Barreiras	Paulo Afonso	Irecê
2002	54.299	22.110	14.179	13.215	5.663	1.999	4.458	1.502	643	425
2003	25.266	18.507	11.558	10.201	3.453	2.047	4.302	1.466	240	294
2004	63.935	27.371	17.787	15.546	8.312	2.236	4.042	2.182	891	427
2005	68.168	30.735	20.467	15.027	10.357	2.400	3.964	2.217	1.083	490
2006	76.717	31.629	22.285	17.392	10.542	2.920	2.142	2.357	1.167	486
2007	84.880	33.272	24.970	19.483	9.858	3.230	4.205	3.184	1.295	483
2008	86.090	32.908	30.044	19.396	9.783	3.628	4.570	3.618	980	503
2009	89.273	35.131	34.126	20.727	12.022	3.361	4.812	3.842	1.188	541
2010	95.503	38.363	38.354	21.647	13.585	4.627	4.816	4.747	2.034	676
2011	101.989	41.485	35.783	22.327	14.430	4.853	5.162	5.172	1.446	813
2012	104.656	40.703	29.839	21.765	13.200	5.001	5.667	5.879	1.731	1.029
2013	107.142	40.429	27.414	21.638	12.842	5.087	5.779	5.916	1.714	1.126
2014	104.178	40.875	28.385	21.998	14.348	5.020	5.720	6.045	1.714	1.283
2015	99.243	39.913	27.930	20.454	13.270	5.075	5.482	5.994	1.741	1.353
2016	92.911	40.585	28.603	19.920	12.136	4.445	5.937	5.576	1.714	1.323
2017	91.044	40.715	29.072	20.595	12.054	4.101	6.604	5.766	1.813	1.336

Fonte: Elaborado pelas autoras a partir de dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), sistematizados pela SEI/Dipeq/Copes, 2019.

No ano de 2002, o total de estoque de empregos no setor industrial somava 118.493, onde aproximadamente metade desse valor, representando 45,82%, estava presente na região intermediária de Salvador; 18,66% na região de Feira de Santana; 11,97% na região de Vitória da Conquista; 11,15% na região de Ilhéus e Itabuna. As outras regiões tiveram participações pouco significativas, representando apenas 12,40% do estoque de emprego formal industrial para aquele ano. Neste mesmo ano foi criado o distrito industrial de Luís Eduardo Magalhães, na região intermediária de Barreiras, e o programa Desenvolve, que buscava gerar emprego e desconcentrar a RMS.

No ano de 2003, o total do estoque de emprego industrial diminuiu 34,73% no estado, tendo redução significativa em todas as regiões intermediárias, com exceção de Guanambi. Notou-se também uma diminuição na participação da RMS, de modo que o estoque de emprego da indústria caiu cerca de 53% na região em relação ao ano anterior, assim como também decresceu a participação das regiões de Santo Antônio de Jesus e Irecê. Apesar da criação do distrito no ano anterior, a região de Barreiras, no entanto, não teve aumento do estoque de emprego industrial no ano seguinte, mas sua participação em relação ao total passou de 1,27% em 2002 para 1,90% em 2003.

Em 2004 se iniciou o novo PPA, e o estoque de emprego formal industrial aumentou 84% em relação ao ano anterior – de 77.334 em 2003 para 142.729 em 2004 – , mantendo as tendências das regiões concentradoras. Todas as regiões tiveram crescimento em relação ao ano anterior, com exceção da região de Juazeiro. As regiões que mais se destacaram em relação à evolução entre 2003 e 2004 foram: Paulo Afonso (271% de crescimento), Salvador (153% de crescimento) e Santo Antônio de Jesus (140% de crescimento).

Em 2005, o estoque de emprego industrial aumentou somente 8,5% no estado, mantendo as tendências de concentração. Ao mesmo tempo, em relação ao ano anterior, o estoque de emprego da região de Ilhéus-Itabuna diminuiu 3,34% e Juazeiro, 1,93% de redução. As demais regiões tiveram crescimento.

Em 2006, o estoque de emprego do setor industrial também teve aumento pouco significativo, 8,21%, com os valores de participação por região similares a todos os anos.

Todas as regiões tiveram crescimento, com exceção de Juazeiro (queda de 45,96%) e Irecê (queda de 0,82%).

Em 2007 foi criado o Programa Acelera Bahia. O estoque de emprego formal industrial teve aumento de 10,27% em relação ao ano anterior, com a mesma tendência de concentração regional, posto que o programa reforçava a indústria química e petroquímica do estado. Todas as regiões tiveram crescimento, com exceção de Santo Antônio de Jesus (queda de 6,49%) e Irecê (queda de 0,62%).

Em 2008 se iniciou um novo PPA e o estoque de emprego industrial aumentou somente 3,6% em relação ao ano anterior, mantendo as mesmas tendências de concentração. A região de Paulo Afonso teve queda significativa em relação ao ano anterior (-24,32%). As regiões de Ilhéus-Itabuna e Santo Antônio de Jesus também demonstraram diminuição em seus estoques, com queda de, respectivamente, 0,45% e 0,76%. As demais regiões tiveram crescimento.

No ano de 2009, houve crescimento de 7,05% na Bahia, com participações regionais semelhantes aos anos anteriores. Todas as regiões apresentaram crescimento, exceto a região de Guanambi (com queda de 7,36%).

Em 2010, verificou-se um aumento desse estoque de emprego industrial em todas as regiões intermediárias, alcançando a marca de 224.352, em sua totalidade. Neste ano pode-se perceber um aumento de 19.329 no estoque, equivalente à variação positiva de 9,42% em relação ao ano de 2009. Mesmo com a criação do Polo Industrial de Teixeira de Freitas implantado pelo PRODETEF, criado em 2010, a região intermediária Ilhéus-Itabuna não conseguiu atingir resultados positivos, contabilizando o percentual de 9,65% em relação ao estoque de emprego, ocorrendo um decréscimo em 2010 e nos anos seguintes, com exceção de 2014 e 2017, que apresentaram pequenas variações de acréscimo de 9,58% e 9,66%, em comparação com os demais anos pesquisados.

O aumento referente ao montante no estoque de empregos na indústria foi observado no ano que se seguiu em quase todas as regiões intermediárias em que foram registrados 233.460, 9.108 a mais do que o mensurado em 2010, com exceção de Vitória da Conquista e Paulo Afonso, que perderam 2.571 e 588 estoques de emprego,

representando 15,33% e 0,62% do total, consecutivamente. Em 2011, a variação em relação ao ano anterior foi de 4,05%. Nesse ano, foi estabelecido o Plano Plurianual 2012-2015.

Nos anos de 2012 e 2013, observou-se uma redução no estoque de empregos no setor industrial nessas regiões em que se mensurou os montantes de 229.470 e 229.087,

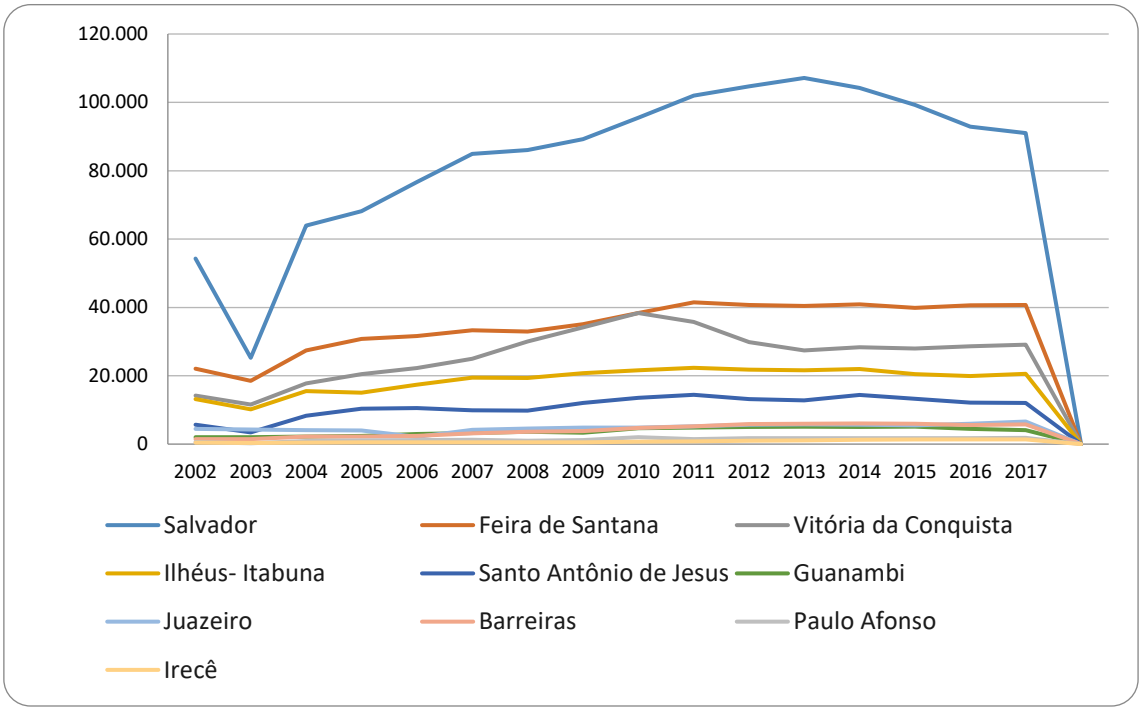
com variações negativas de -1,70% e -0,16% sucessivamente. Contrariando as tendências desse cenário, as regiões de Salvador, Barreiras, Juazeiro continuaram a apresentar crescimento nesse estoque nos dois anos correntes, enquanto Paulo Afonso e Irecê, só registraram redução desses números em 2013.

Já em 2014, nessas regiões foi constatado um quantitativo total de 229.566 no estoque de emprego no segundo setor, demonstrando um aumento em relação aos dois últimos anos pesquisados. Neste ano, identificou-se a variação de 0,20% quando comparado ao ano de 2013.

No período de vigência do PPA 2012-2015, pode-se perceber que de acordo com os resultados evidenciados, todos os anos apresentaram decréscimos nos desempenhos referentes ao estoque de emprego industrial, com exceção de 2014, que demonstrou um panorama positivo. Em 2015, a regência desse plano findou-se e deu-se início ao Plano Plurianual 2016-2019. Em 2016 e 2017, últimos anos pesquisados e de vigência desse plano, verificou-se um decréscimo em relação aos montantes de estoque de emprego na indústria.

Nota-se que entre 2015 e 2017, houve um decréscimo contínuo no quantitativo mensurado dessas regiões, em que se verificou os montantes de 220.455 em 2015, 213.150 em 2016 e 213.100 em 2017 no que diz respeito ao estoque total de emprego. Nesses anos, as variações foram de -3,97%, - 3,31%, -0,02%, respectivamente.

Gráfico 1 – Evolução do estoque de emprego industrial na Bahia, por região intermediária (2002-2017)



Fonte: Elaborado pelas autoras a partir de dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), sistematizados pela SEI/Dipeq/Copes, 2019.

Quando se compara os desempenhos de criação de estoque de empregos industriais entre 2002 a 2017 pode-se verificar que, o ano que apresentou o maior montante de estoque foi 2011, contabilizando 233.460 e o menor foi 2003, em que foram contabilizados 77.334. A média total dos anos pesquisados é de 189.696. A região de Salvador teve média de 43,93% de participação entre os anos pesquisados; Feira de Santana, 18,57%; Vitória da Conquista, 13,83%; Ilhéus-Itabuna, 10,13%; Santo Antônio de Jesus, 5,72%; Juazeiro, 2,70%; Barreiras, 2,07%; Guanambi, 1,97%; Paulo Afonso, 0,68%; e Irecê, 0,40%.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir deste estudo foi possível observar que os primeiros esforços em prol de um sistema de planejamento de política a favor do desenvolvimento industrial baiano ocorreram aproximadamente à década de 1950, prolongando-se até o final da década de

1970. A atividade industrial foi a grande responsável pelo crescimento econômico no período, impulsionando os demais setores, e atraindo trabalhadores para a RMS.

No entanto, a partir da década de 1980, o Estado passou a assumir papel passivo, interrompendo com a trajetória de industrialização, e passando a adotar políticas consideradas por muitos como "anti-industriais". Concomitantemente à crise, houve o esgotamento de um dos principais geradores de divisas do estado, o cacau, responsável inclusive por alavancar o processo de industrialização do estado, reduzindo o impacto da estagnação enfrentada nos anos anteriores.

Na década de 1990, enquanto o governo nacional instaura o processo de abertura comercial (que auxiliou na recessão do setor secundário nacional), o Estado da Bahia adota políticas a favor do desenvolvimento das regiões, voltando-se para a diversificação produtiva e interiorização da produção.

A partir dos anos 2000, observou-se duas configurações na economia baiana: I) a atração de diversas atividades econômicas, em função de benefícios fiscais; II) uma contradição entre os objetivos propostos nos planos adotados nas décadas anteriores e os implementados no período, de modo que o Estado perpetuou a estratégia de concentrar investimentos na RMS.

Ao analisar as regiões intermediárias da Bahia percebeu-se que, entre os anos de 2002 a 2017, a região de Salvador deteve aproximadamente metade do total de emprego industrial do estado. As regiões de Feira de Santana e Vitória da Conquista, e Ilhéus-Itabuna também demonstraram percentuais significativos. Entre as regiões que apresentaram os menores valores estão Paulo Afonso e Irecê. Nota-se então que a configuração econômica, espacial e social da indústria baiana em torno da Região metropolitana de Salvador permanece semelhante.

A industrialização de regiões menos desenvolvidas auxilia na expansão na expansão de diversos setores, uma vez que tem efeito multiplicador sobre a economia como um todo, possibilitando a geração de renda e criação de empregos, propiciando a expansão do consumo, não sendo este limitado a produtos industriais, difundindo-se pelos outros setores. Ao dar prioridade à RMS, o Estado contribui para a expansão das assimetrias regionais. Assim, percebe-se a necessidade de uma ação governamental mais efetiva, contribuindo para o processo de desenvolvimento das regiões com menos infraestrutura e menor acumulação de capital, inserindo-as na dinâmica econômica industrial baiana.

REFERÊNCIAS

ALBAN, M. O Novo Enigma Baiano, a Questão Urbana-Regional e a Alternativa de uma Nova Capital. In: **XI Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional – ANPUR**, 11., Salvador, 2005, 17 p. Disponível em: <http://www.xienanpur.ufba.br/232.pdf>. Acesso em: 27 jul. 2020.

BAHIA. **Lei nº 51 de 18 de dezembro de 1947.** Cria o Conselho Estadual de Fomento à Industria (C.E.F.I). Disponível em: <http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/lei-no-51-de-18-de-dezembro-de-1947>. Acesso em: 31 jul. 2020.

_____. **Lei nº 1573 de 13 de dezembro de 1961**. Regula a aplicação do artigo 108, I, "B" e do artigo 109, V, da Constituição Estadual. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/ba/lei-ordinaria-n-1573-1961-bahia-regula-a-aplicacao-do-artigo-108-i-b-e-do-artigo-109-v-da-constituicao-estadual>. Acesso em: 31 jul. 2020.

_____. **Lei nº 2785 de 24 de janeiro de 1970.** Autoriza o poder executivo a instituir, sob a forma de fundação, o Centro de Desenvolvimento Industrial (CEDIN).1970. Disponível em: <http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/lei-no-2785-de-24-de-janeiro-de-1970>. Acesso em: 31 jul. 2020,

_____. **Decreto nº 840 de 18 de dezembro de 1991.** Aprova o Regulamento do Fundo de Desenvolvimento Social e Econômico - FUNDESE, dos programas a ele vinculados e dá outras providências. 1991. Disponível em: <https://governo-ba.jusbrasil.com.br/legislacao/85990/decreto-840-91>. Acesso em: 23 jul. 2020.

_____. **Lei nº 7.351 de 15 de julho de 1998.** Institui o Programa Estadual de Desenvolvimento da Indústria de Transformação Plástica - BAHIAPLAST e dá outras providências. 1998. Disponível em: <https://governo-ba.jusbrasil.com.br/legislacao/85394/lei-7351-98>. Acesso em: 23 jul. 2020.

_____. **Lei nº 7.537 de 28 de outubro de 1999**. Institui o Programa Especial de Incentivo ao Setor Automotivo da Bahia - PROAUTO e dá outras providências. 1999. Disponível em: <https://governo-ba.jusbrasil.com.br/legislacao/85820/lei-7537-99#:~:text=Institui%20o%20Programa%20Especial%20de,PROAUTO%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAncias.>. Acesso em: 22 jul. 2020.

_____. **Decreto nº 8205, de 3 de abril de 2002**. Aprova o regulamento do Programa de Desenvolvimento Industrial e de Integração Econômica do Estado da Bahia - Desenvolve e constitui o seu conselho deliberativo. 2002. Disponível em: <http://www.seagri.ba.gov.br/content/programa-desenvolve>. Acesso em 24 jul. 2020.

_____. **PPA 2004-2007**. 2003. Disponível em: <http://www.seplan.ba.gov.br/arquivos/File/ppa/PPA2004_2007/02_Apresentacao.pdf>. Acesso em 04 ago. 2020.

_____. **Lei nº 9.829 de 28 de novembro de 2005**. Institui o Programa Estadual de Incentivos à Indústria de Construção Naval - PRONAVAL e dá outras providências. 2005. Disponível em: < http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/lei-no-9829-de-28-de-novembro-de-2005>. Acesso em 30 jul. 2020.

_____. **Apresentação PPA 2008-2011.** 2007. Disponível em: <http://www.seplan.ba.gov.br/arquivos/File/ppa/PPA2008_2011/Apresentacao_PPA_2008_2011.pdf>. Acesso em: 05 nov. 2020.

_____. **"Acelera Bahia" promoverá o desenvolvimento da indústria**. 2008. Disponível em: < http://www.alba.ba.gov.br/midia-center/noticias/5918>. Acesso em: 30 jul. 2020.

_____. **PPA 2012-2015.** 2011. Disponível em: <http://www.seplan.ba.gov.br/arquivos/File/ppa/PPA2012_2015/modif/20120223_175245_PPA_2012_2015_Intenet.pdf>. Acesso em: 06 nov. 2020.

_____. **Lei nº 13.468 de 29 de dezembro de 2015.** Institui o Plano Plurianual Participativo - PPA do Estado da Bahia para o quadriênio 2016-2019. 2015. Disponível em: <http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/lei-no-13468-de-29-de-dezembro-de-2015#:~:text=%2D%20%22O%20Plano%20Plurianual%202016%2D,do%20Anexo%20I%20desta%20Lei.%22&text=I%20desta%20Lei.%22-,Institui%20o%20Plano%20Plurianual%20Participativo%20%2D%20PPA%20do%20Estado%20da,para%20o%20quadri%C3%AAnio%202016%2D2019>. Acesso em: 04 ago. 2020.

_____. **Lei nº 14.172 de 06 de novembro de 2019**. Institui o Plano Plurianual Participativo - PPA do Estado da Bahia para o quadriênio 2020-2023. 2019. Disponível em: < http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/lei-no-14172-de-06-de-novembro-de-2019>. Acesso em: 04 ago. 2020.

_____. **PPA 2008 – 2011**. Disponível em: <http://www.seplan.ba.gov.br/arquivos/File/ppa/PPA2008_2011/Apresentacao_PPA_2008_2011.pdf>. Acesso em: 04 ago. 2020.

BRASIL. **Lei nº 3.692, de 15 de dezembro de 1959**. Institui a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste e dá outras providências. 1959. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1950-1959/lei-3692-15-dezembro-1959-354371-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 26 jul. 2020.

_____. Ministério Público Federal. Procuradoria-Geral da República. **Inquéritos Civis nº 1.14.000503/2010-84 (principal) e nº 1.14.000283/2012-51.** Feira de Santana, 2016. 87 p. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/ba/sala-de-imprensa/docs/acp_estaleiro_enseada-do-paraguacu.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2020.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **O conceito histórico de desenvolvimento econômico**. 2006. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/2006/06.7-conceitohistoricodesenvolvimento.pdf >. Acesso em: 12 dez. 2020.

BRITO, E. C.; GARROTE, J. S. Industrialização, política industrial e crescimento econômico: uma discussão teórica. **Revista Iniciativa Econômica.** V.2, n. 2. 2015. Disponível em: < https://periodicos.fclar.unesp.br/iniciativa/article/view/8068/5972 >. Acesso em: 12 dez. 2020.

CARVALHO, F. F. Sudene: do desenvolvimento Cepalino ao desenvolvimento endógeno. In: **Trajetórias de Desenvolvimento Local e Regional: uma comparação entre as Regiões do Nordeste Brasileiro e a Baixa Califórnia, México.** 2008. Disponível em: <http://www.ric.ufc.br/evento1/fernada_ferrario_de_carvalho.PDF>. Acesso em: 26 jul. 2020.

CARVALHO, S. M. L. **O Desenvolvimento Econômico do Estado da Bahia**: um estudo da estratégia de desenvolvimento (2007 a 2013). 2014. 132f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Gestão Social) - Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2014. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/17557/1/Carvalho%2c%20Simone%20Maria%20Lima%20de.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2020.

ELIOMAR FILHO, José. "Notas sobre o enigma baiano": uma análise historiográfica do livro de Pinto de Aguiar sob a ótica econômica. In**: IX Encontro Estadual de História**: História e movimentos sociais, 9., 2018, 10p. Disponível em: <http://www.encontro2018.bahia.anpuh.org/resources/anais/8/1532309026_ARQUIVO_NOTASSOBREOENIGMABAIANO_ANALISEHISTORIOGRAFICADOLIVRODEPINTODEAGUIARSOBAOTICAECONOMICA.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2020.

GOMES, A. F. **Cultura Organizacional e Desenvolvimento Local**: Um Estudo Comparativo entre o Centro Industrial do Subaé (CIS) E O Centro Industrial do Minho (CIM). 2013. 199f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional e Urbano) – Universidade Salvador (Unifacs), Salvador, 2013. Disponível em: <http://tede.unifacs.br/bitstream/tede/162/1/PPDRUVers%c3%a3o%20com%20Parecer%20T%c3%a9cnico%20ABNT%20-%20Tese%20ALINE%20FONSECA%20GOMES%2021%20de%20junho%20de%202013.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2020.

GUERRA, O. F; GONZALEZ, P. S. H. Evolução recente e perspectivas para a economia baiana. **Revista Econômica do Nordeste**, v. 27, n. 1, p. 37-76, 1996.

GUERRA, O. F.; GONZALEZ, P. S. H. Crescimento econômico e desigualdade social na Bahia. **Conselho Regional de Economia–BA**, 2013.

LAMONICA, M. T.; FEIJÓ, C. A. Crescimento e industrialização no Brasil: uma interpretação à luz das propostas de Kaldor. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v.39, n.1(121), p.118-138, jan. /mar. 2011.

LAMONICA, M. T.; FEIJÓ, C. A. Indústria de transformação e crescimento: uma interpretação para o desempenho da economia brasileira nos anos 1990 e 2000. **Revista Economia & Tecnologia (RET)**, São Paulo, v.9, n.1(22), p.20-40, jan. /mar. 2013.

NAKABASHI, L.; SCATOLIN, F. D.; CRUZ, M. J. V. Investimento, indústria e crescimento econômico brasileiro: uma análise da relação de causalidade. **Economia & Tecnologia**: Texto para Discussão, Curitiba, n.10, 2007. Disponível em: <http://www.boletimdeconjuntura.ufpr.br/textos_discussao/texto_para_discussao_ano_2007_texto_10.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2020.

NERY, M. G. S. **O Pólo Calçadista de Itapetinga (BA)**: um estudo das relações produtivas e dos aspectos políticos do espaço industrial. 2003. 233f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 2003. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/95725/nery_mgs_me_rcla.pdf?sequence=1&isAllowed=y >. Acesso em: 28 jul. 2020.

PESSOTI, G. C. **Um estudo da política industrial na Bahia entre 1950 e 2005**. 2008. 215 f. Dissertação (Mestrado em Análise Regional) - Universidade Salvador (Unifacs), Salvador, 2008. Disponível em: <http://tede.unifacs.br/bitstream/tede/179/1/Dissertacao%20Gustavo%20Casseb%20texto%20completo.pdf>. Acesso em: 22 jul. 2020.

PESSOTI, B. C.; PESSOTI, G. C. A Economia Baiana e o Desenvolvimento Industrial: Uma Análise do Período 1978-2010. **RDE-Revista de Desenvolvimento Econômico**, v. 12, n. 22, 2011. Disponível em: <https://revistas.unifacs.br/index.php/rde/article/view/1514>. Acesso em: 22 jul. 2020.

PETROBRAS. **Refinaria Landulpho Alves (RLAM).** Disponível em: < https://petrobras.com.br/pt/nossas-atividades/principais-operacoes/refinarias/refinaria-landulpho-alves-rlam.htm >. Acesso em: 27 jul. 2020.

PORTO, L. R.; SEVERIANO NETO, J. M.; LONGUINHO, M. A. A. Desenvolvimento local e guerra fiscal: o Polo de Informática de Ilhéus. In: **Semana do Administrador do Sudoeste da Bahia**. Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia. 2012. 15p. Dispobível em: <http://anais.uesb.br/index.php/sasb/article/view/3222/0>. Acesso em: 28 jul. 2020.

RAPP, M. S. **Intensidade tecnológica e deslocamentos espaciais na indústria do Estado da Bahia**. 108f. 2014. Monografia (Graduação em Ciências Econômicas) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2014. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/17317/1/Monografia%20Marina%20Rapp.pdf >. Acesso em: 30 jul. 2020.

ROCHA, F. **Produtividade e mudança estrutural na indústria brasileira, 1970-2001**. 2013. Disponível em:< http://www.pucsp.br/eitt/downloads/III_Ciclo_Art_Frederico_Rocha_Produtividade_e_Mudanca_Estrut.pdf >. Acesso em: 12 dez. 2020.

SANTOS, A. R. **Desenvolvimento local**: mito ou realidade? O caso do polo de confecções de Jequié/BA. 2009. 101f. Dissertação (Mestrado em Análise Regional) – Universidade Salvador (Unifacs), 2009. Disponível em: <http://tede.unifacs.br/tede/bitstream/tede/210/1/Dissertacao%20ADENILSON%20ROSA%20DOS%20SANTOS.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2020.

SANTOS, A. A. P. Estratégias e ações do estado na produção do espaço urbano: um estudo de caso da cidade de Itabuna-Ba. In: **Seminário Cultura e Política na Primeira República: campanha civilista na Bahia**. Universidade Estadual de Santa Cruz, 2010, 11p. Disponível em: <http://www.uesc.br/eventos/culturaepolitica/anais/alanazevedo.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2020.

SEI Bahia - Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia. **Análise da Situação Econômica dos Distritos Industriais**. Salvador: SEI, 2017. 113p. Disponível em: <https://www.sei.ba.gov.br/images/publicacoes/download/situacao_economica/analise_sitiuacao_economica.pdf >. Acesso em: 28 jul. 2020.

SEI - Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais. **Tabelas e Gráficos - RAIS**. Disponível em: <http://www.sei.ba.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2291&Itemid=419>. Acesso em: 18 nov. 2020.

SOUZA, D. S. **Centro Industrial de Aratu**: uma história cronológica das vicissitudes. 2014. 64f. Monografia (Graduação em Ciências Econômicas) - Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2014. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/16031/1/DIEGO%20SILVA%20DE%20SOUZA.pdf>. Acesso em: 24 jul. 2020.

SPINOLA, N. D. A implantação de distritos industriais como política de fomento ao desenvolvimento regional: o caso da Bahia. **RDE-Revista de Desenvolvimento Econômico**, v. 3, n. 4, 2009. Disponível em: < https://revistas.unifacs.br/index.php/rde/article/download/592/435>. Acesso em: 29 jul. 2020.

TEIXEIRA, F.; GUERRA, O. Os 50 anos de industrialização baiana: do enigma a uma dinâmica exógena e espasmódica. **Bahia Análise & Dados**, v. 10, n. 1, 2000.

VIEIRA, E. et al. **Economia baiana**: desempenho e perspectivas. Desenbahia, artigo técnico 01/00, jul. 2020. Disponível em: <http://www.desenbahia.ba.gov.br/publitao/arquivos/arquivos/d74b05afba864f5189444ddf89e5413c.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2020.

PROGRAMA EMERGENCIAL DE MANUTENÇÃO DO EMPREGO E RENDA (PEMER): uma análise sobre o Estado da Bahia (2020)

GT1. O contexto das políticas públicas

Gisele Paixão Pereira[1]

Taiane Nascimento Teles[2]

Aniram Lins Cavalcante[3]

Gustavo Joaquim Lisboa[4]

RESUMO

Este trabalho busca dimensionar a adoção do Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e Renda (PEMER) sobre o mercado de trabalho baiano durante o ano de 2020. O PEMER foi criado com o objetivo de mitigar os efeitos da pandemia da Covid-19 na economia. Apoiando-se em revisão de literatura e principalmente na base de dados do Ministério da Economia e IBGE, a pesquisa compara a adoção do Programa na Bahia, no Nordeste e no Brasil; caracteriza a dinâmica dos acordos firmados e estima os efeitos desses acordos sobre o rendimento dos trabalhadores baianos. Conclui-se que a suspensão de contrato foi a modalidade com maior adesão por parte das empresas baianas. O PEMER se mostrou de suma importância para a manutenção dos empregos no estado, mas acabou por beneficiar mais as empresas do que os empregados, sendo que estes tiveram perdas em seus rendimentos enquanto àquelas, poucas contrapartidas foram exigidas.

Palavras-chave: Bahia. Mercado de Trabalho. Políticas Públicas. Rendimentos.

1. INTRODUÇÃO

O ano de 2020 foi um ano imprevisível para a humanidade, antes dele, os países seguiam seus planejamentos traçados através de sua agenda governamental até serem surpreendidos por uma pandemia mundial causada por um vírus com grande letalidade e com dimensão desconhecida. O vírus descoberto na China não demorou a se espalhar por todo o mundo e, consequentemente, em 20 de março de 2020 foi declarado o estado de calamidade pública no Brasil, através do Decreto Legislativo nº 6, de 2020, que também constituiu a Comissão Mista

[1] Mestranda em Economia Regional e Políticas Públicas pela Universidade Estadual de Santa Cruz; Bolsista FAPESB. E-mail: giselepaixaoeco@gmail.com.

[2] Mestranda em Economia Regional e Políticas Públicas pela Universidade Estadual de Santa Cruz; Bolsista CAPES. E-mail: taiane.thelles@gmail.com.

[3] Pós-Doutoranda em Economia Regional e Políticas Públicas pela Universidade Estadual de Santa Cruz; Professora do Mestrado em Economia Regional e Políticas Públicas da Universidade Estadual de Santa Cruz. E-mail: alcavalcante2@uesc.br.

[4] Doutor em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento pela UFRJ; Professor adjunto do Departamento de Ciências Econômicas da UESC. E-mail: gustavo_lisboa@uesc.br.

no âmbito do Congresso Nacional, com o objetivo de acompanhar a situação fiscal e a execução orçamentária e financeira das ações relacionadas à emergência de saúde pública de importância internacional relacionada ao coronavírus.

Seguindo a tendência de diversos países, o Brasil adotou medidas para mitigar os efeitos da crise sanitária sobre o mercado de trabalho, criando o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda (PEMER) o qual foi instituído através da Medida Provisória nº 936/2020 e posteriormente convertido na Lei nº 14.020 de 06 de julho de 2020. De acordo com esta Lei, o PEMER surgiu com os objetivos de: preservar o emprego e a renda; garantir a continuidade das atividades laborais e empresariais e reduzir o impacto social decorrente das consequências do estado de calamidade pública e da emergência da saúde pública. Tal programa teve validade inicial até o dia 31 de dezembro do ano de 2020, retornando à atividade em 27 de abril de 2021.

Não obstante, o objetivo geral do presente esboço trata-se de dimensionar a adoção do PEMER na Bahia em 2020, e especificamente: promover análises comparativas sobre a adoção do Programa no estado, no Nordeste e no Brasil em 2020; caracterizar a dinâmica dos acordos firmados em âmbito estadual, analisando as modalidades de adesão mais recorrentes no estado, o perfil dos trabalhadores que tiveram sua carga horária de trabalho reduzida, os setores econômicos e os municípios da Bahia que mais aderiram ao PEMER; e por fim estimar os efeitos desses acordos sobre o rendimento dos trabalhadores baianos.

A análise se justifica por sua conotação social e econômica, uma vez que a Bahia, desde o ano de 2012, está entre as maiores taxas de desocupação do país (PNAD COVID19, 2021) e é um estado fortemente dependente das políticas adotadas pelo governo federal (SOUZA FILHO et al, 2019). A pesquisa é do tipo exploratório, a partir de levantamento bibliográfico e documental e buscas em base de dados como o Ministério da Economia e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Já os efeitos do benefício sobre os rendimentos dos trabalhadores foram estimados considerando o cálculo do benefício constante na Lei nº 14.020, de 06 de julho de 2020.

O trabalho pretende contribuir com estudos futuros sobre políticas públicas e é composto por cinco seções, incluindo esta introdução. Na segunda seção, é contextualizado o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e Renda. Na seção três é caracterizado o PEMER na Bahia, no Nordeste e no Brasil. A seção quatro apresenta as estimativas do benefício sobre os rendimentos dos trabalhadores baianos. A quinta e última seção dedica-se às considerações finais acerca do tema abordado.

2. PROGRAMA EMERGENCIAL DE MANUTENÇÃO DO EMPREGO E RENDA

A ciência, que andava tão contestada, voltou a se demonstrar imprescindível no contexto da pandemia do novo coronavírus, diante da crise sanitária e econômica. Alguns autores consideram até que este tem sido o maior desafio da humanidade desde a Segunda Guerra Mundial. O imponderável tem suscitado reflexões rápidas da comunidade científica e é fundamental analisar as contribuições da área de políticas públicas para entender as pandemias, os governos e seus sistemas de proteção com os atores e instituições tomando decisões sobre o cotidiano das populações (MADEIRA *et al.*, 2020).

De acordo Souza (2006), a política pública enquanto agregado de ações permanentes, assume o papel de assegurar e ampliar direitos civis, políticos, econômicos, sociais e coletivos, que são amparadas por leis de responsabilidade do Estado, o qual assume o papel de financiamento e gestão de tais políticas. As políticas públicas são assim necessárias para que se possa planejar, implementar e avaliar meios de mitigar problemas sociais, garantindo condições mínimas de sobrevivência às pessoas e evitando que a economia entre em colapso. Nesse contexto, a crise mundial tem revelado que modelos de Estados de bem-estar social, com suas distintas formas de cobertura, importam sobremaneira nas formas como os governos têm enfrentado os problemas trazidos pela pandemia (MADEIRA *et al.*, 2020).

Sobre as políticas do tipo distributivas[5], segundo Tomazelli e Fernandes (2020), ao menos 30 países criaram novos programas de transferência de renda ou fortaleceram os já existentes para tentar evitar uma tragédia social. No campo do emprego, houve países que adotaram medidas de proteção, como a Dinamarca, a Itália e o Brasil. Na Dinamarca, um dos países com maior renda *per capita* do mundo, o governo cobriu 75% dos salários dos trabalhadores por três meses limitando o benefício a US$ 3,4 mil por mês, enquanto na Itália, o subsídio público foi de até 80% do salário, com duração máxima de nove semanas.

No Brasil, o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e Renda (PEMER) surgiu inicialmente através da Medida Provisória nº 927, de 22 de março de 2020, que buscou instituir medidas trabalhistas para enfrentamento do estado de calamidade pública reconhecida

[5] Políticas distributivas são aquelas que geram benefícios concentrados para alguns grupos de atores e custos difusos para toda a coletividade/contribuintes. Assim, são decisões tomadas pelo Governo que desconsideram a questão dos recursos limitados gerando impactos mais individuais que universais ao privilegiar certos grupos sociais ou regiões em detrimento ao todo. As políticas distributivas são de fácil implantação, porque raramente há opositores ao atendimento dessas demandas fragmentadas, pontuais e muitas vezes individuais (SECCHI, 2016). Como exemplo, pode-se citar o Programa Bolsa-Família.

pelo Decreto nº 6 de 20 de março de 2020. Porém essa medida não obteve retorno positivo da sociedade civil organizada, pois o artigo da MP que mais chamou a atenção neste ato presidencial foi o que possibilitava a suspensão de contratos de trabalho por até quatro meses, com interrupção completa do pagamento de salários, trazendo assim, grande insatisfação que levou à sua revogação no dia seguinte da sua criação (HEINEN, 2020).

Por outro lado, o Estado é invocado a garantir um patamar mínimo de demanda que permita à economia evitar um colapso, ou seja, tem como uma de suas finalidades preservar a renda das famílias e possibilitar que os negócios mais suscetíveis permaneçam operando (CESIT, 2020). Dessa forma, foi instituída a Medida Provisória nº 936 de 1º de abril de 2020 que, em 06 de julho de 2020, se transformou na Lei nº 14.020, com os objetivos de preservar o emprego e a renda, garantir a continuidade das atividades laborais e empresariais e reduzir o impacto social decorrente da pandemia causada pelo novo Coronavírus.

A Lei nº 14.020 institui três principais medidas ao PEMER, sendo: o pagamento do Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda (BEm); a redução proporcional da jornada de trabalho e de salário; e a suspensão temporária do contrato de trabalho. O BEm é custeado pela União e necessita que ocorra uma das outras duas medidas para que possa vigorar. É importante salientar que essa é uma medida voltada apenas a trabalhadores com registro de trabalho formal no setor privado, como celetistas em jornada integral ou parcial, trabalhadores intermitentes e aprendizes.

De acordo com a lei nº 13.467, de 2017, artigo 443, caput 3º considera-se como intermitente o contrato de trabalho no qual a prestação de serviços, com subordinação, não é contínua, ocorrendo com alternância de períodos de prestação de serviços e de inatividade, determinados em horas, dias ou meses, independentemente do tipo de atividade do empregado e do empregador, exceto para os aeronautas, regidos por legislação própria.

Em 2019, foram registrados 156.756 vínculos com contrato intermitente, diante desse fato, o PEMER também criou regras para manter a renda desses trabalhadores através do benefício contínuo no período de 3 meses no valor de R$600,00. O PEMER permite também que ocorra a redução da jornada de trabalho e salário exclusivamente em 25% (vinte e cinco por cento), 50% (cinquenta por cento) ou 70% (setenta por cento). A redução preserva o valor do salário-hora de trabalho e pode ser realizado através de negociação coletiva ou acordo individual entre empregador-empregado, porém a proposta deve ser encaminhada com antecedência mínima de dois dias corridos ao colaborador.

Na seção IV da lei nº 14.020 ocorre a permissão da suspensão temporária do contrato de trabalho como medida paliativa ao estado de calamidade pública. A suspensão pode ocorrer pelo prazo máximo de 60 dias podendo ser fracionados em 2 períodos de até 30 dias, sendo obrigatória a suspensão total do trabalho no período relatado, sem a possibilidade, ainda que parcialmente, do empregado realizar teletrabalho, trabalho remoto ou qualquer outra categoria de desempenho laboral.

Durante o período de suspensão total do trabalho, a empresa é desobrigada a contribuir para o Regime Geral de Previdência Social do colaborador, se tornando facultativo ao mesmo tal pagamento, porém o colaborador ainda nesse período, faz jus a todos os benefícios concedidos pelo empregador e após o período de suspensão, tem período igual de estabilidade no trabalho. Enquanto suspensos, os colaboradores de empresas de pequeno porte terão seus salários 100% subsidiado pelo BEm observando o teto do seguro-desemprego e os colaboradores de empresas tida como de média a grande porte (que tenham auferido receita bruta superior a R$4.800.000,00 no ano-calendário de 2019) fazem jus a mesma métrica estipulada ao subsídio de 70% do salário via BEm e 30% a ser realizado pela empresa.

3. CARACTERIZAÇÃO DO PEMER NO BRASIL, NO NORDESTE E NA BAHIA

Antes de discutir os impactos sobre os rendimentos dos trabalhadores, faz-se pertinente caracterizar os acordos na Bahia e compará-los com o restante da região Nordeste e do país. O número efetivo de adesões ao PEMER celebrados no Brasil em 2020 ficou em torno de 20 milhões, beneficiando cerca de 9,8 milhões de trabalhadores e 1,4 milhões de empregadores, conforme os dados da Tabela 1. Essas informações revelam que o Programa foi bastante abrangente, pois equivale, respectivamente, a mais de 20,71% dos vínculos de trabalho ativos do final de 2019 (RAIS, 2020) e 7,9% do total de empresas ativas no primeiro quadrimestre de 2020 (PNAD-COVID, 2021)[6]. Além disso, a proporção de acordos por trabalhador no Brasil foi de 2,04, o que equivale à quantidade média de prorrogações dos prazos dos acordos celebrados. Vê-se, assim, que a maioria das empresas precisou das garantias do programa por um período superior a três meses, tempo inicial mínimo do acordo para se manter no mercado.

[6] Em 2019 haviam 47.554.211 vínculos ativos de trabalho (RAIS, 2020) e, ao final do primeiro quadrimestre de 2020, 18.466.444 empresas estavam ativas.

Tabela 1 - Acordos do PEMER e adesões por trabalhadores e empregadores no Brasil, no Nordeste e na Bahia (abr-dez/2020)

	Acordos	Trabalhadores	Acordos/Trab	Empregadores
Bahia	1.083.234	492.625	2,20	87.472
Brasil	20.120.310	9.849.114	2,04	1.464.683
Nordeste	4.055.023	1.864.067	2,18	300.886
Bahia/ Brasil (%)	5,38%	5,00%	-	5,97%
Bahia/Nordeste (%)	26,71%	26,43%	-	29,07%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Ministério da Economia (2021)

De acordo com os dados, verifica-se que cerca de 1/5 dos acordos celebrados no país foram feitos na região Nordeste. Já no estado da Bahia foram firmados 1.083.234 acordos, os quais envolveram 492 mil trabalhadores e mais de 87 mil empregadores. O volume de trabalhadores baianos afetados representou 5% do agregado nacional e 26,43% do Nordeste, o que significa dizer que o estado se beneficiou em proporções menores do PEMER em relação ao Brasil e ao Nordeste. Isso mostra que, em termos comparativos, a quantidade de trabalhadores baianos que realizaram acordos foi relativamente menor.

Todavia, a média dos acordos por trabalhador foi maior na Bahia – 2,2 acordos por trabalhador, enquanto no Brasil a média foi 2,04 e no Nordeste, 2,18. Perpassando esses dados, a relação entre acordos e empregadores foi menor no estado (12 acordos/empregador), quando comparada à região (13 acordos/empregador) e ao país (14 acordos/empregador).

Em termos proporcionais à Região Nordeste e ao Brasil, a Bahia abrange um quantitativo menor de empresas que aderiram às medidas do PEMER e os trabalhadores baianos tiveram um maior número de prorrogações dos acordos propostos, o que demonstra também a dependência dos setores econômicos no Estado em relação ao apoio do governo federal para enfrentamento da crise econômica originada pela COVID-19.

A Tabela 2 apresenta a distribuição dos acordos por tipo de adesão. Por meio dos dados é possível perceber que houve um comportamento similar entre a Bahia, o Nordeste e o Brasil, a saber: quanto maior o percentual da redução do acordo de trabalho, maior a taxa de adesão das empresas ao Programa. Tal fato pode ser explicado pelo impacto da pandemia sobre o Nível de Utilização da Capacidade Instalada da Indústria (NUCI). Segundo a Fundação Getúlio Vargas (FGV, 2020), o NUCI alcançou o menor valor da série histórica iniciada em janeiro de 2001, magnitude de 57,5% no mês de abril de 2020. Isso significa que, em média, o setor industrial brasileiro operou com pouco mais da metade da sua capacidade total, sendo o menor

nível de produção dos últimos vinte anos. Em nível nacional, os mais afetados foram os segmentos de Vestuário, Veículos Automotores e Couros e Calçados.

Tabela 2 - Acordos do PEMER por tipo de adesão no Brasil, no Nordeste e na Bahia (abr-dez/2020)

Tipo de Acordo	Bahia		Nordeste		Brasil	
	Acordos	%	Acordos	%	Acordos	%
Intermitente	7.647	0,7	31.811	0,78	181.576	0,9
Redução de 25%	127.806	11,8	356.356	8,79	2.964.044	14,73
Redução de 50%	199.597	18,43	717.547	17,7	3.806.485	18,92
Redução de 70%	279.692	25,82	1.101.311	27,16	4.400.966	21,88
Susp. do contrato	468.492	43,25	1.847.998	45,57	8.764.794	43,57
Total	1.083.234	100	4.055.023	100	20.117.865	100

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Ministério da Economia (2021)

Os dados da Tabela 2 permitem averiguar quais modalidades do Programa tiveram maior aprovação. O acordo intermitente[7] demonstrou ser uma política com baixa aceitação por parte das empresas. A suspensão temporária do contrato, por outro lado, foi a modalidade com maior adesão nos três níveis – federal, regional e estadual. Em todo o Brasil, o PEMER levou à suspensão de cerca de 8,8 milhões de contratos, sendo 1,8 milhões localizados no Nordeste e 468 mil na Bahia. No agregado, a suspensão dos contratos foi menor na Bahia (43,24%) do que na Região Nordeste (45,57%) e no Brasil (43,57%), muito embora mantendo valores muito próximos entre os resultados encontrados, o que significa que existe um certo padrão no comportamento das empresas na modalidade de suspensão de trabalho.

Consequentemente, os acordos para redução de jornadas e de salários foram mais expressivos na Bahia, representando 56,04 % do total. As empresas do Estado firmaram 127 mil acordos para a redução de jornadas e salários em 25%; 199 mil para redução em 50%; e 279 mil para redução em 70%. Em termos relativos, a incidência dos acordos na Bahia foi superior ao Brasil apenas na faixa com redução de 70%. O Nordeste, por sua vez, ficou atrás da Bahia somente na modalidade com redução de 50%. Dessa forma, a dependência das empresas ao PEMER no Estado foi mais significativa que no Brasil e menos que a região nordestina. Cabe destacar que a Bahia é a maior economia do Nordeste (GUERRA, 2017), o que pode

[7] O trabalho intermitente é uma nova modalidade de contrato de trabalho trazida pela nova Consolidação das Leis Trabalhistas através da Lei 13467 de 13 de julho de 2017. Este novo modelo de contrato possibilita ao trabalhador que possua diversos contratos simultâneos com diferentes empregadores sem ter a garantia de ser chamado por qualquer deles e também sem saber se ao final do mês terá alguma remuneração para receber ou, se for chamado, quanto receberá (KALED, 2019).

explicar o fato do impacto econômico da pandemia no Estado ter sido menor que no restante da Região.

Os dados disponibilizados pelo Ministério da Economia (2021) não permitem analisar o período de duração dos acordos firmados, ou seja, por quanto tempo cada grupo de trabalhadores esteve afastado ou com jornadas de trabalho reduzidas. De acordo com Heinen (2020), essa omissão diminui o poder explicativo das demais informações e dificulta comparações regionais, pois um acordo de redução de jornadas celebrado em abril, por exemplo, tanto pode ter se encerrado em maio quanto ter sido estendido até julho, incidindo de forma distinta na renda do trabalhador.

Quanto aos recursos concedidos pelo BEm, a única informação disponibilizada é o valor total pago pela União, que foi de R$ 31,62 bilhões. Isso significa que o valor médio por acordo foi de R$ 1.571,66, todavia, não permite afirmar muito mais do que isso. Sem a desagregação desses dados não é possível verificar de quanto foi o benefício mensal médio recebido por trabalhador, tampouco a distribuição desses recursos por tipo de acordo, setor e unidade da federação (HEINEN, 2020).

3.1 Caracterização dos acordos na Bahia

O PEMER no estado da Bahia foi caracterizado pela heterogeneidade quanto ao gênero e à idade. Conforme os dados da Tabela 3, a maioria dos colaboradores que aderiram ao Programa foi do sexo feminino (51,64%) e com idade entre 30 e 39 anos (60%). Isso demonstra que o mercado de trabalho formal ocupado por mulheres foi mais afetado pela pandemia Covid-19. Além disso, o setor privado optou por suspender ou reduzir os contratos de trabalho da população mais velha (40-65), mantendo os trabalhadores mais jovens (14-29), preservando assim, a faixa etária que possui maior risco ao Coronavírus e mantendo a faixa etária cuja produtividade tende a ser maior.

Tabela 3 - Caracterização dos acordos segundo o gênero e a idade – 2020

Gênero	**Nº**	**%**
Masculino	522.474	48,23
Feminino	559.378	51,64
Não informado	1.382	0,13
Idade (anos)	**Nº**	**%**
14-17	1.761	0,16%
18-24	116.514	10,76%
25-29	158.155	14,60%
30-39	365.439	33,74%
40-49	273.351	25,23%
50-64	160.331	14,80%
64-65	7.682	0,71%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Ministério da Economia (2021)

O volume e as características dos acordos celebrados na Bahia, por sua vez, variaram muito ao longo dos meses em que o PEMER esteve em vigor. A adesão das empresas baianas foi muito intensa no primeiro mês do programa, quando a maioria dos estados ainda contava com medidas de distanciamento social mais rígidas e a atividade econômica atingia seu menor patamar. Neste período ainda, as empresas estavam se adaptando às novas formas de trabalho.

De acordo com os dados da Tabela 4, apenas em abril foram firmados mais de 279 mil acordos na Bahia, sendo mais da metade deles para suspensão total de contratos e 114.650 para as três modalidades de redução de jornadas. Este foi o único mês em que houve um número expressivo de adesões por trabalhadores intermitentes, com 7.626 acordos. É possível perceber também que em julho as suspensões voltaram a crescer de forma significativa: com a extensão do prazo para os acordos de suspensão, esse tipo de adesão reestabeleceu sua predominância sobre as reduções de jornada (cujo prazo de validade inicial era maior, de 90 dias), mantendo-se assim nos meses seguintes, quando os prazos de todas as modalidades foram igualados.

A Tabela 4 mostra que as adesões ao PEMER arrefeceram somente a partir do mês de agosto de 2020. Como bem posto por Heinen (2020), essa redução dos contratos se deve à retomada de alguns setores econômicos e à consequente queda no número de trabalhadores afastados, mas principalmente ao fato de que grande parte das suspensões acordadas nos meses anteriores ainda permanecia em vigor. Neste mês, portanto, nota-se uma recuperação mais expressiva da atividade econômica no Estado, seguida por um incremento no nível de utilização da força de trabalho. Houve então uma redução gradativa da dependência das empresas com relação ao programa, de modo que o total de acordos celebrados na Bahia caiu de 94.825 em agosto para 14.553 em dezembro.

Tabela 4 - Acordos por mês e tipo de adesão na Bahia (abr-dez/2020)

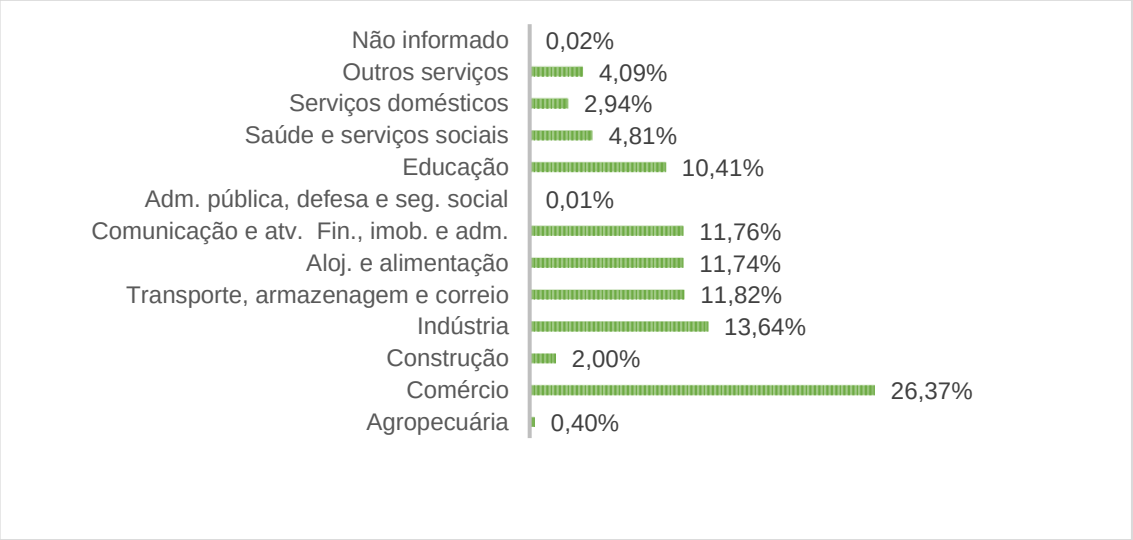
Mês	Intermitente	Red. de 25%	Red. de 50%	Red. de 70%	Suspensão do contrato	Total
Abril	7.626	18.243	46.285	50.122	156.839	279.115
Maio	8	26.953	31.528	21.737	82.389	162.615
Junho	6	18.432	29.582	90.792	32.288	171.100
Julho	2	21.613	31.675	51.717	92.901	197.908
Agosto	3	11.088	21.054	22.394	40.286	94.825
Setembro	1	11.640	17.834	18.772	29.386	77.633
Outubro	1	9.501	9.712	10.288	15.543	45.045
Novembro	0	7.952	9.463	9.784	13.241	40.440
Dezembro	0	2.384	2.464	4.086	5.619	14.553
Total	7.647	127.806	199.597	279.692	468.492	1.083.234

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Ministério da Economia (2021)

Outro fator decisivo nesse processo de retomada econômica foi a dinâmica das empresas que não conseguiram recuperar o nível de atividade anterior à pandemia. Nos segmentos em que não havia perspectiva de retorno das atividades no curto prazo, a alternativa mais provável foi a da demissão sumária de funcionários. Por outro lado, os segmentos que mantiveram a perspectiva de reintegração de trabalhadores e aqueles que viram na redução de salários uma oportunidade de corte de gastos, tenderam a prorrogar sucessivamente os acordos, o que explica a manutenção de certa adesão ao PEMER até seu encerramento (HEINEN, 2020).

Na Bahia, os setores de serviços foram os mais beneficiados pelo programa, por serem as atividades econômicas mais intensivas em mão de obra e que respondem por grande parte do emprego formal no Estado, após a administração pública (DIEESE, 2013). O setor de serviços respondeu por mais da metade dos contratos do Programa firmados no Estado (623.628 acordos – 57,57%). Dentre eles, o mais determinante foi o comércio que contabilizou 285.685 mil acordos, concentrando 26,37% do total estadual (Gráfico 1).

Gráfico 1 – Acordos firmados por setor de atividade econômica na Bahia (%) – 2020



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Ministério da Economia (2021).

A indústria foi responsável pela maior parte dos acordos firmados – 13,64%. Segundo SEI (2021), em 2018, o setor de serviços respondia por 70,8% do valor adicionado do PIB baiano, enquanto a indústria, por 21,5% e a agropecuária, com 7,6%. Portanto, o PEMER ajudou a minimizar os efeitos da crise sanitária nos principais setores da economia baiana - serviços e indústria.

Já a administração pública, defesa e seguridade social, bem como a agropecuária, tiveram a menor adesão ao programa. Esses setores registraram ainda 3.601 e 2.026 novos postos de trabalho no ano passado (SEI, 2021), respectivamente. Heinen (2020) destaca que nos casos da agropecuária e dos serviços de saúde e assistência social, a baixa adesão se deve ao menor grau de paralização das atividades. Nos setores da construção e dos serviços domésticos, a menor participação pode estar associada à menor presença de contratos vinculados a pessoas jurídicas (empresas) e à maior recorrência de vínculos temporários. Por fim, como o PEMER foi vedado ao setor público, ele não incidiu sobre o grupamento da administração pública, defesa e seguridade social.

A Tabela 5 apresenta os dez municípios que tiveram o maior volume de acordos da Bahia. Os dados indicam que a adesão ao Programa se concentrou em munícipios com maior participação no valor agregado do setor de serviços no Estado. De acordo com estudo realizado por Guerra (2017), Salvador, capital baiana e uma das principais metrópoles do Nordeste, oferta uma ampla gama de serviços e está em primeiro lugar no *ranking* do valor agregado do setor de serviços na Bahia. Feira de Santana, em seguida, destaca-se na atividade comercial e na produção de serviços de apoio à atividade industrial. Camaçari está na terceira posição no

ranking de valor agregado do setor e tem forte presença nos serviços relacionados à atividade industrial, além de serviços bancários e comércio. Já Vitória da Conquista, Lauro de Freitas e Itabuna - na quarta, quinta e sétima posição na participação dos serviços do Estado-, sobressaem-se nas atividades de comércio, educação e saúde.

Em desdobramento, Salvador lidera também a lista dos municípios com o maior número de acordos na Bahia, 37,98% e foi a cidade baiana onde os acordos envolvendo trabalhadores intermitentes foram mais significativos (2,7 mil). Na sequência, estão Feira de Santana, Lauro de Freitas, Camaçari, Vitória da Conquista e Itabuna.

Tabela 5 - Municípios com o maior número de acordos na Bahia, organizados em ordem decrescente do total de contratos (abr-dez/2020)

Município	Intermitente	Red. de 25%	Red. de 50%	Red. de 70%	Susp. do contrato	Total	Part. Total (%)
Salvador	2757	54.707	73.806	107.594	172.530	411.394	37,98%
F. de Santana	337	6.958	15.621	17.383	36.409	76.708	7,08%
L. de Freitas	566	17.896	6.282	23.706	17.553	66.003	6,09%
Camaçari	809	13.117	6.161	6.353	26.021	52.461	4,84%
Vit. Conquista	136	4.355	8.952	8.844	18.013	40.300	3,72%
Itabuna	147	2.178	3.777	6.989	14.668	27.759	2,56%
Porto Seguro	113	951	4.424	7.524	12.969	25.981	2,40%
Jequié	22	533	5.000	4.580	10.607	20.742	1,91%
Alagoinhas	62	2.880	4.008	6.325	5.873	19.148	1,77%
Ilhéus	483	1.611	2.209	4.078	8.355	16.736	1,55%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Ministério da Economia (2021).

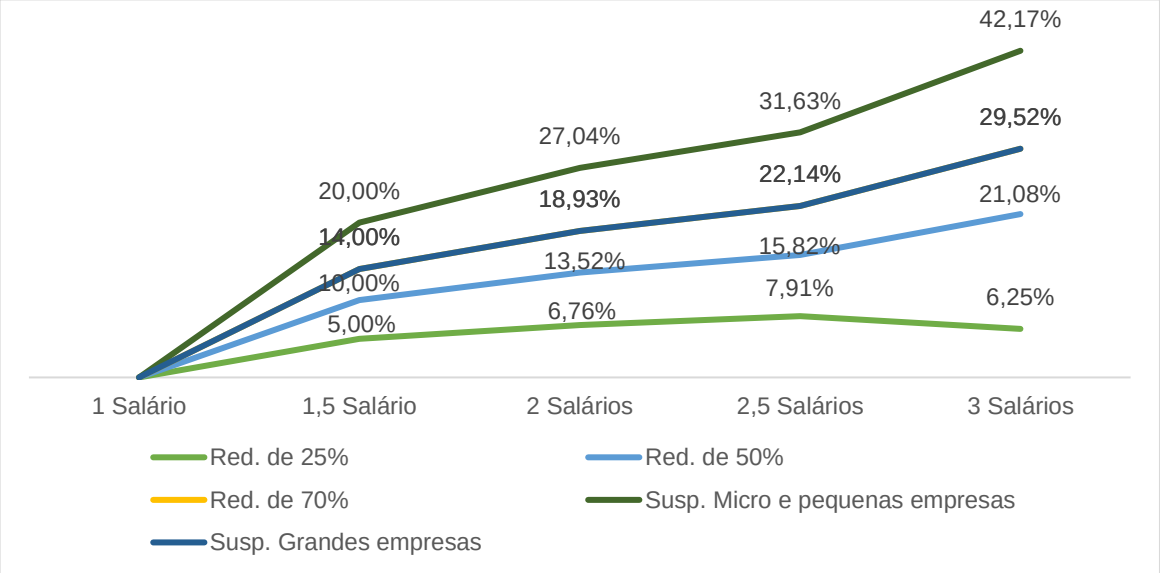
Ainda segundo a Tabela 5, outros municípios que tiveram números expressivos na adesão ao PEMER foram Porto Seguro e Ilhéus, onde o turismo é uma das principais atividades econômicas; e Jequié e Alagoinhas, que são cortadas por importantes vias de transporte, se destacando também no setor de serviços e comércio.

Na grande parte dos municípios analisados, o que se observa é que os contratos com maior redução da carga horária trabalhada tiveram também maior adesão das empresas. As exceções à regra são: Lauro de Freitas, que teve mais reduções de 70% dos contratos que suspensões totais e mais reduções de 25% do que contratos com 50% de redução; Camaçari, onde as reduções de 25% dos contratos superaram os contratos reduzidos em 50% e 70%; e Alagoinhas com mais contratos reduzidos em 70% do que suspensão total.

4. IMPACTOS DO PEMER SOBRE OS RENDIMENTOS DO TRABALHO FORMAL NO BRASIL E NA BAHIA EM 2020

Quando o olhar se volta para perspectiva do empregado, se verifica que a taxa de reposição salarial do Benefício Emergencial é uma das principais fontes de críticas ao PEMER. Os acordos de redução de jornadas e suspensão de contratos ocasionaram perdas significativas nos rendimentos dos trabalhadores (HEINEN, 2020). Isso ocorre porque, pelas regras do programa, o pagamento pela empresa é calculado a partir do salário base do trabalhador, proporcional à quantidade de horas trabalhadas. Contudo, o valor do benefício considera o cálculo do valor mensal do seguro-desemprego a que o empregado teria direito, nos termos do Art. 5º da Lei nº 7.998/1990[8]. A perda salarial por tipo de adesão e faixa de rendimentos dos empregados no Brasil pode ser observada no Gráfico 2 a seguir.

Gráfico 2 – Perda salarial por tipo de adesão e faixa de rendimentos dos empregados no Brasil (%) – 2020



Fonte: Elaboração própria com base na MP 936/2020.

Nota-se que, para a maior parte das faixas de rendimentos, quanto maior a redução das horas trabalhadas maior também é a perda salarial. Além disso, as taxas de reposição salarial dos contratos reduzidos em 70% da carga horária e para contratos de suspensão total de médias

[8] Por exemplo, um trabalhador com salário de R$ 3.000,00, com redução do contrato de trabalho de 25% das horas trabalhadas, receberá da empresa R$2.453,40 (75% de R$3000,00). Já o valor do benefício emergencial pago pelo Ministério da Economia, será calculado sobre o seguro desemprego para sua faixa salarial: R$ 1.813,03 x 25% = R$ 453,25. Para mais informações sobre o cálculo do PEMER, conferir a MP 936/2020.

e grandes empresas foram as mesmas, estando por isso sobrepostas no gráfico. Assim, a maior redução dos rendimentos ocorreu para empregados que trabalham em micro e pequenas empresas (faturamento de até R$ 4,8 milhões) e que tiveram suspensão total dos contratos. Estas empresas foram isentas de compensação salarial e, nesse caso, a perda progride mais intensamente à medida que os rendimentos crescem, visto que o valor pago pelo BEm está limitado a R$1.813,03.

Entretanto, isso não significa que os efeitos da crise sanitária e econômica foram menos sentidos pelos trabalhadores de renda mais baixa, onde está a maior parte dos trabalhadores baianos. É possível perceber no Gráfico 2 que todos os que recebiam qualquer valor acima de um salário mínimo (R$ 1.045,00) sofreram perdas, segundo essa proposta do PEMER. Ademais, o programa não considera o pagamento de benefícios, comissões e horas extras, comuns em períodos que não são recessivos. Logo, as reduções dos rendimentos podem estar subestimadas.

Logicamente, que em se tratando de um período excepcional por conta da pandemia COVID-19, seria muito difícil promover um programa nacional que garantisse o mesmo nível de renda a todos os assalariados de todos os setores produtivos, uma vez que o nível de atividade econômica no ano de 2020 foi substancialmente afetado, o que implicou em uma redução de 4,1% do Produto Interno Bruto nacional (IBGE, 2021). Além disso, o déficit público brasileiro também sofreu substantiva ampliação se comparada a 2019, quando saiu de um déficit primário de R$95,1 bilhões em 2019 para um déficit primário de R$ 743,1 bilhões (BRASIL, 2021).

Através dos dados da PNADC/T (2021), é possível ainda comparar os resultados do primeiro trimestre de 2020 - momento imediatamente anterior às medidas de distanciamento social provocadas pela pandemia - e os primeiros três meses de 2021. Estima-se que, nesse período, enquanto no Brasil ocorreu um crescimento de 0,85% no rendimento médio real do trabalho principal, no estado houve uma redução de 6,76% do supracitado rendimento. Isso demonstra que a Bahia foi mais sensível aos impactos econômicos da pandemia do que o país. Logo, pode ser indicativo de aumento das desigualdades sociais na Bahia, uma das maiores do país (GUERRA, 2017).

Para se ter uma dimensão de como essa redução de 6,76% nos rendimentos médios do Estado se distribuiu na economia no ano de 2020, é salutar considerar as perdas por atividade econômica. A Tabela 6 apresenta os valores recebidos pelo trabalhador baiano, por grupamentos de atividade, caso seu salário fosse equivalente ao rendimento médio real do

primeiro trimestre de 2020. Foram calculadas as variações nas rendas em virtude dos acordos de redução de jornadas e suspensão de contratos a partir da MP 936/2020.

Tabela 6 – Simulação do impacto dos acordos do PEMER sobre o rendimento médio real mensal, do trabalho principal, por grupamentos de atividade, na Bahia (%) – 1º trimestre de 2020

Atividade no Trabalho Principal	Rend. Médio (R$)	Variação em Relação ao Rendimento Médio Real				
		Red. de 25%	Red. de 50%	Red. de 70%	Susp. Micro e Peq. Emp.	Susp. Média e Grande Emp.
Total	1820,00	-5,91	-11,82	-16,54	-26,59	-20,38
Agropecuária	892,00	-5,00	-10,00	-14,00	17,15	17,15
Indústria geral	1885,00	-6,14	-12,27	-17,18	-27,61	-21,17
Ind. Transformação	1514,00	-5,00	-10,00	-14,00	-24,00	-18,30
Construção	1184,00	-5,00	-10,00	-14,00	-11,74	-9,72
Com. e Rep. de veículos	1505,00	-5,00	-10,00	-14,00	-24,00	-18,30
Transp., armaz. e correio	2361,00	-7,42	-14,84	-20,77	-33,38	-25,59
Alojamento e alimentação	1192,00	-5,00	-10,00	-12,33	-12,33	-10,13
Inf, com e fin, imo, prof, adm	2512,00	-7,72	-15,45	-21,63	-34,76	-26,65
Adm. Púb., defesa, serv. púb.	3380,00	-11,59	-23,18	-32,45	-46,36	-35,93
Outro serviço	1159,00	-5,00	-9,84	-9,84	-9,84	-8,38
Serviço doméstico	643,00	62,52	62,52	62,52	62,52	62,52
Ativ. mal definidas	729,00	43,35	43,35	43,35	43,35	43,35

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da PNADC/T (2021).

Estes dados mostram que, assim como as perdas por faixa salarial apresentadas no Gráfico 2, quanto maior o rendimento médio e a redução das horas trabalhadas maior é a perda de renda. Observam-se que as maiores reduções ocorreram nas atividades mais bem remuneradas, como administração pública, defesa, seguridade social, educação, saúde humana e serviços sociais. Por outro lado, as menores perdas de rendimento ocorreram nos setores de agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura; indústria de transformação; comércio e reparação de veículos e alojamento e alimentação. Isso pode ser explicado pelo fato

de que estas atividades possuem rendimento médio real mais próximos do salário mínimo, que é o piso do cálculo do benefício. Da mesma forma, as variações positivas dos rendimentos ocorreram onde os valores eram inferiores ao salário mínimo e precisariam, pelas regras do programa, se igualar ao valor de R$1.045,00.

A partir do cálculo do benefício, considerando que o rendimento médio no Estado foi de R$1.820,00 no primeiro trimestre, e com base nas informações contidas na (Tabela 4) com o número de acordos por mês e tipo de adesão na Bahia-, o presente esboço buscou fazer uma projeção dos impactos do PEMER na massa de rendimentos do Estado. A Tabela 7 apresenta estimativas do impacto por mês, tendo em vista que a base de dados do Ministério da Economia (2021) não permite saber a duração dos acordos e nem os valores gastos com a referida política fiscal.

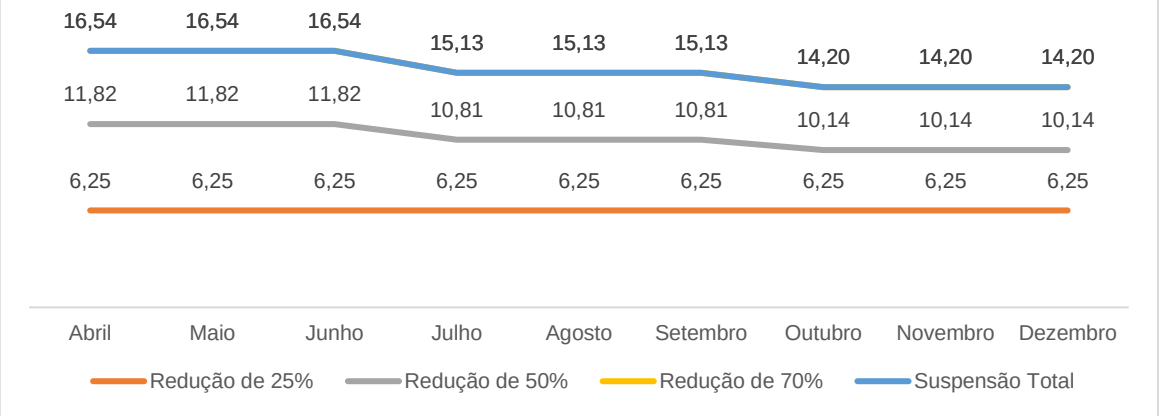
Tabela 7 – Simulação do impacto dos acordos do PEMER na massa de rendimentos médios mensais na Bahia (R$) - abr-dez/2020

Mês	Intermitente	Redução de 25%	Redução de 50%	Redução de 70%	Susp. Total (micro e peq. Empresas).
Abril	9.303.720,00	2.075.141,25	9.953.936,39	15.090.756,82	47.221.086,12
Maio	9.760,00	3.065.903,75	6.780.332,86	6.544.586,83	24.805.680,12
Junho	7.320,00	2.096.640,00	6.361.830,97	27.335.700,76	9.721.271,04
Julho	2.322,00	2.378.780,81	6.027.990,06	13.778.986,17	24.751.613,43
Agosto	3.483,00	1.220.373,00	4.006.734,11	5.966.444,62	10.733.398,98
Setembro	1.161,00	1.281.127,50	3.393.943,96	5.001.433,35	7.829.311,98
Outubro	1.015,00	959.007,19	1.590.898,44	2.359.352,18	3.564.476,19
Novembro	0,00	802.655,00	1.550.110,37	2.243.769,61	3.036.558,53
Dezembro	0,00	240.635,00	403.621,68	937.044,42	1.288.605,27
Total	9.328.781,00	14.120.263,50	40.069.398,83	79.258.074,76	132.952.001,66

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da PNADC/T (2021).

Considerando todo o período entre abril e dezembro de 2020, estima-se que as empresas baianas deixaram de pagar quase R$276 milhões em salários, devido aos acordos firmados por meio do PEMER. Desse total, cerca de R$133 milhões foram com suspensão total de contratos em micro e pequenas empresas, R$79 milhões com redução de 70% da carga horária, R$40 milhões com redução de 50%, R$14 milhões com redução de 25% e R$9 milhões com contratos intermitentes. Os valores da medida fiscal foram maiores nos primeiros meses do Programa e foram reduzindo gradativamente. Esse montante pode ser observado também em termos relativos.

Gráfico 3 – Simulação do impacto dos acordos do PEMER na massa de rendimentos médios mensais na Bahia (%) - abr-dez/2020



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da MP 936/2020 e PNADC/T (2021).

Percebe-se que os contratos com redução de 25% da carga horária, proporcionaram uma redução de 6,25% por mês para as empresas. Essa variação constante talvez signifique que os contratos nessa categoria duraram até o final do ano e que a economia ainda não retornou totalmente à normalidade. Já nos contratos com maiores reduções, os investimentos do programa foram se reduzindo gradativamente, a cada três meses, à proporção que as medidas de isolamento foram sendo flexibilizadas e as empresas foram criando formas alternativas de trabalho. No caso dos contratos com redução de 70% da carga horária, a redução foi a mesma que a suspensão total ao longo de todo período analisado.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e Renda se mostrou um meio de redução de custos com trabalho para as empresas, diante da eminente queda no nível de utilização da capacidade instalada. Na Bahia, ele permitiu mais de 1 milhão de contratos, os quais envolveram 492 mil trabalhadores e mais de 87 mil empregadores. O acordo intermitente demonstrou ser uma política com baixa aceitação por parte das empresas. A suspensão de contrato, por outro lado, foi a modalidade com maior adesão, seguida dos acordos com redução de 70%, 50% e 25% da carga horária. Cabe destacar que a dependência das empresas ao PEMER no Estado foi mais significativa que no Brasil e menos que a Região Nordeste.

Sobre a caracterização dos acordos na Bahia, a maioria dos trabalhadores que participaram do programa foram do sexo feminino e com idade entre 30 e 39 anos. A adesão

das empresas baianas foi muito intensa no primeiro mês do programa, em abril, e em julho, quando houve a extensão do prazo para os acordos de suspensão. A partir de agosto, as adesões ao PEMER arrefeceram gradativamente, com uma recuperação mais expressiva da atividade econômica no Estado.

A participação baiana ao PEMER foi capitaneada pelo setor de serviços, com destaque para o comércio. Perpassando esse fato, seis municípios que tiveram maior adesão ao Programa estão entre os dez primeiros lugares do *ranking* de participação no valor agregado do setor de serviços no Estado: Salvador, Feira de Santana, Lauro de Freitas, Camaçari, Vitória da Conquista e Itabuna. Outros municípios que tiveram números expressivos na adesão ao PEMER foram Porto Seguro, Jequié, Alagoinhas e Ilhéus. Já a administração pública, defesa e seguridade social, bem como a agropecuária, foram os setores menos afetados pela pandemia.

Sobre os rendimentos, nota-se que, que todos os trabalhadores que participaram do PEMER tiveram perdas dos rendimentos e que, quanto maior a faixa salarial e a redução da carga horária, maior a redução salarial. Nesse contexto, os mais prejudicados pela taxa de reposição salarial foram trabalhadores de micro e pequenas empresas e que tiveram suspensão total dos contratos. No acumulado de abril a dezembro de 2020, estima-se que as empresas baianas deixaram de pagar quase R$276 milhões em salários devido aos acordos firmados por meio do PEMER.

O PEMER, portanto, foi de suma importância para a manutenção dos empregos na Bahia, principalmente do comércio, que se constitui como atividade econômica principal. Contudo, o Programa acabou por beneficiar mais as empresas do que os empregados, sendo que estes tiveram perdas em seus rendimentos enquanto àquelas, poucas contrapartidas foram exigidas. A dificuldade encontrada para a elaboração do presente esboço foi a ausência de dados disponíveis sobre a duração dos acordos e os recursos financeiros investidos no Programa, o que pode ter subestimado ou superestimado os dados. Junta-se a isso o fato de que não existem informações sobre o mercado de trabalho informal. Dessa forma, sugere-se que trabalhos futuros abordem essas nuances, os impactos do programa em 2021, bem como o efeito econômico dessa política fiscal no longo prazo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Decreto Legislativo nº 6, de 2020. Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº

93, de 18 de março de 2020. **Planalto.gov**, Brasilia, 2020. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/DLG6-2020.htm>. Acesso em: 21 jun. 2021.

_____. Lei 14.020 de 06 de julho de 2020. Institui o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda; dispõe sobre medidas complementares para enfrentamento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, de que trata a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020; altera as Leis nos 8.213, de 24 de julho de 1991, 10.101, de 19 de dezembro de 2000, 12.546, de 14 de dezembro de 2011, 10.865, de 30 de abril de 2004, e 8.177, de 1º de março de 1991; e dá outras providências. **Planalto.gov**, Brasilia, 2020. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Lei/L14020.htm>. Acesso em: 21 jun. 2021.

_____. Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017.Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis n º 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho.**Planalto.gov**, Brasilia, 2017. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13467.htm>. Acesso em: 21 jun. 2021.

_____. Ministério da Economia. **Governo Central tem déficit primário de R$ 743,1 bilhões em 2020**. Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2021/janeiro/governo-central-tem-deficit-primario-de-r-743-1-bilhoes-em-2020>. Acesso em: 23 jul. 2021.

CESIT – Centro de Estudos Sindicais e Economia do Trabalho. **Emprego, trabalho e renda para garantir o direito à vida**, 2020. Disponível em: www.cesit.net.br/wp-content/uploads/2020/04/Versa%cc%83o.final_.pdf. Acesso em: 14 out. 2020.

DIEESE – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. **A Economia Baiana nos anos 2000**: uma análise das Condições do Mercado de Trabalho Formal na Bahia. Salvador, 137 p. 2013.

FGV – Faculdade Getúlio Vargas. **Nível de utilização da capacidade instalada**, 2020. Disponível em: https://portalibre.fgv.br/noticias/nivel-de-utilizacao-da-capacidade-instalada-melhora-em-maio-mas-ainda-e-baixo. Acesso em: 10 abr. 2021

GUERRA, O. Bahia: liderança econômica regional e desigualdade social. **Bahia análise & dados**. Salvador, v.27, n.2, p.55-85, 1996.

HEINEN, V.L. Balanço do programa emergencial de manutenção do emprego e da renda em Santa Catarina. **Revista NECAT**, Florianópolis, n.18, p.38-58, jul.-dez. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Contas nacionais trimestrais**. Rio de Janeiro, 2021. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com_mediaibge/arquivos/218e3ba211b420d0d5c1fd321b36bbc2.pdf>. Acesso em: 23 jul. 2021.

KALED, G.S.P.D. Contrato de trabalho intermitente. **Revista Percurso**, Curitiba, v.1, n.28, p.39-55, 2019.

MADEIRA, L.; PAPI, L.; GELISKI, L.; ROSA, T. **Os estudos de políticas públicas em tempos de pandemia**. Abril de 2020. Disponível em: <http://dados.iesp.uerj.br/os-estudos-de-politicas-publicas-em-tempos-de-pandemia/#_ftn13>. Acesso em: 27 jul. 2021.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Benefício Emergencial – BEm**. 2021. Disponível em: https://bit.ly/2PRjnLU. Acesso em: 06 abr. 2021.

PNAD COVID-19 – **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Covid-19** [IBGE]. 2021. Disponível em: covid19.ibge.gov.br/pnad-covid/. Acesso em: 31 abr. 2021.

PNADC/T **– Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Trimestral** [IBGE]. 2021. Disponível em: sidra.ibge.gov.br/pesquisa/pnadct/tabelas. Acesso em: 15 mai. 2021

RAIS – Relação Anual de Informações Sociais. **Programa de disseminação das estatísticas do trabalho**, 2020. Disponível em: http://pdet.mte.gov.br. Acesso em: 20 mai. 2021.

_____. **Sumário executivo Rais ano-base 2019**. Outubro de 2020. Disponível em: <http://pdet.mte.gov.br>. Acesso em: 20 mai. 2021.

SANTOS, G. F.; RIBEIRO, L.C.S; SOUSA, K.B.; CARVALHO, J. A.; VIEIRA, R.E.P. análise da trajetória tendencial e choques de investimento em equilíbrio geral dinâmico para o estado da Bahia. **Rev. Econ. NE**, Fortaleza, v. 50, n. 2, p. 183-203, abr./jun., 2019.

SECCHI, L. **Análise de políticas públicas**: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções. São Paulo: Cegage Learning, 2016. 238p.

SEI – Superintendência de Estudos Sociais e Econômicos da Bahia. **Boletim de conjuntura mercado de trabalho 3º trimestre de 2020**. Salvador, 19 p. 2021.

SOUZA, C. Estado da arte em políticas públicas, in HOCHMAN, Gilberto, ARRETCHE, Marta Teresa da Silva, MARQUES, Eduardo Cesar (org.) **Políticas públicas no Brasil**, Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2003.

SOUZA FILHO, J.F.; SILVA, K. C. M.; FONSECA, E. S.; CAIRES, F. O. C.. Análise setorial da produtividade do fator trabalho na Bahia a partir dos anos 2000. **Revista Politica e Planejamento Regional**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 3, p. 324-342, set./dez. 2019.

TOMAZELLI, I; FERNANDES, A. **Programas de transferência de renda são adotados por 30 países para proteger população e pandemia**, 2020. Disponível em: <https://www.terra.com.br/economia/programas-de-transferencia-de-renda-sao-adotados-por-30-paises-para-proteger-populacao-de-pandemia,1f5fae12bfd649ba4b955383861826e9h1dxcse6.html>. Acesso em: 26 jul. 2021.

POLÍTICAS PÚBLICAS DE ENFRENTAMENTO À CRISE DA COVID-19: uma análise do programa estado solidário do governo do estado da Bahia

GT 1. O contexto das políticas públicas

Adive Cardoso Ferreira Júnior[1]
Aniram Lins Cavalcante[2]
Gustavo Joaquim Lisboa[3]
Luysa Rocha Guimarães[4]

RESUMO

Em 2019, o Covid-19, vírus de alta transmissão, originário da cidade de Wuhan, China, se disseminou pelo mundo, razão pela qual fora declarada pandemia global. Tal realidade impactou econômica e socialmente em diversos países, notadamente no Brasil, por consequência, necessitou-se criar e implementar novas políticas públicas para o enfrentamento dessa crise pandêmica. No estado da Bahia, estratégias e ações estatais foram desenvolvidas para reduzir esses impactos em áreas e serviços relevantes. Nesse sentido, este trabalho analisa as políticas públicas integrantes do Programa Estado Solidário, lançado pelo Estado da Bahia em 2021, como forma de combate aos problemas públicos surgidos em decorrência da Covid-19. Inicialmente, o artigo contextualizou o Programa, demonstrando as linhas existentes e políticas públicas a serem implementadas. Após, procedeu-se a análise, de modo *ex ante*, de três linhas de políticas públicas apresentadas no Programa: educação, tributação e gratuidade no consumo de água e saneamento, tomando por base metodológica o Guia prático de Análise *Ex Ante* para avaliação de Políticas Públicas, que aborda tópicos a serem respondidos em tal estudo, selecionando-se alguns dos tópicos do referido Guia, respondendo-os por meio de subtópicos no artigo. Por fim, pôde-se compreender que o programa do governo do estado da Bahia terá potencial efetividade nos objetivos a que se propôs, sobretudo no combate a alguns dos problemas públicos oriundos da pandemia da Covid-19 na área da educação, tributação e acesso ao consumo de água. Entretanto, demonstra-se a necessidade de outros meios para se ter um maior alcance ao público-alvo.

Palavras-chave: Avaliação de políticas públicas. Covid-19. Educação. Tributos. Água e Esgoto.

1. INTRODUÇÃO

[1] Discente do Mestrado em Economia Regional e Políticas Públicas pela Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC), Ilhéus-BA, Brasil. E-mail: acferreira1@uesc.br
[2] Doutora em Desenvolvimento e Meio Ambiente pela Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC), Ilhéus-BA, Brasil. E-mail: alcavalcante2@uesc.br
[3] Doutor em Ciências, Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Rio de Janeiro – RJ, Brasil. E-mail: gustavo_lisboa@uesc.br
[4] Discente do Mestrado em Economia Regional e Políticas Públicas pela Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC), Ilhéus-BA, Brasil. E-mail: lrguimaraee@uesc.br

Em dezembro de 2019, surgiu uma doença, até então desconhecida pelos estudiosos: a COVID-19. No dia 11 de março de 2020, a Organização Mundial da Saúde – OMS declarou estado de pandemia relativo à doença. Em razão disso, diversos países fecharam fronteiras, comércio e sistemas de transporte, o que ocasionou risco problemas públicos, como empobrecimento da população e abandono escolar.

Objetivando mitigar tais problemas, agentes públicos buscaram políticas públicas para o enfrentamento da crise surgida em razão da Covid-19. No mesmo caminho, em março de 2021, o estado da Bahia, lançou o Programa Estado Solidário, contendo políticas públicas de enfrentamento à Covid-19.

Assim, a pesquisa tem como objetivo geral, analisar, de modo *ex ante*, o Programa Estado Solidário, discorrendo sobre alguns dos setores por ele abordados, bem como sobre as políticas efetivas que foram alvitradas.

Especificamente, pretende-se contextualizar o Programa Estado Solidário; analisar as linhas de educação, tributação e consumo de água e esgoto da política pública, bem como analisar a viabilidade do Programa. Tais linhas foram escolhidas em razão dos efeitos socioeconômicos nesses setores no estado baiano advindos da pandemia do novo coronavírus.

O estudo será de grande valia para a sociedade e para a comunidade acadêmica, uma vez que realizará uma análise inédita do programa lançado pelo governo do estado, bem como discorrerá acerca dos meios disponíveis para expandir o seu alcance e democratizar o seu acesso ao público-alvo

2. DESENVOLVIMENTO

2.1. METODOLOGIA

A metodologia consistirá em uma pesquisa de natureza aplicada, com objetivo exploratório e abordagem mista, analisando dados disponibilizados pelos órgãos públicos, obras da literatura e trabalhos científicos, no período de 2008 a 2021.

Para tanto, buscou-se a compreensão acerca das etapas do ciclo de políticas pública, notadamente a etapa de avaliação. Com isso, utilizou-se da obra "Avaliação de Políticas Públicas: Guia prático de Análise *Ex Ante",* lançada pelo Governo Federal em 2018. Tal obra, fornece um checklist com trinta e quatro questionamentos possíveis de serem respondidos em uma avaliação *Ex ante*, dos quais foram selecionados oito que guardam pertinência temática

com o programa ora analisado.

Além disso, em que pese o Programa Estado Solidário trazer quatro linhas de políticas públicas: área da educação, área tributária, de concessão de microcrédito e na área de água e esgoto, o estudo trabalhará apenas com três dessas linhas: área da educação, área tributária, área de água e esgoto.

2.2. RESULTADOS E DISCUSSÃO

2.2.1. Contextualização do Programa estado solidário

O Programa Estado Solidário, lançado pelo estado da Bahia, é um pacote de medidas que dispõe de políticas públicas para o suporte dos setores mais afetados pela pandemia, como educação, tributos, água e esgoto, microcrédito, pesquisa e inovação, trabalho e emprego.

Na área da Educação, são previstas medidas de apoio direto e ações de apoio social às famílias dos estudantes (Quadro 1). Inicialmente, instituiu-se o Programa Bolsa Presença na Rede Pública Estadual de Ensino, o qual tem o objetivo de estimular a permanência nas escolas dos alunos em condição de vulnerabilidade socioeconômica.

Para tanto, o programa disponibilizará bolsa mensal no valor de R$ 150,00, pelo período de até 06 meses, para cerca de 292.987 alunos matriculados na Rede estadual de Ensino e integrantes das faixas de pobreza e extrema pobreza.

Quadro 1 – Linhas da área de educação no Programa estado solidário e orçamento destinado

	Destinatários	**Finalidade**	**Orçamento destinado**
Bolsa-Presença	Alunos da rede estadual de ensino cadastrados nas faixas de pobreza e extrema pobreza	Concessão de bolsa de R$ 150,00 para garantir presença mínima de 85% de frequência	R$ 263.688.300,00
Vale-Alimentação estudantil	Alunos da rede estadual de ensino	Concessão de crédito de R$ 55,00 para reforçar a alimentação dos alunos	R$ 132.000.000,00
Mais estudo	Estudantes da rede estadual de ensino com média igual ou superior a 8,0	Concessão de bolsa de R$ 100,00 para a atuação em monitoria de algumas disciplinas	R$ 46.800.000,00
Educar para trabalhar	Estudantes já matriculados em cursos	Concessão de duzentas mil vagas em quarenta e	Não encontrado

	técnicos ou Ensino Médio	quatro cursos de qualificação profissional	

Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados do Governo do Estado da Bahia

Para a participação do programa, o aluno deverá cumprir com requisitos, como a frequência escolar de no mínimo 75%, participação ativa do aluno nas atividades pedagógicas e avaliações de aprendizagem, participação da família do aluno nas atividades escolares dirigidas aos responsáveis.

Outra política educacional é o Projeto Vale Alimentação Estudantil – PVAE, um benefício complementar destinado a ações de transferência de renda aos estudantes da Rede Pública Estadual de Ensino. Tal benefício consubstancia-se no crédito de R$ 55,00 destinado ao reforço da alimentação dos alunos regularmente matriculados na rede estadual.

O Programa Mais Estudo objetiva ofertar bolsas de monitoria no valor de R$ 100,00, até o final de 2021, a cerca de 52 mil alunos das Escolas da Rede Pública Estadual de Ensino, estimulando a promoção do acesso e reforço de aprendizagem. Para tanto, serão selecionados dois monitores para cada turma dentre alunos do Ensino Médio, da Educação Profissional.

A escola da Rede Estadual de Ensino, após se inscrever no Programa Mais Estudo, deverá constituir uma comissão de seleção dos monitores e organizar a forma de distribuição dos grupos de estudo para cada turma, sob a responsabilidade do estudante monitor. O bom desempenho acadêmico e a regular frequência escolar do aluno são condições obrigatórias para a concessão da bolsa de monitoria.

O Programa Educar para Trabalhar, por sua vez, busca a qualificação profissional e elevação da escolaridade dos alunos e egressos da Rede Estadual de Ensino. Para a composição do currículo profissional dos discentes serão ofertadas 200 mil novas vagas para 44 cursos online gratuitos de qualificação profissional, envolvendo parcerias com empresas do Terceiro Setor.

Quanto à linha tributária, o Programa promoveu ações afirmativas na forma de arrecadação do IPVA e do ICMS, em auxílio aos contribuintes atuantes em serviços essenciais, conforme Quadro 2. Uma das medidas previstas, é a Prorrogação do Prazo de Pagamento do IPVA por dois anos. Tal previsão indica que o prazo para pagamento referente ao exercício de 2020 será estendido para julho de 2022, em cota única, ou em três parcelas. Em relação ao exercício de 2021, haverá prorrogação para de julho de 2023, em cota única, ou, também, em três parcelas.

Outra medida necessária para a manutenção das empresas, consiste na prorrogação do pagamento do ICMS para o mês de agosto de 2021 dos valores devidos nos meses de março e abril pelas microempresas e empresas de pequeno porte optantes pelo Simples Nacional e Microempreendedores Individuais - MEI.

O recolhimento da arrecadação desse imposto será parcelado em duas vezes, em julho e agosto de 2021, relativo ao período de apuração de março de 2021; em setembro e outubro de 2021, relativo ao período de apuração de abril de 2021, em novembro e dezembro de 2021, relativo ao período de apuração de maio de 2021.

Considerando que a água é um direito universal e primordial para a prevenção do contágio do Coronavírus e manutenção da higiene, o Programa, como forma de auxílio ao enfrentamento da crise pandêmica, destinou recursos para pagamento das faturas residenciais de água de consumidores de baixa renda, beneficiários de tarifa social. Tal medida será destinada a 860 mil clientes da Empresa Baiana de Águas e Saneamento (Embasa) que possuam Cadastro Social e consumo de até 25m³ de água por mês. O governo será responsável pelo pagamento de três faturas residenciais mensais de cada consumidor.

Quadro 2 – Linhas das áreas tributária e concessão de gratuidade nas contas de água e saneamento

	Destinatários	**Finalidade**	**Orçamento destinado**
Benefício do ICMS	60 mil empresas varejistas situadas em municípios que foram atingidos por medidas de restrição de circulação de pessoas e fechamento de comércio não essencial.	Prorrogar o pagamento do tributo referente aos meses de março e abril para agosto de 2021.	Sem destinação de verbas públicas por se tratar de prorrogação.
Benefício do IPVA	Proprietários de veículos de transporte escolar, de autoescolas e turísticos.	Prorrogar por dois anos o pagamento do tributo referente aos anos de 2020 e 2021.	Sem destinação de verbas públicas por se tratar de prorrogação.
Água e esgoto	860 mil baianos clientes da Embasa com Cadastro Social e consumo mensal de até 25m³.	Pagamento, por três meses, das contas de água e esgoto dos destinatários da política pública.	R$ 17.000.000,00

Fonte: Elaboração dos autores com base em dados do Governo do Estado da Bahia

Diante dessas inovações trazidas pelo Programa Estado Solidário, busca-se um aprimoramento das políticas públicas implementadas para o enfrentamento da pandemia da Covid-19 e atenuação dos seus efeitos.

2.2.2. Análise das linhas de educação, tributação e consumo de água e esgoto da política

Conde (2020) aduz que é imperiosa a necessidade de que se realize um diagnóstico adequado de uma política pública para que se saiba sua real efetividade.

Sendo assim, Rua (2013) demonstra que a importância da avaliação das políticas públicas surge da necessidade de que sejam feitas as análises de custos bem como as vantagens e desvantagens na implementação de dada *policy*. Isso ocorre em virtude da priorização de políticas com foco em resultados, assumindo, então, uma classe de instrumento estratégico para a administração pública.

No entanto, analisar políticas públicas é uma tarefa que por si só já se demonstra complexa. Fazê-lo de modo *ex ante*, quando a política sequer foi implantada na prática, ou ao menos não foi completamente implementada, ou ainda não chegou aos seus destinatários, torna-se algo ainda mais difícil, uma vez que não é possível averiguar a real efetividade prática e os resultados obtidos com ela, mas, tão somente, potenciais resultados que ela poderá gerar.

Segundo Rua (2013), a avaliação *ex ante* de uma política pública versa sobre uma expectativa de eficiência e impacto da *policy* como interveniente em um problema público, consistindo em uma matriz de custos que são esperados na implementação da política.

De tal maneira, buscando viabilizar a análise *ex ante* de políticas públicas, no ano de 2018, o Governo Federal lançou a obra "Avaliação de Políticas Públicas: Guia prático de Análise *Ex Ante"*, sendo resultado de profundas discussões coordenadas pela Casa Civil da Presidência da República com o Ministério da Fazenda, Ministério da Transparência e Controladoria-Geral, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA.

De acordo com próprio guia, o objetivo é "fortalecer a disseminação das práticas de avaliação de políticas públicas nos ministérios, órgãos, fundos e demais entidades do Poder Executivo federal" (BRASIL, 2018, p.4).

Dentro de um modelo de análise apresentado pelo guia, no capítulo um, há um checklist

de perguntas a serem respondidas para a realização da análise *ex ante* da política pública. A presente seção será destinada a responder algumas dessas perguntas, buscando analisar o Programa Estado Solidário.

2.2.2.1 Resultados e impactos esperados para a sociedade

Inicialmente, abordando a linha da educação, o principal resultado esperado é a mitigação do abandono escolar. De acordo com dados da Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios – PNAD (2020), em outubro de 2020, no Brasil, cerca de um milhão e trezentos e oitenta mil estudantes, dentre seis a dezessete anos (3,8%), não frequentava a escola, seja de modo presencial, seja de modo remoto. Comparando-se com a pesquisa do ano anterior para o mesmo período, houve um aumento do abandono escolar, eis que a média nacional para o ano de 2019 foi de 2%.

Outrossim, o relatório de enfrentamento da cultura do fracasso escolar lançado pela Unicef (2020) demonstra que além dos alunos citados anteriormente, cerca de quatro milhões e cem mil afirmaram que frequentavam a escola, mas não tiveram acesso a nenhuma atividade, não tendo, portanto, acesso à educação no ano de 2020. Essa queda do acesso à escola fez o país regredir ao patamar do início dos anos 2000.

No estado da Bahia, o estudo feito pela Unicef em parceria com o Cenpec Educação denominado de "Cenário da Exclusão Escolar no Brasil – um alerta sobre os impactos da pandemia da Covid-19 na educação" demonstrou que cerca de 844 mil crianças e adolescentes não tiveram acesso à educação (30,7%).

Essa falta de acesso somada com a queda na renda média familiar tende a fazer com que os estudantes tomem o caminho inverso do que se estava adotando até então no país. Tal abandono decorreu da necessidade de entrar mais cedo no mercado de trabalho, com o intuito de ajudar na complementação da renda familiar.

O Programa Estado Solidário, na linha da educação, é composto de quatro ações: bolsa presença; vale-alimentação estudantil; mais estudo e educar para trabalhar. Espera-se com isso que haja um incentivo para a manutenção dos jovens nas escolas, por meio de benefícios financeiros ao aluno e sua família, bem como oferta de cursos gratuitos de qualificação profissional, evitando-se, assim, o abandono escolar causado pela pandemia da Covid-19. O diagnóstico inicial dessas ações conta com uma viabilidade prática, uma vez que fora disponibilizado pela Secretaria da Educação do Estado, por meio de sítio da internet, um link

para consulta sobre o direito à Bolsa Presença, além do aplicativo "Meu CadÚnico", sendo fornecido também um número telefônico para aqueles que não possuem acesso à internet. Além disso, o crédito dos benefícios do Bolsa Presença e do Vale-alimentação foram efetuados no mês de julho de 2021, demonstrando a viabilidade financeira estatal em relação a essa área do programa. No que tange à assiduidade da frequência escolar, verifica-se a necessidade de uma atuação conjunta dos atores estatais, dos estudantes e de seus familiares, para que seja viável a manutenção dos auxílios, podendo variar a restrição das medidas em cada região. Em relação à ação "Educar para Trabalhar", observou-se que as inscrições para os estudantes baianos concorrerem às 200 mil vagas em 44 cursos gratuitos de qualificação profissional à distância se deram em abril de 2021, com início das aulas remotas no mês de julho do mesmo ano.

Quanto à linha de tributação, pontuou-se benefícios correspondentes a dois tributos: adiamento e parcelamento do pagamento do IPVA; prorrogação do ICMS. Em que pese tais medidas façam referência a dois dos tributos de maior arrecadação estadual, o adiamento, parcelamento e prorrogação do pagamento são dirigidos aos trabalhadores mais afetados pela economia, como os que não fornecem serviços essenciais, não abrangendo as empresas que mantiveram seus lucros constantes nesse período.

Com a suspensão das atividades presenciais das escolas e faculdades, diversas atividades remuneratórias sofreram prejuízos financeiros, dentre elas a de transporte escolar, pois, uma vez que os alunos não estão tendo aulas no ambiente escolar físico, não utilizam tal transporte. Ainda no âmbito de transporte e veículo, outras atividades que enfrentaram fortemente os impactos causados pela pandemia da Covid-19 foram o transporte turístico e as autoescolas.

A Constituição Federal regula que compete aos estados e ao distrito federal a cobrança do IPVA, que é um imposto sobre a propriedade, ou seja, independe de lucros decorrentes de alguma atividade, sendo cobrado pela mera propriedade. No entanto, algumas propriedades de veículos automotores, como as abrangidas pelo Programa estado solidário têm como finalidade uma atividade profissional. O pagamento do tributo sem o desempenho da atividade profissional desencadearia um prejuízo financeiro e a impossibilidade do desempenho dessa atividade, uma vez que esse fato, somado com os custos que ainda ocorreriam, poderia provocar o encerramento prematuro do exercício da profissão e a venda desses veículos. Assim, a prorrogação do pagamento do IPVA para os beneficiários do Programa, somada com o parcelamento do tributo, trarão como resultados a possibilidade de manutenção de empregos e empresas do ramo.

Ainda na linha de tributos, conforme explanado anteriormente, o programa trará o benefício de prorrogação da cobrança do ICMS para cerca de 70 mil empresas varejistas, correspondentes aos meses de março e abril.

De acordo com a Fecomércio – BA, no ano de 2020, o comércio baiano perdeu cerca R$ 7.359.812.000,00 em comparação com o ano de 2019, apresentando uma queda de 6,7%, ocasionando o pior ano da série histórica iniciada em 2011.

Segundo dados do IBGE, de março a junho de 2020, as vendas do comércio no estado da Bahia apresentaram uma queda de 13,6%. Em comparação com o mesmo período no ano de 2019, a queda foi de 12,6%, correspondendo à segunda maior queda no Brasil. Levando em consideração todo o primeiro semestre do ano de 2020, o recuo foi de 11,3%.

Além disso, o agravamento da pandemia no ano de 2021, somado com a queda na renda média familiar e perda de empregos pelo estado, potencializada pelo fechamento de empresas e fábricas, a exemplo da Ford, na cidade de Camaçari, além de adoção de medidas restritivas no estado, como toque de recolher e fechamento das atividades tidas como não essenciais, provocaram potenciais riscos econômicos aos comércios varejistas. Em virtude disso, a prorrogação do pagamento do ICMS dos meses de março e abril para cerca de 70 mil empresas varejistas no estado da Bahia tem como consequência maiores incentivos para a manutenção dessas empresas.

Assim, a alteração desses aspectos tributários mostra-se viável para os determinados contribuintes baianos, além de ser potencialmente efetivo, uma vez que é uma política pública já implementada em relação a alguns tributos federais durante o período pandêmico.

Por fim, uma outra linha abordada no estudo do Programa é a de concessão de gratuidade na conta de água e esgoto para cerca de oitocentos e sessenta mil baianos de baixa renda.

A Política Nacional de Recursos Hídricos – PNRH, regula que o objetivo da cobrança pela utilização da água é que ela seja reconhecida como um bem econômico. Nesse sentido, Barros e Amim (2008) escrevem que a cobrança pela utilização da água é algo que se faz necessário atualmente, para que ela seja vista como um bem econômico, possa receber valor, sendo considerada uma commodity. Entretanto, o PNRH, trata que um dos seus objetivos é assegurar à atual e futuras gerações a necessária disponibilidade de água, bem essencial à vida e à garantia da dignidade da pessoa humana.

Com a queda da renda familiar mensal média motivada pela pandemia da Covid-19, o acesso a água potável de qualidade tornou-se algo preocupante, uma vez que, como bem econômico, tal acesso ocorre mediante pagamento pelo consumo. A gratuidade, portanto, visa

garantir um dos objetivos do PNRH, bem como a dignidade da pessoa humana, pois assegura o acesso a um bem essencial à vida.

De tal modo, a gratuidade na conta de água para cerca de 860 mil baianos pelo período de três meses garantirá não só o acesso à água, mas também que o recurso financeiro que seria dispendido para o pagamento da conta possa ser usado para outros fins destinados à manutenção da família.

2.2.2.2. Relação existente entre a causa do problema, as ações propostas e os resultados esperados

Como demonstrado, o abandono escolar tem se tornado realidade no curso da pandemia da Covid-19, seja pela falta de acesso, seja pela necessidade de as crianças entrarem no mercado de trabalho com o intuito de incrementar a renda familiar.

De tal maneira, os projetos trazidos pelo Programa Estado Solidário na linha da educação tendem a mitigar o problema público do abandono escolar causado pelas questões acima delineadas.

Ao aluno que mantiver uma presença regular na escola será pago o valor de R$ 150,00 a título de Bolsa Presença; receberá vale-alimentação no valor de R$ 55,00 o aluno que estiver regularmente matriculado na rede estadual de ensino; o aluno poderá receber uma bolsa de R$ 100,00 para atuar como monitor, podendo totalizar benefícios de até R$ 305,00. Tais benefícios auxiliam no incremento na renda familiar, evitando-se, assim, o abandono escolar.

Na linha de tributos, quanto ao IPVA, o problema público surge em razão da impossibilidade de alguns profissionais de transporte poderem exercer regularmente o trabalho remuneratório, seja por falta de aulas presenciais (transporte escolar); por decréscimo no turismo (transporte de turismo) ou por fechamento de serviços não essenciais (autoescolas). Assim, para evitar que esses profissionais parem permanentemente de exercer as funções, a prorrogação do pagamento do tributo, aliada ao parcelamento, diminuirá o impacto pelo tempo sem o exercício do trabalho ou em condições aquém do ideal.

Em relação ao ICMS, o problema público surge em razão da queda da movimentação no comércio varejista causada pela pandemia aliada pelas medidas restritivas, como o toque de recolher e fechamento de comércio não essencial. De tal maneira, a prorrogação do pagamento do tributo poderá trazer como resultado a manutenção das empresas varejistas, bem como dos empregos fornecidos por elas.

Quanto à gratuidade na conta de água, o embaraço público origina-se pela queda na renda familiar, ocasionada, também, pela pandemia da Covid-19. Conceder a gratuidade por um certo período faz com que seja garantido o acesso a um bem essencial à existência da vida e da dignidade da pessoa humana.

2.2.2.3. Políticas públicas semelhantes já implantadas no brasil

Desde o advento da pandemia da Covid-19 no Brasil, os gestores públicos têm buscado mitigar os problemas surgidos por meio do desenvolvimento e implantação de políticas públicas.

A presente subseção será destinada a demonstrar algumas políticas públicas que se assemelham a algumas linhas do Programa Estado Solidário.

Dentro da linha educacional, a Escola Nacional de Administração Pública – ENAP lançou o projeto denominado de "SuperaCovid", por meio do qual se buscará a mitigação dos impactos trazidos pela pandemia da Covid-19. O projeto atuará em diversas frentes, abrindo chamada de projetos para construir possíveis soluções ao problema público vigente

Dentro do projeto SuperaCovid, na linha de apoio à educação, a ENAP celebrou parceria com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE para a adoção de políticas que visam traçar estratégias de monitoramento do setor educacional do país no curso da pandemia da Covid-19. Para tanto, o monitoramento fará um estudo acerca da necessidade de transporte dos alunos, quantidade de refeições diárias, precisão de livros físicos, entre outros fatores, a fim de diminuir o abandono escolar.

Em 2020, o Ministério da Educação – MEC, visando dirimir o abandono escolar, publicou a portaria n° 343/2020, que permitiu a substituição das aulas presenciais por aulas transmitidas por meios digitais, enquanto durar a situação pandêmica no país. Entretanto, o acesso à internet no país ainda é desigual.

De acordo com dados do IBGE (2019), apenas 55,6% dos domicílios brasileiros possuem conexão à internet, o que faz com que a substituição de aulas presenciais por aulas remotas não seja de todo efetiva. Visando solucionar tal problema e garantir o acesso à educação, o MEC instituiu o Programa Educação Conectada, que objetiva garantir conexão à internet a 100% dos alunos da educação básica.

Outra política pública que se assemelha ao Programa Estado Solidário na linha da educação, foi a Lei federal n° 13.987/20, que garantiu a distribuição de gêneros alimentícios do

Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) aos responsáveis dos estudantes das escolas públicas e da educação básica.

Quanto à linha tributária, a União também implementou políticas públicas para o enfrentamento dos problemas públicos agravados pela situação pandêmica da Covid-19, como a portaria n° 139/20 do Ministério da Economia prorrogou o prazo para recolhimento de tributos federais, sem cobrança de juros. Além disso, o governo federal reduziu a zero as alíquotas do Imposto sobre Operações Financeiras – IOF, englobando todas as operações de crédito, independente da finalidade, com o intuito de facilitar o acesso a créditos.

Ainda dentro da linha tributária, a Receita Federal e o Comitê Gestor do Simples Nacional prorrogaram os prazos para pagamentos de tributos federais, estaduais e municipais que tenham relação com o Simples Nacional, por meio da resolução CGSN n° 158/21.

Essas medidas permitiram e irão permitir que os contribuintes possam ter um melhor planejamento financeiro para o adimplemento das obrigações fiscais, bem como consigam se manter nas atividades profissionais.

Quanto à linha de isenção do pagamento da conta de consumo de água, entes federativos adotaram projetos semelhantes ao Programa Estado Solidário. A título de exemplo, o estado do Ceará isentou cerca de 379 mil famílias cearenses do pagamento da conta de consumo de água, tendo prorrogado o benefício por meio da Lei n° 17.412/21.

2.2.2.4. Agentes públicos e privados envolvidos no programa e suas atuações

De acordo com Rua (2013), os agentes envolvidos em uma Política Pública são aqueles que serão afetados pelas tomadas de decisões e ações, sendo também, de atores das políticas públicas. Diversos são os agentes políticos, variando de acordo com a espécie de política pública a ser adotada, demonstrando lógicas próprias de comportamento.

Secchi (2013) aborda que os atores podem se dividir entre governamentais e não governamentais. O primeiro grupo seria composto basicamente pelos policymakers, a exemplo de políticos, burocratas, juízes. O segundo grupo seria composto por policymakers, a exemplo de grupos de interesse, organizações do terceiro setor, mas também de policytakers, que são os destinatários das políticas públicas.

O Programa analisado neste trabalho não diverge da concepção clássica de agentes envolvidos na Política Pública, sendo também composto por policymakers e policytakers.

Na linha da educação, o valor da Bolsa Presença será pago pelo estado da Bahia

(policymaker) e recebido por 293.877 alunos da rede estadual, que façam parte das faixas de pobreza e extrema pobreza (policytakers). Além disso, as famílias dos alunos desempenharão um papel importante na garantia de que o estudante mantenha frequência mínima de 75% nas aulas e participação nas demais atividades acadêmicas.

Haverá o acompanhamento dos alunos pelo professor, pelos monitores do Programa Mais Estudo, líderes de classe e por estudantes universitários que atuarão de modo voluntário. O estado da Bahia arcará com o pagamento do Vale-alimentação Estudantil, tendo os estudantes da rede estadual como beneficiários.

O Programa Mais Estudo terá atuação do estado da Bahia no pagamento mensal da bolsa e de estudantes atuando como monitores das disciplinas, além de desempenharem diretamente o acompanhamento das atividades dos beneficiários do Bolsa Presença.

Já o Programa Educar Para Trabalhar terá a atuação de organizações do terceiro setor, como Senai, Senac e Senar, na oferta de cursos gratuitos de qualificação profissional destinados a estudantes já matriculados em cursos técnicos ou no Ensino Médio.

Na linha de concessão de benefícios tributários, em ambos os casos, o policymaker é o estado da Bahia, variando, tão somente, os policytakers. No caso da prorrogação e parcelamento do pagamento do IPVA, os destinatários da política são os proprietários de veículos de transporte escolar, turístico e de autoescolas. Por outro lado, no caso da prorrogação do pagamento do ICMS serão empresas varejistas que atuam nos municípios baianos que tiveram medidas restritivas de toque de recolher e fechamento das atividades tidas como não essenciais.

Quanto à linha de gratuidade da conta de água, três são os agentes envolvidos. Inicialmente, o estado da Bahia terá atuação como órgão pagador das contas de 860 mil baianos; a Embasa como órgão recebedor dos pagamentos; e os destinatários da política serão os clientes da Embasa com consumo mensal de até 25 m^3.

2.2.2.5. Processo de seleção dos beneficiários

Dentro do Programa, alguns beneficiários já foram previamente selecionados na formulação da política, a exemplo da Bolsa Presença e do Vale-Alimentação estudantil em que os alunos matriculados na rede estadual e com frequência escolar de no mínimo 75% são os destinatários.

No Programa Mais Estudo, apenas dois alunos por turma poderão atuar como monitor, necessitando, para tanto, ter média final igual ou superior a 8,0 no ano letivo anterior ou no

trimestre anterior à seleção na disciplina em que busca atuar como monitor. Ademais, é necessário que o candidato a monitor possua Cadastro de Pessoa Física – CPF, disponha de oito horas semanais e não atue em outra monitoria. Para tanto, a escola em que estiver matriculado deve aderir ao programa. No Programa Educar Para Trabalhar, em razão de haver o total de 200 mil vagas, as seleções foram realizadas no ano de 2021, por meio de sorteios eletrônicos.

O processo de seleção dos beneficiários do programa na área da educação, apesar de viável, pode ser falho e injusto em relação à efetividade e alcance, uma vez que necessita do suporte de diversos setores da sociedade, como a instituição escolar e a família do estudante, os quais devem fiscalizar a frequência escolar do aluno e a manutenção de boas notas nas disciplinas. Além disso, o sucesso de grande parte das ações pressupõe que o estudante possua acesso à internet e um ambiente saudável para morar, podendo excluir aqueles que não dispõem de tais comodidades.

Quanto à linha de tributação e gratuidade na conta de água, os beneficiários das políticas foram previamente especificados quando da formação da política pública, conforme tratado na subseção anterior.

2.2.6. Custos do programa

A estimativa de custos da política pública é etapa essencial para a compreensão da sua viabilidade. Para Ruas (2013), dentre as opções alcançáveis, serão escolhidas as que forem mais satisfatórias, levando-se em consideração os custos e os benefícios. Uma vez que as políticas públicas poderão representar custos, a racionalidade leva à escolha da alternativa em que os benefícios superem os custos esperados.

Como explicado em tópicos anteriores, o programa possui diversas linhas de políticas públicas. Em virtude disso, a presente subseção será limitada a analisar os custos do Programa Estado Solidário no que tange às linhas de educação, tributação e gratuidade de água e esgoto.

A Bolsa Presença será paga por seis meses a 292.987 alunos da rede pública estadual baiana nas faixas de pobreza e extrema pobreza, totalizando R$ 263.688.300,00.

O Vale-Alimentação Estudantil custará aos cofres públicos o valor de R$ 44.000.000,00, por três meses, totalizando R$ 132.000.000,00.

O Programa Mais Estudo consistirá em uma bolsa 52 mil alunos, durante o período de abril a dezembro de 2021, totalizando R$ 46.800.000,00.

As linhas de tributos não gerarão custos diretos aos cofres públicos, em virtude de

consistirem em prorrogações e parcelamentos apenas, não havendo isenções do IPVA ou do ICMS.

Por fim, a gratuidade na conta de água gerará um custo total de R$ 17.000.000,00.

Desse modo, as linhas de educação, tributos e gratuidade no acesso à água do Programa estado solidário terão um custo total aos cofres públicos de R$ 459.488.300,00, montante que, conforme estudos iniciais e análise *ex ante*, será satisfatório para a implementação de todas as políticas públicas almejadas.

2.2.2.7. Priorização do programa e potenciais oposições à sua implementação

Dados trazidos neste trabalho demonstraram a gravidade dos problemas públicos que as linhas abordadas neste trabalho do Programa analisado buscam mitigar: abandono escolar crescente; perda de postos de trabalho; fechamento de comércios em cidades baianas assoladas pelas medidas protetivas; acesso à água e esgoto.

Uma vez que hoje a missão central dos gestores públicos é desenvolver e implementar políticas públicas efetivas para combater os mais diversos problemas públicos trazidos pela pandemia da Covid-19, torna-se imperioso tratá-las com prioridade, a fim de que seja possível avaliar a real efetividade e a viabilidade ou não da manutenção da política.

Entretanto, o Programa trará impactos aos cofres públicos de mais de um bilhão de reais. A utilização de tal verba pode provocar oposições à implementação, uma vez que, conforme o portal da transparência da Secretaria da Fazenda do estado da Bahia, a arrecadação fiscal do estado no ano de 2020 teve decréscimo real de 3,2% perante o ano de 2019.

Por conseguinte, por ainda dotar de uma incerteza prática, o Programa poderá ter opositores, sobretudo políticos, em razão do aumento dos gastos públicos. No entanto, isso não deve configurar um óbice ao estado, uma vez que a política se apresenta como um diferencial na mitigação dos problemas públicos gerados pela pandemia do Covid-19.

2.2.2.8. Monitoramento e controle

A implementação de políticas com altos impactos orçamentários tende a tomar por base fases de efetivação, iniciando-se por projetos-pilotos. Entretanto, o Programa não será criado a partir de um projeto-piloto, em razão da urgência na adoção de medidas para gerir os impactos causados pela pandemia da Covid-19 em todo o estado.

A adoção de um programa tendo por base um projeto-piloto demandaria tempo, o que poderia ocasionar danos irreversíveis, não se demonstrando, portanto, viável. De tal modo, pelo presente estudo, pôde-se concluir que será adotada a técnica de erro e acerto, moldando a política durante a sua vigência.

Com o intuito de dar transparência às ações adotadas não apenas ao Programa, mas em todas as ações e informações que tenham relação direta com a Covid-19, o governo do estado da Bahia disponibilizou em página própria na internet a aba de acesso denominada de "transparência Covid". Outrossim, o portal da transparência do estado demonstra, de modo discriminado, os gastos e arrecadações feitas pelos cofres públicos.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa revela que os resultados obtidos na área da educação demonstraram-se eficazes, principalmente, no enfrentamento do abandono escolar, intensificado no ano de 2020, em razão das políticas de isolamento social, com o fechamento temporário das escolas e a suspensão das suas atividades presenciais. Verificou-se que os impactos econômicos que conduziram a diminuição da renda familiar e fizeram com que a procura por empregos aumentasse juntamente com a evasão escolar fossem relativizados com as ações afirmativas de qualificação profissional e suporte financeiro, consubstanciadas na bolsa presença, no vale-alimentação estudantil, no programa mais estudo e no programa educar para trabalhar.

As consequências obtidas na linha de tributação, mais precisamente no adiamento e parcelamento do pagamento do IPVA destinados a veículos de transporte escolar, de cunho turístico e de autoescolas, demonstram a manutenção de empregos e uma maior proteção a empresas desses ramos. Nesse mesmo sentido, constatou-se que a prorrogação da cobrança do ICMS dos meses de março a abril também buscou a manutenção de empresas varejistas. Do mesmo modo, a gratuidade na cobrança de água e esgoto permitiu o acesso de pessoas de baixa renda a esses bens essenciais à vida.

Constatou-se que o êxito do programa depende de uma busca ativa por parte do estado para encontrar os beneficiários, mediante variados meios de comunicação, instruindo-os e incentivando-os a seguir as diretrizes das políticas públicas viabilizadas, a fim de mitigar o abandono escolar, a perda de postos de trabalho, o fechamento de empresas e o acesso restrito à água e esgoto.

REFERÊNCIAS

AMIM, Mário M., BARROS, Fernanda Gene Nunes. Água: um bem econômico de valor para o Brasil e o mundo. **Revista brasileira de gestão e desenvolvimento regional,** [S.I.], v. 4, n.1, fev. 2008. ISSN 1809-239X. Disponível em: https://rbgdr.net/revista/index.php/rbgdr/article/view/116/106. Acesso em: 16 jun. 2021.

BAHIA. **Decreto n° 20.313, de 17 de março de 2021.** Dispõe sobre a prorrogação do prazo de recolhimento do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias [...]. Disponível em: http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/decreto-no-20313-de-17-de-marco-de-2021. Acesso em: 10 mai. 2021.

BAHIA. **Decreto n° 20.318, de 18 de março de 2021.** Prorroga o prazo para recolhimento do Imposto Sobre a Propriedade de Veículos Automotores – IPVA, nas hipóteses em que especifica. Disponível em: http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/decreto-no-20318-de-18-de-marco-de-2021. Acesso em: 10 mai. 2021.

BAHIA. **Decreto n° 20.334, de 24 de março de 2021.** Prorroga prazos de recolhimento do ICMS [...]. Disponível em: http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/decreto-no-20334-de-24-de-marco-de-2021. Acesso em: 10 mai. 2021.

BAHIA. **Decreto n° 20.401, de 18 de abril de 2021.** Institui o Programa "Educar Para Trabalhar", e dá outras providências. Disponível em: http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/decreto-no-20401-de-18-de-abril-de-2021. Acesso em: 11 mai. 2021.

BAHIA. **Lei n° 14.259, de 14 de abril de 2020.** Cria o Projeto Vale-Alimentação Estudantil – PVAE [...]. Disponível em: http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/lei-no-14259-de-14-de-abril-de-2020. Acesso em: 12 mai. 2021.

BAHIA. **Lei n° 14.306, de 12 de fevereiro de 2021.** Institui o Programa Mais Estudo na Rede Pública Estadual de Ensino. Disponível em: http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/lei-no-14306-de-12-de-fevereiro-de-2021.

Acesso em: 12 mai. 2021.

BAHIA. **Lei n° 14.309, de 24 de março de 2021.** Autoriza o Poder Executivo a destinar recursos para pagamento das faturas residenciais de água de consumidores de baixa renda [...]. Disponível em: http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/lei-no-14309-de-24-de-marco-de-2021. Acesso em 13 mai. 2021.

BAHIA. **Lei n° 14.310, de 24 de março de 2021.** Institui o Programa Bolsa Presença na Rede Pública Estadual de Ensino [...]. Disponível em: http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/lei-no-14310-de-24-de-marco-de-2021. Acesso em: 11 mai. 2021.

BRASIL. **Lei n° 13.987, de 7 de abril de 2020.** [...] para autorizar, em caráter excepcional, durante o período de suspensão das aulas em razão de situação de emergência ou calamidade pública, a distribuição de gêneros alimentícios adquiridos com recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) [...]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13987.htm. Acesso em: 15 jun. 2021.

BRASIL. **Avaliação de políticas públicas:** guia prático de análise *ex ante*, volume 1/ Casa Civil da Presidência da República, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – Brasília: Ipea, 2018.

BRASIL. **Lei n° 9.433, de 8 de janeiro de 1997.** Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos [...]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9433.htm. Acesso em: 16 jun. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 12 jun. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria n° 9, de 2 de julho de 2020.** Define critérios do Programa de Inovação Educação Conectada – PIEC [...]. Disponível em:

http://educacaoconectada.mec.gov.br/images/pdf/portaria_09_02072020.pdf. Acesso em: 09 jun. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria n° 343, de 17 de março de 2020.** Dispõe sobre a substituição das aulas presenciais por aulas em meios digitais [...]. Disponível em: https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-343-de-17-de-marco-de-2020-248564376. Acesso em 16 jun. 2021.

BRASIL. Ministério da Economia. **Portaria n° 139, de 3 de abril de 2020.** Prorroga o prazo para o recolhimento de tributos federais [...]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Portaria/PRT/Portaria%20139-me.htm. Acesso em 09 jun. 2021.

BRASIL. **Decreto n° 10.305, de 1 de abril de 2021.** Altera o Decreto nº 6.306, de 14 de dezembro de 2007, que regulamenta o Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro ou relativas a Títulos ou Valores Mobiliários. Disponível em: https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.305-de-1-de-abril-de-2020-250853594. Acesso em: 14 jun. 2021.

CEARÁ. **Lei n° 17.412, de 12 de março de 2021.** Renova a autorização ao poder executivo para isenção do pagamento das tarifas de água [...]. Disponível em: encurtador.com.br/wKU28. Acesso em 10 jun. 2021.

CONDE, E. S. . Abrindo a Caixa: dimensões e desafios na análise de Políticas Públicas. **Pesquisa e Debate em Educação**, *[S. l.]*, v. 2, n. 2, p. 78–100, 2020. Disponível em: https://periodicos.ufjf.br/index.php/RPDE/article/view/32345. Acesso em: 16 jun. 2021.

FECOMÉRCIO. **Comércio varejista baiano fecha ano de 2020 com saldo negativo na geração de empregos, avalia Fecomércio-BA.** Disponível em: encurtador.com.br/tFKR0. Acesso em 17 jun. 2021.

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2019.** Disponível em: https://www.ibge.gov.br. Acesso em: 15 jun. 2021.

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2020.** Disponível em: https://www.ibge.gov.br. Acesso em: 15 jun.2021.

RUA, M. G. **Para aprender políticas públicas: conceitos e teorias.** IGEPP: Instituto de Gestão, Economia e Políticas Públicas, 2013.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. Ed. Cengage Learning: São Paulo. 2013.

UNICEF. **Relatório do enfrentamento da cultura do fracasso escolar:** um estudo sobre o impacto da reprovação escolar, do abandono escolar e da distorção idade-série em meninas e meninos brasileiros. Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/relatorios/enfrentamento-da-cultura-do-fracasso-escolar. Acesso em: 31 mai. 2021.

UNICEF. **Cenário da Exclusão Escolar no Brasil:** um alerta sobre os impactos da pandemia da COVID-19 na Educação. Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/media/14026/file/cenario-da-exclusao-escolar-no-brasil.pdf. Acesso em: 02 jun. 2021.

PROGRAMA DE AUXÍLIO EMERGENCIAL (PAE) E SUA DISTRIBUIÇÃO NA REGIÃO METROPOLITANA DE SALVADOR

GT 1. O contexto das políticas públicas

Fabrício Ferreira Caetano Santos[1]
Hussiane Araujo Amaral[2]
Aniram Lins Cavalcante[3]
Gustavo Joaquim Lisboa[4]

RESUMO

O Programa de Auxílio Emergencial (PAE), implementando em 2020 instituiu medidas de proteção social em decorrência da Covid -19 que provocou queda na renda por parte da população brasileira sendo considerado a principal política pública distributiva no Brasil em 2020/21, cujo objetivo é a transferência de renda para as camadas mais pobres da população. Nessa perspectiva, esse artigo investigou a distribuição desse benefício na Região Metropolitana de Salvador (RMS), sobre diversas dimensões: gênero, escolaridade, raça, faixa salarial, dentre outros, a partir de microdados da PNAD-Covid. Utilizando para tal, as análises: a) descritiva e comparativa, na qual descreveu-se aspectos da distribuição do benefício nas dimensões de gênero, escolaridade, raça, renda; e b) comparou-se os meses de maio e novembro de 2020. Constatou-se que o benefício foi uma importante política de transferência de renda e que não houve distinção quando se compara a dimensão de gênero: homens e mulheres receberam percentuais relativamente próximos do benefício.
Palavras-chave: Análise socioeconômica. Transferências de renda. Pobreza e desigualdade. Políticas públicas.

1. INTRODUÇÃO

Ao contrário de outras grandes crises, como a Grande Depressão de 1929, a recessão no ano de 2020 derivou de uma pandemia relacionada à COVID-19, doença causada pelo novo Coronavírus (SARS-CoV-2) que obrigou o distanciamento social, causando, assim, mudanças significativas sobre as atividades sociais, políticas e econômicas com fortes impactos no mercado de trabalho – formal e informal. Neste contexto, a lei nº 13.982, de 2 abril de 2020,

[1] Mestrando em Economia Regional e Políticas Públicas (PERPP/UESC). E-mail: ffcsantos@uesc.br.
[2] Mestranda em Economia Regional e Políticas Públicas (PERPP/UESC). E-mail: haamaral@uesc.br.
[3] Pós-Doutoranda em Economia Regional e Políticas Públicas pela Universidade Estadual de Santa Cruz; Professora do Mestrado em Economia Regional e Políticas Públicas da Universidade Estadual de Santa Cruz. E-mail: alcavalcante2@uesc.br
[4] Doutor em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento pela UFRJ; Professor adjunto do Departamento de Ciências Econômicas da UESC. E-mail: gustavo_lisboa@uesc.br.

instituiu medidas de proteção social através do Programa de Auxílio Emergencial (PAE) a serem adotadas no enfrentamento ao Coronavírus (Covid-19) (BRASIL, 2020b).

Implementado em abril de 2020, o PAE teve como objetivo ressarcir a renda dos indivíduos afetados pela crise econômica provocada pela pandemia (DUQUE, 2020); foi um programa de transferência de renda que se operacionalizou em 3 parcelas iguais de R$600,00 (e R$ 1.200,00 para mulheres, chefes de família) destinando recursos aos trabalhadores informais, pessoas pobres que estavam inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) do Governo Federal, entre outras parcelas da população em situação de vulnerabilidade social, por meio de solicitações via plataforma digital. O Decreto 10.412, em junho de 2020, ampliou o pagamento do auxílio por mais 2 parcelas para os meses de julho e agosto (BRASIL, 2020a).

Dentre os objetivos supracitados previstos em lei demonstra-se a relevância desta política emergencial para a população das regiões que carecem desses recursos. Desse modo, há extensa literatura descrevendo o impacto de programas de transferência renda na redução da pobreza com a consequente melhoria no bem-estar dos mais pobres. Alguns trabalhos, a exemplo de Monte (2020), Duque (2020), Cardoso (2020) mensuraram o impacto de tal programa na redução da pobreza nos 5.570 municípios brasileiros. Todavia, não há nenhuma discussão mais aprofundada acerca do Estado da Bahia.

O recorte territorial para o Estado da Bahia é motivado pela significativa participação do estado no Produto Interno Bruto (PIB) da região Nordeste (28,8%) Bahia (2021). Além disso, o Estado da Bahia possui indicadores que revelam, ainda, uma situação de vulnerabilidade social e pobreza. Faz-se necessária uma discussão mais acurada deste programa de transferência de renda e seus efeitos no bem-estar social da população, verificando, por sua vez, a sua distribuição na Região Metropolitana de Salvador (RMS), Bahia.

No intuito de contribuir com esse debate, o presente estudo fundamenta-se sobre os seguintes problemas de pesquisa: Como o Programa de Auxílio Emergencial – PAE, uma política redistributiva emergencial implementada no ano de 2020, comportou-se na Região Metropolitana de Salvador (RMS)? O auxílio chegou aos indivíduos afetados pela crise econômica provocada pela pandemia? Assim, destaca-se como objetivo geral desta pesquisa: descrever a importância do Programa de Auxílio Emergencial (PAE) no Estado da Bahia, com ênfase na Região Metropolitana de Salvador (RMS) em 2020. Como objetivos específicos têm-se: i. Analisar o perfil socioeconômico dos beneficiários do PAE na RMS em 2020; ii. Descrever a distribuição do PAE nos meses de maio e novembro de 2020 quanto às dimensões

de gênero, escolaridade, cor, idade, faixa de renda, situação do domicílio e localização do domicílio; e iii. Verificar como a pobreza e desigualdade se comportaram na RMS a partir da distribuição do PAE.

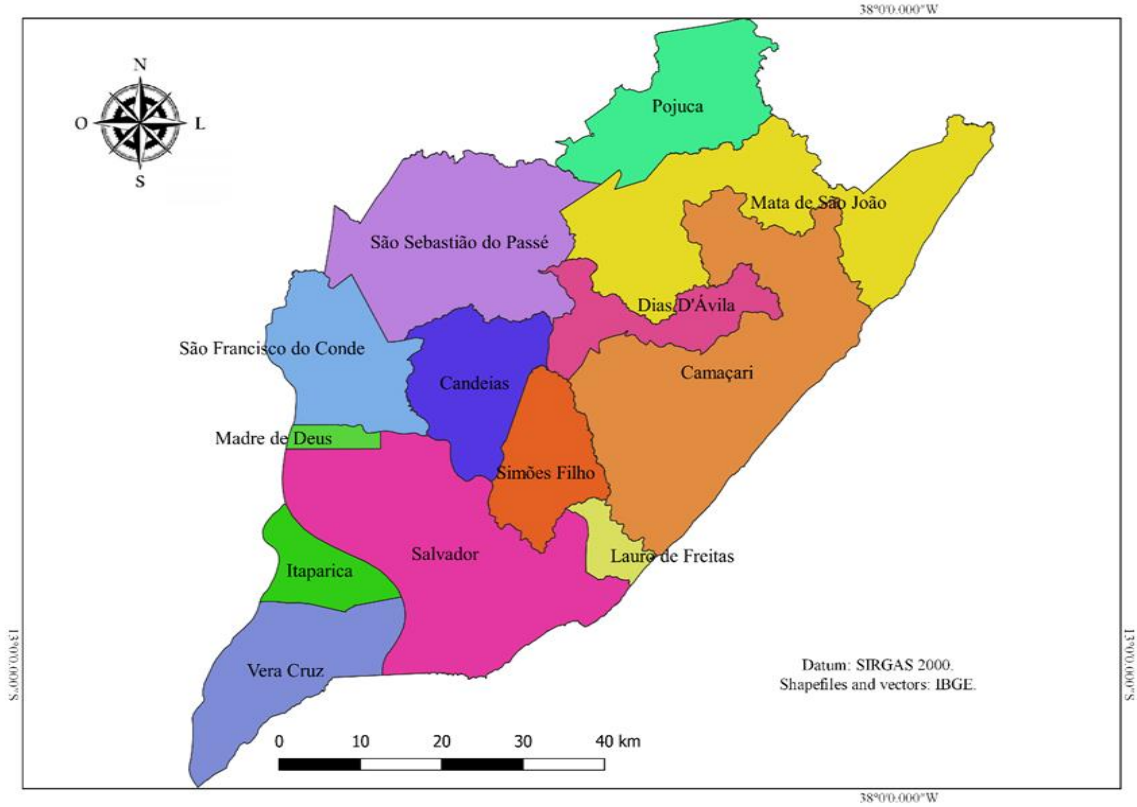
2. METODOLOGIA

2.1 Área de estudo

O estudo sobre a distribuição do PAE foi desenvolvido para o Estado da Bahia, com ênfase na Região Metropolitana de Salvador (RMS), englobando 13 municípios que ocupam uma extensão territorial de 4.375,123 quilômetros quadrados e com população estimada, para o ano 2020, de 3.957.123 habitantes, sendo uma das maiores aglomerações urbanas do Nordeste brasileiro (IPEA, 2015).

A Figura 1 mostra os municípios que, de acordo com os dados mais recentes do IBGE, fazem parte da RMS. Objetos deste trabalho, os municípios que compõem esta RMS são: Camaçari, Candeias, Dias d'Ávila, Itaparica, Lauro de Freitas, Madre de Deus, Mata de São

Figura 1. Municípios que integram a Região Metropolitana de Salvador (RMS).



Fonte: Elaboração própria a partir de *shapefiles* do IBGE.

João, Pojuca, Salvador, São Francisco do Conde, São Sebastião do Passé, Simões Filho e Vera Cruz. É a região mais rica do Norte-Nordeste, concentrando 41,58% do PIB estadual em 2018, possuindo rendimento domiciliar *per capita* anual de R$1.064,81.

Conforme demonstra a Tabela 1, a RMS apresenta uma renda *per capita* de valor muito superior à do estado, fato que pode ser explicado devido à concentração de atividades econômicas no Polo de Camaçari, no Centro Industrial de Aratu e ao grande fluxo de atividades turísticas e comerciais nos municípios. Importante destacar que o percentual de pobreza na RMS para o ano de 2017 era de 11,55%, sendo que o estado da Bahia detinha, aproximadamente, o dobro deste percentual.

Tabela 1. Dados socioeconômicos da Região Metropolitana de Salvador (RMS) e do Estado da Bahia no ano de 2017.

Localidade	População Estimada	Renda *per capita* (2017)	IDH	População vulnerável à pobreza	Índice de Gini
RMS	4.013.937	R$ 1.302,74	0,775	11,55%	0,63
BAHIA	15.324.591	R$ 692,79	0,714	23,60%	0,60

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2017).
Nota: Valores de Renda *per capita* atualizados a preços de 07/2021.

2.2 Fonte de dados e seleção das variáveis

A base de dados utilizada neste trabalho refere-se aos microdados da Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílios (PNAD) Covid-19, publicada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Em 2020, período no qual a pandemia estava se iniciando no Brasil, o IBGE deu início a um novo instrumento de pesquisas domiciliares, a PNAD Covid. Este instrumento visava, semelhantemente à PNAD Contínua, realizar pesquisas referentes a rendimento, trabalho, escolaridade e condições dos domicílios brasileiros, incorporando, por sua vez, perguntas referentes a possíveis sintomas da Covid. A pesquisa começou a ser divulgada no mês de maio e foi encerrada em novembro de 2020.

As variáveis utilizadas para análise neste trabalho, extraídas da PNAD, são: sexo, idade, cor, escolaridade, tipo de emprego, faixa salarial, situação do domicílio, localização do domicílio (zonas urbana e rural), recebimento do auxílio emergencial e valor recebido do auxílio. Utilizou-se o *software* R versão 4.0.5 para rodar os microdados da PNAD; os dados foram tratados utilizando os pesos de cada domicílio a partir do dicionário input da PNAD e de

acordo às variáveis ora apresentadas. Para fins de comparação, escolheu-se os meses de maio e novembro de 2020, meses nos quais a pesquisa foi iniciada e encerrada, respectivamente.

Como instrumentos de análise, utilizou-se dois tipos: descritivo, objetivando esmiuçar os aspectos de distribuição do PAE para as dimensões de gênero, escolaridade, cor, idade, faixa de renda, situação do domicílio, localização do domicílio e valor do benefício; e comparativo, objetivando comparar as variáveis citadas anteriormente nos meses de maio e novembro de 2020. Desse modo, ao aplicar estas análises, pretendeu-se realizar um diagnóstico do perfil socioeconômico dos beneficiários através de diversas características (renda, cor, sexo etc.).

Além dessas análises, verificaram-se alguns aspectos relacionados à pobreza e distribuição de renda nesses meses. Para isso, utilizou-se as funções do pacote "Survey" elaborado por Thomas Lumley, o qual é direcionado para análise e tratamento de dados amostrais complexos a exemplo da PNAD e se destinam a analisar aspectos relacionados à pobreza e desigualdade. No pacote Survey considerou-se a pobreza como o percentual de indivíduos que vivem abaixo da mediana da renda. Utilizou-se como variável de renda o salário dos indivíduos que residem na RMS. Acredita-se que o salário é uma boa *proxy* para verificar variações consideráveis na renda, visto que no período da pandemia inúmeros trabalhadores perderam seus empregos, e passaram a viver à base de transferências governamentais, do PAE e entre outros proventos. Em relação à desigualdade, utilizou-se o Índice de Gini[5] como coeficiente que mede a variação na renda do trabalho.

3. AS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

Com a constituição de 1988, a política social no Brasil inicia o foco democrático na perspectiva de cidadania e de direitos, surgindo, assim, novas mobilizações com a intenção de consolidar o novo Sistema Brasileiro de Proteção Social (SBPS). A Carta Magna assegurou direitos relacionados à seguridade social, composta pelo tripé saúde, assistência social e previdência, conforme pressupõe o Artigo 6º, ao estabelecer que "São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados [...]" (BRASIL, 1988).

Os direitos sociais estabelecidos no texto constitucional embasados no Estado de Bem-Estar Social, o *Welfare State*, surgem com a finalidade de assegurar que as desigualdades sociais

[5] O Índice de Gini é um coeficiente que varia de 0 a 1. Se o Gini for igual a 0, temos uma perfeita distribuição de renda, onde todos os indivíduos recebem a mesma renda; se, porém, o Gini for igual a 1, apenas um indivíduo detém toda a renda. Dito isso, quanto mais próximo de 0, mais equânime é a distribuição de renda; quanto mais próximo de 1, porém, mais desigual a renda está sendo distribuída.

no Brasil não comprometam o exercício pleno dos direitos civis e políticos. Importante destacar que a desigualdade social no Brasil tem raízes históricas no processo de colonização, dependência externa, acumulação de riquezas por grupos poderosos, marginalização de parcelas da população, e de gestão pública focada nos grupos privilegiados (SPOSATI, 2004). Segundo Ianni (1991), o mesmo sistema gerador de progresso e altas rendas para uma pequena parcela da população, produz, para outros, exploração e pobreza, o que caracteriza a desigualdade social.

Em atenção às desigualdades sociais, a Assistência Social constitucionaliza-se e insere-se na ordem social, segundo o Artigo 193, com as finalidades de bem-estar e justiça social, conjugando-os a um caráter universal presente do Artigo 194, parágrafo único, da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) (BRASIL, 1988). Fundamentada nos objetivos constitucionais ora apresentados, surge a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), sob a Lei nº 8.742/1993, e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), sob o nº 12.435/2011, findando o compromisso legal em combater as desigualdades sociais, universalizar os direitos sociais, promover cidadania e garantir o pleno acesso dos brasileiros aos direitos socioassistenciais (BRASIL, 1993; 2011).

O campo das políticas sociais no Brasil instaura um novo projeto de sociedade sustentada na intervenção estatal, cujo dever legal é garantir o direito da população à proteção social. Neste contexto, um dos desafios da política social consistiu na implementação de instrumentos de política econômica que, ao mesmo tempo, resultam em maior eficiência econômica e justiça social (SPOSATI, 2004).Nesse sentido, Campelo e Neri (2013) explicam que os programas de transferência de renda são considerados políticas públicas sociais de intervenção do Estado, cujo objetivos são imediatos para combater a pobreza e a concentração de renda existentes. Lavinas (2015), por sua vez, pondera que, no período no qual houve um aumento expressivo no Orçamento para as políticas públicas sociais, ocorreu uma considerável redução nos indicadores de pobreza no Brasil.

Como exemplo de programas de transferência de renda, tem-se o Benefício de Prestação Continuada (BPC), direcionado a idosos e pessoas com necessidades especiais em situação de extrema-pobreza; os programas de transferência de renda mínima para pessoas em situação de vulnerabilidade social e econômica, como o Programa Bolsa Família (PBF) e o Programa de Auxílio Emergencial (PAE) (CARDOSO, 2020). Em relação à avaliação de tais programas de transferências de renda, Cardoso (2020) expõe que o BPC e o PBF estão atendendo aos

objetivos propostos, e que produzem efeitos positivos sobre os beneficiários e regiões atendidas. O autor mostra uma relação significativa entre transferências de renda e a pobreza.

Na história da assistência social no Brasil, o PBF inova quanto à estrutura de gestão dos programas de transferência de renda, ao compreender o universo da população em situação de pobreza e de unificar as informações sobre os beneficiários ao criar o CadÚnico (COTTA; PAIVA, 2010). Esse, conforme dispõe o Decreto-Lei nº 6.135/2007, consiste em um "[...] instrumento de identificação e caracterização socioeconômica das famílias brasileiras de baixa renda, a ser obrigatoriamente utilizado para seleção de beneficiários e integração de programas sociais do Governo Federal voltados ao atendimento desse público".

Na perspectiva de um Estado de Bem-Estar Social Universalista, as políticas de transferência de renda implementadas no Brasil seguiram os objetivos de oferecer aos seus beneficiários o acesso aos direitos de cidadania, ou mínimos sociais, para a promoção de seu próprio desenvolvimento. Segundo Trovão (2020), os avanços nos programas de transferência de renda causam impactos positivos tanto ao público beneficiário, quanto às macrorregiões onde residem significativa parcela da população em situação vulnerável e de extrema pobreza.

Monte (2020: 4) corrobora com o autor, ao enfatizar que "[...] políticas que tenham por objetivo assistência financeira a população desfavorecida economicamente tende a gerar um impacto positivo na melhoria da condição de vida da população nessas regiões". Santos, Carvalho e Barreto (2017), vão abordar a importância dos governos de inserir nas políticas públicas de combate à pobreza, outras dimensões que produzem privações, além da renda. Segundo os autores, os programas de combate à pobreza focalizados somente na renda tendem a não serem suficientes.

3.1 O Programa de Auxílio Emergencial (PAE)

Para a avaliação de uma política pública, o Guia de Avaliação de Políticas Públicas do Ipea (2018) denomina de eficácia a medida da relação entre os impactos da ação e os objetivos da política pública. Adicionalmente, pontua que a alocação mais eficiente de um programa nem sempre será a mais justa, e que a efetividade desse programa será o resultado das ações da política pública para a sociedade. Desse modo, considera-se efetividade da política pública quando esta afeta imediatamente o problema a que se destina, e define a população alvo, incluindo diferentes níveis de delimitação.

Essa definição de avaliação de política pública, permite-nos esboçar alguns questionamentos sobre o PAE quanto à formulação e implementação de política pública emergencial: o que estava formulado? Por quem? Para quê? Para quem? E como?

O PAE representa a maior política social no Brasil em relação à política orçamentaria do governo federal, visto que, permitiu ampliar os gastos sociais a fim de ressarcir a renda dos brasileiros afetados pelas medidas restritivas para o combate ao coronavírus (CARDOSO, 2020). Tendo o valor de R$600,00 como benefício para trabalhadores informais e desempregados de famílias de baixa renda, com possibilidade de ser duplicado para mães solteiras, além de contemplar os beneficiários do PBF que poderiam substituir um benefício pelo outro (BRASIL, 2020b).

Os estudos de Duque (2020), Cardoso (2020) e Monte (2020) corroboram a efetividade do PAE em repor a renda das famílias durante a pandemia, e apontam impactos positivos nas regiões mais pobres do Brasil. Segundo Monte (2020), em relação ao PAE, cerca de 65,45% da população do Nordeste foi contemplada, contra 49,5% do Brasil. Santos, Carvalho e Barreto (2017), ao analisarem a distribuição espacial da pobreza no Estado da Bahia, demonstraram que as regiões com altos índices de extrema pobreza tendem a se localizar próximas às regiões com semelhantes resultados.

Segundo Duque (2020), tanto o PBF como o PAE, constituem de políticas de proteção social com poder de evitar a inserção de mais indivíduos na linha da pobreza. O autor aponta dados que apresentam um cenário de calamidade social em decorrência da pandemia, isso porque o retorno significativo da inflação impacta às classes de renda mais baixa. Para De Bolle (2020) o cenário é mais complexo por conta de mais de quatorze milhões de pessoas desempregadas no Brasil não estarem enquadradas nos números de desalentados.

Diante do cenário de calamidade social, o governo federal através da Medida Provisória nº 1.039 de 18 de março de 2021, prorrogou o auxílio emergencial até que a população adulta seja vacinada contra a COVID-19. O PAE terá mais parcelas destinadas aos beneficiários do PBF, integrantes do CadÚnico e cidadãos que receberam o auxílio em dezembro de 2020. Outra modificação está no valor das parcelas definidas nos valores médios de R$ 250,00, sendo que, os pagamentos contam com quantias maiores para as mulheres chefes de família (R$ 375) e menores para quem mora sozinho (R$ 150). Em relação às condicionalidades para os beneficiários, a principal exigência continua sendo a renda familiar per capita de até meio salário-mínimo (R$ 550) e total de até três salários-mínimos (BRASIL, 2021).

Importante destacar que mediante o Decreto de nº 10.740, de 5 de julho de 2021, o auxílio emergencial foi prorrogado por até três meses para os beneficiários elegíveis na Medida Provisória nº 1.039/2021. Dessa forma, o PAE totalizará no ano de 2021, um repasse de sete parcelas mensais, portanto, vê-se o esforço do Estado em manter o mercado aquecido e amenizar os impactos econômicos e sociais que a pandemia provocou na vida dos indivíduos.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Segundo a Pesquisa de Amostra ao Domicílio (PNAD) Contínua da Covid-19, o PAE atingiu cerca 59 milhões de beneficiários em abril e 66 milhões de beneficiários em agosto, sendo que, metade da população com domicílio, possuía, no mínimo, um contemplado pelo benefício. Duque (2020) avalia a cobertura do PAE em comparação ao PBF. O autor expõe que o PBF, maior programa de transferência de renda no Brasil, atendeu 19% dos domicílios e 25% da população, enquanto o PAE, tendo por base maio de 2020, teve acesso de 42% dos domicílios e 49% da população brasileira.

Na visão de Monte (2020), Duque (2020), o PAE exerceu uma função relevante no tocante ao retorno da pobreza no Brasil, isso porque, no período dos pagamentos do auxílio houve uma considerável redução da pobreza ao comparar com os números dos dois anos à pandemia. Os dados apresentados pelos referidos pesquisadores refletem quanto à efetividade do PAE como política de transferência de renda no Brasil, cujos impactos ainda são observados em relação à queda do PIB delineada em torno de 10% no início da pandemia, porém verificou-se em torno de 4%.

4.1 Perfil socioeconômico e comparação dos beneficiários do PAE na RMS nos meses de maio e novembro de 2020

Visando atender aos objetivos propostos, realizou-se uma análise exploratória, com o intuito de identificar o comportamento da base de dados nos meses de maio e novembro no que se refere à análise do perfil socioeconômico dos beneficiários na RMS. Na sequência, foram realizados estudos comparativos da distribuição do PAE quanto às dimensões de gênero, escolaridade, cor, idade, faixa de renda, situação do domicílio e localização do domicílio.

Analisar o perfil socioeconômico dos beneficiários do PAE na RMS em 2020 significa apresentar e situar que há diferentes pertencimentos sociais no Brasil, por consequência na Bahia, sobretudo no que tange, a variáveis como: raça, etnia, gênero, classe social, que interferem nas condições de vulnerabilidades que a pandemia veio demonstrar com maior

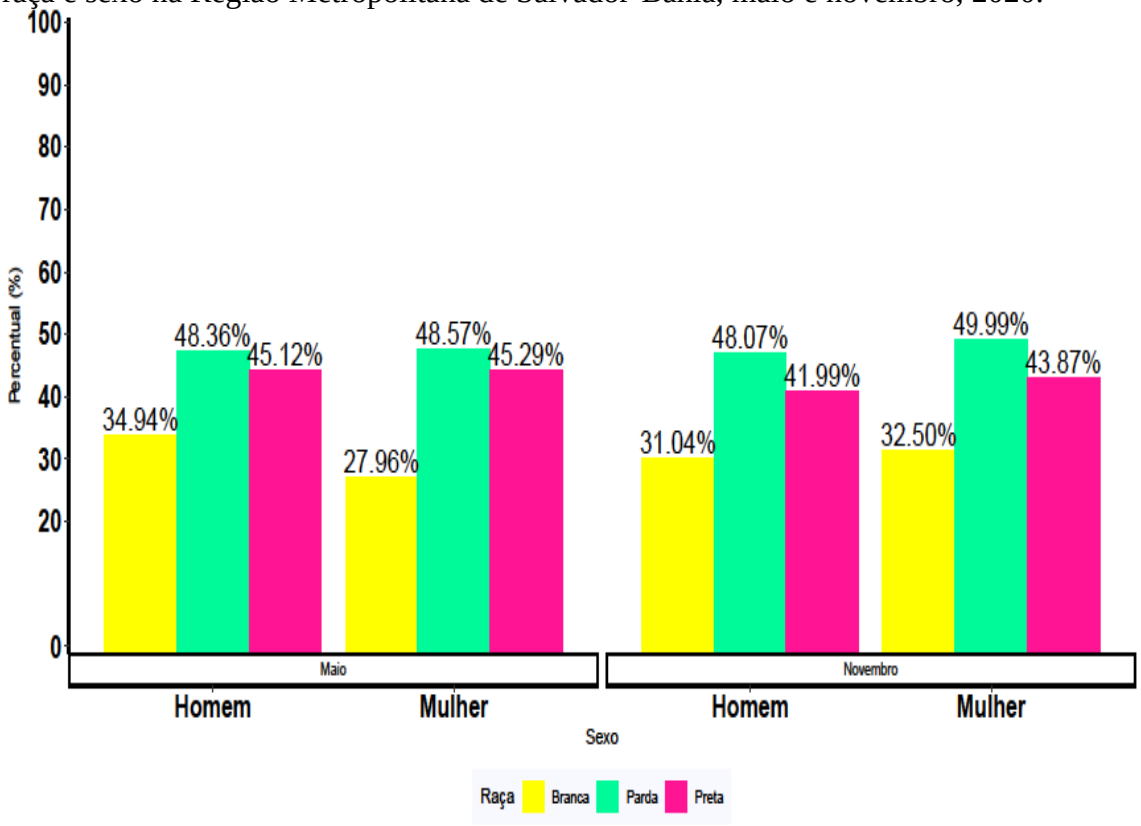
precisão. Ao comparar a distribuição do PAE nos meses de maio e novembro de 2020 quanto à tais dimensões de forma conjunta, permitiu-se a compreensão das experiências sociais e suas desigualdades, o que se torna essencial às divisões sociais, visto que traz ao debate a interseccionalidade nas políticas públicas.

Realizando uma análise exploratória dos microdados da Pnad Covid, observou-se que, no mês de maio, aproximadamente, 5.882.405 pessoas foram beneficiadas com o auxílio em toda RMS; já em novembro, o total de beneficiários tem uma ligeira redução, 5.817.438 beneficiários – redução de 1,12% em relação ao mês de maio. Adicionalmente, o valor médio do auxílio na RMS, em maio, foi de R$822,65; em novembro, esse valor caiu substancialmente para R$505,82. A queda no valor médio era esperada, visto que o auxílio foi desenhado com as 5 primeiras parcelas de 600 reais, tendo esse valor caído pela metade nos meses posteriores.

A Bahia possui um percentual elevado de mulheres como única provedora de bens e renda para a família; segundo estudo realizado pela Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI) em parceria com a SPM-BA no ano de 2018, na RMS, são 38 mil famílias monoparentais em situação de em situação de extrema pobreza, e cerca de 30% recebem menos de R$ 178 per capita por mês (SEI/SPM-BA, 2018). Nesse sentido, era esperado que o auxílio emergencial estivesse, proporcionalmente, nas mãos das mulheres chefas de famílias, recebendo o valor de R$1.200,00. Verificou-se que do total populacional, no mês de maio 44,7% das mulheres foram contempladas com o benefício; para os homens, esse percentual foi de 45,3%. No mês de novembro, esse cenário se altera: as mulheres são as maiores contempladas que os homens em relação ao auxílio, 45,3% e 43,7%, respectivamente.

Apesar do PAE compreender a dimensão de gênero ao incorporar na política de desenvolvimento social foco no enfrentamento da pobreza e redução de desigualdades socioeconômicas para mulheres, nota-se que o percentual apresentou uma pequena diferença. Entretanto, pode-se deduzir uma explicação por meio da pesquisa Perfil da Monoparentalidade da Bahia (SEI, 2018: 50), ao demonstrar que o percentual de filhos das mulheres chefes de família na RMS “[...] trabalhando na produção para o próprio consumo e próprio uso foi mais elevado na Bahia do que no Brasil”. Segundo a referida pesquisa, “[...] na RMS, os filhos e/ou filhas dessas famílias na posição de Empregados com carteira de trabalho assinada chegavam a 53,8%, para esse mesmo ano, seguidos por 26,8% para os Empregados sem carteira de trabalho assinada” (BAHIA, 2018: 50).

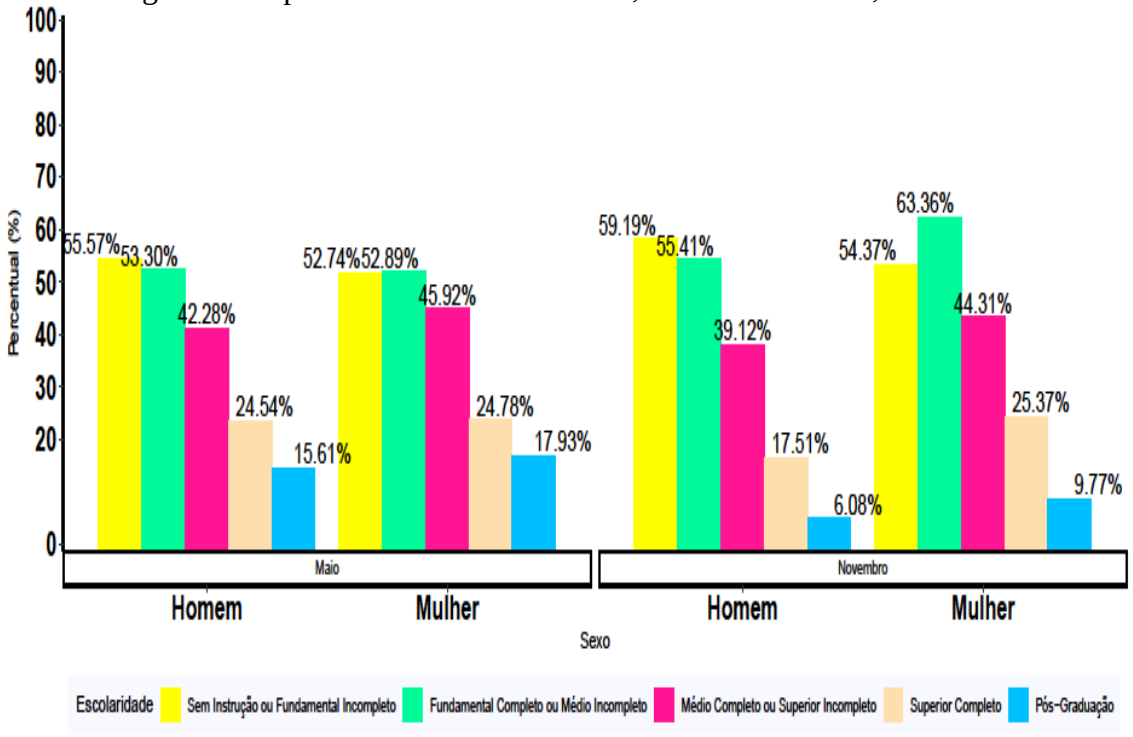
Figura 2. Percentual de indivíduos que receberam o Auxílio Emergencial, classificados em raça e sexo na Região Metropolitana de Salvador-Bahia, maio e novembro, 2020.



Fonte: Microdados da PNAD Covid-19 do IBGE.

No procedimento de desagregar os microdados por sexo e raça, verificou-se que houve uma maior disparidade na distribuição do benefício ao considerar as pessoas brancas, independentemente do gênero. Para as pessoas pretas e pardas, essa disparidade é maior, principalmente ao controlar a dimensão de gênero. Conforme Figura 2, nos estratos de raça parda e preta, as mulheres receberam, proporcionalmente mais o benefício em relação aos homens.

Figura 3. Percentual de indivíduos que receberam o Auxílio Emergencial por escolaridade e sexo na Região Metropolitana de Salvador-Bahia, maio e novembro, 2020.



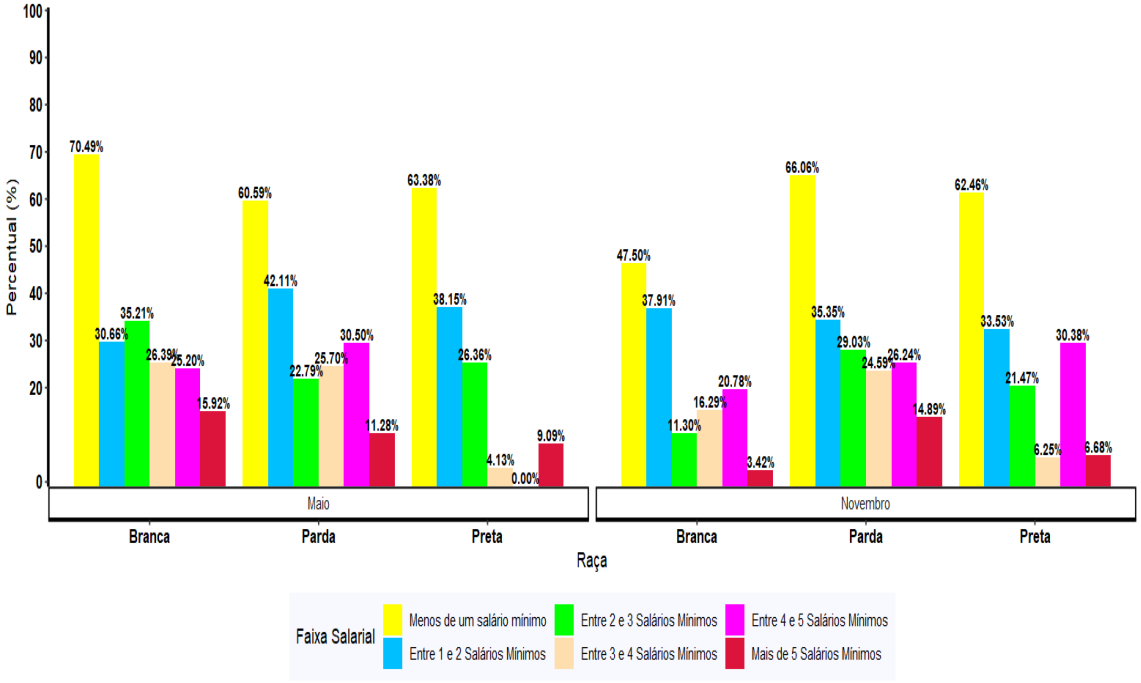
Fonte: Microdados da PNAD Covid-19 do IBGE.

Nas categorias pela dimensão de gênero e grau de instrução, ao desagregar os dados da PNAD, observou-se que o auxílio foi distribuído, majoritariamente, para a população que possuía um menor nível de escolaridade, conforme Figura 3. Nos dois primeiros níveis de instrução (sem instrução até o ensino médio incompleto), verificou-se que os homens receberam percentualmente mais o benefício em comparação às mulheres – nos dois meses de comparação. Em novembro, porém, observou-se uma maior concentração do benefício nas mulheres que possuíam o ensino fundamental completo ou médio incompleto).

Um fato curioso ocorreu ao analisar a distribuição do benefício emergencial pela faixa salarial dos beneficiários, visto que, uma das condicionalidades para recebimento do auxílio era o solicitante não possuir renda superior a três salários-mínimos. O que se percebeu, entretanto, foi um contingente relativamente alto de pessoas que, possuindo proventos superiores ao delimitado por lei para recebimento do PAE, receberam o auxílio, conforme Figura 4. A despeito de ter se observado tal fato, os estratos de renda que se apropriaram percentualmente mais do auxílio emergencial foram as pessoas que possuíam menos de um salário-mínimo de renda, isto nos dois meses analisados. Quando se observou a dimensão racial na distribuição do auxílio verificou-se que no mês de maio, os brancos foram os maiores beneficiados com o

benefício; em novembro esta realidade se altera com os pardos apropriando-se de maior percentual do auxílio emergencial (Figura 4).

Figura 4. Percentual de indivíduos que receberam o Auxílio Emergencial por faixa salarial e raça na Região Metropolitana de Salvador-Bahia, maio e novembro, 2020.



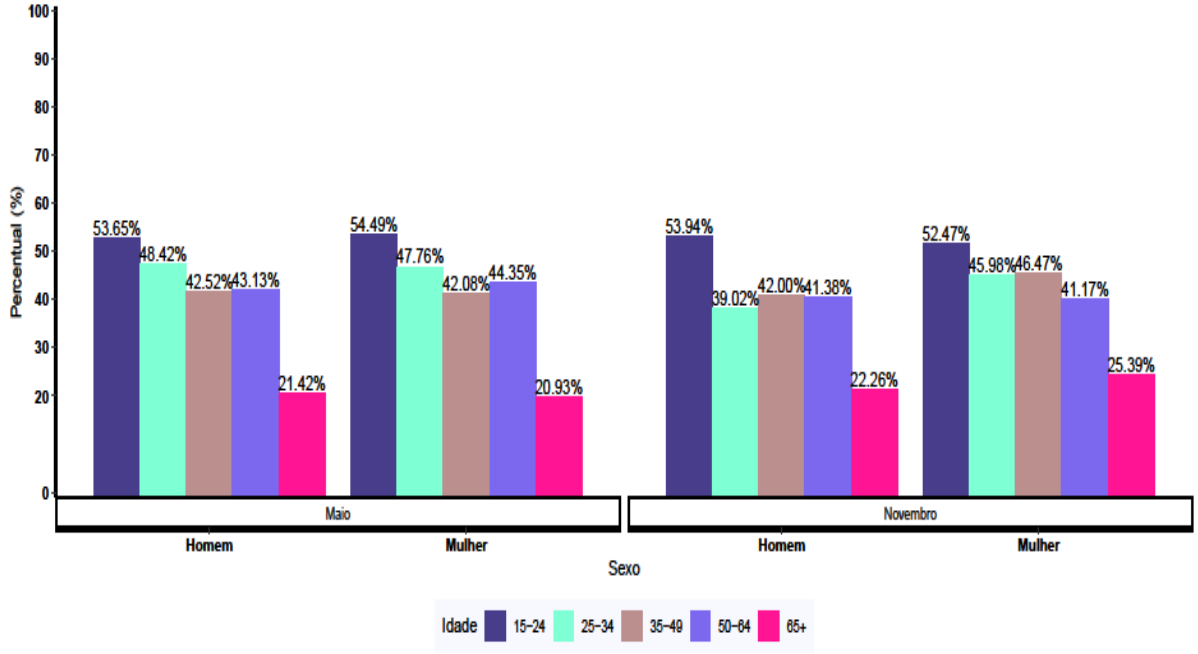
Fonte: Microdados da PNAD Covid-19 do IBGE.

A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) para o ano de 2019 aponta que na análise por grupos etários na RMS, considerando a faixa etária de 15 a 59 anos como idade ativa para o trabalho, tem-se 69% da população ativa para o trabalho em relação à população total. Em relação à distribuição do auxílio por faixa etária e gênero, apesar da concessão do benefício só atender à maiores de 18 anos, observou-se conforme Figura 5, que os jovens de 15 a 24 anos foram os maiores beneficiados com o programa, seguido da população ativa para o trabalho. Ainda segundo os dados da PNAD, a composição demográfica da população da RMS era predominantemente composta por mulheres, contudo, os resultados encontrados para a dimensão de gênero, foi bem equilibrada a distribuição do benefício em todas as faixas etárias.

Além disso, observou-se que houve parcela considerável de pessoas com mais de 65 anos recebendo o auxílio. Tal resultado sugere questionamentos sobre quanto à participação desses idosos como beneficiários amparados pelo Sistema de Seguridade Social Brasileiro (SSSB) portanto esses, não estariam aptos a receber o auxílio. Isso porque, idosos nessa faixa

etária que estão sob situação de vulnerabilidade econômica podem e devem solicitar através de um Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), o recebimento do BPC.

Figura 5. Percentual de indivíduos que receberam o Auxílio Emergencial por idade e sexo na Região Metropolitana de Salvador-Bahia, maio e novembro, 2020.



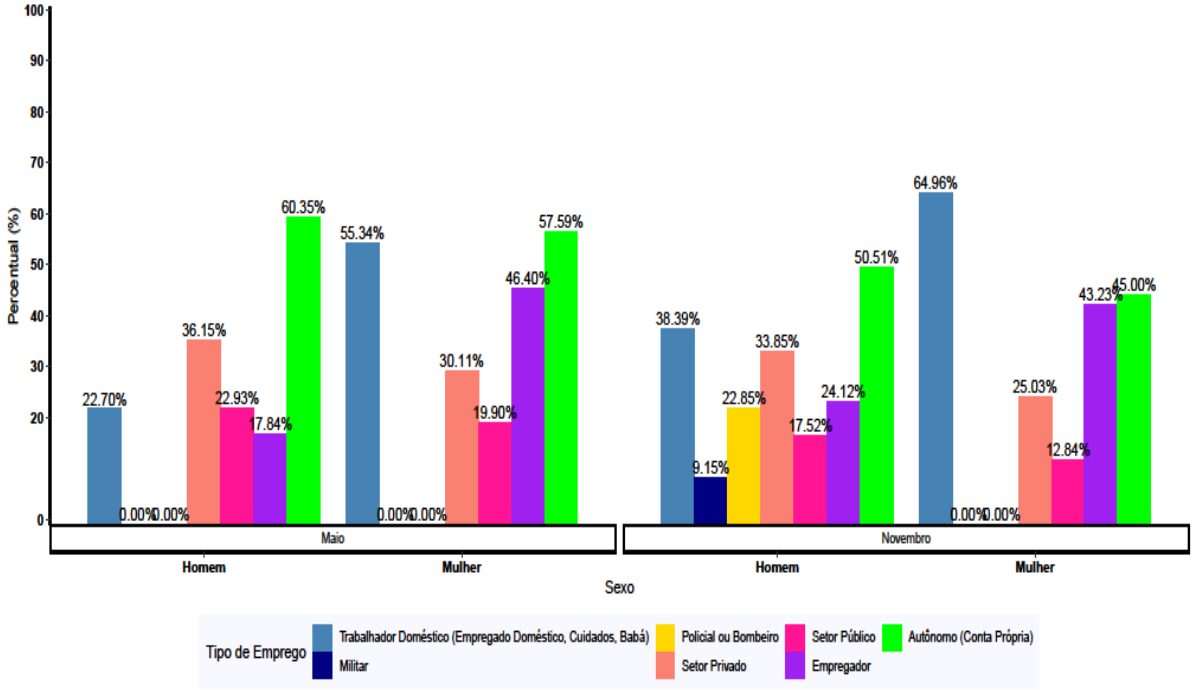
Fonte: Microdados da PNAD Covid-19 do IBGE.

Realizou-se, ademais, uma análise da distribuição do auxílio por localização do domicílio no qual os beneficiários residiam, isto é, se o domicílio era localizado na zona urbana ou rural. Nesse sentido, identificou-se que a maior parcela do benefício ficou concentrada na zona rural – nos dois meses de referência. Em maio, 67,82% dos beneficiários do auxílio na RMS residiam na zona rural; na zona urbana esse percentual foi de 44,46%. Em novembro, porém, torna-se mais evidente a concentração do benefício na zona rural, com 79,21% dos beneficiários residindo lá, enquanto, na zona urbana, o percentual de beneficiários foi de 43,87%. Sendo a RMS composta de uma população urbana maior que a rural, os resultados explicitam um grande impacto do PAE sobre a condição de vida no meio rural, como política de proteção social de atenção aos mais pobres.

Outro fato interessante notado foi que, em sua maior proporção, os beneficiários ou eram autônomos ou eram trabalhadores domésticos (Figura 6). Em relação à ocupação de trabalhadores domésticos, notou-se que as mulheres eram as que faziam parte, em maior dimensão, deste tipo de emprego (55% em maio e 65% em novembro). Isso pode ser explicado pelo estudo Estatísticas de Gênero do IBGE (2018), que revelou que, em qualquer grupo de

idade observado, as mulheres dedicam mais tempo em atividades voltadas para o lar e cuidados com a família, corroborando, assim, com a divisão sexual do trabalho presente no mercado brasileiro e com as disparidades entre gêneros.

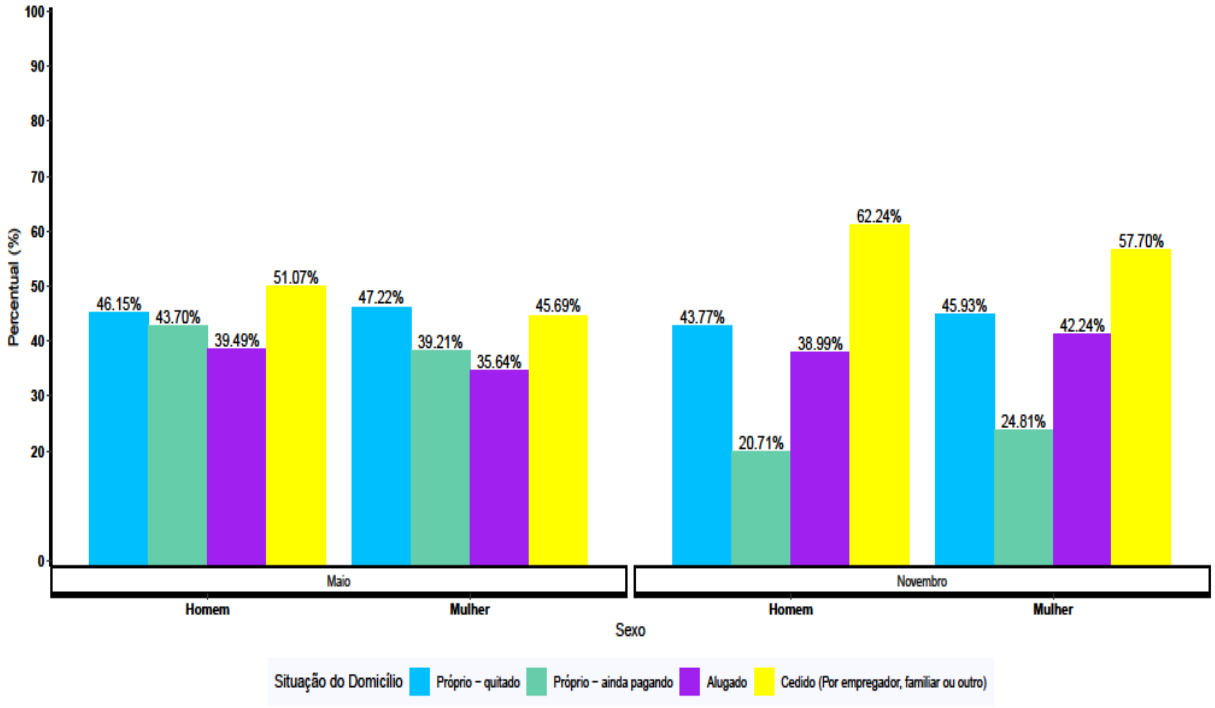
Figura 6. Percentual de indivíduos que receberam o Auxílio Emergencial por tipo de emprego e sexo na Região Metropolitana de Salvador (RMS), 2020, maio e novembro, 2020.



Fonte: Microdados da PNAD Covid-19 do IBGE.

Tão necessário quanto descrever a importância do Programa de Auxílio Emergencial (PAE) para a Região Metropolitana de Salvador (RMS) em 2020 no estado da Bahia é compreender os efeitos pelos quais a pandemia provoca mudanças sociais, econômicas, políticas e estruturais, além de escancarar o fenômeno das vulnerabilidades num país tão desigual como o Brasil. Como pode-se verificar nos resultados, há muitos casos de concessão que sugerem recebimento do auxílio por cidadãos cuja renda era superior ao limite estabelecido pelo Programa; tratando-se de uma fragilidade na implementação desta política pública, especialmente na primeira fase do cadastro.

Figura 7. Percentual de indivíduos que receberam o Auxílio Emergencial por situação do domicílio e sexo na Região Metropolitana de Salvador (RMS), 2020, maio e novembro, 2020.



Fonte: Microdados da PNAD Covid-19 do IBGE.

Ao analisar a situação dos domicílios dos beneficiários do auxílio emergencial (Figura 7), verificou-se que a maior proporção dos contemplados residia em domicílios que eram cedidos por terceiros (empregador ou familiar); os homens estavam em maior situação de vulnerabilidade que as mulheres neste quesito. A segunda maior parcela dos beneficiários eram proprietários de seus respectivos imóveis, seguidos dos beneficiários que viviam em domicílios alugados.

4.2 Distribuição do Auxílio Emergencial na RMS e seus efeitos na desigualdade de renda e pobreza

Aplicando-se a função “svygini”, verificou-se que o Índice de Gini da renda dos salários em maio foi de 0,514; já em novembro o Gini encontrado foi de 0,506. Nesse sentido, verificou-se que, no período, a redução na desigualdade foi de 1,58%. Essa redução pode parecer irrisória, mas quando analisa a variação nos salários, verifica-se que nos meses analisados a média salarial passou de R$2.346,50 para R$2.595,70, respectivamente, para maio e novembro – variação de 10,62%. Vê-se, portanto, que a média salarial aumentou e, ao mesmo tempo, a desigualdade reduziu. Dito isso, infere-se que o Auxílio Emergencial foi um instrumento importante para que essa conjuntura ocorresse, haja vista que o mercado de trabalho ainda sofria

as consequências da pandemia conforme divulgado pelo IBGE; o índice de desemprego atingiu 18,9% na RMS, com isso, passou a ser a região metropolitana com maior taxa de desocupação em todo o pais.

Quando se verifica a taxa de pobreza, medida pelo percentual de indivíduos que vivia com renda inferior à mediana dos salários, nota-se que em maio 15,15% da população que residia na RMS vivia abaixo dessa linha de pobreza; já em novembro, verificou-se que esse percentual se reduziu para 14,27%. Esse resultado corrobora a hipótese de que a pobreza e a desigualdade se reduziram no período e que o Auxílio Emergencial foi uma política importante quanto ao papel de sustentação da renda domiciliar; o benefício foi um importante instrumento de transferência de renda, fazendo com que tanto o percentual de brasileiros vivendo abaixo da linha de pobreza (US$ 1,25) quanto a desigualdade, medida através do Índice de Gini, caíssem para níveis historicamente baixos.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pandemia do novo COVID-19 impôs aos indivíduos a adoção de novos hábitos e restrições à vida em sociedade. O governo brasileiro necessitou estabelecer um conjunto de normas e limitações às atividades econômicas em geral, sendo que, poucos setores específicos continuaram suas rotinas de negócios. Nesse período, a intervenção estatal esteve intensificada e as políticas de transferência de renda passaram a ser instrumentos necessários no enfrentamento ao declínio da maior parte da atividade econômica no país, assim como, ao cenário de calamidade social decorrente da pandemia.

O contexto atual de crise sanitária, econômica e social por conta do COVID-19 expôs a realidade histórica de um Brasil estruturalmente desigual, o que demonstrou a necessidade efetiva de políticas públicas com objetivos de garantir a preservação de renda e empregos e proporcionar amparo aos grupos sociais mais vulneráveis aos efeitos da pandemia. Nesse contexto, a atuação do Estado ao implementar o PAE, foi de buscar proteger às famílias e a renda domiciliar devido às medidas de distanciamento social como forma de conter a disseminação do vírus.

O perfil socioeconômico dos beneficiários do PAE na RMS da Bahia revela algumas nuances que merecem atenção quanto ao monitoramento e avaliação de políticas públicas. Com relação ao acesso e uso dos recursos do PAE, a internet e a rede bancária representam dois fatores importantes para a eficácia. Numa análise da distribuição do PAE por localização, identificou-se que nos dois meses de referência, a maior parcela do benefício ficou concentrada

na zona rural. Tal resultado demonstra que na RMS, a zona rural, geralmente o local mais vulnerável ao acesso e uso de recursos, especialmente, no que tange aos bancos e casas lotéricas, não ficou à margem do referido programa.

Nas variáveis de sexo e raça, verificou-se que houve uma maior disparidade na distribuição do benefício ao considerar as pessoas brancas, independentemente do gênero. O auxílio foi distribuído, majoritariamente, para a população que possuía um menor nível de escolaridade; quanto à dimensão de gênero; os dados demonstraram um equilíbrio quanto aos resultados de beneficiários, entretanto, não contempla o recorte interseccional presente no programa.

Dentre os fatos curiosos revelados na pesquisa, observou-se na variável faixa etária, o estrato maior beneficiado com o programa foram os jovens de 15 a 24 anos, sendo que, uma das condicionalidades do PAE é ser maior de 18 anos, e um número expressivo de idosos maiores de 65 anos, que deveriam estar amparados pela Previdência Social como aposentado, pensionista ou beneficiário do BPC; observou-se ainda, um contingente relativamente alto de pessoas que foram beneficiadas com o auxílio, mesmo possuindo renda superior ao delimitado por lei para recebimento do PAE, a exemplo de, funcionários públicos aparecem nos dados coletados.

Apesar da RMS ser a região mais rica do estado, a pesquisa demonstrou a importância da distribuição do Auxílio Emergencial pelo número de beneficiários elegíveis e por corroborar com a hipótese de que a pobreza e a desigualdade se reduziram no período. Ressalta-se a limitação da pesquisa para essa específica região devido à inexistência de dados para as demais regiões baianas, e salienta que tanto o cadastro de solicitação ao PAE realizado no aplicativo quanto aos dados da CadÚnico são auto declaratórios necessitando, assim, de um maior monitoramento deste programa, além da emergência na liberação dos pagamentos nos primeiros meses dificultou uma maior fiscalização, o que pode ser avaliado e fiscalizado no PAE em 2021.

Tendo em vista os resultados encontrados neste estudo é de extrema importância para o meio econômico e social, bem como contribui para novas pesquisas, visto a necessidade da implementação de Políticas Públicas que garantam renda para que as pessoas tenham autonomia econômica e possam sair da situação de vulnerabilidade financeira e dependência econômica.

REFERÊNCIAS BIBLIOGÁFICAS

BAHIA. **Chefas de família**: perfil da monoparentalidade feminina na bahia. *Recortes Sociais*, Salvador-BA, 2018. Disponível em: <http://www.mulheres.ba.gov.br/arquivos/File/RecortesSociaisMulheresChefasDeFamiliaSeiSpm.pdf>.

_____. **Boletim PIB estadual anual**. *Boletins SEI Bahia*, Salvador-BA, 2021. Disponível em: <http://www.sei.ba.gov.br/images/pib/pdf/estadual/anual/economia_baiana_2018.pdf>.

BRASIL. **Constituição (1988).** *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988.

_____. **Lei nº 8.742 (1993)**. Dispõe sobre a organização da assistência social e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 1993. ISSN 1677-7042. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12651.htm>.

_____. **Lei nº 12.435 (2011).** Altera a lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da assistência social. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 2011. ISSN 1677-7042. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12435.htm>.

_____. **Decreto nº 10.420 (2020)**. Altera o decreto nº 10.316, de 7 de abril de 2020, para prorrogar o período de pagamento do auxílio emergencial de que trata a lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 2020. ISSN 1677-7042. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10412.htm>.

_____. **Lei nº 13.982 (2020)**. Altera a lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 para dispor sobre a lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 2020. ISSN 1677-7042. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13982.htm>.

_____. **Medida Provisória nº 1.039 (2021).** Institui o Auxílio Emergencial 2021 para prorrogar o período que trata a lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 2020. ISSN 1677-7042. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Mpv/mpv1039impressao.htm>.

_____. **Decreto nº 10.740 (2021)**. Prorroga a Medida Provisória nº 1.039, de 18 de março de 2021, para prorrogar a lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 2021. ISSN 1677-7042 Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Decreto/D10740.htm >.
CAMPELLO, T.; NERI, M. C. **Programa Bolsa Família***:* uma década de inclusão e cidadania. [S.l.]: Ipea, 2013. Volume. ISBN 978.

CARDOSO, B. B. **A implementação do auxílio emergencial como medida excepcional de proteção social.** Revista de Administração Pública, v. 54, p. 1052–1063, 08 2020.

COTTA, T. C.; PAIVA, L. H. **O programa bolsa família e a proteção social no brasil**. In: CASTRO, J. A. de; MODESTO, L. (Ed.). Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios. Brasília, DF: Ipea, 2010. p. 57–100.

DE BOLLE, M. B. **Ruptura**: Série A Pilha de Areia. 1ª Ed. Intrínseca, 2020.

DUQUE, D. **Auxílio emergencial faz a pobreza cair em plena pandemia**. *Blog do IBRE*, junho 2020. Disponível em: <https://blogdoibre.fgv.br/posts/ auxilio-emergencial-faz-pobreza-cair-em-plena-pandemia>.

IANNI, O. **A ditadura do grande capital**. Editora Expressão Popular, 2019. Volume. ISBN 8577433595.

IBGE. **Estatísticas de gênero de 2018**. Diretoria de Pesquisas – Coordenação de População e Indicadores Sociais, 2018. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101551_informativo.pdf>.

IPEA. **Governança metropolitana no brasil**. Relatório de Pesquisa, 2015. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/redeipea/images/pdfs/governanca_metropolitana/relatorio_1.1_revisao_final_salvador.pdf>.

_____. **Avaliação de Políticas Públicas**: guia prático de análise ex ante. Brasília, DF: Ipea, 2018. 194 p.

LAVINAS, L. **A financeirização da política social**: o caso brasileiro. *Poli tika*, volume, n. 2, p. 35–51, 2015. Disponível em: <https://silo.tips/download/ a-financeirizaao-da-política-social-o-caso-brasileiro>.

MONTE, A. P. do. **Auxílio emergencial e seu impacto na redução da desigualdade e pobreza**. *ANPEC*, Niterói, RJ, 2020. ISSN 1677-7042. Disponível em: <http://www.anpec.org.br/nordeste/ 2020/submissao/arquivos_identificados/105-1c9403577ef3d3dd8fa1ad114b268474.pdf>.

SANTOS, E. I. dos; CARVALHO, C. S.; BARRETO, R. C. S. **Pobreza multidimensional no estado da Bahia**: uma análise espacial a partir dos censos de 2000 e 2010. Revista de Administração Pública, v. 51, n. 2, p. 240–263, abr. 2017. Disponível em: <http: //bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/67716>.

SPOSATI, A. **Proteção social de cidadania***:* inclusão de idosos e pessoas com deficiências no Brasil. [S.l.]: Cortez Editora, 2004. Volume. ISBN 8524910496.

TROVÃO, C. J. B. M. **A Pandemia da Covid-19 e a Desigualdade de Renda no Brasil**: Um Olhar Macrorregional para a Proteção Social e os Auxílios Emergenciais. Natal, 2020. (DEPEC Textos para Discussão, 004).

LEI GERAL DE PROTEÇÃO DE DADOS: EFEITOS DA REGULARIZAÇÃO DA PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS

GT 1. O contexto das Políticas Públicas

Dartagnan Plínio Souza Santos[1]

Pedro Alan Soares Ferreira[2]

Aniram Lins Cavalcante[3]

Gustavo Joaquim Lisboa[4]

RESUMO

O presente artigo apresenta uma análise da Lei nº 13.709/18, conhecida como Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais - LGPD. Mesmo tendo sido promulgada em 2018, sua vigência se deu a partir de agosto de 2020, trazendo novas terminologias, conceitos e diretrizes, tornando necessária a análise quanto à sua implementação como política pública. O trabalho identifica os princípios correlacionados à responsabilização, analisando o formato de concessão, acesso e transmissão de dados pessoais, verificando, ao final, como possível a responsabilização civil pelos danos causados, sejam de ordem material ou moral, individual ou coletivo, no uso indevido de dados.

Palavras-chave: Política Pública. Dados. Tratamento. Compartilhamento. Responsabilidade Civil.

1. INTRODUÇÃO

Atualmente, a humanidade vive o período conhecido como era da informação e do conhecimento, as relações, principalmente as de consumo, são estabelecidas através do meio

[1] Mestrando em Economia Regional e Políticas Públicas pela Universidade Estadual de Santa Cruz – UESC, Ilhéus, Bahia. E-mail: dpssantos@uesc.br;

[2] Mestrando em Economia Regional e Políticas Públicas pela Universidade Estadual de Santa Cruz – UESC, Ilhéus, Bahia. E-mail: pedroalansf@gmail.com;

[3] Doutora em Desenvolvimento e Meio Ambiente pela UESC. Professora do Departamento de Ciências Econômicas da Universidade Estadual de Santa Cruz, Ilhéus/BA, Brasil. E-mail: alvavalcante2@uesc.br;

[4] Doutor em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento pela UFRJ. Professor do Departamento de Ciências Econômicas da Universidade Estadual de Santa Cruz, ilhéus/BA, Brasil. E-mail: gustavo_lisboa@uesc.br

digital, e para que se realize o vínculo é necessário o fornecimento de dados pessoais por parte do cidadão.

Para que essa relação de consumo pelo meio digital se concretize, os dados cadastrados pelos consumidores são armazenados em grandes bancos de dados e são transformados em informações que possibilitam as mais diversas operacionalidades por parte das empresas. A possibilidade de transformar dados pessoais dos consumidores em informações gerou um enorme mercado "paralelo" que, a princípio, não tinha regulação, mas gerava enorme quantidade de informações de valor.

Neste contexto, surgiu a necessidade de uma política regulatória que trouxesse transparência, segurança e, sobretudo, padrões de utilização dessas informações pelas empresas quanto ao armazenamento e utilização dos dados pessoais, assegurando aos titulares dos dados certo controle e conhecimento da usabilidade do que é por ele fornecido.

Essa política regulatória, no Brasil, se deu pela edição da Lei nº 13.709 de 14 de agosto de 2018 que dispõe sobre o tratamento de dados pessoais, inclusive nos meios digitais, por pessoa natural ou por pessoa jurídica de direito público ou privado, com o objetivo de proteger os direitos fundamentais de liberdade e de privacidade e o livre desenvolvimento da personalidade da pessoa natural. Conhecida como LGPD, constitui ato de interesse nacional e uma forma orientadora de todos os entes federativos quanto à proteção dos dados de pessoas naturais ou jurídicas de direito público e privado, inclusive, em alguns casos, ampliando sua atuação além do território nacional.

A LGPD vem, sobretudo, garantir aos titulares dos dados, a autonomia de determinar o que pode acontecer com tais informações que são por eles fornecidas, disciplinando a forma de coleta, tratamento e armazenamento dos dados das pessoas naturais, protegendo, acima de tudo, os direitos fundamentais como o da liberdade e privacidade. Como diz em seu artigo 1º:

> Que esta Lei dispõe sobre o tratamento de dados pessoais, inclusive nos meios digitais, por pessoa natural ou por pessoa jurídica de direito público ou privado, com o objetivo de proteger os direitos fundamentais de liberdade e de privacidade e o livre desenvolvimento da personalidade da pessoa natural. (Brasil, 2018)

A abrangência da LGPD pode ir além, pois segue o entendimento do Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (GDPR, na sigla em inglês), legislação similar do direito europeu, impondo uma extraterritorialidade no dever de conformidade e segurança dos dados, extrapolando os limites geográficos do território brasileiro. Então, a LGPD é uma espécie de política pública que ampliou a proteção dos cidadãos além dos limites políticos, assegurando

proteção àqueles em conflito com empresas que tiverem apenas uma filial, ofereça serviços ao mercado nacional, colete e trate dados de pessoas naturais localizadas no país.

Tendo como um dos seus principais fundamentos a defesa do consumidor, a LGPD busca garantir uma maior proteção dos dados pessoais, assegurando a titularidade dos mesmos, exigindo o consentimento do titular para o uso e prevendo penalidades em caso de descumprimento pelos controladores.

O acesso às informações pessoais disponibilizadas pelos consumidores, contribuem para o desenvolvimento de estratégias políticas, financeiras e empresariais, tornando-se necessária a identificação legal dos dispositivos da LGPD quanto à responsabilização pelo uso dos dados de particulares.

Neste viés, o presente trabalho busca analisar a implementação dessa importante política pública regulatória quanto à concessão dos dados pessoais pelos cidadãos, identificando os dispositivos legais acerca da responsabilização, e, por fim, avaliando os efeitos desta quanto ao seu armazenamento e compartilhamento, sendo realizada uma revisão de literatura, tendo como metodologia utilizada em sua construção a pesquisa bibliográfica.

2. A LGPD COMO POLÍTICA PÚBLICA

As transformações trazidas pelas novas tecnologias, ao mesmo tempo em que beneficiam à sociedade, podem trazer malefícios não muito visíveis e compreensíveis, impondo a necessidade de discussões sobre os limites de ação das entidades e a segurança das pessoas e o modo de como se estrutura essa relação.

Assim, as definições acerca dos dados, sejam eles pessoais ou dados sensíveis estão direcionadas principalmente à sua coleta, armazenagem, tratamento, respeito à privacidade entre outros, ou seja, não se trata de meros conceitos, possuem, em sua essência, uma gama de princípios ligados à sociedade e a sua proteção.

Por isso, tal problemática deve ser melhor compreendida, analisada, aprimorada tanto em termos técnicos, práticos e, sobretudo, legais. Nesse sentido, o Estado, através de sua capacidade constitucional de regular, deve propor ações capazes de proteger e dar transparência às relações que envolvem os dados pessoais, pois, estes, além de registros são reflexos de uma vida. Assim, ao procurar regular essa relação, o Estado agirá por meio das políticas públicas.

No entendimento de CHRISPINO (2016) política pública pode ser compreendida nos seguintes termos:

> Como política, entende-se como a arte de governar ou de decidir os conflitos que caracterizam os agrupamentos sociais. Como pública, entende-se como aquilo que pertence a um povo, algo relativo às coletividades.Logo, poderemos deduzir que política pública — em um metaconceito — seria a ação intencional de governo que vise atender à necessidade da coletividade. A este metaconceito simplificante iremos agregar variáveis, instituir valores, perceber arranjos de forças, identificar processos e metas, propor avaliações.

Sendo assim, o fornecimento de dados pelos cidadãos a diversas entidades promove uma relação de mão dupla, mas que muitas vezes, pode ser desigual, cabendo ao Estado promover a justa ponderação desta relação por meio de políticas que protejam a parte mais vulnerável, que no caso é o cidadão.

Esta seria uma abordagem de entendimento até mesmo da amplitude da ação estatal, porém, em alguns casos é necessário que o Estado seja o condutor das ações que promovam a segurança de processos e relações que envolvam a vida das pessoas em sociedade, procurando estimular e cobrir falhas existentes, promovendo o bem-estar público, como é o caso da segurança dos dados pessoais.

Assim, entende-se a LGPD como uma política pública. Apresentando características voltadas a tipologia de Lowi, com os atributos e propriedades das políticas públicas distributivas, redistributivas, regulatórias e constitutivas.

Para CHRISPINO (2016) as políticas públicas distributivas voltam-se à entrega de alguma vantagem (renda, bens etc.) com recursos próprios da fonte formuladora da política, isto é, da coletividade. Quanto à redistributiva, entende-se como ações do governo no deslocamento de recursos, bens ou valores de uma área, grupo ou setor para outro.

Já as políticas públicas regulatórias, onde se encaixa a LGPD, como bem traduz RUA (2013), estabelece imperativos e proibições que limitam o poder discricionário dos indivíduos e das organizações. A lição de CHRISPINO (2016) quanto às políticas regulatórias é no mesmo sentido:

> São aquelas ações de governo que visam disciplinar a sociedade, a partir de direitos e deveres surgidos por meio de legislação. São as ordens de fazer ou as proibições, são atos administrativos. Estas são políticas coercitivas e que devem submeter a sociedade como um todo, em nome do objetivo do Estado.

Por fim, as políticas constitutivas, como aponta CHRISPINO (2016), representam os pilares que sustentam e movem os modelos de políticas anteriormente tratadas na classificação de Lowi, possibilitando mudanças constitucionais para modelar novas instituições do Estado.

Deste modo, a classificação proposta por Lowi constitui um marco base para os estudos das políticas públicas, cobrindo grande parte dos processos que impactam a sociedade,

assim como se faz na relação dos dados pessoais com a entrada em vigor da LGPD em agosto de 2020.

3. FUNDAMENTOS E PRINCÍPIOS DA LEI DE PROTEÇÃO DE DADOS NO BRASIL

A LGPD dispõe sobre o tratamento de dados pessoais, inclusive os virtuais, de pessoas naturais ou jurídicas de direito público ou privado, com o objetivo de proteger os direitos fundamentais de liberdade e de privacidade e o livre desenvolvimento da personalidade da pessoa natural. Para compreensão da lei será necessária a identificação de alguns termos técnicos (Quadro 1).

Quadro 1 - Termos e definições constantes da LGPD.

TERMO	DEFINIÇÃO
Dado pessoal	É a informação relacionada a pessoa natural identificada ou identificável;
Dado pessoal sensível	É o dado pessoal sobre origem racial ou étnica, convicção religiosa, opinião política, filiação a sindicato ou a organização de caráter religioso, filosófico ou político, dado referente à saúde ou à vida sexual, dado genético ou biométrico, quando vinculado a uma pessoa natural;
Dado anonimizado	É o dado relativo a titular que não possa ser identificado, considerando a utilização de meios técnicos razoáveis e disponíveis na ocasião de seu tratamento;
Banco de dados	É o conjunto estruturado de dados pessoais, estabelecido em um ou em vários locais, em suporte eletrônico ou físico;
Titular	É a pessoa natural a quem se referem os dados pessoais que são objeto de tratamento;
Controlador	É a pessoa natural ou jurídica, de direito público ou privado, a quem competem as decisões referentes ao tratamento de dados pessoais;
Operador	É a pessoa natural ou jurídica, de direito público ou privado, que realiza o tratamento de dados pessoais em nome do controlador;
Tratamento	É toda operação realizada com dados pessoais, como as que se referem a coleta, produção, recepção, classificação, utilização, acesso, reprodução, transmissão, distribuição, processamento, arquivamento, armazenamento, eliminação, avaliação ou controle da informação, modificação, comunicação, transferência, difusão ou extração;
Uso compartilhado de dados	É o processo de comunicação, difusão, transferência internacional, interconexão de dados pessoais ou tratamento compartilhado de bancos de dados pessoais por órgãos e entidades públicos no cumprimento de suas competências legais, ou entre esses e entes privados, reciprocamente, com autorização específica, para uma ou mais modalidades de tratamento permitidas por esses entes públicos, ou entre entes privados;

Fonte: Organizado pelos autores a partir da Lei nº 13.709/18.

Para tanto, aborda-se como um dos fundamentos para implementação da novel legislação uma série de dispositivos que direcionam a aplicação do texto normativo, destacando-se primeiramente o respeito à privacidade.

Constitucionalmente prevista no art. 5º, inciso X da Carta Republicana de 88, consideram-se invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, sendo assegurado o direito à indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação.

Oportunamente, aponta-se a defesa da liberdade de expressão, de informação, de comunicação e de opinião. A identificação deste importante princípio remonta a 1948, quando da edição da Declaração Universal dos Direitos Humanos, que estabelece em seu art. 19:

> Todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e expressão; esse direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por qaisquer meios e independentemente de fronteiras.

A inviolabilidade da intimidade, da honra e da imagem também orienta o instrumento em estudo, resguardando os dados pessoais do cidadão, assim como os elementos subjetivos de sua integridade psíquica e fisionomia.

O significado da utilização principiológica aplica-se a qualquer operação de tratamento realizada por pessoa natural ou por pessoa jurídica de direito público ou privado, independentemente do meio, país de sua sede ou de país onde estejam localizados os dados.

As atividades que destacam o uso de dados pessoais devem observar a boa-fé e princípios que regem a conduta prevista na legislação. Por boa-fé, entende-se nas lições de VENOSA (2010, p. 379), de forma mais perceptível como uma regra de conduta, um dever de agir de acordo com determinados padrões sociais estabelecidos e reconhecidos.

Não se possui aqui o intuito de tecer maiores indagações acerca do conhecimento do Direito Civil, porém o conceito de boa-fé se traduz numa perspectiva de negócio jurídico em que as partes hajam de forma proba, ou seja, honesta. O conceito se traduz de forma clara quando aplicado à legislação ora estudada. A concessão de dados por um particular para uso por controladores, nada mais é que um negócio jurídico pactuado na liberação de informações em suporte eletrônico ou físico para análise de dados.

Sobressaem na presente análise diversos princípios, porém convém destacar aqueles que guardam maior relação ao que se propõe para discussão da responsabilização.

O princípio da finalidade destaca a necessidade de realização do tratamento de dados para propósitos legítimos, específicos, explícitos e informados ao titular, sem possibilidade de tratamento posterior de forma incompatível com essas finalidades, gerando uma proteção quanto a utilização dos dados cedidos, de modo a evitar uma inadequação em seu uso, que não fora autorizada.

MIRAGEM (2020) esclarece que aquele que pretende obter o consentimento do titular dos dados, obriga-se a declinar expressamente as finalidades para as quais pretende utilizar os dados e, nestes termos, vincula-se aos termos desta sua manifestação pré-negocial.

O princípio da adequação revela uma compatibilidade do tratamento com as finalidades informadas ao titular, de acordo com o contexto do tratamento, ou seja, as informações prestadas devem se destinar ao conteúdo adequado de informações relacionadas com o negócio jurídico pactuado na autorização de uso das informações.

O princípio da necessidade aborda uma limitação do tratamento ao mínimo necessário para realização de suas finalidades, com abrangência dos dados pertinentes, proporcionais e não excessivos em relação às finalidades do tratamento de dados. Há uma clara preocupação com os direitos do titular dos dados, conforme preleciona MIRAGEM (2020):

> Dada a crescente capacidade de processamento de volumes cada vez mais expressivos de dados, um desafio regulatório importante em relação à proteção de dados é o equilíbrio entre a pretensão de maior precisão na análise dos dados e a limitação do seu uso em face do princípio da necessidade. Em especial frente às várias possibilidades de correlações que podem ser realizadas em termos estatísticos entre dados que aparentemente não tenham uma vinculação direta entre si. A precisão do que se deva considerar o mínimo necessário para a realização das finalidades do tratamento de dados tensiona com o volume ou qualidade dos dados necessários para a melhor consecução destas finalidades.

O princípio do livre acesso, ao contrário do que o senso comum costuma observar, prevê a garantia, aos titulares dos dados, de consulta facilitada e gratuita sobre a forma e a duração do tratamento, bem como sobre a integralidade dos dados fornecidos, alertando MIRAGEM (2020):

> A participação dos titulares dos dados no seu tratamento se expressa, especialmente pela exigência de consentimento e na possibilidade efetiva de que tenham conhecimento sobre a forma e extensão em que se desenvolvem. Abrange a possibilidade de obter cópia dos registros existentes, de modo, tendo a pretensão, inclusive, de corrigir informações incorretas ou imprecisas, ou conforme seu interesse, mesmo, acrescentar dados verdadeiros que possam favorecer seu interesse.

O princípio da transparência tem como condão a garantia, aos titulares, de informações claras, precisas e facilmente acessíveis sobre a realização do tratamento e os respectivos agentes de tratamento, resguardados o sigilo comercial e industrial.

O princípio da segurança predispõe a utilização de medidas técnicas e administrativas aptas a proteger os dados pessoais de acessos não autorizados e de situações acidentais ou ilícitas de destruição, perda, alteração, comunicação ou difusão de dados.

Por fim, o princípio da responsabilização e prestação de contas, que especifica demonstração de medidas eficazes e capazes de comprovar a observância e o cumprimento das normas de proteção de dados pessoais e, inclusive, da eficácia dessas medidas.

4. TRATAMENTO DE DADOS PESSOAIS ESTABELECIDO PELA LGPD

O formato de verificação das regras para acesso, conhecimento e disponibilização de dados fornecidos pelos cidadãos é um ponto essencial quanto à análise da responsabilização na LGPD. Neste sentido, torna-se imperiosa a investigação das hipóteses de tratamento dessas informações.

A LGPD destaca os requisitos para esse tratamento, como se pode ver:

> Art. 7º O tratamento de dados pessoais somente poderá ser realizado nas seguintes hipóteses:
> I - mediante o fornecimento de consentimento pelo titular;
> II - para o cumprimento de obrigação legal ou regulatória pelo controlador;
> III - pela administração pública, para o tratamento e uso compartilhado de dados necessários à execução de políticas públicas previstas em leis e regulamentos ou respaldadas em contratos, convênios ou instrumentos congêneres, observadas as disposições do Capítulo IV desta Lei;
> IV - para a realização de estudos por órgão de pesquisa, garantida, sempre que possível, a anonimização dos dados pessoais;
> V - quando necessário para a execução de contrato ou de procedimentos preliminares relacionados a contrato do qual seja parte o titular, a pedido do titular dos dados;
> VI - para o exercício regular de direitos em processo judicial, administrativo ou arbitral, esse último nos termos da Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996 (Lei de Arbitragem) ;
> VII - para a proteção da vida ou da incolumidade física do titular ou de terceiro;
> VIII - para a tutela da saúde, exclusivamente, em procedimento realizado por profissionais de saúde, serviços de saúde ou autoridade sanitária;
> IX - quando necessário para atender aos interesses legítimos do controlador ou de terceiro, exceto no caso de prevalecerem direitos e liberdades fundamentais do titular que exijam a proteção dos dados pessoais; ou
> X - para a proteção do crédito, inclusive quanto ao disposto na legislação pertinente.

Como o presente trabalho objetiva a análise dos efeitos quanto à responsabilização no uso indevido quanto ao tratamento e compartilhamento de dados, a utilização de dados fornecidos com o simples consentimento pelo titular poderia levar ao entendimento de eximir eventual responsabilização dos controladores de dados. Entretanto, isso não ocorre.

O Código Civil Brasileiro, instituído pela Lei nº 10.406/02, estabelece no artigo 107 que a validade da declaração de vontade não dependerá de forma especial, senão quando a lei expressamente a exigir. Desta forma, o consentimento é elemento primordial quanto ao uso das informações prestadas pelo titular.

Murino (2018) alerta acerca dos cuidados que versam quanto ao vício de consentimento, os quais, quando verificados, importam na ineficácia da manifestação de vontade e consequente nulidade do vínculo contratual.

O controlador que se utiliza de dados obtidos com o consentimento do titular deve, sempre que os compartilhar, obter consentimento específico daquele que forneceu as informações. Além disso, os controladores ainda devem cumprir as obrigações estabelecidas junto à LGPD, inclusive aos princípios e as garantias dos direitos do titular.

O consentimento se apresenta como elemento norteador no tratamento dos dados fornecidos, podendo ser expresso por escrito ou por qualquer outro meio capaz de demonstrar a manifestação de vontade do titular. Este, inclusive, sendo obtido por meio ilícito, ou seja, com vício de consentimento, gera a proibição de uso dos dados.

O aceite formalizado pelo titular das informações pode ser revogado a qualquer momento, mediante manifestação expressa do mesmo, por procedimento gratuito e facilitado, e inclusive podendo requerer a eliminação do banco de dados.

O controle quanto ao tratamento de dados sensíveis se torna ainda mais rígido, vez que nesta hipótese as informações se relacionam a origem racial ou étnica, convicção religiosa, opinião política, filiação a sindicato ou a organização de caráter religioso, filosófico ou político, dado referente à saúde ou à vida sexual, dado genético ou biométrico, quando vinculado a uma pessoa natural, somente sendo admitido com o consentimento do titular ou do responsável legal, a exemplo de representação do incapaz, de forma específica e destacada, para finalidades de claro conhecimento do cidadão.

A LGPD impõe uma proibição quanto à comunicação e uso compartilhado de dados pessoais sensíveis para obtenção de vantagem econômica, preservando os interesses pessoais do cidadão quando este possa a vir a sofrer danos.

A ideia de dano decorre de um prejuízo, de natureza individual ou coletiva, como bem traduz Noronha (2010), ao afirmar que resulta de ato ou fato antijurídico, que viole qualquer valor inerente à pessoa humana, ou atinja coisa do mundo externo que seja juridicamente tutelada. No Código Civil, o artigo 186 estabelece que aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito.

Nesta senda, é garantida a toda pessoa natural a segurança jurídica quanto à titularidade de seus dados pessoais, amparados em direitos fundamentais como o de liberdade, de intimidade e de privacidade, constituindo-se o dever de indenizar quando violados.

O controlador deve fornecer, a qualquer momento e mediante requisição do titular, as informações quanto à existência de tratamento, acesso, correção, nas hipóteses de dados incompletos, inexatos ou desatualizados, assim como a possibilidade de anonimização, bloqueio ou eliminação de dados desnecessários, excessivos ou tratados de forma contrária a LGPD.

As solicitações realizadas pelo titular devem ser atendidas de forma imediata, buscando evitar maiores prejuízos ao cidadão. No caso de impossibilidade de cumprimento das providências solicitadas, o controlador necessita encaminhar resposta comunicando que não é o agente de tratamento de dados, indicando, se possível, o agente, ou, ainda, indicar os motivos que impedem a adoção das providências solicitadas.

As alterações de informações geram efeitos reflexos a outros agentes de tratamento que, porventura, tenham tido acesso compartilhado aos dados, de modo a preservar os interesses do cidadão, inclusive quanto à responsabilização.

5. A RESPONSABILIZAÇÃO POR USO INDEVIDO DE DADOS PESSOAIS NA LGPD

A Constituição da República de 1988 garante em seu artigo 5º, inciso V a indenização por dano material, moral ou à imagem, e em seu complemento no inciso X do mesmo artigo qualifica como inviolável a honra e a imagem das pessoas sendo assegurado o direito à indenização tanto pelo dano material sofrido, quanto pelo moral decorrente de sua violação.

O Código Civil estabelece em seu artigo 927 o dever de reparar os danos causados pelo agente de forma ilícita. A extensão dos prejuízos pode dificultar sua compreensão prática no caso concreto.

Nas palavras de FERNANDES (2013, p. 129):

> Um dano não necessariamente recairá sobre o patrimônio da vítima ou somente sobre bens materiais. Uma lesão também poderá atingir outros valores, de cunho personalíssimo, bem mais caros ao ser humano, do que exatamente suas posses ou seus bens. Tais violações ensejam o dano moral.

Caminhando neste mesmo sentido, a LGPD responsabiliza o controlador ou o operador que, em razão do exercício de atividade de tratamento de dados pessoais, causar dano patrimonial, moral, individual ou coletivo, em violação à legislação de proteção de dados pessoais.

A compreensão do dano individual ou coletivo foi claramente defendida por Fernandes (2013, p. 144)

> Danos individuais são aqueles suportados por uma quantidade certa de pessoas. Conforme a quantidade de vítimas, podem ser simples (Sofridos apenas por uma vítima) ou plúrimos (sofridos por uma quantidade certa de vítimas identificadas). Portanto, os danos individuais são aqueles que afetam certas e determinadas pessoas – tanto de forma física, quanto moral ou psíquica – ou as coisas que compõem o seu patrimônio.
> Danos transindividuais são aqueles sofridos coletivamente. Eles atingem um número indeterminado de vítimas, em violação dos interesses difusos ou coletivos, infringindo bens do interesse da generalidade das pessoas que integram uma comunidade. Note-se que a preocupação com os bens coletivos é um dos pontos em que fica mais patente a evolução contemporânea do direito, sobretudo em áreas como as dos direitos da personalidade, do consumidor e do meio ambiente.

No tratamento de dados pessoais será considerado irregular quando deixar de observar a legislação ou quando não fornecer a segurança que o titular espera quanto ao modo pelo qual é realizado, pelo resultado e os riscos que razoavelmente dele se esperam, ou com as técnicas de tratamento de dados pessoais disponíveis à época em que foi realizado, fato que constituirá o dano.

A LGPD impõe ao operador uma responsabilidade solidária pelos danos causados pelo tratamento quando descumpridas as obrigações impostas pela legislação, ou quando não tiver seguido as instruções lícitas do controlador, de modo a garantir a efetiva indenização pelos danos causados. Nesta hipótese, o operador equipara-se ao controlador.

De igual sorte, ocorre a responsabilização solidária quanto ao controlador, que estiver diretamente envolvido no tratamento do qual decorreram danos ao titular dos dados.

Segundo LIMA *et al.* (2020), pode-se inferir:

> [...] que a responsabilidade dos agentes é solidária, ou seja, a responsabilidade é mútua entre os agentes envolvidos, respondendo individualmente ou concomitantemente conforme as regras da solidariedade nos termos do art. 265, do Código Civil. Assim, como a solidariedade não se presume, a LGPD previu expressamente a solidariedade entre controlador e operador, sendo evidente, portanto, que se trata de solidariedade imposta pela legislação.

No mesmo sentido, entende MIRAGEM (2020) que:

> [...] é correto compreender da exegese da lei, e em razão da própria essência das atividades desenvolvidas, que responderão solidariamente, de modo que o titular dos dados que sofrer o dano poderá demandar a qualquer um deles, operador ou controlador, individualmente ou em conjunto.

O controlador ou o operador que reparar o dano ao titular adquire o direito de regresso contra os demais responsáveis na medida de sua participação no evento danoso, fato que também se relaciona com a responsabilidade solidária no entendimento de LIMA et al. (2020):

> [...] outra consequência da solidariedade é a relação interna entre os codevedores solidários, ou seja, se o titular dos dados pessoais ingressar com uma ação de reparação civil contra o controlador e este comprovar que o operador não seguiu suas instruções, fato que desencadeou os danos ao titular dos dados, ele pode reaver o prejuízo do operador em ação de regresso.

Um importante passo consolidado pela LGPD se deu com a possibilidade de inversão do ônus da prova no processo judicial em favor do titular dos dados, quando for verossímil a alegação, houver hipossuficiência para fins de produção de prova ou quando a produção de prova pelo titular for excessivamente onerosa.

Tal medida se aproxima da regra instituída junto ao CDC, conforme leciona MIRAGEM (2020):

> [...] não se deve perquirir se a falha se dá por dolo ou culpa, senão que apenas sua constatação é suficiente para atribuição da responsabilidade, inclusive com a possibilidade de inversão do ônus da prova em favor do titular dos dados, nas mesmas hipóteses de hipossuficiência e verossimilhança que a autorizam no âmbito das relações de consumo (art. 42, § 2º, da LGPD).

A reparação por danos coletivos também é garantida desde que sejam exercidas coletivamente em juízo, para tanto o CDC observa essa possibilidade nas hipóteses de direitos difusos, considerados de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato; ou direitos coletivos, consubstanciados em categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base; ou até mesmo, por direitos individuais homogêneos, entendidos os decorrentes de origem comum.

Muito embora a legislação tenha imposto como regra a responsabilização pelo uso irregular dos dados, há possibilidade de excludentes, que a afastam. Neste sentido, os agentes de tratamento só não serão responsabilizados quando provarem que não realizaram o tratamento de dados pessoais que lhe for atribuído, assim como, quando não tiver violado a legislação de proteção de dados, ou nas hipóteses de culpa exclusiva do titular de dados ou de terceiros.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A LGPD, conforme a tipologia proposta por Lowi, se mostra como uma política pública regulatória, abrangendo um expressivo conteúdo quanto ao controle para concessão,

armazenamento e compartilhamento de dados pessoais. Como exposto, a proteção lançada pela legislação se correlaciona diretamente com outras normas para garantir direitos já constituídos aos brasileiros, tais como o direito à intimidade, privacidade, honra e imagem.

O legislador infraconstitucional agiu acertadamente ao normatizar as terminologias referentes ao tema, enquadrando o objeto de proteção da lei, qual seja, o dado pessoal, bem como identificando os envolvidos nessa relação jurídica que se forma com a concessão de informações, como o titular, controlador e operador.

Verificou-se que o cidadão se destaca como a parte mais vulnerável dessa relação, motivo pelo qual a imposição de uma política de tratamento de dados mais sólida, com indicação lícita do consentimento, desprovida de vícios quanto a manifestação de vontade, se torna de fato necessária e ainda mais essencial quando se tratar de dados sensíveis.

Deste modo, em razão da grande importância que as informações constantes dos bancos de dados podem apresentar acerca dos titulares, a LGPD corretamente impõe ao controlador e/ou ao operador o dever de reparar os danos causados, sejam eles de ordem patrimonial ou moral, individual ou coletivo.

Fato, que um importante passo foi dado para garantia dos direitos do cidadão brasileiro, o presente trabalho não possui o intuito de esgotar o tema, mas buscou apenas apresentar um debate acerca dos efeitos da regularização da proteção de dados, e que em razão de sua complexidade deverá enfrentar um tortuoso caminho até sua consolidação com o seu regular cumprimento enquanto política pública regulatória.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm, Acesso em: 15 de junho de 2021.

BRASIL. Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm, Acesso em: 15 de junho de 2021.

BRASIL. Lei 8.078, de 11 de setembro de 1990. Institui o Código de Defesa do Consumidor. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm , Acesso em: 19 de abril de 2021.

BRASIL. Lei 13.709, de 14 de agosto de 2018. Institui a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm, Acesso em: 19 de abril de 2021.

CHRISPINO, A. **Introdução ao estudo das políticas públicas: uma visão interdisciplinar e contextualizada.** Rio de Janeiro (RJ): Ed. FGV, 2016. 256p.

FERNANDES, Alexandre Cortez. **DIREITO CIVIL: Responsabilidade Civil**. 1ª ed. Caxias do Sul, RS: Educs, 2013.

LIMA, Cíntia Rosa Pereira de; MORAES, Emanuele Pezati Franco de; PEROLI, Kelvin. **O necessário diálogo entre o Marco Civil da Internet e a Lei Geral de Proteção de Dados para a coerência do sistema de responsabilidade civil diante das novas tecnonlogias.** In: MARTINS, Guilherme Magalhães; ROSENVALD, Nelson. **Responsabilidade civil e novas tecnologias.** 1ª ed. Idaiatuba, SP: Editora Foco, 2020.

RUA, M. G. **Para aprender políticas públicas: conceitos e teorias.** IGEPP: Instituto de Gestão, Economia e Políticas Públicas, 2013.

MIRAGEM, Bruno. **A Lei Geral de Proteção de Dados (Lei 13.709/2018) e o Direito do Consumidor.** In: MARTINS, Guilherme Magalhães; ROSENVALD, Nelson. **Responsabilidade civil e novas tecnologias.** 1ª ed. Idaiatuba, SP: Editora Foco, 2020.

MURINO, Thiago Barrizzelli. **O consentimento válido nas novas leis de proteção de dados.** Disponível em: https://www.migalhas.com.br/depeso/286214/o-consentimento-valido-nas-novas-leis-de-protecao-de-dados. Acesso em: 28 de junho de 2021.

NORONHA, Fernando. **Direito das Obrigações.** 3 ed. Ver e atual. São Paulo: Saraiva, 2010.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. **ONUBR:** Nações Unidas no Brasil, 2021. Disponível em: https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=por , Acesso em: 25 maio 2021.

VENOSA, Silvio de Salvo. **Direito Civil - Vol. 2 - Teoria Geral das Obrigações e Teoria Geral dos Contratos** - 10ª Ed. São Paulo: Atlas, 2010.

RESPONSABILIDADE SOCIAL EMPRESARIAL: evolução histórica e tendências

GT 2. Cidadania, instituições e governança

Felipe dos Santos Dias[1]

RESUMO

A Responsabilidade Social Empresarial (RSE) pode ser encarada como uma tentativa de amenizar os efeitos das adversidades do sistema capitalista, potencializados pelo rápido progresso tecnológico e pela globalização. As ideias e práticas relacionadas à atuação das empresas em questões sociais se modificaram no decorrer dos anos. Foram defendidas por uns e refutadas por outros. O século XXI se inicia com uma compreensão mais consolidada do papel da RSE. O debate a respeito do tema continua intenso, tanto na esfera acadêmica, quanto na empresarial. Muitos eventos e iniciativas foram elaboradas bem como muitas instituições foram criadas, no intuito de discutir, defender e fiscalizar mundialmente a implantação da RSE nas organizações. A responsabilidade social é uma exigência pela qual as empresas não podem escapar, dado que não se trata simplesmente de uma determinação legal ou de uma moda adotada pela maioria. Trata-se de uma exigência dos consumidores, portanto as empresas que não corresponderem a esses desejos sofrerão justamente no ponto mais delicado, nas suas finanças. Considerando isso, o propósito deste trabalho é, de forma resumida, recapitular a evolução da RSE, bem como discutir sua conjuntura atual. Para alcançar essa finalidade foi utilizada uma abordagem de análise qualitativa em documentos já publicados sobre a temática. Inicialmente o trabalho apresenta uma revisão teórica resultante desse estudo, seguida de uma discussão sobre o panorama atual da RSE com base em pensamentos e pesquisas de outros autores e instituições.

Palavras-chave: Responsabilidade Social Empresarial. Evolução Histórica. Tendências. Sustentabilidade.

1. INTRODUÇÃO

De acordo com o Instituto Ethos (2007), a Responsabilidade Social Empresarial (RSE), segundo conceito adotado por uma série de instituições, é definida pela relação que a empresa estabelece com todos os seus públicos (stakeholders) no curto e no longo prazo.

[1] Graduando em Administração pela Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC). e-mail: felipesdias600@gmail.com

Com o desenvolvimento da tecnologia da informação e o avanço da globalização, a sociedade presenciou o acirramento de diversos problemas sociais. Primeiramente atribuiu-se ao Estado a responsabilidade de combater essas intempéries. No entanto, constatou-se que o Estado não era capaz de solucionar essas questões sozinho, ao mesmo tempo que o poder das organizações privadas só aumentavam. Assim se iniciou as idéias de que as empresas também tinham a responsabilidade de lutar contra esses problemas, mesmo que essa não seja sua principal função.

As idéias e práticas relacionadas à atuação do setor privado em questões sociais se modificaram no decorrer dos anos. Foram defendidas por uns e refutadas por outros.

É recorrente se deparar com diferentes definições da responsabilidade social nas empresas. Fia (2015) explica que, no que concerne às instituições, existem três tipos de responsabilidade social: a corporativa, a ambiental e a empresarial

A Responsabilidade Social Corporativa (RSC) diz respeito ao comportamento ético e ao desenvolvimento econômico, através da qualidade de vida do quadro de colaboradores, suas famílias e da comunidade local. A Responsabilidade Social Ambiental (RSA) está relacionada ao compromisso em conciliar o desenvolvimento econômico com a proteção ao meio ambiente, o chamado desenvolvimento sustentável A Responsabilidade Social Empresarial (RSE) amplia o campo de atuação da responsabilidade social corporativa, ao procurar beneficiar todos os grupos interessados na empresa e a sociedade em geral.

A Responsabilidade Social Empresarial (RSE) tornou-se um fator de competitividade para os negócios. No passado, o que identificava uma empresa competitiva era basicamente o preço de seus produtos. Depois, veio a onda da qualidade, mas ainda focada nos produtos e serviços. Hoje, as empresas devem investir no permanente aperfeiçoamento de suas relações com todos os públicos dos quais dependem e com os quais se relacionam: clientes, fornecedores, empregados, parceiros e colaboradores. Isso inclui também a comunidade na qual atua, o governo, sem perder de vista a sociedade em geral, que construímos a cada dia. (INSTITUTO ETHOS; SEBRAE, 2003).

Aqui entende-se que a RSE refere-se ao compromisso das empresas para com a toda a sociedade, portanto a RSE automaticamente engloba a RSC e a RSA. Considerando isso, o propósito deste trabalho é, de forma resumida, recapitular a evolução da RSE, bem como discutir sua conjuntura atual.

Para alcançar essa finalidade foi utilizada uma abordagem de análise qualitativa em documentos já publicados sobre a temática. Inicialmente o trabalho apresenta uma revisão

teórica resultante desse estudo, seguida de uma discussão sobre o contexto atual da RSE com base em pensamentos e pesquisas de outros autores e instituições.

2. REVISÃO TEÓRICA: Breve Histórico da Responsabilidade Social Empresarial

Carmo (2015, p. 120), afirma que os primeiros e tímidos passos da RSE ocorreram entre o fim do século XIX e início do XX e consistia em ações de iniciativas filantrópicas de cunho individual dos gestores das empresas. Nesse período muitos empresários promoveram iniciativas ligadas principalmente à vida dos funcionários, como questões sanitárias e oposição ao trabalho infantil, além de investimentos em intituições de educação.

> Durante o século XIX, a discussão sobre a necessidade de realização de investimentos sociais foi transversal no ideal dos grandes empresários da recém-criada burguesia industrial, no entanto, essas intervenções foram caracterizadas por possuírem caráter individual e voluntário, por terem propósito eminentemente paternalista, materializando-se, em sua maioria, por meio da filantropia. (CARMO, 2015).

A aurora da concepção mais atual da RSE iniciou-se em 1953, quando Howard Bowen pública Social Responsibilities of the Businessman, em que se aponta o grau de poder e influência que as empresas possuem na sociedade, sobretudo as grandes corporações, e a responsabilidade que esse poder acarreta. A partir de então, o sujeito da responsabilidade social deixa de ser o empresário e passa a ser a empresa, ocorre uma transferência de responsabilidade, que caracteriza uma ruptura entre a imagem do empresário e da empresa.

> A racionalidade da ação social partia da ponderação pessoal do gerente ou administrador quanto à pertinência daquela intervenção para o negócio da empresa, ou seja, embora haja todo um processo histórico de transformação da prática gerencial, o que diferencia a era antiga da era moderna da Responsabilidade Social é a passagem da ética do indivíduo para a ética empresarial. (CARMO, 2015, p. 120)

> Em suma, pode-se afirmar que a Responsabilidade Social praticada do início do século XX até a década de 1960 visava atender a determinadas exterioridades, quer seja por meio de ações filantrópicas, quer seja pela compreensão das necessidades sociais e de um comportamento ético e responsável, sem que se fosse questionada a relação destas ações aos objetivos financeiros; em outras palavras, não lhe era

> atribuída a conotação estratégica que possui hoje, que vincula as ações de RSE à criação de valor ao negócio. (CARMO, 2015).

Esse período - sobretudo a partir da década de 1960 - foi marcado por muita turbulência social, com a ascensão da luta pelos direitos humanos. Com isso, as empresas passaram a ser cada vez mais cobradas por inúmeros movimentos da sociedade civil, especialmente sobre questões como poluição, consumo, emprego, discriminações raciais e de gênero ou a natureza do produto comercializado. Essa crescente demanda por mudanças deixam de ser marginais ou localizadas e passam a ser centrais e generalizadas. (KREITLON, 2004).

Um dos motivos para essa mudança foi a ineficácia do Estado de Bem-Estar Social em lidar com as demandas sociais, o que levou as empresas a figurarem como alternativas para auxiliarem nestas demandas. Assim, a empresa deixa de ser vista apenas como uma provedora de produtos e serviços e passa a representar um importante agente com grande quantidade de recursos para intervir nas causas sociais. (SCHROEDER; SCHROEDER, 2004).

De acordo com Carmo (2015), a partir da década de 1970 originou-se duas correntes antagônicas no âmbito dos estudos e discussões a respeito da RSE. Uma corrente, representada principalmente pelo renomado economista Milton Friedman, defendia que a principal tarefa das organizações seria a priorização dos interesses de seus acionistas, já que as empresas são seres artificiais e só possuem obrigações legais.

> As discussões sobre as "responsabilidades sociais das empresas" são notáveis por sua frouxidão analítica e falta de rigor. O que significa dizer que "negócios" têm responsabilidades? Somente pessoas podem ter responsabilidades. Uma corporação é uma pessoa artificial e, neste sentido, pode ter responsabilidades artificiais, mas "negócios" como um todo não podem ter responsabilidades, mesmo neste sentido vago. (...) Toda a justificativa para permitir que o executivo corporativo seja selecionado pelos acionistas é que o executivo é um agente ao serviço dos interesses de seu principal. Essa justificativa desaparece quando o executivo corporativo impõe impostos e gasta o lucro para fins "sociais". (...) E, queira ele ou não, ele pode se safar gastando o dinheiro de seus acionistas, clientes ou empregados? Os acionistas não vão despedi-lo? (Tanto os atuais quanto aqueles que assumem quando suas ações em nome da responsabilidade social reduziram os lucros da corporação e o preço de suas ações.) Seus clientes e seus empregados podem desertá-lo para outros produtores e

> empregadores menos escrupulosos no exercício de suas responsabilidades sociais. (FRIEDMAN, 1970)[2]

Percebe-se que essa corrente representada por Friedman entende a responsabilidade social como uma tarefa que não compete às empresas. Mais que isso, a RSE é encarada como algo prejudicial, que na maior parte das vezes interfere nos objetivos das empresas e contraria os interesses dos empresários e acionistas, já que estes seriam o único público para o qual as empresas deveriam responder. Pensava-se assim essencialmente devido ao aspecto financeiro, pois as iniciativas de RSE demandam recursos de terceiros e entendia-se que essas iniciativas não proporcionam o retorno positivo esperado pelos investidores.

Enquanto isso, a outra corrente pregava que as empresas tinham que considerar as necessidades e desejos de todos os grupos com os quais mantivessem relações. Kreitlon (2004, p. 6) afirma que no início dos anos 80 consolida-se a abordagem intitulada Business & Society, a qual concebe empresa e sociedade como uma rede inextricável de interesses e relações, permeada por disputas de poder, por acordos contratuais explícitos e implícitos, e pela busca de legitimidade.

Esta corrente foi respaldada por uma série de pesquisas na década de 1980, que apontaram resultados positivos depois de investigar a correlação entre as práticas sociais das empresas e o resultado financeiro das mesmas. Inclusive foi em 1984 que Edward R. Freeman publicou o livro Strategic management: a stakeholders approach (Gestão estratégica: uma abordagem das partes interessadas). Essa obra foi responsável por popularizar o termo stakeholders, que são todos os agentes que possuem relação e/ou interesse com as atividades de determinada empresa.

A conjuntura das décadas de 1980 e 1990 favoreceram o fortalecimento dessa abordagem Business & Society. Foi um período marcado pelo ressurgimento das políticas neoliberais, como ajuste fiscal, redução das despesas sociais do Estado, privatizações, desregulamentação, liberalização do comércio, das taxas de câmbio e das relações trabalhistas. Essas políticas acabaram se propagando por todo o mundo após a queda do Muro de Berlim e o fim da União Soviética, favorecendo um capitalismo mais irrefreável. As novas tecnologias impulsionaram a globalização e a financeirização da economia. O fordismo é substituído pelo modo de produção e acumulação flexível. Essas mudanças resultam em consequências negativas para o nível de emprego nas diversas economias. (KREITLON, 2004).

[2]Tradução do autor.

> No início da década de 1980, diversos acontecimentos de ordem econômica e social marcaram os novos desafios referentes à consolidação da Responsabilidade Social no ambiente corporativo. O acúmulo de capital e o crescente ritmo de expansão das empresas provocaram mudanças significativas, a automatização da produção e o incentivo ao uso da tecnologia na época elevaram os índices de desemprego, enquanto que o ritmo de produção aumentou vertiginosamente, intensificando o uso de matéria-prima. As empresas que antes apenas atuavam regionalmente passaram a montar suas filiais em outros países. Foi nesse período que o bem-estar humano, as preocupações com o meio ambiente e a percepção da influência das empresas, juntos, geraram preocupação e começaram a provocar questionamentos sobre um novo padrão de Responsabilidade Social. (CARMO, 2015).

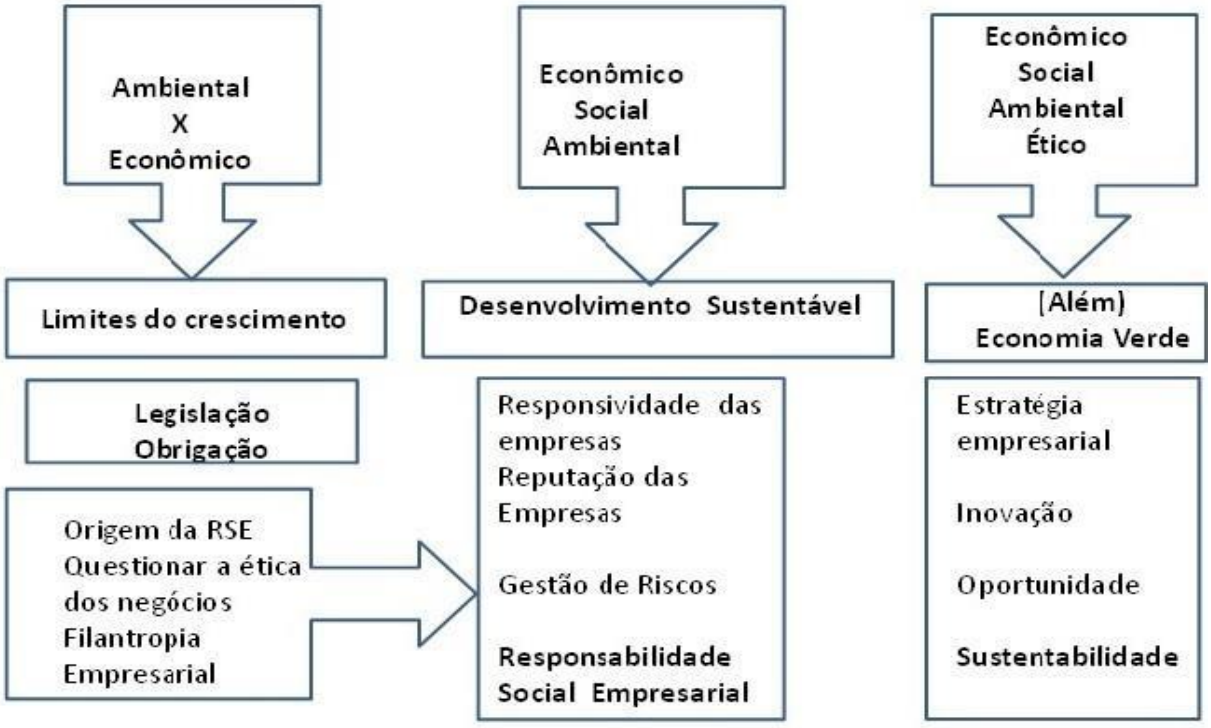
Embora a questão do meio ambiente tenha ganhado destaque no início do século XXI, o aparecimento dessa temática nos debates mundiais ocorreu a partir da década de 1970. Nesse período iniciou-se uma série de eventos internacionais sobre o tema, como o Clube de Roma em 1972, que acabou culminando na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano, mas conhecida como Conferência de Estocolmo realizada em 1972 na Suécia. Sua principal contribuição foi reconhecer a dimensão ambiental como uma das condicionantes do crescimento econômico, ratificada na Declaração de Estocolmo. (CARMO, 2015).

Uma das principais contribuições destes eventos foi a aproximação do conteúdo da Responsabilidade Social Empresarial das questões ambientais. Além disso, foram responsáveis por espalhar a discussão por todo mundo, pois foram organizados por órgãos internacionais importantes, como a Organização das Nações Unidas (ONU).

> A partir de 1990 houve uma diminuição na procura por definições teóricas, ao passo que um movimento ascendente de modelos propositivos da Responsabilidade Social que relacionaram a RSE e o desempenho econômico empresarial, foram construídos. Destarte, a visão que se tinha sobre a RSE, envolta em um discurso sobre ética e moral dos "homens de negócio", combatida pela falta de rigor teórico e de pragmatismo funcional foi substituída por uma Responsabilidade Social estratégica sob o ponto de vista do alcance dos objetivos das empresas, portanto, saber lidar com a questão social no gerenciamento corporativo virou a "chave do negócio". (CARMO, 2015).

Cabe ainda distinguir os conceitos de RSE e sustentabilidade, pois são coisas distintas. Borger (2013) explica que a ideia de sustentabilidade, ou desenvolvimento sustentável, começou em grande parte com a preocupação ambiental, que acabou por envolver as dimensões econômica e social e, a partir dos anos 1990, passou a incluir a responsabilidade social empresarial. A evolução do conceito de responsabilidade social empresarial é diferente. Sua origem está nas questões éticas que envolvem a relação entre empresas e sociedade e na filantropia empresarial. A figura 1 apresenta uma esquematização da evolução desses dois conceitos.

Figura 1 - Evolução dos conceitos de RSE e sustentabilidade



Fonte: Borger, 2013.

Portanto, o século XXI se inicia com uma compreensão mais consolidada do papel da RSE. O debate a respeito do tema continua intenso, tanto na esfera acadêmica, quanto na empresarial. A corrente contra a RSE defendida por Friedman foi abandonada, praticamente esquecida, e o papel social das empresas já não é mais questionado de forma expressiva. Muito pelo contrário, o consenso a respeito da importância e necessidade da RSE se intensifica progressivamente e as empresas são cada vez mais impelidas a se adequarem às exigências,

tendo que se esforçarem para adotar uma postura socialmente responsável. Dessa forma, as próprias empresas passam a encarar a RSE como uma medida estratégica para obter sucesso nos seus negócios.

2.1. DISCUSSÃO: Últimas Tendências da Responsabilidade Social Empresarial

A RSE tem avançado de forma considerável nos últimos anos. Muitos eventos e iniciativas foram elaboradas bem como muitas instituições foram criadas, no intuito de discutir, defender e fiscalizar mundialmente a implantação da RSE nas organizações. Muitas dessas iniciativas surgiram tendo a RSE como alvo principal de atuação, outras abordaram o tema de modo mais indireto. Pitombo (2005) lista algumas delas:

ERC (Ethics Resource Center): foi fundado em 1922. É a organização sem fins lucrativos mais antiga dos Estados Unidos, que se dedica à promoção da ética organizacional;

International Organization for Standardization (ISO): é a maior elaboradora de padrões em todo o mundo. Constituída por uma rede de institutos nacionais de normalização (que inclui a Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT), a ISO é uma organização não-governamental sediada em Genebra, fundada em 1947, com o objetivo de ser um fórum internacional de normalização. Apesar de sua principal atividade ser o desenvolvimento de padrões técnicos, há importantes repercussões econômicas e sociais, porque a padronização traz benefícios não só para os produtores. As certificações internacionais vêm sendo procuradas pelas empresas que buscam obter vantagens competitivas, em todo o mundo. Inicialmente o foco foi a qualidade dos produtos e serviços, mais tarde os sistemas de gestão ambiental, de saúde e segurança e, mais recentemente, o foco está sendo ampliado para a gestão de responsabilidade social;

IFC (Corporação Financeira Internacional): é uma instituição financeira membro do Grupo do Banco Mundial, fundada em 1956. Sua função é promover o investimento sustentável do setor privado nos países em desenvolvimento e em transição, ajudando a reduzir a pobreza melhorando a qualidade de vida das pessoas;

OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico): é uma organização multilateral, fundada em setembro de 1961, que congrega os países mais desenvolvidos do mundo. Seu objetivo é estimular o progresso econômico e o comércio mundial. Em 1975, a OCDE criou o Comitê sobre Investimento Internacional e Empresas Multinacionais que estabeleceu as Diretrizes da OCDE para Empresas Multinacionais. As

Diretrizes são recomendações dirigidas pelos Governos às empresas multinacionais, estabelecendo princípios e padrões voluntários que tem como princípios gerais temas como respeito aos direitos humanos, estimular capacitação de pessoas em nível local e cumprir assiduamente as normas ambientais, de saúde e segurança no trabalho;

Fórum Econômico Mundial (FEM): é uma instituição sem fins lucrativos, com sede em Genebra, na Suíça. Foi criado em 1971 e realiza encontros anuais em Davos para tentar encontrar soluções para os desafios mundiais através de conferências e painéis de discussão;

Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE): fundado em 1981, o IBASE é uma instituição brasileira sem fins lucrativos, cuja missão declarada é "a construção da democracia, combatendo desigualdades e estimulando a participação cidadã". A responsabilidade social e ética nas organizações é um dos seus temas prioritários;

GIFE – Grupo de Institutos, Fundações e Empresas: foi a primeira associação da América do Sul a reunir organizações privadas que financiam ou executam projetos sociais, ambientais e culturais de interesse público. O GIFE surgiu em 1989, a partir de um comitê de filantropia da Câmara Americana de Comércio de São Paulo;

CRT (Mesa Redonda de Caux): é um grupo internacional de executivos que se reúne todos os anos em Caux (Suíça) e acredita que a comunidade internacional de negócios deve desempenhar um papel importante na melhoria das condições econômicas e sociais. A CRT foi fundada em 1986, por Frederick Phillips, ex-presidente da Phillips Electronics e por Olivier Giscard d'Estaing, antigo vice-presidente do INSEAD, como uma forma de reduzir a crescente tensão nos negócios internacionais;

Conselho Mundial de Empresas para o Desenvolvimento Sustentável (World Business Council for Sustainable Development - WBCSD): é uma coalizão empresarial global formada por cerca de 200 empresas, de mais 35 países e 20 dos principais setores industriais, que compartilha o compromisso com o desenvolvimento sustentável, mediante o crescimento econômico, equilíbrio ecológico e progresso social. O Conselho, formado em 1991, tem por missão catalisar as mudanças para o desenvolvimento sustentável e seus objetivos de promover a eco-eficiência, o controle social das empresas (corporate accountability) e a erradicação da pobreza. O WBCSD empenha-se em promover a cooperação entre empresas, governos e outras organizações envolvidas com as questões ambientais e sociais;

Business for Social Responsibility (BSR): é uma organização não lucrativa sediada em São Francisco/EUA, fundada em 1992, cuja missão declarada é "buscar criar um mundo justo

e sustentável mediante o trabalho com as empresas visando a promoção de práticas empresariais mais responsáveis, a inovação e a colaboração";

Fundação Brasileira para o Desenvolvimento Sustentável (FBDS): é uma fundação sem fins lucrativos, criada em 1992 para implementar as Convenções e Tratados aprovados na ECO-92 (2ª Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento), realizada no Rio de Janeiro. A FBDS foi constituída pela associação de 24 empresas de grande porte, entre elas a PETROBRAS, Vale do Rio Doce, Aracruz Celulose, etc;

Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC): é uma organização dedicada à promoção da governança corporativa no Brasil, fundada em 1995, cujo propósito é "ser a principal referência nacional em governança corporativa; desenvolver e difundir os melhores conceitos e práticas no Brasil, contribuindo para o melhor desempenho das organizações e, conseqüentemente, para uma sociedade mais justa, responsável e transparente";

Social Accountability International (SAI): é uma organização não-governamental sediada em Nova York, fundada em 1996, que tem como missão melhorar o ambiente de trabalho e as comunidades pelo desenvolvimento e implementação de padrões socialmente responsáveis;

Global Reporting Initiative (Iniciativa de Relatórios Globais): é uma instituição não governamental internacional, com sede na Holanda, cuja missão é desenvolver e divulgar a Diretrizes para Relatórios de Sustentabilidade e trabalha em colaboração com o Pacto Global. A GRI foi criada em 1997, numa iniciativa conjunta da organização não-governamental *CERES (Coalition for Environmentally Responsible Economies – Coalizão por Economias Ambientalmente Responsáveis)* e do *PNUMA (Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente)*, com o objetivo de estimular a elaboração dos relatórios de sustentabilidade e elevá-los a um nível equivalente às práticas de relatórios financeiros, complementando e legitimando suas informações. A GRI trabalha em colaboração com o Pacto Global;

Instituto Ethos: é uma das mais importantes instituições brasileiras dedicadas à promoção da ética e da responsabilidade social. Juridicamente é uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), cujo trabalho de orientação às empresas é voluntário, sem nenhuma cobrança ou remuneração. Fundado em 1998, o Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social é uma associação de empresas cuja missão é mobilizar, sensibilizar e ajudar as empresas a gerir seus negócios de forma socialmente responsável;

Institute of Social and Ethical AccountAbility (ISEA): é uma organização internacional não lucrativa, "comprometida em melhorar o desempenho das organizações e desenvolver as

competências individuais para a responsabilidade ética e social e o desenvolvimento sustentável". Sediada em Londres, ela congrega membros e parceiros de diversos países, envolvendo empresas, organizações da sociedade civil e do setor público. Em 1999, o ISEA lançou a versão inicial do AccountAbility 1000 (AA1000) framework (padrões, diretrizes e qualificação profissional), com o objetivo de ajudar as organizações a melhorarem a credibilidade e o desempenho geral, focalizando a garantia da qualidade das informações contábeis, das auditorias e dos relatórios, no que tange aos aspectos social e ético;

Pacto Global (The Global Compact): uma iniciativa da ONU, foi lançado no Fórum Econômico Mundial, em janeiro de 1999. O Pacto Global advoga dez princípios de consenso universal, derivados da Declaração Universal de Direitos Humanos, da Declaração da Organização Internacional do Trabalho sobre Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho, da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento e da Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção;

Princípios Sullivan de Responsabilidade Social Corporativa (The Global Sullivan Principles of Corporate Social Responsibility): é um código de conduta para direitos humanos e igualdade de oportunidades, desenvolvido por Leon H. Sullivan (1922-2001), primeiro afro americano a ocupar a direção da General Motors, que teve o objetivo de persuadir as empresas norte-americanas que operavam na África do Sul a tratarem seus empregados africanos da mesma maneira como tratavam os americanos. Estes princípios foram relançados em 1999, em evento especial na Sede da ONU, como *Global Sullivan Principles for Corporate Social Responsibility*;

Cúpula do Milênio das Nações Unidas: realizada em setembro de 2000, onde foi aprovada a *Declaração do Milênio*, onde líderes políticos de 191 países estabeleceram o compromisso da criação de uma parceria para combater as grandes causas dos problemas sociais e ambientais, através dos *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs)*;

Segundo FIA (2019), em 2001, na cidade de Bruxelas, na Bélgica, a *Comissão das Comunidades Europeias* elaborou o chamado *Livro Verde*. O documento registra o objetivo da comissão, que é "promover um quadro europeu para a responsabilidade social das empresas";

Fórum Social Mundial (FSM): surgiu como contraponto ao FEM, que é considerado por muitos mais como um mantenedor do status quo do que um agente transformador. O FSM teve suas três primeiras edições realizadas em Porto Alegre (Brasil), nos anos de 2001, 2002 e 2003. O FSM tem o objetivo de facilitar a articulação de entidades e movimentos engajados em combater os malefícios da globalização e na priorização do social.

Quanto aos Índices de Sustentabilidade em Bolsas de Valores Pitombo (2005) informa ainda que em 1999, foi acrescentado aos tradicionais índices Dow Jones (DJSI, 2005) um conjunto de Índices de Sustentabilidade (Dow Jones Sustainability Indexes - DJSI), os primeiros indicadores relativos à orientação das empresas para a sustentabilidade;

Em 2001, o Grupo FTSE, que é composto pela Bolsa de Valores de Londres e pelo jornal britânico Financial Times, lançou a série de indicadores FTSE4Good Index Series, também com o objetivo de orientar investidores quanto ao desempenho de empresas globais conforme os critérios de responsabilidade social.

No Brasil, a então Bolsa de Valores de São Paulo (BOVESPA), em sintonia com os mercados internacionais, lançou o seu Índice de Sustentabilidade Empresarial (ISE), em 2005.

A tendência do momento, que decolou durante a pandemia de Covid-19, é o ESG (*Environmental, Social and Governance*), que trouxe a temática da RSE de volta ao centro das discussões. O termo surgiu em 2004, na publicação "Who Cares Wins" do Pacto Global da ONU, em parceria com o Banco Mundial. O próprio Pacto Global, de acordo com o site da iniciativa no Brasil foi "Lançado em 2000 pelo então secretário-geral das Nações Unidas, Kofi Annan, o Pacto Global é uma chamada para as empresas alinharem suas estratégias e operações a 10 princípios universais nas áreas de Direitos Humanos, Trabalho, Meio Ambiente e Anticorrupção e desenvolverem ações que contribuam para o enfrentamento dos desafios da sociedade. É hoje a maior iniciativa de sustentabilidade corporativa do mundo, com mais de 16 mil membros, entre empresas e organizações, distribuídos em 69 redes locais, que abrangem 160 países".

Pitombo (2005) explica que o Pacto Global não é um instrumento regulatório ou um código de conduta legalmente obrigatório. Trata-se de um fórum aberto, que procura envolver todos os atores sociais relevantes: governos, empresas, sindicatos e organizações da sociedade civil que representam uma ampla comunidade de stakeholders.

No artigo "Who Cares Wins" o então secretário-geral da ONU Kofi Annan propôs a 50 CEOs de grandes instituições financeiras algumas medidas a serem tomadas pelas empresas, de modo a unificar os fatores sociais, ambientais e de governança no mercado de capitais.

ESG é a sigla para "Environmental, Social and Governance" e corresponde às práticas ambientais, sociais e de governança de uma organização. A grande valorização do termo tem causado preocupação para muitos gestores, muitos inclusive o tratam como uma nova exigência na qual precisam se adequar. No entanto, o ESG não é algo novo, como explica Carlo Pereira, diretor-executivo da Rede Brasil do Pacto Global:

> Portanto, ESG não é uma evolução da sustentabilidade empresarial, mas sim a própria sustentabilidade empresarial! No Brasil, devido ao aquecimento do tema, muitos falam numa transição de um termo para o outro, como se fossem coisas distintas. Não são! Mesmo objeto, visto e trabalhado por diferentes atores. Esse detalhe terminológico e de perspectiva mais atrapalha do que ajuda, pois quando os executivos começam a entender a sustentabilidade e a importância da sua presença dentro das estratégias de negócios, ficam com a impressão que tudo mudou e chegou algo novo. (Carlo Pereira, 2020).

Assim, esses três fatores funcionam como um índice para medir a sustentabilidade de uma empresa. E esse índice passou a ser incorporado rapidamente pelo mercado financeiro como forma de avaliar o desempenho dessas empresas e medir o seu valor de mercado, tendo como base o impacto social das S.A.s.

Como exemplo, em setembro de 2020 a B3 firmou uma parceria com a S&P Dow Jones, criando o índice S&P/B3 Brasil ESG, que utiliza critérios baseados ESG ao selecionar empresas brasileiras para sua carteira, entre esses critérios está a adesão aos Dez Princípios do Pacto Global na área de Direitos Humanos, Trabalho, Meio Ambiente e Anticorrupção. Além disso, BTG Pactual lançou o ETF (ESGB11), fundo de índice negociado em bolsa que considera aspectos ambientais, sociais e de governança (ESG) das empresas constituintes. O ESGB11 replicará a carteira do índice S&P/B3 Brasil ESG. A BlackRock, maior gestora de ativos do mundo, com mais de USD 6 trilhões em carteira, passou a incluir em 2020 métricas ESG, transversalmente, em todas as suas análises de riscos. (Pacto Global Brasil).

O que chama a atenção nesse movimento é que não é mais suficiente ser responsável no aspecto social ou ambiental apenas, é preciso ser em ambos e também no âmbito corporativo. Com isso, a sociedade e o mercado financeiro passam a requisitar e fiscalizar as ações das grandes corporações no que diz respeito a esses três aspectos.

No aspecto ambiental: aquecimento global e emissão de carbono, poluição, biodiversidade, desmatamento, eficiência energética, gestão de resíduos, escassez de água. No social: satisfação dos clientes, proteção de dados, diversidade étnica e de gênero das equipes, engajamento dos funcionários, relacionamento com a comunidade, respeito aos direitos humanos e às leis trabalhistas. No aspecto da governança ou corporativo: composição do conselho, estrutura do comitê de auditoria, conduta corporativa, remuneração dos executivos, relação com o governo e políticos, meios de fiscalização, denúncias e punições para irregularidades.

Portanto, o ESG nada mais é do que a RSE pelo olhar do setor financeiro. Constata-se que a RSE é um tema que está plenamente em pauta e cada vez mais é levado à sério pelos diferentes agentes sociais. Esse movimento afeta principalmente as grandes empresas, que passam a ser acirradamente cobradas e fiscalizadas numa proporção equivalente à escala de impacto que causam na sociedade.

A NielsenIQ realizou uma pesquisa em 2015 com 30.000 consumidores em 60 países e pediu-lhes para indicar quais foram os fatores que tiveram mais influência sobre seus hábitos na hora da compra de produtos como alimentos, bebidas, produtos de higiene pessoal e medicamentos. Os fatores mais importantes entre os pesquisados incluiu uma mistura de expectativas da empresa e benefícios pessoais – as principais respostas foram a confiança da marca, ingredientes naturais, benefícios para a saúde e bem-estar, como mostra a figura 2.

Figura 2 - Principais consumidores globais de produtos sustentáveis

Fonte: Estudo Global de Responsabilidade Social Corporativa, 1° trimestre de 2015.

A NielsenIQ informa que 66% dos entrevistados dizem estarem dispostos a pagar mais por produtos e serviços que vêm de empresas que estão comprometidas com um impacto

socioambiental positivo. Esse resultado representa uma tendência de crescimento, pois o percentual era de 50% em 2013 e 55% em 2014.

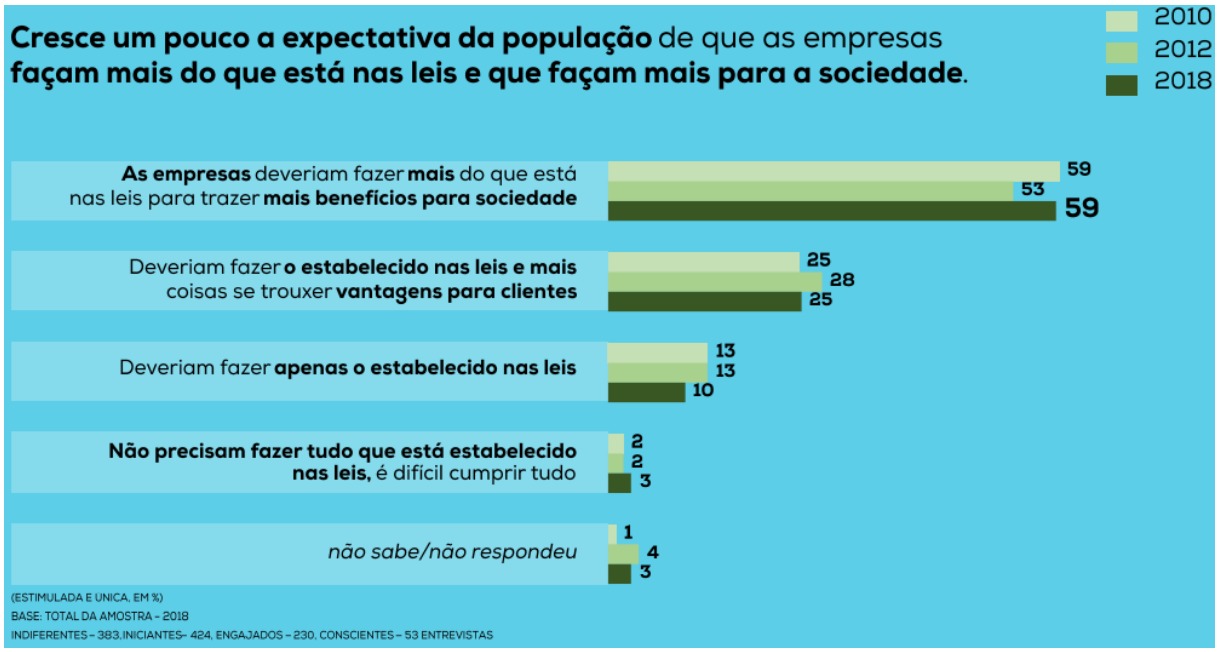
Além disso, "uma análise de vendas da NielsenIQ no varejo de 2014, mostrou que as marcas que demonstram um compromisso com a sustentabilidade cresceram mais de 4%, enquanto aquelas que não demonstram, tiveram menos de 1%".

As organizações socialmente responsáveis são aquelas que repensam suas posturas, comportamentos e condutas atuais e, dessa forma, se estruturam para colocar em prática atitudes que promovam o bem-estar dos envolvidos. (FIA, 2019).

A RSE está além do que a empresa deve fazer por obrigação legal. Cumprir a lei não faz uma empresa ser socialmente responsável. Uma empresa socialmente responsável precisa, entre outras coisas: de transparência, ao lidar com informações e decisões; estabelecer compromissos publicamente; se envolver com instituições que representam interesses variados; ter capacidade de atrair e manter talentos; alto grau de motivação e comprometimento dos colaboradores; capacidade de lidar com situações de conflito; estabelecer metas de curto e longo prazo que introduzem aspectos de responsabilidade social na gestão da empresa; tudo isso com envolvimento da direção da empresa, que deve possuir o entendimento estratégico de todas essas questões. (Instituto Ethos, 2007).

A Pesquisa Akatu 2018 – Panorama do Consumo Consciente no Brasil: desafios, barreiras e motivações, realizada pelo Instituto Akatu, revela que: "Os consumidores valorizam, segundo a pesquisa, **empresas que cuidam mais das pessoas**. Entre as oito principais causas que mais mobilizam o consumidor a comprar um produto de determinada marca, cinco estão ligadas ao cuidado com pessoas: atuar no combate ao trabalho infantil; tratar funcionários da mesma forma, independentemente de raça, religião, sexo, identidade de gênero ou orientação sexual; investir em programas de contratação de pessoas com deficiência; contribuir para o bem-estar da comunidade onde está localizada; e oferecer boas condições de trabalho". As figuras 3 e 4 apresentam informações dessa pesquisa.

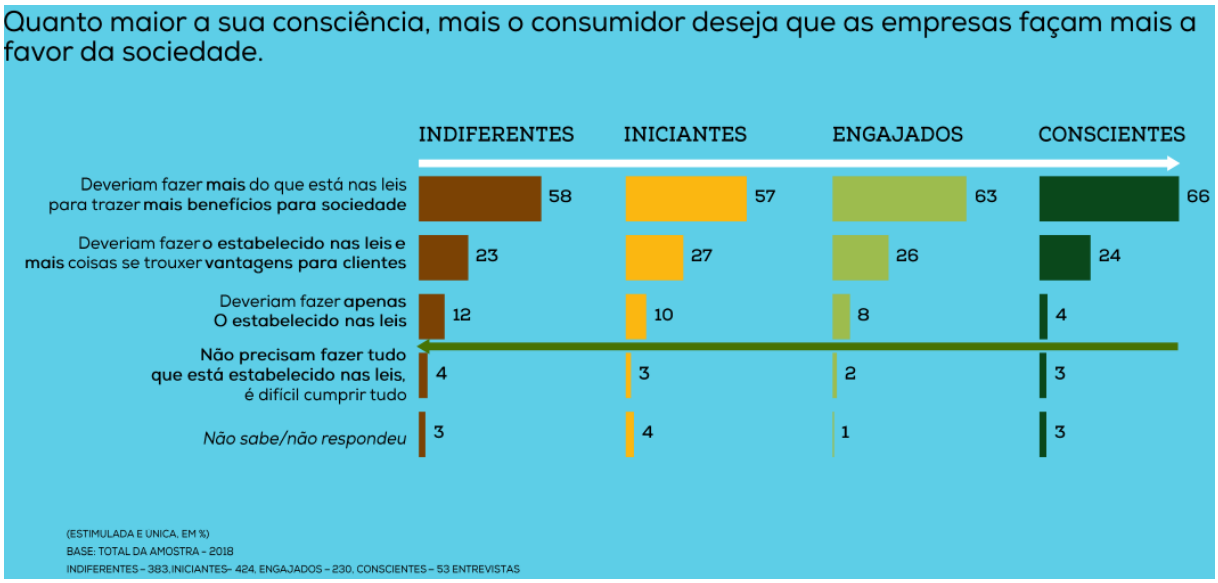
Figura 3 - Expectativa do consumidor em relação às ações das empresas



Fonte: Instituto Akatu, 2018.

Foram entrevistadas 1.090 pessoas, homens e mulheres, com mais de 16 anos, de todas as classes sociais e de 12 capitais e/ou regiões metropolitanas de todo o País. A pesquisa diz ainda: “Por outro lado, existe uma força maior na desmobilização do que na mobilização, isto é, são mais presentes na população os fatores que diminuiriam muito a disposição de comprar um produto do que os fatores que levariam a aumentar muito ou nem aumentar nem diminuir essa disposição. Assim, provocar problemas de saúde ou ferimentos e denúncia de concorrência desleal são os principais detonadores de reputação dos produtos de uma empresa (...) Já como posicionamento mais geral, 59% acreditam que as empresas deveriam fazer mais do que está nas leis e trazer mais benefícios para a sociedade”.

Figura 4 - Expectativa do consumidor em relação às ações das empresas



Fonte: Instituto Akatu, 2018.

Dessa forma, através da leitura desses dados, do histórico e da conjuntura atual da RSE, é perfeitamente plausível concluir que essa tendência só tende a se consolidar e que a cobrança crescente da sociedade pela atuação sustentável das empresas tende a se tornar uma regra irreversível. Assim sendo, cabe às empresas procurarem não apenas se adequar às regras do jogo, mas entendê-las e abraçá-las, adotando as novas práticas e crenças conscientemente. Não se trata apenas de uma mudança superficial de conduta, mas de uma transformação profunda na cultura das empresas.

O Instituto Ethos e o Sebrae (2003) afirmam que o movimento da Responsabilidade Social Empresarial vem crescendo muito no Brasil. Já é significativo o número de grandes e médias empresas que selecionam fornecedores (micro e pequenos) utilizando critérios da RSE nos negócios. Também no acesso aos créditos e financiamentos é crescente a incorporação de critérios de gestão responsável. A imprensa está cada vez mais fiscalizadora e os consumidores, por sua vez, mais exigentes. E isso se deve ao que a RSE proporciona em termos de reconhecimento (imagem) e melhores condições de competir no mercado, além de contribuir substancialmente para o futuro do país.

Destarte, a responsabilidade social é uma exigência da qual as empresas não podem escapar, dado que não se trata simplesmente de uma determinação legal ou de uma moda adotada pela maioria. Trata-se de uma exigência dos consumidores, portanto as empresas que não corresponderem a esses desejos sofrerão justamente no ponto mais delicado, nas suas finanças. A tendência é essa e quem não se adequar à nova realidade certamente sofrerá sérias

consequências, podendo até flertar com a iminente falência. Isso porque a RSE já há algum tempo se tornou um requisito para se manter competitivo e crescer no mercado, configurando-se como uma ferramenta estratégica fundamental para as empresas.

A RSE pode ser encarada como tentativa de amenizar os efeitos das adversidades do sistema capitalista, potencializados pelo rápido progresso tecnológico e pela globalização. Pode não ser a solução perfeita, mas é comprovadamente eficaz, quando plenamente executada. Uma vez que a responsabilidade social se estende a todos os agentes constituintes da sociedade humana, proporcionalmente o nível de responsabilidade pode variar de acordo com a capacidade ou poder de intervenção que determinado agente possui. Portanto, é lógico que para enfrentar os impasses sociais na luta por uma sociedade melhor as empresas não podem ser excluídas dessa responsabilidade social. Muito pelo contrário, as organizações empresariais, devido às grandes reservas de capital que possuem, podem impactar incisivamente toda a sociedade e, por isso, devem encabeçar a lista de cobrança por responsabilidade social.

Além do mais, como foi visto, a RSE não acarreta em prejuízos financeiros para as empresas, muito pelo contrário. Portanto, a implementação da RSE proporciona uma relação de benefício mútuo entre iniciativa privada e a sociedade como um todo.

O conceito de desenvolvimento sustentável está hoje totalmente integrado ao conceito de responsabilidade social: não haverá crescimento econômico em longo prazo sem progresso social e também sem cuidado ambiental. Todos os lados devem ser vistos e tratados com pesos iguais. Mesmo porque estes são aspectos inter-relacionados. Da mesma forma que o crescimento econômico não se sustenta sem uma equivalência social e ambiental, programas sociais ou ambientais corporativos não se sustentarão se não houver o equilíbrio econômico da empresa. (BORGER, 2013).

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

É nítido a importância da responsabilidade social para o mundo corporativo contemporâneo. A sociedade se torna cada vez mais exigente e fiscalizadora, assim o posicionamento das empresas nesse cenário irá definir o seu futuro no mercado, pois as que não atenderem a essas expectativas certamente terão prejuízos.

Num mundo tão repleto de dificuldades, todos os setores e agentes participantes da sociedade têm a responsabilidade de contribuir na busca por soluções. Sendo assim, a iniciativa

privada não pode ser eximida da responsabilidade social, principalmente às grandes corporações, que possuem grande capacidade de interferência no mundo atual.

É verdade que essa exigência por responsabilidade social é mais frequente e pungente para com as grandes corporações, principalmente as multinacionais, para as quais a responsabilidade social se torna cada vez mais um requisito para seu crescimento e sobrevivência no mercado do que qualquer outra coisa. Entretanto, a RSE deve ser incorporada por todas as empresas, de todos os portes. Pois se a RSE ainda não é tão exigida para as pequenas e médias empresas, é só uma questão de tempo. Haja vista o crescente aumento na conscientização da população sobre o tema.

Não obstante, a RSE deve ser incorporada de forma efetiva, através do pleno entendimento de sua importância e da correta retribuição quanto às necessidades e exigências da sociedade. A partir dessa constatação, e cientes do papel estratégico da responsabilidade social, é necessário uma mudança da cultura institucional, no intuito de conseguir uma imagem pública positiva e mudar para melhor a perspectiva dos stakeholders em relação à empresa com a qual se relacionam.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BORGER, F.G. Responsabilidade social empresarial e sustentabilidade para a gestão empresarial. **Instituto ETHOS**, 2013. Disponível em: https://www.ethos.org.br/cedoc/responsabilidade-social-empresarial-e-sustentabilidade-para-a-gestao-empresarial/. Acesso em: 07 ago. 2021.

CARMO, L.O.; Evolução da Responsabilidade Social Empresarial e a Introdução ao Caso Brasileiro. **Revista de Administração Geral**. v.1, n.2, p.118-137. 2015.

Entenda o significado da sigla ESG (Ambiental, Social e Governança) e saiba como inserir esses princípios no dia a dia de sua empresa. **Pacto Global - Rede Brasil**. Disponível em: https://www.pactoglobal.org.br/pg/esg. Acesso em: 04 jul. 2021.

Escolhas sustentáveis: Como empresas socialmente responsáveis lucram com isso? **NielsenIQ**, 2015. Disponível em: https://nielseniq.com/global/pt/insights/analysis/2015/escolhas-sustentaveis-como-empresas-socialmente-responsaveis-lucram-com-isso/. Acesso em: 08 ago. 2021.

FRIEDMAN, M. A Friedman doctrine-- The Social Responsibility Of Business Is to Increase Its Profits. **The New York Times**, 13 set. 1970. Disponível em: https://www.nytimes.com/1970/09/13/archives/a-friedman-doctrine-the-social-responsibility-of-business-is-to.html. Acesso em: 05 ago. 2021.

GUIMARÃES, H. W. M. Responsabilidade social da empresa: uma visão histórica de sua problemática. **Rev. Adm. Empr**. Rio de Janeiro, 24 (4): 211-219, out/dez. 1984.

KREITLON, M. P. A Ética nas Relações entre Empresas e Sociedade: Fundamentos Teóricos da Responsabilidade Social Empresarial. **ENANPAD**, 28, 2004, Curitiba, 13p.

PACHI, F. ARBEX, N. Conceitos Básicos e Indicadores de Responsabilidade Social Empresarial. São Paulo: **Instituto Ethos**, 2007. 55 p. Disponível em: https://www.ethos.org.br/wp-content/uploads/2014/05/Conc_Bas_e_Indic_de_Respon_Soc_Empres_5edi.pdf. Acesso em: 08 ago. 2021.

Pesquisa Akatu traça Panorama do Consumo Consciente no Brasil. **Akatu**, 2018. Disponível em: https://akatu.org.br/pesquisa-akatu-2018-traca-panorama-do-consumo-consciente-no-brasil/. Acesso em: 08 ago. 2021.

PEREIRA, C. O ESG é uma preocupação que está tirando seu sono? Calma, nada mudou. **Exame**, 08 out. 2020. Disponível em: https://exame.com/blog/carlo-pereira/esg-o-que-e-como-adotar-e-qual-e-a-relacao-com-a-sustentabilidade/. Acesso em: 04 jul. 2021.

PITOMBO, N. E. S. Responsabilidade social nas grandes empresas brasileiras: o discurso e os resultados. Dissertação (Mestrado) – **Universidade Federal da Bahia**. Escola de Administração, 2007. 181 f.

SCHROEDER, J. T.; SCHROEDER, I. Comportamento Organizacional - Responsabilidade Social Corporativa: Limites e Possibilidades. **RAE-eletrônica**, v. 3, n. 1, Art. 1, jan./jun. 2004.

Responsabilidade Social Empresarial para Micro e Pequenas Empresas – Passo a Passo. Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social e Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae). São Paulo, 2003. Disponível em: https://www.ethos.org.br/wp-content/uploads/2012/12/7Responsabilidade-Social-Empresarial-para-Micro-e-Pequenas-Empresas_Passo-a-Passo-2003.pdf. Acesso em: 09 ago. 2021.

Responsabilidade Social: o que é, importância e exemplos. **FIA**, 2009. Disponível em: https://fia.com.br/blog/responsabilidade-social/. Acesso em: 08 ago. 2021.

DESIGUALDADE DE RENDA: uma análise para o estado da Bahia a partir das regiões de influência imediata

GT 3. Desenvolvimento rural e territorial

Gisele Paixão Pereira[1]
Dartagnan Plínio Souza Santos[2]
Pedro Alan Soares Ferreira[3]
Andréa da Silva Gomes[4]
Mônica de Moura Pires[5]

RESUMO

O objetivo deste artigo é estimar o grau de disparidade renda das 34 Regiões de Influência Imediata que compõem o estado da Bahia, e dessa forma verificar a dinâmica de desigualdade regional no período 2008-2018. Para isso, utilizou-se três indicadores - a Relação entre Renda *per capita*, o Coeficiente de Variação Ponderado de Williamson e o Índice de Theil. Os resultados mostram que as regiões imediatas exibem distinções entre si e também internas, revelando um processo histórico de concentração de renda. As regiões imediatas de Barreiras, Salvador, Santa Maria da Vitória e Paulo Afonso apresentaram indicadores com valores acima da média estadual, reforçando a desigualdade de renda entre os municípios que as compõem. Já as regiões de Euclides da Cunha, Ribeira do Pombal e Conceição do Coité apresentaram as menores concentrações de renda do estado, porém, aparentam baixo crescimento ou até mesmo estagnação econômica. Políticas regionais devem buscar romper com esse círculo vicioso de concentração econômica, garantindo melhor distribuição da renda e da geração de empregos.

Palavras-chave: Desenvolvimento Regional. Desigualdade de Renda. Economia Baiana.

1. INTRODUÇÃO

A análise das desigualdades regionais tem se destacado principalmente a partir da segunda metade do século XX, quando estudiosos como Gunnar Myrdal, Albert Hirschman e François Perroux apresentaram suas ideias acerca dessa temática. Tais estudos podem ser interpretados de modo mais específico por meio de duas vertentes complementares entre si; a

[1] Mestranda em Economia Regional e Políticas Públicas pela Universidade Estadual de Santa Cruz, Ilhéus– BA, Brasil. Bolsista FAPESB. E-mail: giselepaixaoeco@gmail.com.
[2] Mestrando em Economia Regional e Políticas Públicas pela Universidade Estadual de Santa Cruz, Ilhéus– BA, Brasil. E-mail: dpssantos@uesc.br.
[3] Mestrando em Economia Regional e Políticas Públicas pela Universidade Estadual de Santa Cruz, Ilhéus– BA, Brasil. E-mail: pedroalansf@gmail.com.
[4] Doutora em Desenvolvimento Rural pelo Instituto Nacional Agronômico Paris-Grignon, França. Professora do Departamento de Ciências Econômicas da Universidade Estadual de Santa Cruz, Ilhéus– BA, Brasil. E-mail: asgomes@uesc.br
[5] Doutora em Economia Rural pela Universidade Federal de Viçosa. Professora do Departamento de Ciências Econômicas da Universidade Estadual de Santa Cruz, Ilhéus– BA, Brasil. E-mail: mpires@uesc.br.

primeira diz respeito à dispersão e organização das atividades econômicas no espaço e a segunda associada à divergência entre regiões quanto à renda *per capita* (SILVA; RIBEIRO, 2018).

O que se observa na literatura é um aparente consenso de que as desigualdades regionais são parte integrante do sistema capitalista. Contudo, padrões elevados dessa desigualdade não é desejável, pois tendem a levar algumas economias a crescer abaixo de sua capacidade potencial ou mesmo introduzir mecanismos que gerem descontinuidades nas atividades produtivas, resultando em estagnação ou retrocesso das economias (RAMOS *et al.*, 2011). Assim, a análise das desigualdades regionais é relevante pela necessidade de compreender as disparidades regionais.

Partindo disso, o objetivo geral deste trabalho é estimar o grau de disparidade renda das 34 Regiões de Influência Imediata que compõem o estado da Bahia, e dessa forma verificar a dinâmica de desigualdade regional com foco no PIB *per capita*. Para tanto, são utilizados três indicadores de desigualdade, a saber: o Índice de Theil-L, a relação entre renda *per capita* e o Coeficiente de Variação Ponderado de Williamson.

Segundo Guerra (2017), embora o processo de crescimento econômico tenha transformado a economia baiana, tornando o seu Produto Interno Bruto (PIB) o sexto do país, a Bahia ainda não conseguiu reverter o histórico quadro de desigualdades sociais que caracteriza sua evolução econômica. Logo, as distorções na distribuição de renda, e escassez de estudos que tratem sobre a desigualdade pelo recorte de Regiões de Influência Imediata da Bahia, tornam a presente discussão pertinente.

Para alcançar o objetivo proposto, o trabalho está estruturado em quatro seções além desta introdução. A segunda seção diz respeito à revisão de literatura, no intuito de contextualizar a problemática em questão, enfatizando o caso baiano; na terceira seção apresenta-se a metodologia utilizada para analisar a temática deste estudo; em seguida, têm-se os principais resultados; e na última seção apresentam-se as considerações finais.

2. A ECONOMIA BAIANA E AS DESIGUALDADES REGIONAIS

Antes de discutir os indicadores de renda, é pertinente compreender as caraterísticas socioeconômicas e os traços históricos do desenvolvimento baiano. Segundo estimativas do IBGE (2021a), a Bahia tem mais de 14,9 milhões de habitantes, é o quinto maior estado brasileiro e possui mais de 266 bilhões de reais de Valor Adicionado do Produto Interno Bruto.

Em contrapartida a essa produção de riqueza, em 2020, o estado posicionou-se em 18º lugar no país em rendimento nominal domiciliar *per capita* (R$965,00) e 22ª posição no Índice de Desenvolvimento Humano (0,660) dentre os 26 estados brasileiros, no ano de 2010. Essas estatísticas revelam, em parte, traços da dicotomia relacionada a um posicionamento entre a sexta maior economia do país e, ao mesmo tempo, figurar entre as últimas colocações no que se refere à qualidade de vida e renda de sua população.

Inicialmente, cabe destacar que a Bahia se localiza em um espaço geográfico marcado por desigualdades históricas e com características peculiares, decorrente de sua formação econômica, social e política. O Brasil é hoje o sétimo país mais desigual do mundo, resultante do acentuado aumento da concentração de renda, pois 1% da população brasileira mais rica concentra 48% de toda a riqueza nacional e 50% da população possui apenas cerca de 3% do total da riqueza nacional. Além disso, 68% da riqueza do país são compostos por patrimônio não financeiro, como terras, imóveis e outros bens, muito similar ao observado no restante da América Latina e Caribe, em que, em média, 71% da riqueza são ativos não financeiros. Às desigualdades de renda e riqueza somam-se ainda as de gênero, étnica, racial, educacional, entre outras (ALBUQUERQUE; RIBEIRO, 2020).

Perpassando esse contexto, a Bahia está localizada no Nordeste brasileiro que é considerada a região mais desigual do Brasil, devido ao histórico processo de centralização da economia nas regiões sul e sudeste do país, o qual promoveu disparidades no desenvolvimento regional (CASTRO, 1980). Além das questões históricas que envolvem a formação econômica da Bahia, Guerra (2017) acrescenta os fatores edafoclimáticos como determinantes das desigualdades. Para o autor, o quadro social da Bahia seria outro se se limitasse às “ilhas de prosperidade” como a Região Metropolitana de Salvador, incluindo Feira de Santana; a região do cacau; o extremo sul; o oeste e o Vale de São Francisco, pois essas cinco regiões responderam por mais de 70% do PIB baiano no ano de 2014.

Por outro lado, 62% do território baiano está situado no semiárido, cujas condições de solo e clima dificultam as atividades agropecuárias, que são predominantes, em uma área com elevada densidade demográfica. As consequências são desemprego, grande número de minifúndios, informalidade, ocupações precárias com baixa remuneração, reduzido nível de urbanização, péssimos indicadores sociais e forte pressão migratória sobre as demais cidades possuidoras de infraestrutura econômica e social (GUERRA, 2017).

Contudo, diversos estudos (GUERRA, 2017; SOUZA FILHO *et al*., 2019; QUEIROZ; SOUZA, 2019) apontam também para o processo tardio de industrialização baiana, iniciado na

metade do século XX, uma matriz produtiva pouco diversificada e concentrada em poucas regiões e pelas ineficazes políticas no combate às desigualdades regionais. Queiroz e Souza (2019) destacam que um fator exógeno, a descoberta de petróleo em solo baiano nos anos 1950, foi o marco do processo de industrialização e também a alavancada do planejamento econômico do estado. Mesmo que tardiamente, o governo estadual agiu por meio de programas de incentivos fiscais e implantou o Centro Industrial de Aratu, em Simões Filho e em Candeias, em 1967; inaugurou o Centro Industrial do Subaé, em Feira de Santana, em 1969 e, em 1978, entrou em operação o Polo Petroquímico de Camaçari. A partir de então as mudanças sociais começam a se fazer sentir: expandem-se a classe operária e a classe média urbana, e forte processo de migração da população do campo para esses centros.

Na década de 1990, vários empreendimentos industriais (têxtil, calçados, eletrônico, transformação plástica, químico e automobilístico) se instalaram no território baiano, atraídos por incentivos fiscais e financeiros concedidos pelos governos federal e estadual. Este último forneceu incentivos de infraestrutura. No caso dos segmentos têxtil e de calçados, os planejadores estatais buscaram direcioná-los para municípios fora da Região Metropolitana de Salvador (GUERRA, 2017), que até então concentrava 95% dos investimentos (QUEIROZ; SOUZA, 2019).

Fonseca (2011) citado por Queiroz e Souza (2019) destaca que, para realçar ainda mais as discrepâncias de investimentos na Bahia, dos 417 municípios baianos, 26 centros urbanos (6,24%) até 2002, concentravam 80% dos fluxos sociais e econômicos e mais de 50% da população baiana, 100% das matrículas dos cursos superiores, 84% dos médicos e 70% dos rádios licenciados do estado. Nesses 26 centros estão os 13 municípios da região Metropolitana de Salvador e outros 13 com população acima de 100 mil habitantes.

Guerra (2017) complementa que a trajetória da industrialização da Bahia entre os anos 1950 e 2000 é caracterizada por momentos espasmódicos, ocorrendo após a realização de "blocos de investimentos" concentrados no tempo, a partir de intervenções estatais planejadas e entrada de capital externo. Todavia, esgotados os efeitos multiplicadores desses investimentos e na ausência de uma dinâmica econômica endógena, o processo de industrialização ficou no aguardo de um novo choque exógeno que derrubasse a apatia e despertasse outro período de otimismo. Isso, porém, não ocorreu.

Consequentemente, o planejamento estatal para a Bahia a partir de 1950 corroboram para a concentração econômica – em termos de segmentos industriais (químico/petroquímico, celulose e metalúrgico) e empresariais (poucas empresas respondem por significativa parcela

da arrecadação de impostos) – e espacial (em torno da Região Metropolitana de Salvador nas atividades industriais e de serviços) (GUERRA, 2017).

Em relação aos últimos vinte anos, estudo realizado por Santos *et al.* (2019) constatou que o problema da economia baiana ainda perpassa a desconcentração produtiva e de renda. A análise realizada pelos autores mostra que outros estados nordestinos – Ceará e Pernambuco - capturaram melhor os efeitos da desconcentração da atividade econômica. Dessa forma esse tipo de direcionando dos investimentos produtivos seria uma estratégia para a indústria baiana manter seu papel na dinâmica e nos encadeamentos produtivos na economia do Nordeste e do Brasil.

Santos *et al.* (2019) ainda destacam que os desafios para o desenvolvimento integrado e sustentável de longo prazo, passam pela redução da concentração econômica no entorno da Região Metropolitana de Salvador. Apesar da redução dessa concentração regional, pode estar ocorrendo um fenômeno de desconcentração concentrada da renda na Bahia, uma vez que os maiores ganhos regionais se concentraram em poucas regiões, o que reforça a tendência de persistência de grandes vazios econômicos no interior do Estado.

Destarte, a Bahia é um estado de realidade complexa, em uma das regiões mais desiguais do mundo, com fatores históricos, edafoclimáticos e políticos que contribuíram para manutenção de dualidades sociais e econômicas. Nesse contexto, políticas que visem o desenvolvimento regional devem garantir a descontração econômica no estado.

3. METODOLOGIA

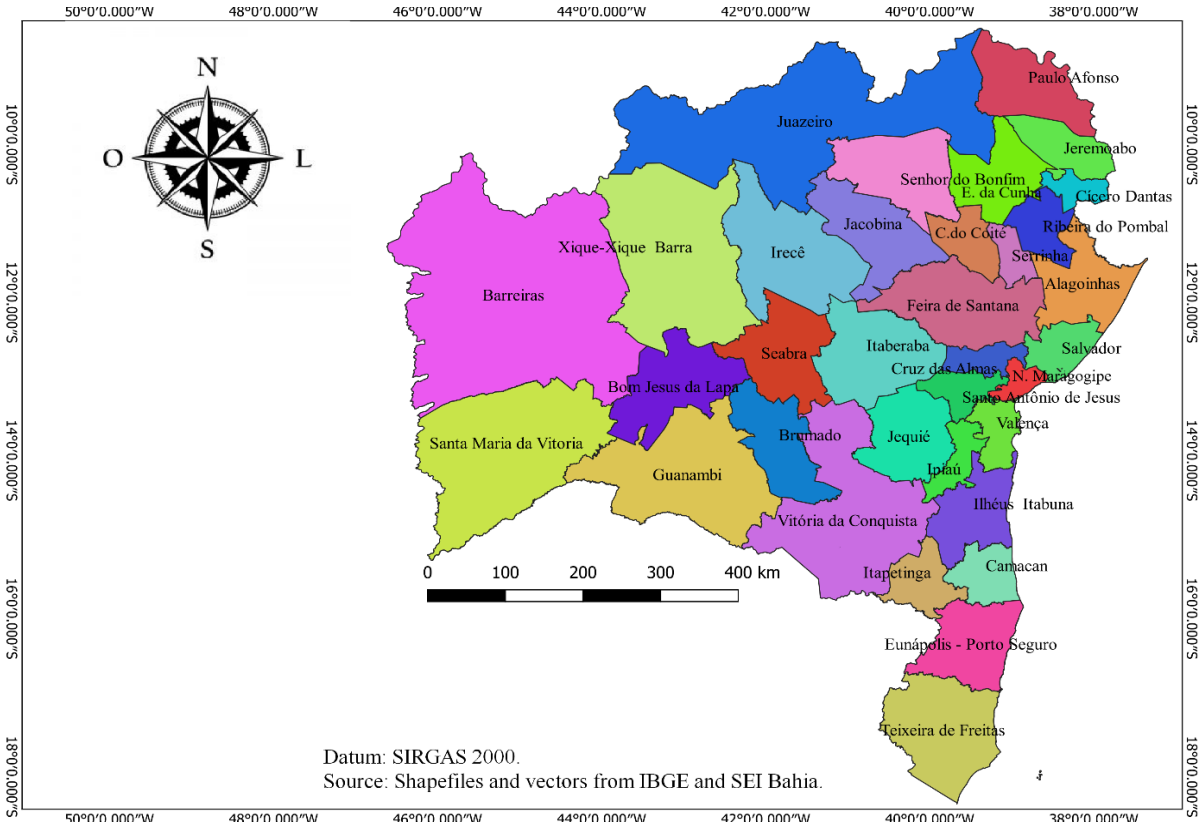
3.1. Área de estudo

A pesquisa pauta-se na Divisão Regional do Brasil em Regiões Geográficas Imediatas e Regiões Geográficas Intermediárias do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). As Regiões Geográficas Imediatas têm na rede urbana o seu principal elemento de referência.

> Essas regiões são estruturas a partir de centros urbanos próximos para a satisfação das necessidades imediatas das populações, tais como: compras de bens de consumo duráveis e não duráveis; busca de trabalho; procura por serviços de saúde e educação; e prestação de serviços públicos (IBGE, 2017, p. 2).

Conforme Figura 1, o estado da Bahia, recorte de análise do presente estudo, se divide em 34 Regiões de Influência Imediata, distintas em termos de dimensão territorial e composição de municípios.

Figura 1 – Regiões de influência imediata da Bahia, Brasil, 2021



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do IBGE (2017).

Além das diferenças territoriais, cabe destacar que as Regiões de Influência Imediata da Bahia possuem características heterogêneas entre elas, em termos de composição municipal, população, urbanização, dinâmica de crescimento e participação na renda da economia estadual. Em relação a esta última característica, segundo o IBGE (2021b), mais de 65% da economia está concentrada em apenas cinco regiões imediatas – Salvador, Feira de Santana, Barreiras, Vitória da Conquista e Ilhéus- Itabuna. Em que pese, apenas a região de Salvador respondeu por 42,18% do Produto Interno Bruto (PIB) baiano em 2018, enquanto a participação da região imediata de Jeremoabo, foi de menos 1%.

Sobre a evolução demográfica recente, não houve aumento relevante como ocorreu com a renda[6]. No período 2008-2018, a população de residentes na Bahia cresceu cerca de 2,14%, de 14.502.575 para 14.812.617. Entretanto, 45,15% dessa população concentram-se nas regiões imediatas de Salvador, Feira de Santana, Vitória da Conquista e Ilhéus-Itabuna, enquanto 70,58% das regiões imediatas da Bahia concentram apenas 35,62% dos residentes, com população entre 99.215 e 378.407 habitantes.

Destarte, grande parte do PIB e da população se concentra nas regiões imediatas mais industrializadas, uma vez que mais oportunidades de emprego atraem mais pessoas, e assim sucessivamente. Para transformar esse círculo vicioso em virtuoso, faz-se necessário medidas governamentais que difundam as atividades econômicas pelo território, gerando emprego e renda em outras regiões imediatas do estado, reduzindo o processo migratório para os grandes centros urbanos e garantindo um desenvolvimento econômico mais uniformizado do espaço baiano.

3.2. Método de análise

Na análise e interpretação de realidades sociais e econômicas, os indicadores são ferramentas fundamentais para entendê-las e na busca por respostas a partir de políticas públicas direcionadas aos problemas e anseios da população. Tais ferramentas permitem mensurar as disparidades socioeconômicas e também avaliar as ações públicas. A utilização de indicadores é de essencial importância, uma vez que se trata de "um instrumento operacional para monitoramento da realidade social para fins de formulação e reformulação de políticas públicas" (JANNUZZI, 2009, p. 15), auxiliando no planejamento, implementação, execução e avaliação dos programas e projetos públicos.

Embora a produção teórica e empírica em economia regional esteja repleta de indicadores de desigualdade, três deles estão presentes na maioria das discussões recentes sobre o tema: a Relação entre Rendas *per Capita*, o Coeficiente de Variação Ponderado de Williamson e o Índice de Theil-L (CAVALCANTE, 2003). No presente artigo, esses são os indicadores utilizados para compreender a desigualdade de renda na Bahia, na região foco.

Segundo Cavalcante (2003), apesar de relevantes, os indicadores se apoiam basicamente em dados de renda e população, não sendo capazes de captar as desigualdades que podem se observar no interior de cada região em particular. Além disso, por se basearem em dados do Produto Interno

[6] O PIB baiano aumentou de cerca de R$121 bilhões, em 2008, para mais de R$ 286 bilhões, em 2018, a preços de mercado correntes de 2010 (IBGE, 2021).

Bruto, os indicadores deixam de captar as transferências e transbordamentos de renda líquida que ocorrem entre regiões.

Para a análise aqui proposta, foram utilizados dois níveis de desagregação, inter-regional e intrarregional. Na relação inter-regional, estimou-se a desigualdade de renda no estado da Bahia, considerando as regiões imediatas suas subdivisões. Já na abordagem intrarregional, os indicadores foram calculados para cada região de influência imediata, sendo os municípios as subdivisões regionais. Dessa forma, foi possível verificar as concentrações de renda tanto no estado quanto em cada região de influência imediata. A fonte de dados é a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Trimestral (IBGE, 2021b) e o período de análise trata-se dos anos 2008 a 2018.

3.2.1. Relação entre renda *per capita*

A Relação entre Renda *per Capita* (RRc) é sem dúvida o mais simples e intuitivo indicador que se pode definir (CAVALCANTE, 2003), obtido pela razão entre a renda *per capita* da região de maior renda *per capita* (valor máximo) e a da região de menor renda *per capita* (valor mínimo), ponderada pela população. O RRc é empregado para aferir desigualdades de renda interestaduais ou interregionais, sendo calculado da seguinte forma:

$$RRc = \frac{\left(\frac{Yi}{Pi}\right)_{\max}}{\left(\frac{Yi}{Pi}\right)_{\min}}$$

Em que *Yi* é a renda da região *i* e *Pi* é a população da região *i*. Embora seja de fato um indicador da fácil assimilação, a Relação entre Rendas *per Capita* não é capaz de captar os movimentos de concentração ou desconcentração que ocorrem entre as subdivisões que compõem uma região maior, é excessivamente sensível a variações conjunturais de renda nas áreas de maior e menor renda *per capita* e, assim como os demais indicadores de desigualdades regionais aqui apresentados, tem seus resultados associados a uma variável de uma certa forma arbitrária que reflete a maneira pela qual se dividiu o espaço geográfico do ponto de vista geopolítico (CAVALCANTE, 2003).

3.2.2 Coeficiente de variação ponderado de Williamson

Apoiado na definição de desvio padrão, o Coeficiente de Variação Ponderada (Vw) desenvolvido por Jeffrey G. Williamson mede a dispersão dos níveis de renda *per capita* regional em relação à média nacional, em que os desvios apresentados por uma região, são ponderados pela sua participação na população nacional (CAVALCANTE, 2003). *Vw* pode ser utilizado para medir as desigualdades interregionais de renda, bastando que para isso considerar *Yi* como a renda *per capita* na i-ésima região, *Pi* a população da i-ésima região, *Y* renda *per capita* nacional, *P* a população nacional.

$$Vw = \frac{\sqrt{\sum_{i=1}^{n}\left(\frac{Yi}{Pi} - \frac{Y}{P}\right)^2 \frac{Pi}{P}}}{\frac{Y}{P}}$$

De acordo com Willianson, o indicador expressa um grau de desigualdade econômica entre diferentes regiões, sendo que seu valor varia entre 1 e 0. Quanto mais próximo da unidade, mais evidentes são as desigualdades regionais. Ramos *et al.* (2011), destacam que a medida de desconcentração fornecida pelo Coeficiente de Variação Ponderado de Williamson depende de um componente arbitrário, associado às divisões geopolíticas formais. Por esta razão, as análises devem congelar uma determinada divisão geopolítica para evitar que a inclusão de novos estados, regiões imediatas ou outra divisão territorial, distorça os resultados sem que tenha havido de fato alterações nos níveis de concentração de renda.

3.3.3. Índice de Theil-L

Henry Theil propôs dois índices de desigualdade baseados na teoria da informação. Para MEDEIROS (2012, p. 144), tais índices sintetizam a distância relativa dos pontos de distribuição real em relação a uma distribuição perfeitamente igualitária, podendo ser expressos no Theil-T ou Theil-L. O primeiro, conforme estudos de HOFFMANN (1991, p. 144), permite a decomposição da desigualdade em grupos com suas rendas médias ponderadas, já o segundo analisa a média geométrica das rendas individuais.

O Índice de Theil-L apresenta as propriedades desejáveis de uma medida de desigualdade e tem sido aplicado na mensuração de diversos tipos de desigualdades,

especialmente as regionais (CAVALCANTE, 2003), atendendo o objeto do presente trabalho quanto a análise das regiões imediatas da Bahia. O seu cálculo é feito pelo logaritmo da razão entre a média aritmética da renda *per capita* (U) e a média geométrica da distribuição de renda (U') em uma determinada localidade, conforme descrito abaixo:

$$\text{Índice de TheilL} = \ln {}^{U}/_{U'}$$

Caso a razão entre as médias seja igual a 1, Theil-L será igual a zero, indicando perfeita distribuição de renda. Por outro lado, quanto maior a razão entre as médias, maior será o índice, indicando forte desigualdade de renda. Hoffmann (199, p. 145) destaca que não há um limite superior para o valor de Theil-L, deste modo Medeiros (2012) indica a necessidade de uma padronização, de modo a fazê-lo variar apenas entre 0 e 1. Por analogia a HOFFMAN (1991, p. 145), pode-se inferir a seguinte fórmula:

Theil-L padronizado = 1-exp(-L), com $0 \leq$ Theil-L padronizado < 1.

4. RESULTADOS

4.1. Relação entre rendas *per capita*

As desigualdades já apontadas pela população e PIB das regiões imediatas, também podem ser observadas pela RRc, conforme exposto na Tabela 1. Houve redução da desigualdade na Bahia, considerando os anos entre 2008 e 2016. Porém, ocorreu substancial aumento da Relação entre Rendas *per capita* no ano 2018, praticamente igual a 2012, o que pode representar ciclos de crescimento e decrescimento econômico. Em 2012, a maior desigualdade talvez esteja associada com a crise mobiliária mundial e em 2018, com outras questões externas e internas. No geral, o RRc resultou em um crescimento ao final do período em análise, da ordem de 14,17% do indicador.

Tabela 1 – Resultado da relação entre rendas *per capita* das regiões de influência imediata da Bahia, em ordem decrescente, segundo o ano de 2018 – 2008-2018

	2008	2010	2012	2014	2016	2018	Variação (2008-2018)
Total Bahia	**4,790**	**4,786**	**5,299**	**4,400**	**4,420**	**5,581**	**14,17%**
Salvador	24,593	32,235	6,587	11,803	39,222	25,292	2,76%
Barreiras	22,983	11,310	21,777	18,044	7,651	19,541	-17,61%
Santa Maria da Vitória	9,635	5,530	7,097	7,921	6,216	11,585	16,84%
Valença	31,962	18,939	31,055	15,224	3,134	7,849	-307,22%
Seabra	3,945	5,117	4,907	7,248	7,213	6,121	35,55%
Irecê	2,512	2,431	2,725	2,634	2,518	5,622	55,32%
Paulo Afonso	8,942	5,751	5,635	3,067	3,881	5,377	-66,30%
Teixeira de Freitas	6,590	5,598	4,165	3,667	4,492	5,252	-25,47%
Feira de Santana	6,847	7,208	9,250	11,333	11,223	5,025	-36,25%
Alagoinhas	8,151	5,203	7,474	6,131	3,874	4,729	-72,35%
Juazeiro	7,752	6,063	5,247	2,847	2,792	4,464	-73,65%
Brumado	3,507	3,671	3,747	3,781	3,955	4,445	21,11%
Vitória da Conquista	3,921	4,271	3,583	3,339	3,275	3,706	-5,80%
Cruz das Almas	2,603	2,610	2,906	3,114	3,020	3,663	28,95%
Ilhéus-Itabuna	3,014	3,273	2,936	3,107	3,121	3,609	16,49%
Santo Antônio de Jesus	3,550	3,657	3,400	3,606	3,354	3,479	-2,02%
Senhor do Bonfim	4,493	4,866	4,424	2,762	1,859	3,260	-37,83%
Eunápolis – P. Seguro	6,325	5,046	4,677	2,668	5,393	2,926	-116,17%
Itaberaba	1,916	1,689	1,946	2,943	2,674	2,893	33,78%
Jacobina	2,924	2,687	3,047	2,120	2,625	2,773	-5,44%
Guanambi	2,633	2,269	2,282	2,843	2,560	2,756	4,46%
Jequié	2,290	2,221	2,282	2,506	2,538	2,584	11,39%
Bom Jesus da Lapa	1,883	1,922	1,837	1,813	1,984	2,175	13,40%
Serrinha	3,582	3,766	3,832	1,996	2,406	2,147	-66,85%
Xique-Xique-Barra	2,127	2,140	1,941	2,126	2,239	2,038	-4,40%
Camacan	1,655	6,445	1,813	1,824	1,664	1,828	9,46%
Nazaré – Maragogipe	1,791	1,389	2,307	1,833	1,634	1,688	-6,11%
Jeremoabo	1,690	1,334	1,736	2,179	2,436	1,641	-2,96%
Ipiaú	2,375	7,423	9,554	4,598	1,757	1,598	-48,64%
Itapetinga	3,140	3,213	2,440	1,775	1,649	1,585	-98,14%
Cícero Dantas	2,195	2,360	1,602	1,691	2,075	1,580	-38,96%
Ribeira do Pombal	1,549	1,455	1,630	1,604	1,559	1,494	-3,70%
Conceição do Coité	1,840	3,281	1,776	1,780	1,443	1,435	-28,24%
Euclides da Cunha	1,761	2,141	1,537	1,687	1,672	1,423	-23,69%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do IBGE (2021b).

Pelos valores da Tabela 1, nota-se também que existe divergência no nível de renda *per capita*, configurando um processo de dispersão de renda nas regiões imediatas e reforçando a presença de desigualdades regionais no estado. Assim, enquanto algumas regiões apresentaram

crescimento ou manutenção de rendas *per capita* elevadas, outras não conseguiram crescer e desenvolver-se ou podem até mesmo estarem estagnadas economicamente.

Ainda de acordo com a Tabela 1, em 2018, seis regiões imediatas apresentaram uma média de renda *per capita* superior a do estado da Bahia, indicando que a desigualdade de renda intrarregionais é maior que a desigualdade inter-regionais nessas regiões imediatas. São elas: Salvador, Barreiras, Santa Maria da Vitória, Valença, Seabra e Irecê. Dessas, as três primeiras regiões estiveram acima da média em todo o período. Verifica-se ainda grandes oscilações da RRc das regiões de Salvador, Barreiras e Valença, causadas, sobretudo, por variações do PIB nos municípios de São Francisco do Conde, São Desidério e Cairu, respectivamente.

De acordo com Guerra (2017), as reduções no PIB, por volta de 2010, do município de São Francisco do Conde - onde fica a segunda maior refinaria petrolífera do Brasil -, ocorreram em virtude da desastrosa política de controle de preços dos derivados de petróleo. Já São Desidério é uma das maiores expressões agropecuárias do oeste baiano e, consequentemente, acompanha a volatilidade dos preços internacionais das *commodities*, em que nos anos de 2012 e 2013 atingiu o maior PIB agropecuário do país. Por fim, o aumento no PIB de Cairu, a partir de 2008, deveu-se ao início da produção de gás natural no campo de Manati (GUERRA, 2017).

Cabe complementar, que apesar desses três municípios estarem entre as maiores rendas *per capita* do estado, os mesmos não ocupam posições de destaque no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)[7]. São Francisco do Conde, que possui o maior PIB por habitante da Bahia, ocupa o 23º lugar no IDH do estado (0,674); São Desidério, a segunda maior renda *per capita* baiana, tem o 253º Índice de Desenvolvimento Humano do estado (0,579); e Cairu, responsável pelo 8º PIB per capita da Bahia, está na 70º posição do ranking do IDH estadual (0,627). Além disso, esses dois últimos municípios possuem IDH abaixo da média estadual, que é 0,660 (IBGE, 2021a). Esse contraste revela que valores muito altos de renda, podem não estar gerando desenvolvimento, haja vista a presença de fatores fomentadores da concentração de renda.

As regiões imediatas com menor desigualdade econômica são, nessa ordem, Euclides da Cunha, Conceição do Coité, Ribeira do Pombal e Cícero Dantas. Essas quatro regiões estão

[7] O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é composto de indicadores de riqueza, alfabetização, educação, esperança de vida, natalidade e outros, com o intuito de avaliar o bem-estar de uma população. Varia de zero a um e é divulgado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Valores de IDH até 0,499 são considerados de desenvolvimento humano muito baixo; índices entre 0,50 e 0,599 são classificados como baixo; valores de 0,600 até 0,699 são considerados de desenvolvimento humano médio, IDH entre 0,700 e 0,799 são de nível alto e acima de 0,800 são classificados como sendo de desenvolvimento humano muito alto (PNUD, 2021).

entre os menores Produto Interno Bruto do estado e se localizam na parte nordeste do território baiano. Mesmo apresentando RRc mais baixas, nota-se redução da desigualdade de renda ao longo do período estudado, o que pode ter ocorrido pelo fato de todas as quatro regiões terem tido decréscimo no número de residentes.

A região imediata que teve a maior diminuição da RRc foi Valença (307,22%), decorrente de reduções do PIB no município de Cairu, provocando uma diminuição da variação da renda *per capita* deste município em relação aos demais da região. Por outro lado, o maior aumento do RRc foi na região de Irecê (55,32%). O principal fator que pode explicar esse crescimento da desigualdade de renda na região de Irecê foi a variação do PIB *per capita* do município de Mulungu do Morro, de R$6.706,00 em 2016 para cerca de R$34.600,00 em 2018, em função da instalação de uma fábrica de torres de aerogeradores para expansão da atividade de geração da energia eólica (SEI, 2021). Isso gerou, naquele ano, um aumento substancial da discrepância de renda entre os municípios componentes dessa região.

Destarte, é possível perceber que o indicador relação entre renda *per capita* é muito sensível às variações do PIB, mesmo assim, permite constatar a grande desigualdade econômica regional ainda existente na Bahia.

4.2. Coeficiente de Variação Ponderado de Williamson

De acordo com o Coeficiente de Variação Ponderado de Williamson, houve redução gradativa da desigualdade inter-regional na Bahia, nos anos estudados (Tabela 2)[8]. Entre os anos 2008 e 2018, o indicador passou de 0,534 para 0,456, o que representa uma contração de 14,66%. Todavia, em relação às desigualdades intermunicipais, é possível perceber maior dispersão dos dados, em que algumas regiões imediatas apresentaram Vw próximos a um, o

[8] Cabe destacar que algumas regiões imediatas apresentaram Coeficiente de Williamson maior que um, em alguns dos anos analisados. São elas: Valença (2008, Vw=2,181; 2010, Vw=1,661; 2012, Vw=2,094; 2014, Vw=1,428); Salvador (2016, Vw=1,057) e Barreiras (2008, Vw=1,023). Isso deveu-se à presença de outlier que, segundo Wang *et al.* (2019), equivale a um ponto de dados que é significativamente diferente de outros pontos de dados ou que fogem ao padrão normal esperado do fenômeno que representa, podendo causar anomalias nos resultados obtidos através de algoritmos. No caso da área de estudo em questão, esse comportamento ocorreu em virtude de grandes variações pontuais do PIB *per capita* de municípios específicos, e possivelmente os fatores que explicam esses outliers são a descoberta de gás natural em Cairu, região de Valença; oscilações no mercado petroquímico, em São Francisco do Conde, na região imediata de Salvador e a influência do mercado internacional de *commodities* em São Desidério, na região de Barreiras. Retirando os outliers do cálculo do Coeficiente de Williamson, os coeficientes estimados encontram-se entre 0 e 1: Valença (2008, Vw=0,225; 2010, Vw=0,217; 2012, Vw=0,201; 2014, Vw=0,224); Salvador (2016, Vw=0,568) e Barreiras (2008, Vw=0,825). Todavia, optou-se nesse estudo por considerar que o Coeficiente de Williamson foi igual a 1 para as regiões imediatas com valores acima desse valor máximo.

que significa maior concentração da renda; enquanto outras regiões o Coeficiente de Williamson mostraram-se mais próximos a zero, ou seja, melhor distribuição da renda entre seus municípios.

Tabela 2 – Resultado do Coeficiente de Variação Ponderado de Williamson das regiões de influência imediata da Bahia, em ordem decrescente, segundo o ano de 2018 – 2008-2018

	2008	2010	2012	2014	2016	2018	Variação (2008-2018)
Total Bahia	**0,534**	**0,532**	**0,481**	**0,469**	**0,467**	**0,456**	**-14,66%**
Santa Maria da Vitória	0,831	0,560	0,709	0,766	0,671	0,882	6,15%
Valença	1,000	1,000	1,000	1,000	0,345	0,861	-60,51%
Salvador	0,769	0,827	0,388	0,524	1,000	0,837	8,81%
Barreiras	1,000	0,701	0,906	0,819	0,633	0,831	-18,78%
Teixeira de Freitas	0,718	0,685	0,529	0,476	0,619	0,700	-2,62%
Seabra	0,479	0,634	0,558	0,816	0,744	0,613	27,96%
Feira de Santana	0,446	0,527	0,533	0,579	0,593	0,598	34,23%
Brumado	0,478	0,491	0,530	0,464	0,501	0,591	23,73%
Senhor do Bonfim	0,706	0,803	0,700	0,397	0,215	0,534	-24,38%
Irecê	0,362	0,347	0,410	0,378	0,338	0,532	46,95%
Jequié	0,318	0,291	0,294	0,292	0,284	0,515	62,09%
Paulo Afonso	0,664	0,576	0,558	0,340	0,401	0,508	-23,39%
Santo Antônio de Jesus	0,419	0,445	0,451	0,459	0,450	0,451	7,83%
Alagoinhas	0,622	0,450	0,498	0,426	0,403	0,435	-30,06%
Vitória da Conquista	0,492	0,520	0,472	0,419	0,408	0,430	-12,54%
Juazeiro	0,743	0,527	0,497	0,362	0,355	0,426	-42,74%
Jacobina	0,370	0,360	0,428	0,302	0,369	0,418	13,12%
Ilhéus - Itabuna	0,349	0,380	0,357	0,372	0,357	0,397	13,96%
Guanambi	0,296	0,280	0,305	0,390	0,317	0,367	23,84%
Bom Jesus da Lapa	0,255	0,279	0,247	0,246	0,299	0,351	37,63%
Cruz das Almas	0,277	0,283	0,294	0,310	0,290	0,344	24,18%
Itaberaba	0,221	0,169	0,206	0,251	0,292	0,324	46,38%
Eunápolis – P. Seguro	0,548	0,403	0,381	0,257	0,410	0,268	-51,13%
Xique-Xique - Barra	0,265	0,258	0,233	0,253	0,349	0,261	-1,58%
Serrinha	0,431	0,426	0,464	0,222	0,284	0,236	-45,08%
Nazaré - Maragogipe	0,219	0,179	0,230	0,184	0,159	0,200	-8,74%
Camacan	0,191	0,488	0,202	0,200	0,187	0,186	-2,57%
Jeremoabo	0,156	0,196	0,172	0,213	0,244	0,180	14,84%
Cícero Dantas	0,303	0,273	0,144	0,192	0,262	0,164	-45,93%
Itapetinga	0,478	0,495	0,356	0,226	0,169	0,159	-66,69%
Ipiaú	0,256	0,724	0,909	0,486	0,164	0,148	-42,20%
Ribeira do Pombal	0,157	0,132	0,169	0,194	0,155	0,140	-10,57%
Conceição do Coité	0,211	0,329	0,180	0,176	0,159	0,140	-33,62%
Euclides da Cunha	0,241	0,346	0,163	0,230	0,213	0,139	-42,50%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do IBGE (2021b).

Considerando os Coeficientes de Williamson para 2018, do total de 34 regiões imediatas, 12 apresentaram média acima do estado, nessa ordem: Santa Maria da Vitória, Valença, Salvador, Barreiras, Teixeira de Freitas, Seabra, Feira de Santana, Brumado, Senhor do Bonfim, Irecê, Jequié e Paulo Afonso. Nessas regiões, Vw foi elevado porque alguns poucos municípios concentravam grande parte da dinâmica econômica e, consequentemente, do PIB regional.

Destarte, ao leste do estado, as maiores desigualdades foram observadas nas regiões imediatas de Salvador e Feira de Santana, as quais agrupam a capital baiana e a maior parte da atividade econômica estadual, com destaque para o município de São Francisco do Conde, que tem o maior PIB *per capita* estadual. Já no oeste baiano, os coeficientes foram elevados nas regiões imediatas dos municípios que se destacam no agronegócio, como Correntina e Jaborandi, na região de Santa Maria da Vitória; e Barreiras, São Desidério e Formosa do Rio Preto, na região de Barreiras.

Os Coeficientes de Williamson mostraram ainda que, no centro-sul baiano, Seabra e Brumado são as regiões mais desiguais, respectivamente devido ao agronegócio no município de Mucugê e à extração de minérios no município de Brumado. No centro-norte, a maior concentração econômica foi verificada nas regiões de Irecê, com a produção de energia eólica, em Mulungu do Morro; e Senhor do Bonfim com a extração de minérios no município de mesmo nome. No Vale do São Francisco, por outro lado, o Vw foi maior pela presença do parque hidrelétrico no município de Paulo Afonso. Por último, no sul baiano, Valença se mostrou a região mais desigual - com destaque para a produção de gás natural em Cairu-, e na região de Teixeira de Freitas, pela produção de celulose no município de Mucuri.

Já os maiores aumentos do indicador de desigualdade ocorreram na região de Jequié (62,09%), pela presença da mineração de vanádio no município de Maracás, que se tornou o 8º maior gerador de *royalties* minerais na Bahia (GOMES, 2019). Por outro lado, as regiões imediatas com menores coeficientes de Williamson foram Ribeira do Pombal, Conceição do Coité e Euclides da Cunha, similar ao resultado do indicador Relação entre renda *per capita*. Por último, a região de Itapetinga teve a menor redução do indicador de desigualdade entre 2008 e 2018 – 66,69%, que pode estar associada à saída da fabricante de calçados Azaleia/Vulcabraz de alguns municípios da região, por volta de 2011, diminuindo as disparidades de renda com os demais.

Cabe destacar ainda que algumas regiões imediatas apresentaram Coeficiente de Williamson máximo em alguns dos anos analisados – Valença, Barreiras e Salvador. Observa-

se que, assim como as discrepâncias no indicador RRc, esses valores elevados no Coeficiente de Williamson ocorreram quando o PIB *per capita* dos municípios de São Desidério, São Francisco do Conde e Cairu foram acima da renda *per capita* da região imediata que fazem parte. Esses três municípios são grandes produtores de *commodities*, atividades que envolvem grandes aportes de capital, mão-de-obra especializada e dependem de fatores exógenos à estratégia governamental, como o comércio internacional. Assim, esse comportamento diferente ao esperado dos demais municípios da região imediata, geram anomalias no comportamento das variáveis, consequentemente na estimação dos indicadores.

Em 2008, quando houve uma crise alimentar mundial e os preços das *commodities* agrícolas e do petróleo subiram substancialmente, o PIB *per capita* de São Desidério chegou a R$63.155,90 e o Coeficiente de Williamson estimado para a região de Barreiras foi elevado. Na região imediata de Salvador, o Coeficiente foi máximo no ano de 2016, quando o PIB de São Francisco do Conde voltou a crescer, chegando a R$ 11.802.563.693,00, um aumento de mais de 300% em relação ao ano de 2010. Já Cairu apresentou indicador elevado até 2014, quando apareceu em oitavo lugar no ranking dos municípios com maior participação no valor agregado da indústria baiana (GUERRA, 2017).

Nota-se, pela análise do Coeficiente de Williamson que houve uma redução gradativa da desigualdade de renda no estado da Bahia. Todavia, essa desigualdade ainda é muito grande em algumas regiões imediatas, uma vez que as principais atividades econômicas se concentram em poucos municípios. É importante enfatizar que os indicadores aqui estudados não consideram a abordagem espacial e os fluxos de renda inter-regional. Portanto, não se pode mensurar com precisão como os municípios e regiões com menor renda *per capita* se beneficiam do maior PIB *per capita* das regiões e municípios vizinhos.

4.3. Theil-L Padronizado

Por meio do Índice de Theil-L, Tabela 3, observam-se muitas variações do indicador, no período estudado. Além disso, enquanto algumas regiões apresentaram redução do índice, em outras houve aumento. Assim, Itapetinga (-83,74%) foi a região de influência imediata que teve maior decréscimo da redução de desigualdade. Já o maior aumento da concentração de renda, segundo Theil-L Padronizado, foi na região de Jequié (+417,8%).

Tabela 3 – Resultado do Theil-L Padronizado das regiões de influência imediata da Bahia, em ordem decrescente, segundo o ano de 2018 – 2008-2018

	2008	2010	2012	2014	2016	2018	Variação (2008-2018)
Total Bahia	**0,120**	**0,086**	**0,100**	**0,077**	**0,060**	**0,089**	**-25,58%**
Barreiras	0,452	0,290	0,429	0,360	0,212	0,408	-9,78%
Salvador	0,313	0,371	0,149	0,217	0,438	0,354	12,96%
S. Maria da Vitória	0,293	0,168	0,232	0,266	0,204	0,338	15,15%
Valença	0,626	0,485	0,598	0,419	0,069	0,243	-61,13%
Feira de Santana	0,094	0,122	0,125	0,154	0,169	0,180	91,33%
Seabra	0,091	0,140	0,123	0,202	0,197	0,163	79,41%
Paulo Afonso	0,314	0,199	0,190	0,069	0,097	0,155	-50,53%
Teixeira de Freitas	0,143	0,109	0,073	0,076	0,103	0,136	-4,72%
Juazeiro	0,243	0,166	0,151	0,049	0,062	0,135	-44,48%
Jequié	0,023	0,020	0,021	0,024	0,029	0,118	417,80%
Irecê	0,032	0,032	0,029	0,025	0,026	0,105	226,13%
Alagoinhas	0,219	0,143	0,179	0,133	0,082	0,085	-61,03%
Brumado	0,079	0,105	0,071	0,063	0,064	0,084	6,49%
Senhor do Bonfim	0,138	0,138	0,112	0,055	0,028	0,081	-41,57%
Cruz das Almas	0,043	0,046	0,048	0,056	0,053	0,065	50,12%
Eun. -Porto Seguro	0,208	0,135	0,126	0,057	0,154	0,063	-69,47%
Itaberaba	0,017	0,016	0,016	0,044	0,044	0,053	206,63%
S. A. de Jesus	0,046	0,047	0,049	0,050	0,046	0,051	11,25%
Ilhéus-Itabuna	0,049	0,058	0,053	0,052	0,040	0,048	-3,04%
V. da Conquista	0,067	0,064	0,051	0,049	0,054	0,047	-30,63%
Jacobina	0,035	0,031	0,038	0,024	0,031	0,042	21,38%
Serrinha	0,120	0,123	0,135	0,037	0,060	0,042	-64,85%
Guanambi	0,025	0,024	0,028	0,055	0,028	0,038	54,52%
Bom J. da Lapa	0,022	0,024	0,020	0,020	0,029	0,038	70,66%
Xique-Xique - Barra	0,028	0,028	0,026	0,031	0,062	0,034	20,69%
Jeremoabo	0,017	0,028	0,018	0,036	0,045	0,019	9,93%
Nazaré-Maragogipe	0,018	0,013	0,033	0,019	0,012	0,016	-10,99%
Camacan	0,016	0,097	0,016	0,016	0,014	0,016	-0,46%
Cícero Dantas	0,048	0,039	0,012	0,019	0,037	0,015	-69,31%
Itapetinga	0,083	0,094	0,044	0,017	0,015	0,013	-83,74%
Ipiaú	0,029	0,140	0,183	0,111	0,013	0,012	-59,64%
Conceição do Coité	0,018	0,068	0,014	0,015	0,009	0,011	-39,39%
Ribeira do Pombal	0,010	0,007	0,012	0,012	0,017	0,008	-17,93%
Euclides da Cunha	0,026	0,039	0,011	0,019	0,015	0,007	-71,05%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do IBGE (2021b).

Considerando o ano de 2018, 11 regiões estiveram acima da média estadual, a saber: Barreiras, Salvador, Santa Maria da Vitória, Valença, Feira de Santana, Seabra, Paulo Afonso, Teixeira de Freitas, Juazeiro, Jequié e Irecê. Isso significa que essas regiões apresentaram as

maiores disparidades de renda entre os municípios que as compõem, ou seja, existe maior concentração do PIB. Chama a atenção no Índice de Theil-L o fato que a região de Juazeiro não estava acima da média nos outros dois indicadores.

Por sua vez, como na RRc e no Vw, Euclides da Cunha, Ribeira do Pombal e Conceição do Coité foram as regiões imediatas que obtiveram os Índices de Theil-L mais próximos de zero. Todavia, esse maior espraiamento da renda regional não significa crescimento econômico ou desenvolvimento. Essas regiões imediatas correspondem respectivamente ao 31º, 29º e 27º PIB regional da Bahia e têm nas atividades de serviços e agricultura seus principais setores econômicos, como ocorre na grande parte do estado, sem nenhuma grande indústria. Ademais, na região de Euclides da Cunha, que apresentou a menor concentração de renda, o IDH esteve entre 0,500 e 0,599 nos cinco municípios que o compõem, o que é considerado como de baixo desenvolvimento humano, enquanto a média do estado era 0,660 (PNUD, 2021).

No geral, houve uma diminuição de 25,58% no Índice de Theil-L para o estado, de 0,120 para 0,089. Comparando esse indicador com os demais, percebe-se um comportamento semelhante ao Coeficiente de Williamson, apontando para uma redução da desigualdade de renda regional na Bahia, entre os anos 2008 e 2018, distintamente do indicador Relação entre Rendas *per capita*. Nos resultados dos três indicadores houve dispersão da renda *per capita* regional da Bahia, em que *pari passu* ao crescimento econômico baiano, explicado pelo aumento do Produto Interno Bruto esse não foi acompanhado por desenvolvimento, haja vista as disparidades internas observadas nos municípios que compõem as regiões de influência.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho sobre as desigualdades de renda na Bahia - a partir do cálculo da Relação entre rendas *per capita*, Coeficiente de Variação Ponderada de Williamson e Índice de Theil-L-, nota-se que o crescimento do Estado apresenta de maneira distinta. As regiões imediatas exibem diferenças entre si e também internas, revelando um processo histórico de concentração de renda. Dessa forma, os problemas regionais nascem de disparidades engendradas pela difusão desigual do processo de crescimento no conjunto do espaço econômico. Planos de desenvolvimento e políticas regionais devem buscar romper com esse círculo vicioso de concentração econômica na região metropolitana de Salvador e alguns poucos pontos do interior do estado, garantindo melhor distribuição da renda e da geração de empregos.

Das 34 regiões de influência imediata, quatro apresentaram indicadores com valores acima da média da Bahia – Barreiras, Salvador, Santa Maria da Vitória e Paulo Afonso – reforçando a desigualdade de renda entre os municípios que as compõem. As regiões de Euclides da Cunha, Ribeira do Pombal e Conceição do Coité, por sua vez, apresentaram as menores concentrações de renda da Bahia nos resultados dos indicadores. Todavia, essa menor concentração de renda não significa desenvolvimento, uma vez que Euclides da Cunha, Ribeira do Pombal e Conceição do Coité apresentam alguns dos menores PIB regionais do estado e baixos índices de desenvolvimento humano. Logo, essas três regiões podem estar com baixo crescimento ou até mesmo estagnação econômica, sendo necessárias a adoção de políticas públicas que comtemplem as características locais.

Cabe destacar que a Relação entre rendas *per capita*, o Coeficiente de Williamson e o Índice de Theil-L não contemplam características socioeconômicas e os fluxos inter-regionais da renda. Destarte, sugere-se que trabalhos futuros abordem essas características e promovam uma análise espacial da renda nas regiões de influência imediata da Bahia. Recomenda-se ainda estudos sobre os *outliers* identificados nas regiões de Barreiras, Salvador e Valença.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBUQUERQUE, M. V.; RIBEIRO, L. H. L. Desigualdade, situação geográfica e sentidos da ação na pandemia da COVID-19 no Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, [s.l.], 2020.

CASTRO, J. **Geografia da fome**. O dilema brasileiro: pão ou aço. 9. ed. Rio de Janeiro: Antares, 1980.

CAVALCANTE, L. R. M. T. Desigualdades regionais no Brasil: uma análise do período 1985 – 1999. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v.34 n. 3, jul-set, 2003.

GUERRA, O. Bahia: liderança econômica regional e desigualdade social. **Bahia anál. dados**, Salvador, v.27, n.2, p.55-85, jul.-dez. 2017.

GOMES, D. **Maracás**: da Cidade das Flores à terra do vanádio. 2019. Disponível em: https://www.correio24horas.com.br/noticia/nid/maracas-da-cidade-das-flores-a-terra-do-vanadio/. Acesso 17 de jul. de 2021.

HOFFMANN, R. **O índice de desigualdade de Theil-Atkinson.** 1991. Disponível em: http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/bre/article/view/3001/1896 . Acesso 7 de jul. de 2021.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Divisão Regional do Brasil em regiões Imediatas e regiões geográficas Intermediárias**: 2017. Coordenação de Geografia. Rio de Janeiro, 2017, 82p.

_____. **Panorama Cidades**. Rio de Janeiro, 2021a. Disponível em: https://cidades.ibge.gov.br/. Acesso em: 31 jun. 2021.

_____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Trimestral**. Rio de Janeiro, 2021b. Disponível em: sidra.ibge.gov.br/pesquisa/pnadct/tabelas. Acesso em: 31 abr. 2021.

MEDEIROS, M. **Medidas de Desigualdade e Pobreza.** 1ª ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2012.

PNUD - PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDADES PARA O DESENVOLVIMENTO. **Atlas do Desenvolvimento Humano**. Disponível em: http://www.atlasbrasil.org.br/ranking. Acesso em: 27 jul. 2021.

RAMOS, J. M.; NUNES, P. A.; BIANCO, J. L. Desigualdades regionais de desenvolvimento econômico no estado do Paraná de 1999 a 2008. **Revista de Desenvolvimento Econômico**. Salvador, ano XIII, n.23, p.90-115, 2011.

SANTOS, G. F.; RIBEIRO, L. C. S.; SOUZA, K. B.; ANDRADE, J. C.; VIEIRA, R. E. P. Análise da trajetória tendencial e choques de investimento em equilíbrio geral dinâmico para o estado da Bahia. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 50, n. 2, p. 183-203, abr.-jun., 2019.

SILVA, L. A.; RIBEIRO, L. C. de S. A dinâmica das disparidades regionais e do emprego formal no território baiano: uma análise do período 2004-2014. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos Regionais**. São Paulo, v.20, n.2, p.383-400, 2018.

SOUZA FILHO, J.F.; SILVA, K. C. M.; FONSECA, E. S.; CAIRES, F. O. C. Análise setorial da produtividade do fator trabalho na Bahia a partir dos anos 2000. **Revista Política e Planejamento Regional**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 3, p. 324-342, set.-dez., 2019.

SEI - SUPERINTÊNDIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA - SEI. **Índice da Dinâmica Econômica Municipal 2018**. Salvador, 2021.

QUEIROZ, F. A.; SOUZA, L. N. A Bahia não é só Salvador: Uma análise do desenvolvimento econômico desigual no Estado. *In:* SEMANA DE ECONOMIA DA UESB, 18., 2019, Vitória da Conquista. **Anais eletrônicos** [...]. Vitória da Conquista: Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, 2019. Disponível em: http://www2.uesb.br/eventos/semana_economia/2019. Acesso em: 12 jun. 2021.

WANG, H.; BAH, M. J.; HAMMAD, M. Progress in Outlier Detection Techniques: A Survey. **IEEE Access**. v.7, p 107964-108000, 2019.

FINANCIAMENTOS RURAIS: análise comparativa a partir dos Censos Agropecuários de 2006 e 2017

Tales Almeida Andrade[1]
Agnaildo Bispo dos Santos[2]
Luysa Rocha Guimarães[3]
Taiane Nascimento Teles[4]
Adive Cardoso Ferreira Júnior[5]
Mônica de Moura Pires[6]

RESUMO

O crédito é um dos principais instrumentos econômicos de incentivo às atividades produtivas, inclusive na agricultura. Nesta perspectiva, o presente trabalho analisa a evolução do crédito agropecuário no estado da Bahia a partir dos dados do Censo Agropecuário do IBGE. Para tanto, busca-se identificar as principais fontes de financiamentos, agentes financiadores e financiamentos por atividade econômica, de maneira a identificar o perfil regional de financiamento agrícola, tomando-se como referência os anos censitários de 2006 e 2017. Para tanto, realizou-se uma análise comparativa e espacial a partir dos indicadores relativos às regiões intermediárias baianas. De acordo com os resultados, nota-se crescimento no número de financiamentos agropecuários na Bahia, porém esse avanço aconteceu de forma distinta, em algumas regiões esse número cresceu substancialmente, em outras praticamente os aumentos foram pouco expressivos. Constata-se que tal disparidade ocorre principalmente na região intermediária de Juazeiro que apesar de apresentar o maior crescimento percentual de financiamentos, nos anos 2006 e 2017, obteve quantidade mediana de créditos para impulsionar a atividade agropecuária. Esse mesmo tipo de comportamento foi observado também nas demais regiões intermediárias baianas. Tanto em nível nacional como na Bahia o número mais expressivo de financiamento rural ocorre via sistema bancário demonstrando que há grande dependência desse agente financeiro para subsidiar o avanço rural tanto no território baiano quanto brasileiro.

Palavras-Chave: Crédito rural. Regiões intermediárias. Agricultura familiar.

ABSTRACT

[1] Discente do Mestrado em Economia Regional e Políticas Públicas pela Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC), Ilhéus-BA, Brasil. E-mail: taandrade@uesc.br
[2] Discente do Mestrado em Economia Regional e Políticas Públicas pela Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC), Ilhéus-BA, Brasil. E-mail:absantos2@uesc.br
[3] Discente do Mestrado em Economia Regional e Políticas Públicas pela Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC), Ilhéus-BA, Brasil. E-mail:lrguimaraes@uesc.br
[4] Discente do Mestrado em Economia Regional e Políticas Públicas pela Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC), Ilhéus-BA, Brasil. E-mail: tnteles@uesc.br
[5] Discente do Mestrado em Economia Regional e Políticas Públicas pela Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC), Ilhéus-BA, Brasil. E-mail: acferreira1@uesc.br
[6] Doutora em Economia Rural (UFV). Professora do Mestrado em Economia Regional e Políticas Públicas pela Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC). E-mail: mpires@uesc.br

Credit is one of the main economic instruments to encourage productive activities, including agriculture. In this perspective, this paper seeks to analyze the comparative form of data from the 2006 and 2017 Agricultural Censuses, released by the IBGE, with the main objective of analyzing the evolution of agricultural credit in the State of Bahia. Still in this line of intellection, the objective is to identify the main sources of financing through their typology, financing agents and their activities, in order to compare them to the Brazilian profile during the same settlement Censuses. There is an increase in the number of agricultural financing in the State of Bahia, however, it is noted that such advance did not happen in an equitable way, establishing intermediate regions in Bahia with a greater number of growth and financing than others. Such disparity occurs mainly in the intermediate region of Juazeiro which, despite having the highest percentage growth in the adoption of financing between 2006 and 2017, the region also obtained a median number of credits in the last Census to boost agriculture, native forest production, livestock and horticulture. In the other intermediate regions of Bahia, this trend was also reflected and, finally, it was found that both in the entire national territory and in the entire territory of Bahia, the most expressive number of financing occurs through the banking system.

Key Words: Rural Credit. Intermediate Regions. Family Farming.

1. INTRODUÇÃO

A participação do Estado e o controle social das políticas públicas são de suma importância para o fortalecimento das atividades rurais. Em países desenvolvidos, as políticas públicas direcionadas aos produtores vigoraram por décadas, em especial, a partir de 1960, proporcionando maiores condições de competitividade e produtividade ao setor agrícola, por meio de subsídios, políticas de preços mínimos, estoques reguladores e tarifas de comércio internacional (GRISA; SCHINEIDER, 2015).

Na União Europeia - UE, por exemplo, os subsídios agrícolas se institucionalizaram no início dos anos 1960 por meio da criação da Política Agrícola Comum-PAC, após o Tratado de Roma para a constituição da Comunidade Econômica Européia – CEE. A PAC objetivava fortalecer a economia dos países membros da CEE por meio do estímulo à produção agrícola a fim de reduzir a dependência a importações de alimentos. Dessa forma, a PAC propiciou o fortalecimento da produção agrícola a partir da aplicação de mecanismos de proteção tarifária, controle de preços, incentivos ao consumo das produções internas, além da blindagem tarifária sobre importações (COTINI, 2004).

Por sua vez, os Estados Unidos também aplicavam política de subsídio ao produtor agrícola, a fim de ampliar suas exportações e ter maior alcance e impacto nas relações internacionais. Destarte, em 1933, o presidente Franklin Roosevelt promulgou a Lei Agrícola dos EUA (*Agricultural Adjustment Act* (*AAA*)), estabelecendo mecanismos para simetria de

preços por meio do controle da oferta, como, por exemplo, pagamentos governamentais para incentivar a redução voluntária de áreas plantadas. Além disso, foi criada uma instituição encarregada para concessão e controle de crédito aos agricultores, a *Commodity Credit Corporation* (FIGUEIREDO, 2007). Esse tipo de política se estende nos EUA concedendo subsídios aos produtores agrícolas. Entre os anos de 1995 a 2001, as concessões, no país, subiram do valor aproximado de US$ 7,7 bilhões para pouco mais de US$ 21 bilhões, com forte resistência à redução dos subsídios nos anos seguintes, mesmo após a assinatura do Acordo Agrícola da Rodada Uruguai (AARU)-(1986-94) que estabeleceu regras de comercialização de produtos agrícolas.

No Brasil, assim como nos EUA e na UE, a prática de subsídio também é utilizada, porém, em menor escala e cada vez menos tem sido aplicada nas últimas décadas (SANTOS, VIAN e MATTEI, 2020). Nesta perspectiva, em que pese o Estado continue a fomentar a produção de determinadas atividades agrícolas via concessão de crédito, também denominadas operações de mercado (CASTRO, 2017), verifica-se, há algum tempo, uma tendência de mudança do modelo de financiamento quase exclusivo pelo Estado para um modelo que em parte tem seu financiamento aportado pelo setor privado, em notória financeirização das políticas públicas.

Para além das discussões do ponto de vista do direcionamento das políticas públicas voltadas para setores específicos da economia, é importante dizer que tais medidas fomentadoras expõem o subsídio como instrumento relevante para o crescimento e avanço do setor agrícola em um país, em especial para os agricultores de médio e pequeno portes.

O investimento em atividades rurais está diretamente relacionado com aquelas atividades que possuem mercado mais estáveis e com melhores potencialidades, bem como, por consequência, existe um melhor interesse nas pesquisas e incentivos à inovação, como se verifica nos casos das commodities agrícolas que são comercializadas no mercado internacional, diferentemente dos produtos restritos ao mercado local.

Como incremento importante para o enfrentamento dessas dificuldades, o crédito rural subsidiado é considerado essencial para a modernização do setor (COSTA JUNIOR, 2018). Assim sendo, a concessão do crédito torna-se relevante em determinar as condições e capacidade de desenvolvimento do setor agrícola e impacta de forma direta nas riquezas das famílias rurais brasileiras.

Sobre esses fatores, Mattei (2014) assevera, em seu estudo sobre evolução do crédito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) para as categorias

de agricultores familiares entre 2000 e 2010, que há grande concentração desse crédito na região Sul do Brasil, com fortes indícios de privilégio a determinados grupos familiares em detrimento de outros, em especial aqueles assentados pela reforma agrária. O autor afirma, ainda, que a preferência dos bancos por clientes corrobora para o não aproveitamento do crédito por meio do PRONAF pelos grupos de agricultura familiar que mais dependem dessa linha de crédito, uma vez que, em última instância, são os agentes financeiros que determinam a liberação do crédito.

Dessa forma, nota-se a pertinência da temática em análise e a importância deste estudo, uma vez que, além da compreensão acerca da realidade baiana agrícola, permite, também, refletir quanto ao crédito rural e o seu papel no fortalecimento da agricultura familiar e do agronegócio, como um instrumento de política pública fomentador de investimentos em novas tecnologias e melhorias nas estruturas das propriedades, no fortalecimento da produção agropecuária, possibilitando a geração de renda e emprego nas regiões e atividades beneficiadas com os financiamentos.

Nesse contexto, o presente artigo tem como objetivo principal analisar a distribuição dos financiamentos agropecuários e as características dos estabelecimentos beneficiários no estado da Bahia, a partir dos dados dos Censos Agropecuários dos anos de 2006 e 2017. Este estudo está dividido em três tópicos, sendo que no primeiro são identificadas as tipologias e os agentes de financiamento agropecuário predominantes na Bahia; no segundo tópico, são expostas e analisadas as características dos estabelecimentos agropecuários que aderem aos financiamentos dominantes. Por fim, evidenciam-se a distribuição de financiamento, de acordo com as características dos agricultores e suas regiões pertencentes à Bahia.

2. FINANCIAMENTOS AGROPECUÁRIOS NO BRASIL

O crédito é considerado um dos principais instrumentos de incentivo à agricultura, setor no qual, dentre outras especificidades, há significativa defasagem temporal entre o investimento na produção e as receitas decorrentes desse investimento (SOUZA *et al*., 2015). No setor agropecuário, essa defasagem temporal pode ocorrer por diversos fatores, como, por exemplo, sazonalidade, riscos climáticos, volatilidade dos preços dos produtos agrícolas, entre outros condicionantes, acarretando elevados riscos aos tomadores de financiamentos e maior restrição por parte do agente fomentador.

No Brasil, de acordo com o Censo Agropecuário de 2017, existiam 5.073.324 estabelecimentos agropecuários no território nacional, sendo que 85% deles recorreram a financiamentos para investimentos, custeio, comercialização ou manutenção do estabelecimento.

Gasques *et al.* (2014) salientam que o surgimento de instrumentos de financiamento possibilitou o acesso do produtor a recursos do mercado financeiro, pois segundo Lopes *et al.* (2001), a restrição de crédito afeta o acesso ao capital de giro e investimento, tornando-se um dos principais entraves à produção agrícola.

No Brasil, os financiamentos são determinados pelo setor público, que possui regras, finalidades e condições documentadas no Manual do Crédito Rural divulgado pelo Banco Central do Brasil. Mesmo assim, segundo Xavier *et al*. (2020) alguns autores têm observado restrições de acesso ao crédito para algumas categorias de produtores e concentração de recursos em alguns produtos, regiões e agentes. Nesse mesmo contexto, nota-se que, no período censitário analisado, houve uma concentração de financiamentos agropecuários em seis estados brasileiros, Paraná, Rio Grande do Sul, São Paulo, Minas Gerais, Goiás e Mato Grosso (Regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste), correspondendo a 72,41% do valor despendido no intervalo de tempo em análise, contrapondo com a realidade das regiões Norte e Nordeste do país.

Conforme Censo Agropecuário de 2017 do IBGE, a maior parte, 77% do total dos financiamentos agropecuários brasileiros advém do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar[7] - Pronaf, indicando que o Brasil possui um grande número de estabelecimentos voltados à agricultura familiar que financiam sua produção.

Entretanto, Mattei (2014) salienta que há distintos grupos de agricultores familiares, de acordo com o nível da renda bruta familiar anual, e que essa classificação permite adequar as regras de financiamento com a realidade de cada grupo e assim propor financiamentos que sanem as deficiências de cada um desses segmentos.

A categorização prevista pelo Pronaf é de Grupo B (Pronaf B) para agricultor familiar com renda bruta anual até R$20 mil, Grupo V (Pronaf V) para renda bruta anual acima de R$20 mil até R$360 mil, e agricultura familiar não Pronaf, para renda bruta anual superior a R$360 mil (MATTEI, 2014).

[7] Nos termos da Lei nº 11.326/2006, agricultor familiar é aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente aos requisitos de não possuir área superior a quatro módulos fiscais, utilizar predominantemente mão de obra da própria família, ter rendimento familiar originado predominantemente na unidade de produção familiar, dirigir o empreendimento com a família.

A tipologia do IBGE retrata os agricultores familiares não *pronafianos* como aqueles que possuem os pré-requisitos para serem considerados agricultores familiares, porém não são beneficiários dos recursos do Pronaf, seja pela inadimplência, restrição cadastral, assistência técnica e extensão rural, exigências documentais ou desconhecimento das normas do Programa (LIMA; MEDEIROS; SILVA, 2019). Por sua vez, os agricultores do tipo não familiar ou patronal não se enquadram em qualquer das categorias do Pronaf definidas em lei.

Em relação à Bahia, dados do Censo Agropecuário do ano de 2017, apontam o estado como o maior em número de estabelecimentos agropecuários familiares e não familiares na região Nordeste que obtiveram financiamentos, concentrando 31,8% dos financiamentos para os estabelecimentos familiares e 32,7% para os não familiares de toda a região, seguido do Ceará, com 16,4% e 18,8%, respectivamente. Além disso, constata-se uma preponderância dos agricultores familiares do Grupo B (Pronaf B), categoria da menor faixa de renda, a qual absorveu 69% dos financiamentos do estado da Bahia.

Essa diferenciação entre os agricultores familiares do Grupo B, predominante na Bahia e na região Nordeste e os do Grupo V, predominante no restante do país sugere a presença de estabelecimentos mais estruturados, maior acesso ao crédito rural e, portanto, maiores níveis de rendimento anual, segundo Aquino, Gazolla e Scheneider (2018).

Assim sendo, é relevante tecer considerações acerca dos principais programas de crédito para a agricultura familiar no Brasil. De acordo com o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES (2020), o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar é uma modalidade de financiamento que visa a geração de renda e a melhora do uso da mão de obra familiar. A finalidade desse Programa é atender à demanda específica da agricultura familiar brasileira e a principal destinação do recurso é para custeio e investimentos em implantação, modernização ou ampliação das estruturas produtivas, de beneficiamento, industrialização de serviços tanto em áreas comunitárias circunvizinhas, como nos próprios estabelecimentos rurais (BNDES, 2020).

Existem também alguns subprogramas do Pronaf com destinações específicas para cada ramo de atividades, levando sempre em conta as características dos demandantes/beneficiários dos financiamentos. O Pronaf Agroindústria, por exemplo, é voltado para investimento em beneficiamento de várias atividades agrícolas, como o extrativismo e apoio à exploração de turismo rural, já o Pronaf mulher visa beneficiamento à mulher agricultora independente do seu estado civil enquanto o Pronaf Microcrédito (Grupo "B") tem como foco o limite da renda familiar, estabelecendo como parâmetro para o seu acesso que os produtores familiares tenham

obtido renda bruta de até R$20 mil nos 12 meses antes do pedido de declaração de Aptidão (DAP) ao Pronaf.

Wickstrom (2019), em um estudo sobre a quantidade de crédito por meio dos diversos programas existentes identificou que o Pronaf, encontrou correlação positiva com a taxa de analfabetismo, em que houve um volume de crédito superior às demais linhas ofertadas e contratadas no período de 2013 a 2018. Tais características, retratam, em parte, a relação do Pronaf com a dinâmica produtiva, econômica e social do meio rural.

A linha de crédito criada em 2010 denominada Programa Nacional de Apoio ao Médio Produtor Rural - Pronamp, é utilizada para financiamento de custeio e investimento dos médios produtores rurais em atividades agropecuárias. O Pronamp possui taxa de juros prefixada de 6% ao ano, sendo destinado ao empreendimento rural individual ou coletivo, com créditos de até 430 mil reais por ano-safra para empreendimento individual e 150 milhões de reais em empreendimento coletivo (BNDES, 2021).

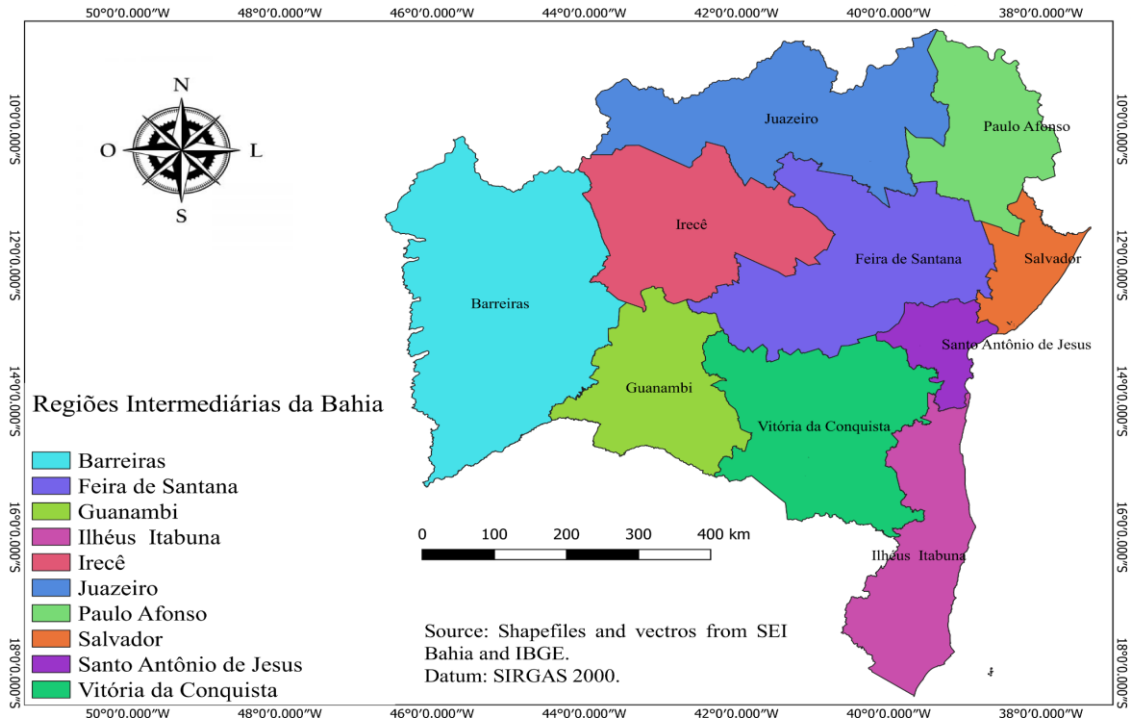
Para esse tipo de crédito, Wickstrom (2019) verificou uma correlação fraca entre quantidade de operações e valores das operações rurais concedidas por meio do Pronamp, o que pode ser tanto em função da menor quantidade de crédito nessa linha como também para as demais linhas de crédito rural. Em comparação com o Pronaf, o Sul e Sudeste do Brasil têm recebido maiores volumes de recursos (WICKSTROM, 2019), reproduzindo um sistema de concentração produtiva agrícola e riqueza no país.

3. METODOLOGIA

O presente estudo adota como recorte o estado da Bahia, dividido em 10 Regiões Intermediárias[8]: Barreiras; Feira de Santana; Guanambi; Ilhéus-Itabuna; Irecê; Juazeiro; Paulo Afonso; Salvador; Santo Antônio de Jesus e Vitória da Conquista (Figura 1).

[8] Divisão territorial surgida em 2018 a partir da publicação *Divisão Regional do Brasil em Regiões Geográficas Imediatas e Regiões Geográficas Intermediárias* do Instituto Brasileiro de Geografia Estatística - IBGE, que atualizou os recortes regionais do Brasil a partir das mudanças econômicas, geográficas, ambientais, políticas e demográficas. De acordo com o IBGE (2017, p. 02), "são uma escala intermediária entre as Unidades da Federação e as Regiões Geográficas Imediatas".

Figura 1 - Estado da Bahia delimitado por Regiões Geográficas Intermediárias



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do IBGE

Foram feitas análises comparativas, a partir de dados extraídos dos Censos Agropecuários do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), para os anos de 2006 a 2017, para as seguintes variáveis: i) números de financiamentos no âmbito das regiões geográficas brasileira e nas regiões intermediárias da Bahia; ii) por números de tipologias; iii) por agentes financiadores; e iv) financiamentos por atividade econômica.

4. FINANCIAMENTOS AGROPECUÁRIOS

No Brasil, o número total de estabelecimentos contemplados com financiamentos agropecuários passou de aproximadamente 919 mil para 785 mil, entre os Censos Agropecuários de 2006 e 2017, respectivamente, ou seja, uma queda de 15% (Tabela 1). A região Sul do país foi a que apresentou a maior queda para o mesmo período (33%), seguida pela região Nordeste (12%). Na Bahia, ao contrário do que ocorreu no Brasil e no Nordeste, houve crescimento do financiamento (9%), passando de aproximadamente 83 mil (2006) para 91 mil (2017).

Tabela 1 - Quantidade de estabelecimentos agropecuários com financiamento por Região Geográfica do Brasil e por Regiões Intermediárias da Bahia, 2006 e 2017

Regiões brasileiras	**2006**	**2017**	**Variação (%)**
Brasil	919.116	784.538	-15
Norte	42.392	54.503	29
Nordeste	325.399	284.728	-12
Sudeste	139.978	143.517	3
Sul	367.252	246.213	-33
Centro-Oeste	44.095	55.577	26
Regiões Intermediárias da Bahia			
Bahia	**83.388**	**90.913**	**9**
Salvador	3.030	3.567	18
Santo Antônio de Jesus	7.728	7.375	-5
Ilhéus – Itabuna	3.379	4.314	28
Vitória da Conquista	13.772	14.870	8
Guanambi	13.258	10.756	-19
Barreiras	6.668	6.376	-4
Irecê	4.071	6.076	49
Juazeiro	4.696	7.979	70
Paulo Afonso	9.387	12.337	31
Feira de Santana	17.399	17.263	-1

Fonte: Censo Agropecuário do IBGE, 2006 e 2017.

Esse crescimento na Bahia pode ter ocorrido, principalmente, pelo aumento no financiamento entre os anos censitários 2006 e 2017, em três regiões: Juazeiro (70%), Irecê (49%), Paulo Afonso (31%) e Ilhéus-Itabuna (28%), Tabela 1. Na primeira predomina o agronegócio da fruticultura, sobretudo os cultivos de manga e uva, posicionando a Bahia na segunda e sétima do *ranking* nacional, respectivamente (IBGE, 2019), favorecidos pelas condições edafoclimáticas favoráveis naquela região para essas culturas. Em termos absolutos, a região intermediária de Feira de Santana foi contemplada com a maior quantidade de estabelecimentos com financiamentos para o setor agrícola no estado, nos dois períodos analisados.

A região intermediária de Vitória da Conquista, com diversos municípios rurais, apresentou um crescimento de apenas 8% entre os dois anos censitários, enquanto a região intermediária de Salvador, majoritariamente urbana, apresentou um crescimento maior no número de financiamentos. Em contraponto, houve regiões que apresentaram declínio no número de financiamentos, com maior destaque a região intermediária de Guanambi, seguida por Santo Antônio de Jesus, Barreiras e Feira de Santana (Tabela 1).

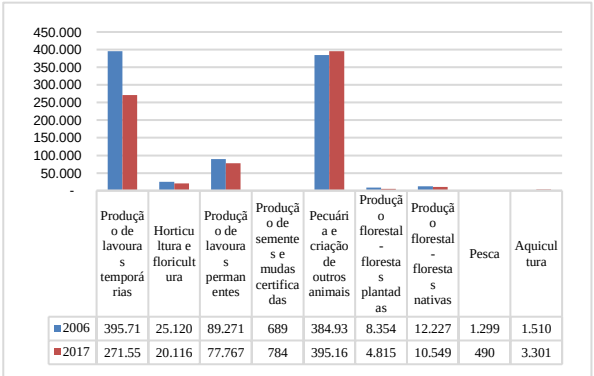
Essas variações no número de estabelecimentos com financiamento entre os anos censitários podem ter ocorrido por redirecionamento das linhas de crédito em razão do emprego de novas estratégias para o financiamento agrícola, a exemplo de critérios de crédito mais rigorosos e do Sistema BNDES.

5. FINANCIAMENTOS POR GRUPO DE ATIVIDADE ECONÔMICA

Em relação aos grupos de atividades econômicas, observou-se que no Brasil os dois grupos com maiores quantidades de financiamentos foram pecuária e criação de outros animais com 384.934 (42%) e produção de lavouras temporárias, com 395.712 (43%) estabelecimentos beneficiados em 2006, mantendo-se também em 2017, apesar da redução em 31% entre 2006 e 2017 das lavouras temporárias. Esse mesmo cenário é observado na região Nordeste e na Bahia (Figura 2).

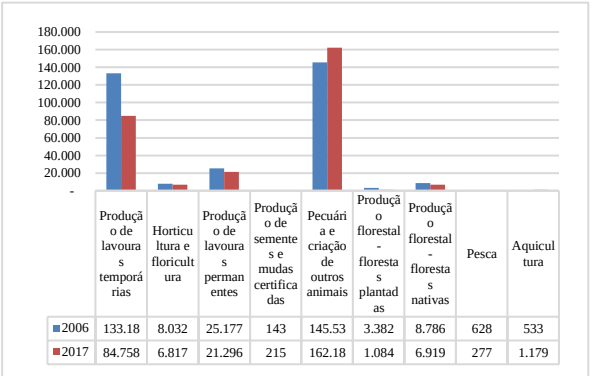
Figura 2 – Quantidade de financiamento por grupo de atividade econômica, 2006 e 2017

Brasil



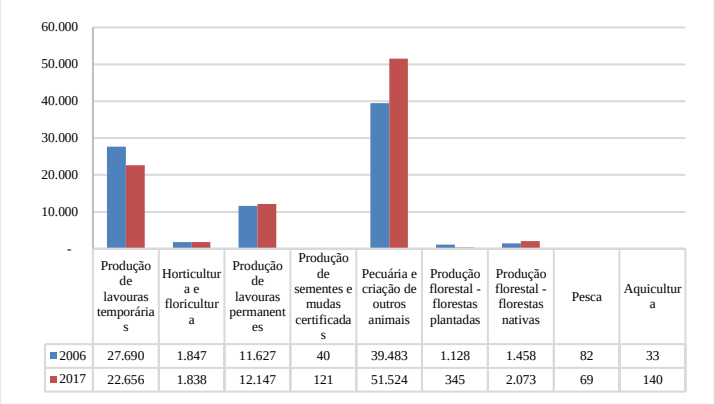
	Produção de lavouras temporárias	Horticultura e floricultura	Produção de lavouras permanentes	Produção de sementes e mudas certificadas	Pecuária e criação de outros animais	Produção florestal - florestas plantadas	Produção florestal - florestas nativas	Pesca	Aquicultura
2006	395.71	25.120	89.271	689	384.93	8.354	12.227	1.299	1.510
2017	271.55	20.116	77.767	784	395.16	4.815	10.549	490	3.301

Nordeste



	Produção de lavouras temporárias	Horticultura e floricultura	Produção de lavouras permanentes	Produção de sementes e mudas certificadas	Pecuária e criação de outros animais	Produção florestal - florestas plantadas	Produção florestal - florestas nativas	Pesca	Aquicultura
2006	133.18	8.032	25.177	143	145.53	3.382	8.786	628	533
2017	84.758	6.817	21.296	215	162.18	1.084	6.919	277	1.179

Bahia



Fonte: Censo Agropecuário do IBGE, 2006 e 2017.

Por outro lado, em três regiões intermediárias, a quantidade de estabelecimentos com financiamento para lavouras temporárias aumentou consideravelmente, destacando-se as regiões intermediárias de Ilhéus- Itabuna, Salvador e Irecê (Tabela 2).

Quando se analisa o número de financiamentos obtidos por atividades econômicas entre as regiões intermediárias baianas, observa-se que a região intermediária de Feira de Santana concentra a maior quantidade de beneficiários no consolidado de todas as atividades produtivas, em média de 20%, nos dois anos censitários analisados, seguida por Vitória da Conquista, Guanambi, Paulo Afonso e Santo Antônio de Jesus.

Tabela 2 - Quantidade de financiamento por grupo de atividade econômica, 2006 e 2017

Região Intermediária -	Prod. de lavouras temporárias	Horticultura e floricultura	Prod.de lavouras permanentes	Prod.de sementes e mudas certificadas	Pecuária e criação de outros animais	Prod. florestal - florestas plantadas	Prod. florestal - florestas nativas	Pesca	Aquicultura
2006									
Bahia	27.690	1.847	11.627	40	39.483	1.128	1.458	82	33
Salvador	1.289	100	660	3	900	52	25	-	1
Santo Antônio de Jesus	2.484	453	3.452	6	1.172	43	105	6	7
Ilhéus – Itabuna	421	155	1.483	1	1.213	17	76	6	7
Vitória da Conquista	3.128	362	3.371	1	6.401	245	250	7	7
Guanambi	4.315	207	238	6	7.923	245	306	18	-
Barreiras	1.863	108	48	3	4.389	130	124	2	1
Irecê	1.962	75	321	-	1.614	60	29	10	-
Juazeiro	1.230	40	414	3	2.799	66	126	17	1
Paulo Afonso	4.867	75	418	8	3.842	83	84	5	5

Feira de Santana	6.131	272	1.222	9	9.230	187	333	11	4
2017									
Bahia	22.656	1.838	12.147	121	51.524	345	2.073	69	140
Salvador	1.511	103	778	5	1.137	8	21	2	2
Santo Antônio de Jesus	2.274	220	3.378	30	1.382	6	56	14	15
Ilhéus – Itabuna	654	109	1.580	18	1.867	36	28	11	11
Vitória da Conquista	3.131	494	3.586	23	7.021	40	559	6	10
Guanambi	2.071	162	243	11	8.046	31	179	2	11
Barreiras	1.614	66	73	10	4.379	17	197	2	18
Irecê	2.119	140	413	1	3.331	32	35	2	3
Juazeiro	1.222	74	591	1	5.530	42	475	25	19
Paulo Afonso	3.919	80	521	15	7.557	92	114	4	35
Feira de Santana	4.141	390	984	7	11.274	41	409	1	16
Variação (%) 2006 e 2017									
Bahia	-18,18	-0,49	4,47	202,50	30,50	-69,41	42,18	-15,85	324,24
Salvador	17,22	3,00	17,88	66,67	26,33	-84,62	-16,00	-	100,00
Santo Antônio de Jesus	-8,45	-51,43	-2,14	400,00	17,92	-86,05	-46,67	133,33	114,29
Ilhéus – Itabuna	55,34	-29,68	6,54	1700,00	53,92	111,76	-63,16	83,33	57,14
Vitória da Conquista	0,10	36,46	6,38	2200,00	9,69	-83,67	123,60	-14,29	42,86
Guanambi	-52,00	-21,74	2,10	83,33	1,55	-87,35	-41,50	-88,89	-
Barreiras	-13,37	-38,89	52,08	233,33	-0,23	-86,92	58,87	0,00	1700,00
Irecê	8,00	86,67	28,66	-	106,38	-46,67	20,69	-80,00	-
Juazeiro	-0,65	85,00	42,75	-66,67	97,57	-36,36	276,98	47,06	1800,00
Paulo Afonso	-19,48	6,67	24,64	87,50	96,69	10,84	35,71	-20,00	600,00
Feira de Santana	-32,46	43,38	-19,48	-22,22	22,15	-78,07	22,82	-90,91	300,00

Fonte: Censo Agropecuário do IBGE, 2006 e 2017.

Analisando especificamente a região Intermediária Ilhéus-Itabuna, observou-se que ela lidera o número de financiamentos obtidos para Produção Florestal - Florestas Plantas, com aumento de 111,76% de um censo para o outro, seguida de Paulo Afonso, com crescimento de 10,84%. As demais regiões, tiveram variações negativas nos percentuais de financiamentos para esse tipo de Atividade Econômica, com a média do estado ficando com queda de -69,41% (Tabela 2).

6. FINANCIAMENTOS POR AGENTE FINANCEIRO

De acordo com a Tabela 3, foram identificados 9 agentes de financiamento das atividades agropecuárias. Na Bahia, a maior parte dos financiamentos ocorre via sistema bancário, pois 93,03% (77.869), em 2006, e mesmo comportamento observado em 2017, apesar da redução em termos percentuais, passou para 90,51%. Esse fato, pode ter ocorrido pela maior dispersão no território desse tipo de agente, tornando-o mais acessível aos produtores agrícolas.

Em relação à distribuição dos financiamentos bancários notaram-se diversas mudanças, principalmente nas regiões intermediárias de Irecê e Ilhéus-Itabuna, com os maiores aumentos no número de financiamentos adquiridos representando respectivamente 48,15% de crescimento e 30,31%. Enquanto a cidade de Guanambi teve a maior retração do número de financiamentos bancários na Bahia saindo de 12.892 em 2006 para 9.386 em 2017, um encolhimento de 27,20% entre esses anos censitários.

Apesar do predomínio de financiamentos bancários em toda Bahia, outras instituições financeiras, no ano de 2006, também conseguiram expressividade no ramo do crédito rural, ofertando 1.179 financiamentos com destaque a região de Feira de Santana, que detinha 33% dos financiamentos via outras instituições financeiras (Tabela 3).

Entretanto, o financiamento via outras instituições bancárias, que em 2006 expressava crescimento, acabou perdendo força de acordo com o Censo Agropecuário 2017, no qual ocorreu uma retração de 56% atingindo o contingente de 660 financiamentos. Com o intuito de obter um novo ângulo de análise aos financiamentos agropecuários, apresenta-se a seguir a distribuição por tipo de programa adotado.

Tabela 3 – Agentes de financiamento agropecuário entre os anos censitários 2006 e 2017, por região intermediária da Bahia

Regiões Intermediárias	Bancos	Cooperativas de crédito	Governos	Comerciantes de matéria prima	Fornecedores (insumos e/ou equipamentos)	Empresa integradora	Outras instituições financeiras (exceto bancos e cooperativas)	Organização Não-Governamental - ONG	Parentes ou amigos	Outro agente
2006										
Bahia	77.869	2.685		72	95	272	1.179	152	684	705
Salvador	2.791	116		0	1	15	44	4	28	42
Santo Antônio de Jesus	7.032	373		8	10	56	134	21	51	74
Ilhéus – Itabuna	3.085	99		2	7	28	78	6	39	48
Vitória da Conquista	12.768	465		10	14	22	170	40	186	138
Guanambi	12.892	149		1	3	36	80	11	55	59
Barreiras	6.452	71		41	34	35	62	1	23	26

Irecê	3.838	57		2	2	19	72	4	35	48
Juazeiro	4.485	67		2	4	13	57	9	46	27
Paulo Afonso	8.962	182		3	1	6	94	22	110	42
Feira de Santana	15.564	1.106		3	19	42	388	34	111	201
2017										
Bahia	82.285	2.751	7.025	43	64	95	660	54	396	478
Salvador	3.316	106	168	-	2	2	39	3	20	9
Santo Antônio de Jesus	6.494	163	968	7	6	15	41	7	19	29
Ilhéus – Itabuna	4.020	176	268	2	1	4	30	1	16	19
Vitória da Conquista	13.602	444	1.207	6	5	7	37	2	44	53
Guanambi	9.386	191	1.404	1	1	5	33	1	20	121
Barreiras	6.077	110	242	15	39	23	26	2	13	43
Irecê	5.686	82	299	2	2	18	71	1	22	25
Juazeiro	7.525	173	224	1	1	8	37	8	57	58
Paulo Afonso	11.091	453	810	4	1	3	163	14	97	44
Feira de Santana	15.088	853	1.435	5	6	10	183	15	88	77
Variação (%) 2006 e 2017										
Bahia	5,67	2,46	-	-40,28	-32,63	-65,07	-44,02	-64,47	-42,11	-32,20
Salvador	18,81	-8,62	-	-	100,00	-86,67	-11,36	-25,00	-28,57	-78,57
Santo Antônio de Jesus	-7,65	-56,30	-	-12,50	-40,00	-73,21	-69,40	-66,67	-62,75	-60,81
Ilhéus – Itabuna	30,31	77,78	-	0,00	-85,71	-85,71	-61,54	-83,33	-58,97	-60,42
Vitória da Conquista	6,53	-4,52	-	-40,00	-64,29	-68,18	-78,24	-95,00	-76,34	-61,59
Guanambi	-27,20	28,19	-	0,00	-66,67	-86,11	-58,75	-90,91	-63,64	105,08
Barreiras	-5,81	54,93	-	-63,41	14,71	-34,29	-58,06	100,00	-43,48	65,38
Irecê	48,15	43,86	-	0,00	0,00	-5,26	-1,39	-75,00	-37,14	-47,92
Juazeiro	67,78	158,21	-	-50,00	-75,00	-38,46	-35,09	-11,11	23,91	114,81
Paulo Afonso	23,76	148,90	-	33,33	0,00	-50,00	73,40	-36,36	-11,82	4,76
Feira de Santana	-3,06	-22,88	-	66,67	-68,42	-76,19	-52,84	-55,88	-20,72	-61,69

Fonte: Censo Agropecuário do IBGE, 2006 e 2017.

7. FINANCIAMENTO POR TIPOLOGIA

Os financiamentos rurais em todo território nacional aportam crédito na agricultura brasileira, sendo destinados por meio do Pronaf (agricultura familiar) ou Pronamp (médio produtor). Na Bahia, é possível notar que houve ampliação dos programas de crédito rural

dispostos aos agricultores baianos, comparando-se 2006 e 2017, embora tenha ocorrido retração no número de financiamentos destinados à região.

Entre 2006 e 2017, no estado da Bahia, houve diminuição no número de estabelecimentos com financiamento, via programas de crédito, em cerca de 59% (Tabela 4). Por outro lado, nota-se aumento do número de financiamentos não provenientes de programas de crédito, em 2006 eram 18.365 financiamentos passando para 62.632 em 2017, mais que triplicando esse tipo de crédito.

Tabela 4 – Tipos de programas governamentais de crédito para agropecuária por quantidade de estabelecimentos, por região intermediária da Bahia, 2006 e 2017

Regiões Intermediárias	Não são provenientes de programas de crédito	São provenientes de programas de crédito	São provenientes de programas de crédito - PRONAF	São provenientes de programas de crédito - outro programa (federal, estadual ou municpal)	São provenientes de programas de crédito - PRONAF e outro programa (federal, estadual ou municpal)	São provenientes de programas de crédito - Programa de Apoio a Projetos de Infraestrutura e serviços nos territórios rurais (PROINF)	São provenientes de programas de crédito - Programa Fomento	São provenientes de programas de crédito - Programa Nacional de Apoio ao Médio Produtor Rural (Pronamp)	São provenientes de programas de crédito - outro programa (federal, estadual ou municpal)
2006									
Bahia	18.365	65.023	48.084	16.652	287	-	-	-	-
Salvador	834	2.196	1.368	819	9	-	-	-	-
Santo Antônio de Jesus	1.950	5.778	4.306	1.456	16	-	-	-	-
Ilhéus – Itabuna	694	2.685	2.007	666	12	-	-	-	-
Vitória da Conquista	2.527	11.245	8.582	2.616	47	-	-	-	-
Guanambi	1.504	11.754	9.385	2.283	86	-	-	-	-
Barreiras	1.086	5.582	4.265	1.272	45	-	-	-	-
Irecê	1.129	2.942	2.209	730	3	-	-	-	-
Juazeiro	1.290	3.406	2.321	1.076	9	-	-	-	-
Paulo Afonso	1.922	7.465	5.712	1.732	21	-	-	-	-
Feira de Santana	5.429	11.970	7.929	4.002	39	-	-	-	-
2017									
Bahia	52.632	38.281	27.939	224	25	113	469	591	9.504
Salvador	2.490	1.077	698	8	-	5	21	29	329
Santo Antônio de Jesus	4.043	3.332	2.542	9	7	3	74	32	717
Ilhéus – Itabuna	2.406	1.908	1.376	11	-	7	2	50	481
Vitória da Conquista	7.809	7.061	5.865	53	2	15	8	66	1.204
Guanambi	5.557	5.199	3.828	56	7	8	15	37	1.323
Barreiras	3.645	2.731	1.872	8	1	14	55	54	748
Irecê	3.548	2.528	1.942	7	2	11	7	27	558

Juazeiro	5.370	2.609	1.771	44	-	28	27	9	751
Paulo Afonso	7.428	4.909	3.386	18	3	9	185	139	1.285
Feira de Santana	10.336	6.927	4.659	10	3	13	75	148	2.108
Variação (%) 2006-2017									
Bahia	186,59	-41,13	-41,90	-98,65	-91,29	-	-	-	-
Salvador	198,56	-50,96	-48,98	-99,02	-	-	-	-	-
Santo Antônio de Jesus	107,33	-42,33	-40,97	-99,38	-56,25	-	-	-	-
Ilhéus – Itabuna	246,69	-28,94	-31,44	-98,35	-	-	-	-	-
Vitória da Conquista	209,02	-37,21	-31,66	-97,97	-95,74	-	-	-	-
Guanambi	269,48	-55,77	-59,21	-97,55	-91,86	-	-	-	-
Barreiras	235,64	-51,07	-56,11	-99,37	-97,78	-	-	-	-
Irecê	214,26	-14,07	-12,09	-99,04	-33,33	-	-	-	-
Juazeiro	316,28	-23,40	-23,70	-95,91	-	-	-	-	-
Paulo Afonso	286,47	-34,24	-40,72	-98,96	-85,71	-	-	-	-
Feira de Santana	90,38	-42,13	-41,24	-99,75	-92,31	-	-	-	-

Fonte: Censo Agropecuário do IBGE, 2006 e 2017.

No Censo Agropecuário de 2017, surgiram novos programas de crédito, como: programas provenientes do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA; Programa Terra Forte e Terra Sol; Programa de Inclusão da Fundec - PROINF; Programa Fomento e o PRONAMP. Dentre os novos programas, o que obteve maior adesão de financiamentos baianos foi o PRONAMP, criado em 2010 e que representou cerca de 1,81% dos financiamentos rurais.

No estado da Bahia, a maior parte dos financiamentos provenientes de programas de crédito está centrada na agricultura familiar. Dessa forma o Pronaf supre uma lacuna existente no território nacional, oferecendo subsídio financeiro, favorecendo grupos de produtores agropecuários que teriam maior dificuldade de acesso a financiamento. Na Bahia, de acordo com o Censo Agropecuário de 2017, foram inseridos na agricultura familiar um total de 27.939 financiamentos por meio do Pronaf, de maneira distinta, haja vista que apenas a região de Vitória da Conquista concentra quase 21% desse total, enquanto que em regiões mais urbanizadas da Bahia esse percentual é de apenas 2,5%.

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados obtidos reforçam estudos apontados na literatura, indicando a região Nordeste, atualmente, como a maior beneficiária no financiamento dentre as cinco regiões brasileiras. Como o crédito rural é diversificado, tanto por tipologia quanto por atividade econômica, os impactos de políticas de fomento à agropecuária não ocorrem da mesma forma, pois, enquanto algumas atividades se expandem, outras se retraem.

No Brasil, as atividades com maior número de estabelecimentos com crédito financeiro rural são a pecuária e a criação de outros animais e as lavouras, o mesmo comportamento observado no Nordeste brasileiro e na Bahia.

O maior número de financiamentos ocorre por meio de bancos, e, comparando os dois anos censitários analisados, tal situação permanece semelhante, mesmo em um lapso temporal de 10 anos demonstrando que há grande dependência desse agente financeiro para subsidiar o avanço rural brasileiro. Na Bahia, as regiões que se destacam com maior número de estabelecimentos com financiamento são Feira de Santana, Vitória da Conquista e Paulo Afonso, revelando uma concentração do crédito, o que acaba desfavorecendo o fortalecimento da agricultura baiana em todo o seu território de maneira mais equânime.

Outras regiões tiveram características adversas com alto crescimento percentual no número de financiamentos, porém, pouca representatividade efetiva dentro do estado. Um grande destaque é a região intermediária de Juazeiro, que performou alto crescimento, no entanto, apresentou um número de financiamentos medianos, seguida por Irecê, que possui o terceiro menor número de financiamentos do estado, entretanto, apresenta 49% de crescimento entre os Censos analisados. Tais regiões necessitam de maior acesso ao crédito rural para que de forma efetiva consiga alcançar representatividade no estado baiano.

A dependência do crédito rural para estabelecimentos dos agricultores familiares torna urgente a necessidade da ampliação da infraestrutura produtiva por meio da aquisição de ativos físicos, acesso a tecnologias, bem como assistência técnica, sem desconsiderar a heterogeneidade que envolve a produção rural, uma vez que diversos fatores estruturais, culturais e ambientais podem não convergir, quando antagonizados, com uma política pública que não se aperfeiçoe a essas variáveis socioambientais (SANTO; SANTANA, 2020). Por fim, o estado baiano obteve crescimento no número de financiamentos adquiridos entre os períodos estudados, distintamente da realidade brasileira e nordestina, haja vista o crescimento percentual de novos investimentos para as regiões intermediárias do estado. Entretanto, considerando a heterogeneidade local, torna relevante se fazer uma reflexão a respeito dos critérios adotados para a concessão de crédito rural, de maneira a atender as especificidades

regionais, dadas a diversidade local quanto a aspectos socioambientais, tipo de atividade dentre outros aspectos relevantes na estruturação do fomento à agropecuária baiana.

REFERÊNCIAS

ASSUNÇÃO, Juliano; CHEIN, Flávia. Condições de crédito no Brasil rural. **Rev. Econ. Sociol. Rural** vol.45 no.2 Brasília Apr./June 2007. Disponível em: https://www.scielo.br /scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032007000200006. Acesso em: 17 jun. 2021.

BNDES. Pronaf - **Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar**. Disponível em: https://www.bndes.gov.br/wps/portal/sit e/home/financiamento /pro duto/pronaf. Acesso em 05 jun. 2021.

BRASIL. **Lei n° 11.326, de 24 de julho de 2006.** Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11326.htm. Acesso em 20 jun. 2021.

BRUNO, Flávio Marcelo Rodrigues; AZEVEDO, André Filipe Zago de; MASSUQUETTI, Angélica. Os subsídios à agricultura no comércio internacional: as políticas da União Europeia e dos Estados Unidos da América. **Ciência Rural**, Santa Maria, v.42, n.4, p.757-764, abr, 2012 Disponível em: https://doi.org/10.1590/S0103-84782012000400030 . Acesso em 23 jun. 2021.

CASTRO, Paulo Roberto Valério de. DO ESTADO AO MERCADO: a trajetória do crédito rural brasileiro e as diversas fontes de financiamento, período colonial ao século XXI. **Informações Econômicas,** *SP, v. 47, n. 3, jul./set. 2017*.

CINTINI, Elísio. Agricultura e política agrícola comum da União Européia. **Revista de Política Agrícola**. Ano XIII - Nº 1 - Jan./Fev./Mar. 2004. Disponível em: < https://seer.sede.embrapa.br/index.php/RPA/article/download/570/520. > Acesso em 23 jun. 2021.

COSTA JUNIOR, Celso José. impacto das Variações no Crédito Rural e no Investimento em Pesquisa Agrícola na Produtividade da Agricultura Brasileira Contemporânea. **RESR**, Piracicaba-SP, Vol. 56, Nº 04, p. 551-564, Out./Dez. 2018 – Impressa em Janeiro de 2019.Disponível em: https://doi.org/10.1590/1234-56781806-94790560401. Acesso em: 16 jun. 2021.

FAVERET FILHO, Paulo de Sá Campelo; LIMA, Eriksom Teixeira; PAULA, Sérgio Roberto Lima de. O papel do BNDES no financiamento ao investimento agropecuário. **Revista de Política Agrícola** - Ano IX, nº 03, Jul./Ago./Set., 2000. Disponível em:<https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/2962?&locale=pt_BR>. Acesso em 07 de jul. 2021.

FIGUEIREDO, Adelson Martins; FIGUEIREDO, Maria Aparecida Silva Oliveira; SANTOS , Maurinho Luiz Dos. Impactos Dos Subsídios Agrícolas Dos Eua Na Expansão Da Produção E Exportações Do Agronegócio Brasileiro; Universidade Federal De Viçosa Visoça - MG –

BRASIL. **SOBER-**Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural. Apresentação Oral. Comércio Internacional. Rio Branco - Acre, 2008. Disponível em:<https://ageconsearch.umn.edu/record/108883. Acesso em 23 jun. 2021.

FIGUEIREDO, Adelson Martins .Impactos dos subsídios agrícolas dos Estados Unidos no crescimento do agronegócio brasileiro 2007. 340 f. Tese (Doutorado em Economia e Gerenciamento do Agronegócio; Economia das Relações Internacionais; Economia dos Recursos) - Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2007. Disponível em: https://locus.ufv.br//handle/123456789/164. Acesso em 15 de jul. 2021.

GASQUES, José Garcia, *et al*. **Desempenho e crescimento do agronegócio no Brasil**. Brasília: Ipea, 2004. (Ipea. Texto para Discussão, 1009). Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1009.pdf. Acesso em: 19 set. 2019.

GRISA, Catia; SCHNEIDER. Sergio. **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil** / Organizadores Catia Grisa [e] Sergio Schneider. – Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015.

IBGE. **Censo Agropecuário 2017.** Disponível em: https://censos.ibge.gov.br/agro/2017/templates/censo_agro/resultadosagro/estabelecimentos.html. Acesso em: 06 jun. 2021

IBGE. **Divisão Regional do Brasil em Regiões Geográficas Imediatas e Regiões Geográficas Intermediárias 2017.** Disponível em:https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv100600.pdf. Acesso em 20 jun. 2021.

LIMA, Leopoldo Oliveira de; MEDEIROS, Marcos Barros de; SILVA, Maria José Ramos da. Identificação das dificuldades de acesso ao Pronaf pelos agricultores familiares no nordeste brasileiro.**Revista de Extensão da UNIVASF,** Petrolina, v. 7, n.2 p. 006-0025, 2019. Disponível em: https://www.periodicos.univasf.edu.br. Acesso em: 20 jun. 2021.

LOPES, Mauro de Rezende, *et al* . O problema do acesso ao capital na agricultura brasileira. **Revista de Política Agrícola**, ano 10, p.16-25, 2001. Disponível em: https://seer.sede.embrapa.br/index.php/RPA/article/view/648/600. Acesso em: 19 set. 2019;

MATTEI, Lauro. Evolução do crédito Pronaf para as categorias de agricultores familiares A e A/C entre 2000 e 2010. **Revista Economia NE**, v.45, n.3, p.58-69,2014.

PENHA, Thales Augusto Medeiros; XAVIER, Lucas Moura. A trajetória recente do financiamento agropecuário nacional. **Revista de Política Agrícola**, ano 29, n.3, p.67-82, 2020. Disponível em: <OECD. Organisation for Economic Co-operation and Development. **OECD Review of Agricultural Policies**: Brazil. Paris, 2005. DOI: https://doi.org/10.1787/9789264012554-en.

SANTOS, Gesmar Rosa dos; VIAN, Carlos Eduardo de Freitas; MATTEI, Lauro. Notas Conceituais e definições de suporte às Políticas Públicas para a agropecuária após a

Constituição Federal de 19881. In **IPEA**. Boletim Regional. Edição Especial Agricultura 2020.

SANTOS, Marcos Antônio Souza dos; SOUZA, Carina Chagas Madeira de; REBELLO, Fabrício Khoury. Espacialização e concentração das aplicações de crédito rural no Brasil entre 2007 e 2017. **Agrarian Academy,** v.5, n.10, p.82, 2018. Disponível em: http://www.conhecer.org.br/Agrarian%20Academy/2018B/espacializacao.pdf. Acesso em 28 jul. 2021.

WICKSTROM, Alves, Tiago. **O crédito na agricultura brasileira no período 2013-2018**: Um estudo do PRONAF, PRONAMP e demais linhas de crédito rural, com ênfase no investimento : http://www.repositorio.jesuita.org.br/handle/UNISINOS/8952
Acesso em 05 jun 2021.

EDUCAÇÃO, POPULAÇÃO DO CAMPO E OS DETERMINANTES DA POBREZA NA RMSP

GT 3. Desenvolvimento rural e territorial

Leandro Batista Duarte [1]
Maria Orlandia Belmiro Duarte [2]

RESUMO

Este artigo tem como objetivo geral estimar, por meio de regressões *logit*, o impacto de um conjunto de fatores socioeconômicos selecionados sobre a determinação da probabilidade de pobreza da população do campo na região metropolitana de São Paulo a partir dos dados do Censo 2010 por área de ponderação. A unidade de análise é a pessoa de referência no domicílio. Dentre os principais resultados, destaca-se que os impactos mais importantes foram verificados que escolaridade influencia na redução da pobreza, bem como ser do sexo masculino e à forma de inserção no mercado de trabalho em termos de posição na ocupação.

Palavras-chave: Educação. Pobreza. *Logit*. RMSP.

1. INTRODUÇÃO

A análise da pobreza envolve diferentes abordagens baseadas, de modo que há diversos elementos que se não são a causa ao menos estão fortemente correlacionados com a pobreza (COUTO e BRITO, 2018). Conforme Haughton e Khandker (2009) e Lima (2005) *apud* Couto e Brito (2018), existem alguns fatores de natureza social, demográfica e econômica associados à pobreza e que são passíveis de intervenção pública para o seu combate. Tais fatores dizem respeito às características natas dos indivíduos, como raça, gênero e idade; aspectos como educação e experiência; à estrutura familiar; à forma de participação das pessoas no mercado

[1] Doutor em Economia, UFPE/PIMES. Professor do Departamento de Ciências Sociais Aplicadas – DCIS, UEFS. E-mail: lbduarte@uefs.br
[2] Pós-Graduada em Educação do Campo, UESC. E-mail: nandabelmiro@hotmail.com

de trabalho; às características do local em que a pessoa vive, seja no âmbito de um país, de uma região, de uma comunidade ou da situação censitária do domicílio (se está localizado em área urbana ou rural), entre outros. Sobre esta última, nota-se que muitos estudos têm constatado que, em termos proporcionais, a pobreza é mais alta no meio rural do que no meio urbano (DEDECCA, 2012; COUTO, 2014).

Embora exista um amplo consenso de que a redução da pobreza é um importante objetivo da política de desenvolvimento de diversos países, não há consenso algum quando se trata de defini-la (LADERCHI, SAITH e STEWART, 2003). Sendo assim, pode-se dizer que "Pobreza" é um fenômeno complexo, podendo ser definido de forma genérica como a situação na qual as necessidades não são atendidas de forma adequada. Para operacionalizar essa noção ampla e vaga, é essencial especificar que necessidades são essas e qual nível de atendimento pode ser considerado adequado (COUTO e BRITO, 2018).

Mesmo com a ampla literatura acerca dessa temática, há uma escassez de pesquisas que contribuem para um melhor conhecimento do rural metropolitano e das características socioeconômicas das famílias do campo nesse espaço. O estudo limita-se a região metropolitana de São Paulo, pela importância do rural metropolitano, onde parte significativa da população do campo mora nas regiões metropolitanas (CENSO, 2010).

Sendo assim, o objetivo geral dessa pesquisa consiste em estimar a probabilidade de pobreza para a população do campo na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) a partir de um conjunto de fatores selecionados com base na literatura teórica e empírica. Pretende-se quantificar tais relações e identificar os fatores que exercem maior influência sobre a pobreza na RMSP por meio de regressões *logit*. Especificamente, procurou-se identificar a existência ou não de papel decisivo da educação no nível de pobreza.

Ressalta-se que a educação do campo tem sido historicamente marginalizada na construção de políticas públicas. Tratada como política compensatória, suas demandas e sua especificidade raramente têm sido objeto de pesquisa no espaço da academia e na formulação de currículos nos diferentes níveis e modalidades de ensino. A educação para a população do campo é trabalhada a partir de um currículo essencialmente urbano e, quase sempre, deslocado das necessidades e da realidade do campo (DO PARANÁ, 2002).

Em relação a base de dados, a unidade de observação foi a pessoa de referência no domicílio, visto que o nível de renda familiar e do bem-estar da família é determinado majoritariamente pela renda dessa pessoa. As variáveis analisadas foram: sexo, raça, idade, faixas de escolaridade, existência de aposentado ou pensionista no domicílio, rendimento

mensal por meio de política pública, posição na ocupação, posse de automóvel e acesso a infraestrutura.

Para cumprir o objetivo proposto, este artigo está dividido em quatro seções, além desta introdução e da conclusão. Na primeira, tem-se se uma abordagem sobre a população do campo na RMSP. Na segunda seção, define-se a educação como determinante da pobreza. A terceira seção trata da metodologia. Na quarta, são apresentados os resultados do estudo.

2. POPULAÇÃO DO CAMPO NA REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO

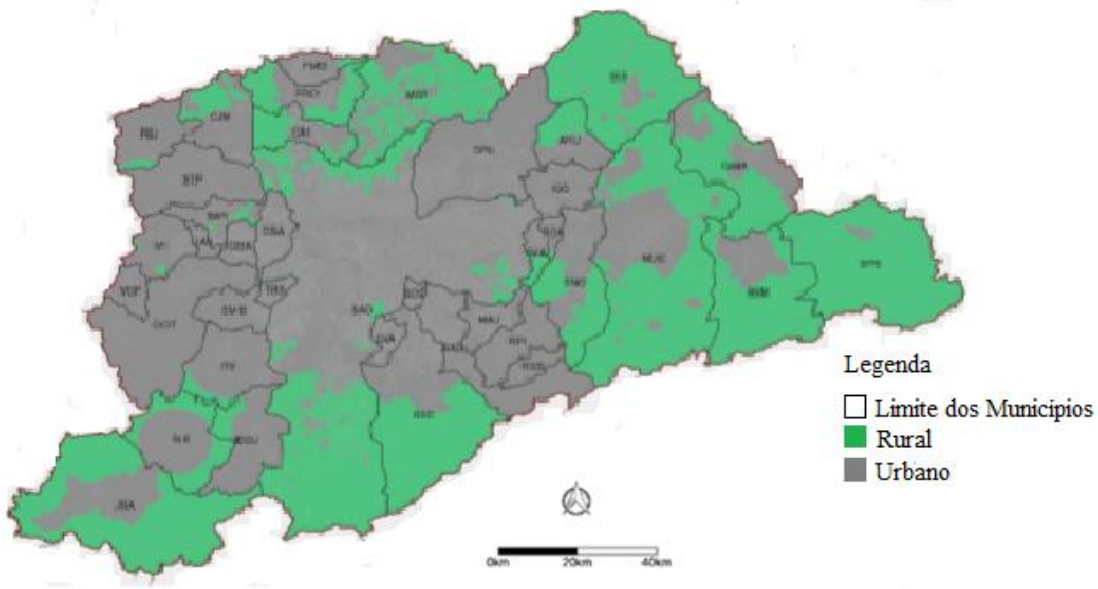
Apesar das diversas abordagens e critérios utilizados por diferentes autores, alguns elementos se mostram recorrentes na bibliografia quando se trata de compreender a essência do espaço rural, que variam desde a abundância de áreas verdes ou naturais até as relações e representações de ruralidade (KAGEYAMA, 2008).

Na legislação brasileira existe uma composição específica para que os sujeitos sejam compreendidos como do campo ou camponeses. De acordo com o Decreto 7.352/2010, no Art. 1º, são considerados como populações do campo:

> I - os agricultores familiares, os extrativistas, os pescadores artesanais, os ribeirinhos, os assentados e acampados da reforma agrária, os trabalhadores assalariados rurais, os quilombolas, os caiçaras, os povos da floresta, os caboclos e outros que produzam suas condições materiais de existência a partir do trabalho no meio rural (BRASIL, 2010).

No Estado de São Paulo, o rural metropolitano inclui as áreas rurais das regiões metropolitanas oficialmente institucionalizadas: Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), Região Metropolitana de Campinas (RMC) e Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS). As demais áreas rurais do estado constituem o que se denomina, rural não-metropolitano. Deve-se lembrar que o conceito de rural está associado à noção de território e não pode ser confundido com o espaço geográfico quase exclusivamente agrícola (Figura 1).

Figura 1 - Situação urbano/rural na Região metropolitana de São Paulo, 2010



Fonte: IBGE (2010)

Para Oliveira, "O conceito de território não deve ser confundido com o de espaço ou de lugar, estando muito ligado à ideia de domínio ou de gestão de determinada área. Assim, deve-se ligar sempre a ideia de território à ideia de poder, quer se faça referência ao poder público, estatal, quer ao poder das grandes empresas que estendem os seus tentáculos por grandes áreas territoriais, ignorando as fronteiras políticas" (ANDRADE, 1995. p. 19). No que se refere à compreensão sobre o conceito de rural, Wanderley (1999) sustenta que o rural é um modo de vida, por meio do qual os indivíduos enxergam a si mesmos e o mundo à sua volta. A autora reflete sobre a ideia de "mundo rural", um universo que não é isolado, mas que carrega especificidades, buscadas através da história, acreditando no rural como formação sócio-histórica concreta. Desse modo, rural e urbano são qualidades das relações sociais e, por isso, trata-se de rural e urbano no local e, não, "um local como rural ou urbano". De acordo com Santos (2017, p.4),

> [...] Da década de 1980 para 1990, a população das cidades passa a ser a grande maioria. Em que pese os números indicarem que o Brasil é urbano, pesquisadores como Eli da Veiga, Sérgio Schneider, Valéria Verde, entre outros, indicam que o Brasil é marcadamente rural, se forem adotados critérios que não exclusivamente o demográfico, como densidade demográfica, experiência sociocultural, critério ambiental, espacial. De acordo com esses autores, tais aspectos são importantes para definir o grau de ruralidade do território nacional. Por esses critérios, registra-se que a grande maioria dos municípios brasileiros é marcada por baixa densidade demográfica. São territórios que possuem menos de 80hab/km² e que vivenciam experiências socioculturais diversas, construídas por coletivos como os dos agricultores e camponeses familiares, comunidades de remanescentes e quilombos, pescadores, faxinalenses, dentre tantos grupos socioculturais.

Pelo Censo Demográfico o domicílio é classificado em situação urbana ou rural segundo um critério administrativo, para o qual rural é a área externa ao perímetro urbano, cuja localidade tem uma densidade populacional de menos de 80hab/km².

Dessa forma, os domicílios são classificados como urbanos ou rurais segundo as denominações de sua unidade territorial estabelecidas pelo IBGE (IBGE, 2010). Para além da polissemia dos termos urbano e rural, conforme os autores citados anteriormente, toma-se como parâmetro neste texto o entendimento definido no IBGE, no qual estabelece que os domicílios urbanos são aqueles localizados em setores classificados como área urbanizada de vila ou cidade, área não urbanizada de vila ou cidade, ou área urbanizada isolada. Domicílios rurais são aqueles localizados em setores classificados como rural de extensão urbana, povoado rural, núcleo rural, aglomerado rural, ou rural excluindo os aglomerados rurais.

A estruturação de economias locais e regionais também origina diferentes conformações do rural, que variam tanto em função do tamanho e da proximidade das cidades com as áreas rurais, quanto da integração entre espaço, atividades, sociedade, cultura e instituições que configuram estas economias (KAGEYAMA, 2008).

No Brasil, Favareto e Wanderley (2013) chamam à atenção para alguns fatores determinantes na configuração específica de seu rural: a incidência da pobreza sobre a população que vive no campo, como consequência das restrições no acesso a terra e das condições degradantes do trabalho no setor agrícola; a composição da população rural significativamente diferente dos países desenvolvidos, nos quais os efeitos modernizadores atingiram de forma mais homogênea o conjunto da sociedade, inclusive sua parte rural, de modo que viver no campo não impede o acesso às “amenidades urbanas”; a enorme proporção do êxodo rural, particularizado no caso da modernização agrícola brasileira por ter se dado menos pelo que se introduziu de moderno e mais pela reprodução de formas tradicionais de dominação no campo, resultando na expulsão da grande maioria dos trabalhadores não proprietários de suas terras e a inviabilização das condições mínimas de reprodução do campesinato.

Portanto, é possível concluir que as mudanças no conceito de rural expressam, principalmente, uma mudança de uma visão setorial para uma abordagem territorial e, nesta, a leitura de dinâmicas territoriais contemporâneas que conformam uma diversidade de atividades e modos de vida. Assim, podemos perceber as questões de território como “síntese contraditória, como totalidade concreta do processo/ modo de produção/distribuição/ circulação/ consumo e suas articulações e mediações supraestruturais (política, ideológica, simbólica, etc.) em que o Estado desempenha a função de regulação” (OLIVEIRA, 1999, p.

74). No Brasil, estas dinâmicas guardam características que as particularizam, em especial relacionadas às excludentes formas de produção do espaço, tanto rural quanto urbana.

3. EDUCAÇÃO COMO DETERMINANTE DA POBREZA PARA A POPULAÇÃO DO CAMPO

A educação tem um papel fundamental na construção de uma sociedade mais igualitária, pois não há escolaridade básica de qualidade que não implique melhoria de condições de vida (SANTO BARIN e BAPTISTA, 2009). Segundo Couto e Brito (2018) a educação tem um papel central na medida em que se constitui ativo que influencia positivamente a inserção social e ocupacional dos indivíduos, contribuindo para que obtenham empregos e rendimentos mais altos, além de ser um mecanismo de mobilidade social. Em consequência, existe forte relação entre educação, trabalho e pobreza.

Segundo Barros, Henriques e Mendonça (2000) explicam que a relação entre educação e pobreza se dá por dois mecanismos de transmissão. O primeiro diz respeito ao aumento do nível educacional, que, ao elevar a produtividade do trabalho, favorece o crescimento econômico, o que pode aumentar os salários e reduzir a pobreza. O segundo mecanismo refere-se ao fato de que um maior nível educacional contribui para a redução da desigualdade e para a mobilidade social.

Lima (2005) e Ney (2006) afirmam que a importância da educação para a redução da pobreza não deve ser entendida apenas como um meio de favorecer a inserção no mercado de trabalho e a obtenção de renda, mas também porque pessoas mais instruídas podem cuidar melhor tanto da sua saúde como da saúde de sua família. Além disso, a educação afeta a estrutura familiar, contribuindo para a redução das taxas de natalidade e de mortalidade.

Em termos educacionais, os índices da RMSP cresceram de forma mais rápida quando comparados com outros locais do país. Assim, embora o ensino fundamental tenha quase atingido a universalidade da demanda de crianças e jovens na RMSP, o grande desafio está em se buscar caminhos que possam vislumbrar meios para se atingir uma educação de qualidade que permita a todos uma inserção social adequada e um pleno desempenho como cidadãos (SANTO BARIN e BAPTISTA, 2009).

Nesse sentido, a proposta deste trabalho é refletir sobre essa questão, tendo-se como pressuposto que a territorialidade, aliada principalmente ao fator renda, entre outras variáveis, tem forte correlação com a educação, pois o que se constata é que em escolas de áreas do campo,

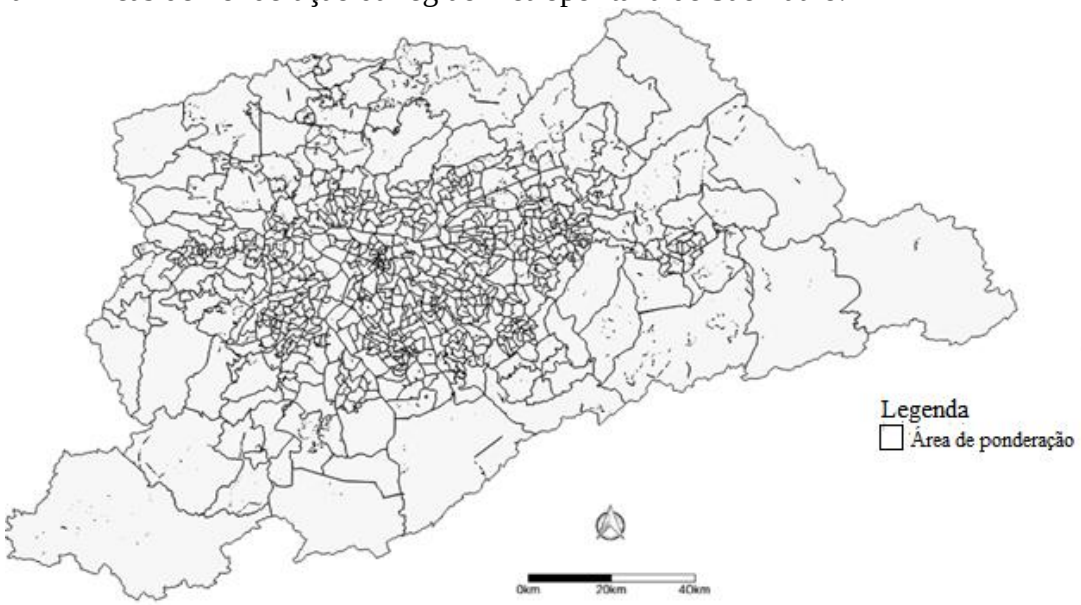
mesmo quando se enquadram nos parâmetros operacionais básicos, tendem a apresentar sistematicamente uma população com menor instrução de ensino que pode refletir maior pobreza.

4. METODOLOGIA

4.1 Área de estudo

A área de estudo é a Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), a maior metrópole brasileira com cerca de 19,5 milhões de habitantes. A RMSP é geograficamente dividida pelos rios Tietê e Tamanduatei, correndo do Noroeste para o Sudeste da região. A unidade de análise é o indivíduo dentro da Área Espacial de Ponderacão[3] (AEP), que é definida como uma área composta por um conjunto de zonas mutuamente exclusiva, projetado para dar a robustez estatística necessária à estratégia de amostragem do Censo de População (ver Figura 2). O Censo de 2010 inclui 633 AEPs, com uma população média de 31.096 habitantes e uma área média de 12,55 km^2.

Figura 2 – Áreas de Ponderação da região metropolitana de São Paulo.



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Censo 2010.

Os microdados para as características individuais são obtidos no Censo de População de 2010 (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatistica - IBGE, 2010). O IBGE realiza, a cada

3 Define-se área de ponderação como sendo uma unidade geográfica, formada por um agrupamento de setores censitários, para a aplicação dos procedimentos de calibração das estimativas com as informações conhecidas para a população como um todo (IBGE, 2010).

dez anos, um Censo Demográfico, com desagregação regional ao nível municipal (ou ao nível da área censitária dos municípios maiores). O Censo Demográfico coleta informações sobre as principais características dos indivíduos e famílias, fornecendo detalhes sobre as condições de vida da população em cada município e servindo como um instrumento de política muito importante em um país. Um questionário mais curto aplica-se a toda a população ao nível do setor censitário, enquanto as características individuais específicas são investigadas em um conjunto mais longo de questões que são dadas a uma amostra e são representativas ao nível das áreas ponderadas (conglomerados de setores censitários com pelo menos 400 domicílios). Para o presente trabalho foi utilizado áreas de ponderação como definição de vizinhança, uma vez que, microdados ao nível individual também estão disponíveis para esta amostra.

Existem algumas limitações com os dados utilizados neste estudo. Em primeiro lugar, os dados mais atuais para o Censo é para o ano de 2010, visto que não foram disponibilizados oficialmente os dados do Censo 2020. Em segundo lugar, o estudo considerou a população do campo como indivíduos que residem na área rural, pois os dados do IBGE classificam as áreas em duas dimensões apenas, urbanas e rurais, considerando como rural as áreas externas ao perímetro urbano das sedes municipais ou distritais e também externas às áreas urbanas isoladas definidas por Lei Municipal (IBGE, 2010). Por fim, em terceiro lugar, as variáveis geográficas são geradas em nível agregado por área de ponderação em que os indivíduos residem. Consequentemente, isso pode não refletir completamente o impacto inicial dos indivíduos. No entanto, esse tipo de análise agregada permite explorar os padrões a nível regional.

4.2 Modelo Econométrico

O modelo de regressão logit é utilizado para estimar a associação entre uma variável dependente binária e um conjunto de variáveis explicativas, as quais podem ser binárias ou não. Sua aplicação permite estimar a chance de um evento, dado um conjunto de variáveis consideradas relevantes para a sua ocorrência (DIAS FILHO; CORRAR, 2012).

O modelo logit é representado pela equação (1):

$$L_i = ln\left(\frac{P(sucesso)}{1 - P(sucesso)}\right) = \beta_0 + \beta_1 X_{1i} + \cdots + \beta_k X_{ki} \quad (1)$$

Neste estudo, a variável dependente (Y) assume duas possibilidades excludentes: o indivíduo se encontra em situação de pobreza ($Y_i = 1$) ou não ($Y_i = 0$). O denominador do primeiro membro da equação (1) fornece a probabilidade condicional de pobreza dado um

conjunto de características X (as variáveis independentes) e o denominador fornece a probabilidade condicional de não ocorrência do evento (DEDECCA, 2012; COUTO, 2014). A condição de pobreza está associada a um conjunto de fatores selecionados, os quais são apresentados a seguir. Posteriormente, serão estimados os efeitos marginais, que serão considerados nas análises a seguir:

$$\frac{\partial E[y|x]}{\partial x} = \Phi(x'\beta)\beta \quad (2)$$

Os efeitos marginais representam, por exemplo, o quanto uma mudança na variável educação pode afetar a probabilidade de um indivíduo estar desempregado. Os efeitos marginais (a variação da probabilidade de o evento ocorrer quando uma variável independente é modificada) são calculados por meio dos coeficientes estimados *β's*.

Os modelos lineares de regressão são inadequados para estimar as probabilidades, pois, segundo Dias Filho e Corrar (2012), a variável dependente pode assumir valores menores que 0 e maiores que 1. No caso de uma variável dependente na forma binária, o modelo mais adequado é o *Logit*, pois ainda conforme os autores, ele é capaz de converter as observações em razões de chances (*odds ratio*), submetendo cada observação em uma transformação logarítmica. Segundo Dias Filho e Corrar (2012) aplica-se o antilogaritmo sobre os valores estimados dos coeficientes (β). Por exemplo, se o valor estimado de β_1 for 0,5, o seu antilogaritmo será aproximadamente 1,65 ($e^{0,5} \approx 1,65$). Desse modo, para cada unidade de variação em X_{1i}, as chances de que o evento em questão ocorra aumentam em aproximadamente 65% quando todas as demais variáveis são mantidas constantes. O modelo matemático pode ser explicitado da seguinte forma:

$$OddsRatio = \frac{P(sucesso)}{1 - P(sucesso)} \quad (3)$$

Partindo da equação (3), o valor do *Logit* (L_i) é encontrado ao se obter o logaritmo natural da razão de chances, ou *odds ratio*, como será denominada na análise deste trabalho.

4.3 Base de Dados e descrição das variáveis

A fonte de dados utilizada é o Censo 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Todos os cálculos apresentados neste estudo foram realizados utilizando-se os fatores de expansão de cada unidade de observação. Para identificação dos pobres utiliza-se o critério mais simples em termos operacionais, isto é, o critério da renda. A variável de análise é o rendimento mensal do trabalho principal *per capita.* Optou-se pelo uso da linha de pobreza baseada em um quarto do salário mínimo *per capita*, medida adotada em estudos da literatura nacional sobre pobreza, conforme nos estudos de Dedecca (2012), Cunha (2009) e Osório *et al.*, (2011) e também porque está relativamente próxima da linha de pobreza definida pelo Programa Bolsa Família. Foram geradas duas categorias de renda: a) pobres aqueles que possuem renda média domiciliar *per capita* mensal menor ou igual a ¼ do salário mínimo; e b) não pobres, aqueles cuja renda média domiciliar *per capita* mensal é maior do que ¼ do salário mínimo. A referência foi o salário mínimo de setembro de 2010, que era de R$ 510,00 a preços correntes, e, portanto, o valor da linha de pobreza de ¼ do salário mínimo, atualizado pelo INPC de setembro de 2010 era de R$ 127,50.

Analisando as variáveis explicativas, é possível verificar que as variáveis de gênero e raça conforme Hoffmann (2007) influencia quanto às discriminações no mercado de trabalho e possíveis desigualdades de gênero e de raça que conferem diferenças salariais, de modo que tais variáveis podem contribuir para a situação de pobreza (Quadro 1).

Quadro 1 – Descrição das variáveis explicativas do modelo econométrico.

Amostra (pessoas da RMSP)	
VARIÁVEIS	**DESCRIÇÃO**
Masculino	Variável *dummy* se for do sexo masculino
Idade	Em anos
Idade^2	*Proxy* para experiência
Educação (*dummies*) i)Baixo ii) Intermediário iii) Alto	 i) Sem ensino fundamental completo, ii) Com ensino fundamental completo, mas sem médio completo, iii) Com ensino médio completo ou mais
Raça (*dummies*)	Branco Pardo Negro Amarelo
Posição na ocupação (*dummy)*	Formal Informal Conta Própria Outro
Aposentdom (*dummy)*	Igual a 1 se há algum aposentado ou pensionista no domicílio e 0 caso contrário
Progsocial	Igual a 1 se tinha rendimento de algum programa social e 0 caso contrário
Automóvel (*dummies*)	Posse de carro ou motocicleta
Acesso à infraestrutura (*dummies*)	Coleta de lixo Acesso a Saneamento básico

Fonte: Elaboração própria.

Para o gênero, a categoria de referência é o sexo feminino. Espera-se que os homens tenham menor probabilidade de serem pobres do que as mulheres. Quanto a categoria raça foi considerada a branca como referência em relação a negros, pardos e amarelos. Espera-se que os negros, apresentem maior probabilidade de pobreza, seja por conta das questões relacionadas à discriminação racial, assim como também devido às características que não podem ser observadas e que incidem sobre a probabilidade de pobreza, tais como aquelas relacionadas ao capital humano do trabalhador como, por exemplo, a qualidade da educação.

A variável idade está quantificada em anos. Ela também foi especificada como uma forma quadrática. O uso da idade permite averiguar duas possibilidades teóricas: a de que a idade influencia a experiência do trabalhador e a de que é possível captar os efeitos do ciclo de vida. Espera-se que a probabilidade de ser pobre seja inicialmente função crescente da idade e, após atingir um ponto máximo, passe a ser decrescente (COUTO e BRITO, 2018).

A escolaridade foi especificada por meio de três faixas: sem ensino fundamental completo; com ensino fundamental completo, mas sem médio completo e com ensino médio completo ou mais. Espera-se um sinal negativo para cada categoria de faixa de escolaridade, visto que foi adotado como categoria de referência a que compreende os ocupados com o mais baixo nível de educação formal. É importante mencionar que as variáveis que se referem à escolaridade, idade e idade ao quadrado refletem a contribuição do capital humano em termos de treinamento e experiência, conforme ressaltam Corrêa (1998); Martini, Oliveira e Jayme Jr. (2011) e Neri (2000). A qualidade do capital humano tem efeitos sobre a produtividade, o que por sua vez, pode afetar as rendas do trabalho.

A variável relativa à posição na ocupação procura verificar em que magnitude a forma de inserção do indivíduo no mercado de trabalho pode contribuir para sua condição de pobreza. O Censo considera sete categorias para a variável posição na ocupação. Para diminuir o número de tais categorias foram feitas algumas agregações: Empregado com carteira de trabalho assinada, militar e empregado pelo Regime Jurídico dos Funcionários Públicos foram considerados trabalhadores formais; Empregado sem carteira de trabalho assinada foi considerado trabalhador do setor informal; Conta própria foi pessoa que trabalhava explorando seu próprio empreendimento, sozinha ou com sócio, sem ter empregado, ainda que contando com ajuda de trabalhador não remunerado e Outro foram os trabalhadores não remunerados. A categoria de comparação é estar ocupado como trabalhador formal, pois como já mencionado, por meio do emprego formal, o trabalhador tem acesso aos benefícios da legislação trabalhista. Destaca-se que, a categoria Empregador foi omitida. Primeiro porque o empregador é dono dos

meios de produção. Segundo, porque a ênfase aqui é para as pessoas que vendem sua força de trabalho no mercado de trabalho.

A variável relacionada à existência de aposentado ou pensionista no domicílio considera que pelo menos um membro seja beneficiário de rendimento proveniente de aposentadoria ou pensão de instituto de previdência do governo federal ou de outra fonte. Também foi considerada quem tinha rendimento mensal habitual de Programa Social Bolsa Família ou Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI ou de outros programas sociais ou de transferências. Esta variável procura captar a influência das políticas públicas de transferência de renda sobre a pobreza. Sua inclusão se justifica porque, sobretudo, para a população do campo tem aumentado muito a participação de rendas não oriundas do trabalho, a exemplo de tais benefícios, conforme explicam Helfand, Rocha e Vinhais (2009). Estes benefícios são vinculados ao salário mínimo e têm contribuído significativamente para aliviar a pobreza de muitas famílias (LIMA, 2005; ROCHA, 2006; SCHWARTZMAN, 2007).

Por fim, foram considerados como variável a posse de automóvel como forma de diminuir a pobreza, visto que indica certo nível de renda, além de permitir o indivíduo a se deslocar para procurar emprego. Também foi considerado acesso à coleta de lixo de forma adequada por serviço de limpeza e acesso a rede de saneamento básico.

5. RESULTADOS

As médias e os desvios padrão das variáveis incluídas no modelo para o ano de 2010, levando em conta os dados do Censo, são apresentados na Tabela 1, a seguir. No caso das variáveis *dummies*, a média é a proporção de casos em que a variável assume o valor 1.

Em relação aos anos de estudo, as estatísticas confirmaram que os individuos apresentam, em média, nível educacional mais baixo, com maiores taxas para individuos sem ensino fundamental completo. Os dados mostrados ainda apresentaram a existência de maior proporção de pessoas que se declaram brancas e pardas na região metropolitana de São Paulo. Observa-se que em relação ao gênero, tem-se uma divisão bem equilibrada na amostra, sendo que a maior parte dos indivíduos estão presentes no setor formal.

Tabela 1 - Estatística Descritiva das variáveis da equação, 2010.

Variáveis	Média	Desvio Padrão	Mínimo	Máximo
brenda	0,0324	0,1772	0	1
Masculino	0,5334	0,4988	0	1

Idade	35,6504	13,4044	15	64
Idade^2	1450,61	1027,78	225	4064
Baixo	0,5285	0,4992	0	1
Intermediário	0,2179	0,4128	0	1
Alto	0,2534	0,4350	0	1
Branco	0,5283	0,4992	0	1
Negro	0,0573	0,2325	0	1
Pardo	0,3620	0,4806	0	1
Amarelo	0,0189	0,1361	0	1
Formal	0,2873	0,4525	0	1
Informal	0,1487	0,3558	0	1
Contapropria	0,1069	0,3091	0	1
Outro	0,0111	0,1050	0	1
Aposentdom	0,0637	0,2443	0	1
Progsocial	0,0562	0,2303	0	1
Automovel	0,5102	0,4999	0	1
Coleta	0,8313	0,3744	0	1
Saneamento	0,1701	0,3758	0	1

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da pesquisa.

A Tabela 2 fornece os resultados das estimações logit para o ano de 2010. Grande parte dos coeficientes estimados foram estatisticamente significativos a 1%, conforme teste Z. Na parte inferior da referida tabela nota-se que o percentual de acerto do modelo foi de 96,75%. Esta é uma média ponderada das proporções de acertos da probabilidade de respostas, ou seja, da probabilidade da pessoa ser classificado como pobre pelo modelo quando de fato ela é pobre (medida de sensibilidade do modelo) e da probabilidade de ser classificado como não pobre quando a pessoa realmente não é pobre (medida de especificidade). Observando-se as estimativas, nota-se que, embora o coeficiente de determinação da regressão (R^2) não seja muito elevado, a estimativa para os coeficientes apresentam valores elevados e com sinal esperado.

Quanto aos coeficientes estimados, é importante ressaltar que, embora a magnitude deles não apresente significado econômico importante na maioria dos casos, os seus sinais indicam os sentidos dos efeitos marginais, isto é, as direções das mudanças de probabilidades, dadas as alterações nas variáveis explicativas (WOOLDRIDGE, 2002). Sobre os efeitos marginais, é importante destacar que a sua interpretação em modelos de variável dependente binária, é a seguinte: i) para variáveis contínuas, representa o impacto médio em termos de pontos percentuais na probabilidade do indivíduo estar em situação de pobreza para aumento unitário da variável explicativa contínua considerada; e ii) para as variáveis qualitativas, determina a mudança média na probabilidade de um indivíduo ser pobre, em pontos percentuais, devido à presença da característica indicada pela *dummy* considerada. Os resultados também são analisados em termos de razões de chances (*odds ratio*). É importante

chamar atenção que a análise de uma variável considera que todas as demais foram mantidas constantes.

Conforme Tabela 2, ser do sexo masculino reduz a chance de pobreza em 48% em relação à mulher. O impacto do sexo intensificou-se no período em favor do homem. Para a categoria raça, não houve significância quanto a maior chance de pobreza dos negros, pardos e amarelos em relação aos brancos. Quanto à idade, percebe-se que quanto maior a idade, menor a probabilidade de chance de pertencer ao grupo com menor renda (pobres). Em relação à escolaridade, observa-se que a pessoa com ensino fundamental completo ou ensino médio completo ou mais reduz a chance de pobreza em média 24% em relação a pessoa com menor grau de instrução.

Tabela 2 - Resultados da estimação logística para os determinantes da pobreza. Unidade de análise: pessoa de referência no domicílio – RMSP – 2010.

Variáveis	**Coeficiente**	**D.P.**	**E.M**	**P>|Z|**	***Odds ratio***
Masculino	-0,6613	0,1107	-0,0203	0,000	0,5161
Idade	-0,0826	0,0222	-0,0025	0,000	0,9207
Idade^2	0,0011	0,0002	0,0001	0,000	1,0011
Baixo	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.
Intermediário	-0,2792	0,1480	-0,0086	0,060	0,7563
Alto	-0,2691	0,1468	-0,0083	0,068	0,7640
Branco	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.
Negro	-0,0672	0,2355	-0,0020	0,775	0,9349
Pardo	0,0490	0,1112	0,0015	0,659	1,0503
Amarelo	-0,0504	0,4003	-0,0015	0,900	0,9507
Formal	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.
Informal	0,9501	0,1181	0,0293	0,000	2,5861
Contapropria	-0,1426	0,2158	-0,0043	0,509	0,8670
Outro	0,8501	0,1081	0,0293	0,000	2,5861
Aposentdom	-0,1964	0,2256	-0,0060	0,380	0,8216
Progsocial	0,4336	0,1783	0,0133	0,015	1,5428
Automovel	-0,1336	0,1088	-0,0060	0,220	0,8748
Coleta	-0,2657	0,1328	-0,0081	0,046	0,7665
Saneamento	-0,9318	0,2084	-0,0287	0,000	0,3938
Constante	-1,6111	0,4172	-	-	0,1996
Observações	12.010	Prob > chi2	0,0000		
Pseudo R^2	0,0524	LR chi2	180,45		
Predições Corretas:	96,75%	Número de Iterações: 4			

Fonte: Elaborações próprias com base no Censo 2010.
Nota: D.P é o desvio padrão e E.M. é a média dos efeitos marginais.

Sobre a posição na ocupação, em relação aos ocupados formais, a chance de pobreza para os ocupados informais é mais do que 100%. Para os trabalhadores que são conta próprias essa chance não foi significativa. Para a categoria outros (não remunerados) suas chances de pobreza também foram bastante significativas. Com base na intensidade das razões de chances

das categorias relativas à posição na ocupação, sugere-se segundo Couto e Brito (2018) que deve ser dada ênfase para a formulação de políticas públicas voltadas para aumentar a geração de empregos de qualidade e melhorar a forma de inserção das pessoas no mercado de trabalho por meio do emprego com carteira de trabalho assinada e garantias trabalhistas e previdenciárias.

A existência de aposentado/pensionista no domicílio, não foi significativo, contudo observou-se que pessoas que tinham algum tipo de rendimento de programas sociais tinham maiores chances de pertencerem ao nível de pobreza.

Observou-se que a posse do automóvel não foi determinante significativo para reduzir o nível de pobreza. Por fim, quanto as variáveis que representam a infraestrutura, os domicílios com melhor acesso a coleta de lixo e com rede de saneamento básico, diminui a chance de pobreza em 23% e 60%, respectivamente.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os principais resultados das estimações *logit* mostraram que ser homem reduz a chance de pobreza em relação à mulher, bem como a escolaridade é variável importante para diminuição do individuo ser considerado pobre. Esses dados podem estar relacionados às maiores discriminações e dificuldades de inserção ocupacional sofridas pelas mulheres e pela falta de oportunidade da população do campo ter uma educação de qualidade.

Ressalta-se mais uma vez que a variável escolaridade apresentou grande impacto sobre a probabilidade dos indivíduos estarem na condição de pobreza. Nesse sentido, a sugestão de politicas públicas a partir da análise feita é que o governo federal deve não apenas continuar com os investimentos em educação como aumentá-los, uma vez que tais ações contribuem fortemente para a possibilidade de redução cada vez mais da pobreza.

Quanto à posição na ocupação, como a categoria de controle foi o trabalhador ocupado nos empregos formais, que de modo geral são de melhor qualidade, as demais formas de inserção ocupacional contribuem para que as pessoas tenham maiores chances de pobreza, exceto para o trabalhador considerado Conta Própria.

De modo geral, os resultados encontrados da estimação *logit* reforçam a importância de políticas públicas para uma melhor distribuição de renda e redução da pobreza. Mas, o combate à pobreza deve focar em intervenções públicas que tenham como objetivo melhorar a educação e a inserção no mercado de trabalho. Sugere-se para futuras pesquisas estimar estes resultados para demais regiões do Brasil para que possa fazer uma comparação a nível nacional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGÁFICAS

ANDRADE, M. C. de. *A questão do território no Brasil*. PE, Hucitec, 1995.

BRASIL. Decreto nº 7.352/2010. *Diário Oficial da União de 4/11/2010*. INCRA. Brasília. 2010.

COUTO, A.C.L. **Pobreza entre os ocupados agrícolas no Brasil rural:** uma análise de suas características e principais determinantes (2004-2012). 192 f. Tese (Doutorado)-Programa de Pós-Graduação em Economia. Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2014.

COUTO, Ana Cristina Lima; BRITO, Elohá Cabreiro. Determinantes da probabilidade de pobreza no Paraná: 2004 e 2015. **A Economia em Revista-AERE**, v. 26, n. 1, p. 89-101, 2018.

CORRÊA, A.M.C.J. **Distribuição de renda e pobreza na agricultura brasileira (1981-1990).** Piracicaba: Unimep, 1998.

CUNHA, M.S. Desigualdade e pobreza nos domicílios rurais e urbanos. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 40, n. 1, jan./mar., 2009, p. 9-30.

DEDECCA, C.S.; BUAINAIN, A.M.; NEDER, H.D.; TROVÃO, C.J.B. Uma abordagem multidimensional da pobreza rural segundo a perspectiva da política pública. In: BUAINAIN, A.M. et al. *A nova cara da pobreza rural*: desafio para as políticas públicas. Brasília: IICA, 2012, v. 16, p. 17-48. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável).

DIAS FILHO, J.M.; CORRAR, L.J. Regressão logística. In: CORRAR, L.J; PAULO, E.; DIAS FILHO, J.M. (Orgs.). Análise multivariada para os cursos de Administração, Ciências Contábeis e Economia. São Paulo: Atlas, 2012, p. 280-323.

DO PARANÁ, GOVERNO DO ESTADO. Diretrizes Curriculares da Educação do Campo. 2002.

FAVARETO, A; WANDERLEY, M. N. B. *A Singularidade do Rural Brasileiro: implicações para tipologias territoriais e a elaboração de políticas públicas*. Relatório final do projeto *"Repensando o Conceito de Ruralidade no Brasil"*. Instituto Interamericano de Cooperação Agrícola – IICA. Brasília, Fevereiro/2013.

HELFAND, Steven M.; ROCHA, Rudi; VINHAIS, Henrique. Pobreza e desigualdade de renda no Brasil rural: uma análise da queda recente. 2009.

HOFFMANN, R. Distribuição da renda e da posse da terra no Brasil. In: RAMOS, P. (Org.). **Dimensões do agronegócio brasileiro:** políticas, instituições e perspectivas. Brasília: MDA, 2007, p.172-225 (Nead Estudos n. 15).

IBGE. Censo Demográfico 2010, Microdados da Amostra de Pessoas. Rio de Janeiro, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2010.

KAGEYAMA, A. A. *Desenvolvimento Rural: conceitos e aplicação ao caso brasileiro.* Porto Alegre: UFRGS Editora, 2008.

LIMA, A. L. M. C. **Modelagem de equações estruturais:** uma contribuição metodológica para o estudo da pobreza. 2005. 286 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2005.

MARTINI, R.A.; OLIVEIRA, A.M.H.C.; JAYME JR., F.G. **Ciclos econômicos e pobreza no Brasi***l*: uma análise para as décadas recentes. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 39, 2011, Foz do Iguaçu. *Anais...* Foz do Iguaçu: ANPEC, 2011, p. 1-21. Disponível em: <http://www.anpec.org.br>. Acesso em: 10 set. 2016.

NEY, M.G. **Educação e desigualdade de renda no meio rural brasileiro**. 2006. 117 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006.

NERI, M. Políticas estruturais de combate à pobreza no Brasil. In: HENRIQUES, R. (Org.). **Desigualdade e pobreza no Bra***sil*. Rio de Janeiro: IPEA, 2000, p. 503-526.

OLIVEIRA, A. U. A geografia agrária e as transformações territoriais recentes no campo brasileiro. In: CARLOS, A. F. A. *Novos caminhos da geografia*. São Paulo : Contexto, 1999.

OSÓRIO, R. G.; SOUZA, P. H. G. F.; SOARES, S. S. D.; OLIVEIRA, L. F. B. **Perfil da pobreza no Brasil e sua evolução no período 2004-2009**. Texto para Discussão n. 1647, Brasília: IPEA, 2011.

ROCHA, S. **Pobreza no Brasil:** afinal, de que se trata?. 3. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

SANTOS, A. R. dos. Educação do Campo e agronegócio: território de disputas. *Educação em Revista*, Marília, v.18, n.2, p. 71-90, Jul.-Dez., 2017.

SANTO BORIN, Marisa do Espírito; BAPTISTA, Dulce Maria Tourinho. Educação e segregação social na Região Metropolitana de São Paulo. **Ponto-e-Vírgula: Revista de Ciências Sociais**, n. 5, 2009.

SCHWARTZMAN, S. **As causas da pobreza**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

WANDERLEY, M. N. Raízes Históricas do Campesinato Brasileiro. In: TEDESCO (org.). *Agricultura Familiar Realidades e Perspectivas*. Passo Fundo: EDIUPF, 1999. 2, p. 21-55.

WOOLDRIDGE, J. M. Econometric analysis of cross-section and panel data.Cambridge: The MIT Press, 2002. 735 p.

URBANIZAÇÃO E CRESCIMENTO: uma análise para as cidades médias baianas

GT 5. O espaço das cidades

Janine Andrade Pereira[1]
Larissa Moreira Souza[2]
Luís Vinícius Andrade Santos[3]
Heverton Vieira Guedes[4]
Fabrício Ferreira Caetano Santos[5]
Yasmim Moreira Farias[6]

RESUMO

As cidades médias desempenham importante papel de integração nos espaços interioranos do Brasil, influenciando relevantes fluxos de bens, serviços e de população com os municípios que os circundam. O presente estudo analisa o processo de crescimento e urbanização das cidades médias da Bahia. O período de análise refere-se aos anos entre 1991 e 2010, tendo como principal fonte de dados o Censo Demográfico do IBGE. Constatou-se que as cidades médias baianas apresentaram crescimento populacional acima do observado em cidades menores, entretanto ainda são acometidas de elevado índice de violência, inadequada infraestrutura de saneamento básico, presença de aglomerados subnormais, mesmo com a redução na taxa de analfabetismo, na população considerada pobre e extremamente pobre e melhoria no indicador de IDH. Isso revela que, em geral, as cidades médias não conseguem suprir as demandas do crescente contingente populacional que migra para elas, exigindo do poder público ações e políticas capazes de mitigar os problemas socioeconômicos gerados por um processo de urbanização não planejado.
Palavras-chave: Indicadores sociais. Desenvolvimento Econômico. Economia Regional. Crescimento populacional.

1. INTRODUÇÃO

Desde o início da colonização do Brasil, os ciclos e atividades econômicas foram fortemente marcados por características rurais, concentrando a maioria da população nessas áreas. O processo de urbanização brasileiro iniciou-se com maior intensidade na segunda metade do século XIX; todavia, apenas em meados do século XX que esse processo se

[1] Discente do curso de Economia da Universidade Estadual de Santa Cruz. E-mail: japereira.ecn@uesc.br.
[2] Discente do curso de Economia da Universidade Estadual de Santa Cruz. E-mail: lmsouza.ecn@uesc.br.
[3] Discente do curso de Economia da Universidade Estadual de Santa Cruz. E-mail: lvasantos.ecn@uesc.br.
[4] Discente do curso de Economia da Universidade Estadual de Santa Cruz. E-mail: hvguedes.ecn@uesc.br.
[5] Mestrando em Economia Regional e Políticas Públicas (PERPP/UESC) – Bolsista de Mestrado pela FAPESB. Graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual de Santa Cruz – Bolsista CNPq e FAPESB. E-mail: ffcsantos@uesc.br.
[6] Mestranda em Economia Regional e Políticas Públicas (PERPP/UESC) – Bolsista de Mestrado pela CAPES. Graduada em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual de Santa Cruz – Bolsista PROBEX e CAPES. E-mail: ymfarias@uesc.br.

consolida, por meio do aumento, sobretudo, da população urbana nas cidades metropolitanas (SANTOS, 2005). A partir de 1970 o Brasil passou a ser considerado um país urbano, pois mais de 50% da população total do país viviam nas cidades[7].

O crescimento populacional nos centros urbanos no Brasil está associado à ruptura do modelo primário-exportador para o modelo urbano-industrial. O Estado foi o condutor dessa ruptura, a qual favoreceu, em princípio, a região Sudeste, gerando rápidas transformações econômicas que desencadearam em sua metropolização. Foi nessa região, inclusive, que se iniciou a industrialização no Brasil, provocando migração para os estados que ali se situavam, principalmente para os estados de São Paulo e Rio de Janeiro. Nesse contexto, a inserção da Bahia ocorre baseada em relações centro-periferia com o estado de São Paulo (região Sudeste), dando suporte a essas mudanças econômicas como fornecedor de matérias-primas e mão de obra (SILVA, 1988).

As transformações das últimas décadas decorrentes do processo de urbanização, não foram exclusivas nas capitais dos estados brasileiros, mas incluíram também cidades consideradas "médias"[8], as quais, segundo Sposito (2006), podem ser caracterizadas para além do aspecto demográfico, inserindo outros aspectos como a função de intermediação nas redes urbanas. Dessa forma, apenas o fator populacional não permite compreender toda a dinâmica das cidades médias, haja vista, conforme pontua Souza (2003), uma cidade de uma região pobre tende a não apresentar diversidade e sofisticação no setor de comércio e serviços quando comparada a uma cidade de mesmo porte em uma região rica.

Bellet e Llop (2004) explicam que a dimensão, a demografia e a extensão territorial contribuem para a definição de cidade média, mas são variáveis rígidas e estáticas para análises. O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), por exemplo, em relação ao peso demográfico de um centro urbano explica que tal abordagem “[...] não mais permite classificar de maneira definitiva e absoluta seu lugar na hierarquia das cidades mundiais” (IPEA, 2002, p. 326).

---

[7] Série histórica do IBGE data que a partir de 1970 o Brasil passou a ser considerado urbano, no qual maior parcela da população passou a viver nas cidades. Para uma visão mais acurada sobre essa estatística, acessar sítio eletrônico do IBGE: <https://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=POP122>.

[8] Não há consenso na literatura sobre o conceito de cidades médias e sua diferenciação em relação às cidades de porte médio. De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, cidade média é aquela que possui população entre 100 mil e 500 mil habitantes. Esse conceito difere de outros países e organizações, a exemplo da Organização das Nações Unidas (ONU), que classifica as cidades médias como aquelas com aglomerações entre 100.000 e 1.000.000 de habitantes (FRANÇA et al. (2009). Na literatura o conceito de cidade média é mais amplo que cidade de porte médio, pois esta última se vincula apenas a aspectos demográficos.

Sposito (2001), por sua vez, acrescenta que aspectos como situação geográfica favorável, relevância regional, distanciamento das áreas metropolitanas e ofertas de bens, serviços e empregos compõem alguns dos critérios que contribuem para a definição de cidade média. Mais especificamente, para Sposito (2010, p. 6), as cidades médias são:

> [...] aquelas que desempenham papéis de ligação, de intermediação entre as pequenas e as maiores cidades, sem desprezar o tamanho populacional como primeiro nível da análise, pois como já destacado, existe a estreita relação entre quantidade e qualidade das dinâmicas e processos.

As cidades médias, portanto, são centros regionais importantes que funcionam como um elo entre cidades maiores e menores, e constituem o local onde a população das cidades pequenas recorre quando precisa de produtos não encontrados em sua cidade (SPOSITO, 2001). A autora reforça ainda sobre o papel que a cidade desempenha regionalmente, o qual pode exercer forte relação com a área na qual está situada, pela concentração e centralização econômica, tendo em vista a realidade regional. Portanto, tornam-se importantes o sítio ou a posição geográfica nas relações espaciais da cidade, especialmente quanto ao consumo e seu papel na divisão do trabalho, bem como das funções que desempenha e distância dos centros de menor nível hierárquico (SPOSITO, 2001; 2004).

O aumento na quantidade de cidades médias evidencia o fenômeno conhecido como migração. Essas cidades, muitas das vezes, oferecem melhores condições de trabalho e bem-estar para a população, atraindo a população das cidades menores. Diante disso, a perspectiva é que essas cidades, também intituladas de cidades intermediárias, cidades regionais, dentre outras denominações, se convertam em cidades especializadas no que diz respeito ao ensino, à pesquisa, à agropecuária etc. Assim, esse tipo de cidade possui um importante papel regional e, consequentemente, sobre as atividades econômicas.

Nesse sentido, Motta e Mata (2009, p. 55) explicam que as cidades médias:

> [...] possuem uma dinâmica econômica e demográfica própria, permitindo atender às expectativas de empreendedores e cidadãos, manifestadas na qualidade de equipamentos urbanos e na prestação de serviços públicos, evitando as deseconomias das grandes cidades e metrópoles. Dessa forma, as cidades médias se revelam como locais privilegiados pela oferta de serviços qualificados e bem-estar que oferecem.

A Bahia, no contexto nacional, apresentou um processo de urbanização similar, com crescimento da urbanização nas últimas décadas, pois de acordo com dados do Censo

Demográfico, na última década[9], o crescimento populacional médio foi de 6,5%, saindo de 14 milhões de pessoas em 2010 para 14,9 milhões em 2020, destacando-se Salvador, Vitória da Conquista, Camaçari e Feira de Santana, municípios com maiores densidades populacionais e crescimento populacional mais expressivo. Nesses municípios, a diversidade na oferta de bens e a possibilidade de melhores ofertas de emprego atraem pessoas de localidades mais carentes, fenômeno conhecido como migração.

Diante do exposto, o presente estudo tem como foco analisar o processo de urbanização e crescimento das cidades médias na Bahia, buscando identificar qual relação pode ser estabelecida com a evolução de indicadores socioeconômicos e infraestruturais[10]. Parte-se da hipótese de o expressivo crescimento populacional urbano nas cidades médias baianas não foi acompanhado por melhoria nos indicadores socioeconômicos e infraestruturais nesses municípios. Assume-se como conceito de cidades médias o proposto pelo IBGE, que as considera como aquelas com população entre 100 mil e 500 mil habitantes.

Além dessa introdução, o artigo está dividido da seguinte forma: na Seção 2 discute-se o crescimento populacional nas cidades baianas; na Seção 3 apresentam-se os aspectos metodológicos do estudo; na Seção 4, são discutidos os principais achados do trabalho para, na Seção 5, apresentar as principais conclusões.

2. CRESCIMENTO E URBANIZAÇÃO DAS CIDADES BAIANAS

O processo de urbanização no Nordeste brasileiro se acentuou por volta da década de 1950, pela maior integração regional especialmente com o Sudeste, região mais industrializada do país, em função da expansão de infraestrutura rodoviária que permitiu maior mobilidade de pessoas e produtos no território nacional. A expansão da industrialização no país então se conecta fortemente com o processo de urbanização dos estados nordestinos, e nesse contexto, na Bahia, as maiores cidades baianas também experimentaram expressivo crescimento populacional.

Conforme Tabela 1, importantes transformações ocorreram a partir da década de 1990, como a diminuição do número de municípios com população inferior a 20 mil habitantes, passando de 260 municípios em 1991 para 254 em 2000, e, findando, em 248 municípios em

[9] Estimativa elaborada pelo IBGE, tendo como data de referência 1º de julho de 2020. Disponível em: <https://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2020/estimativa_dou_2020.pdf >.

[10] A despeito de cidade e município serem conceitos distintos, neste trabalho utilizou-se o município como uma *proxy* para cidades, haja vista que na maioria dos municípios a maior parte da população se concentra na sede do município, que é o conceito de cidade. Soma-se a isto o fato da dificuldade de se obter estatísticas acuradas sobre as cidades brasileiras.

2010. Essa é a classe que abarca o maior número de municípios do estado, 248 (aproximadamente 68%) de um total de 417 municípios baianos em 1991 – esta situação, porém, se estende para os demais anos, 2000 e 2010.

Ao mesmo tempo que, no período em questão, se observava redução na quantidade de municípios com população inferior a 20 mil habitantes, notava-se crescimento na quantidade de municípios situados nos demais estratos de faixa populacional. Na faixa relacionada aos municípios com população entre 20.001 habitantes e 50 mil habitantes passou-se de 122 municípios em 1991 para 126 em 2010; na faixa relacionada aos municípios com população entre 50.001 e 100 mil habitantes, verificou-se que em 1991 havia 24 municípios, em 2010 havia 27. Na faixa relacionada aos municípios considerados cidades médias, com população entre 100.001 e 500 mil habitantes passou-se de 8 municípios em 1991 para 14 municípios em 2010. Por fim, tem-se os municípios com mais de 500 mil habitantes, nos quais se observou que havia apenas um município nesse estrato em 1991; em 2010 havia dois municípios.

As maiores taxas de crescimento populacional foram observadas nos estratos onde se localizam as cidades médias (37,78%) e nos municípios com mais de 500 mil habitantes (17,80%), comparando-se os anos 2000 e 1991. Quando se compara os anos 2010 e 2000, porém, essa ordem se inverte: nos municípios com mais de 500 mil habitantes a taxa de crescimento populacional foram de 32,43% e para as cidades médias foi de 9,29%.

A redução do número de cidades de até 20.000 habitantes pode ocorrer porque nesses locais, normalmente, há menor oferta de emprego e renda, bem como de serviços e produtos, levando as pessoas a migrarem para locais mais atrativos e que possam suprir tais demandas. Um exemplo são as cidades de até 20 mil habitantes no entorno de Itabuna, no Sul da Bahia, onde a maioria dessa população passa a residir em Itabuna ou então tornam aquelas cidades uma espécie de “cidade-dormitório”.

Na Bahia, verifica-se aumento no crescimento urbano, porém, ao comparar 2000/1991 e 2010/2000, esse crescimento foi menor, 14% e 7%, respectivamente, conforme Tabela 2, que pode dever-se a uma redução na taxa de natalidade, influenciada por um aumento da escolaridade da população baiana em geral. Além disto, há também uma intensificação da urbanização entre os três anos censitários analisados.

Tabela 1. Distribuição da população da Bahia, segundo classe e quantidade de municípios, para os anos censitários 1991, 2000 e 2010.

Classe populacional	População	Qtde. municípios	% *	População	Qtde. municípios	% *	População	Qtde. municípios	% *	Variação populacional (%)	
	1991			2000			2010			2000/1991	2010/2000
Até 20.000	3.207.395	260	27,05%	3.187.396	254	24,39%	3.045.418	248	21,73%	-0,62	-4,45
> 20.000 e até 50.000	3.442.004	122	29,03%	3.551.726	123	27,18%	3.645.870	126	26,01%	3,19	2,65
> 50.000 e até 100.000	1.590.691	24	13,42%	1.761.048	26	13,48%	1.769.987	27	12,63%	10,71	0,51
> 100.000 e até 500.000	1.543.009	8	13,02%	2.125.912	11	16,27%	2.323.333	14	16,58%	37,78	9,29
> 500.000	2.072.058	1	17,48%	2.440.828	1	18,68%	3.232.298	2	23,06%	17,8	32,43
Total Bahia	**11.855.157**	**415**		**13.066.910**	**415**		**14.016.906**	**417**		**10,22**	**7,27**

Nota: * Refere-se ao total da população da classe dividido pelo total da população da Bahia.
Fonte: Elaboração própria a partir de dados dos Censos Demográficos de 1991, 2000 e 2010.

Contudo, nota-se que esse crescimento urbano foi bastante heterogêneo entre as distintas classes de faixa populacional. Na faixa de municípios com população inferior a 20 mil habitantes, por exemplo, notou-se taxa de crescimento de 30,47% no período de 2000/1991; no período de 2010 e 2000, porém, essa taxa foi de 15%. Na faixa que compreende as cidades médias (população entre 100 mil habitantes e 500 mil habitantes), essa taxa foi menor: 5% no período 2000 e 1991, e 3% no período 2010/2000. O que se verifica, em geral, foi que nas faixas nas quais se situam municípios com menor grau de urbanização a taxa de crescimento populacional foi maior; nas faixas com municípios com maior grau de urbanização, porém, essa taxa de crescimento populacional foi menor (Tabela 2).

Cerca de 70% da extensão territorial da Bahia está localizada no semiárido, prevalecendo nesse local municípios caracteristicamente rurais e "vazios" populacionais em função da pouca infraestrutura dessa região[11]. Daí, muitos municípios com menos de 20 mil habitantes e população majoritariamente rural, com uma taxa de urbanização, aproximadamente de 49% em 2010, enquanto, nesse mesmo, para a classe populacional acima de 20 mil e até 50 mil habitantes a taxa foi de quase 60% (Tabela 2).

Tabela 2. Taxa de urbanização e de crescimento urbano na Bahia, por classe populacional, anos 1991, 2000 e 2010.

Classe populacional	Urbanização (%)			Crescimento urbano (%)	
	1991	2000	2010	2000/1991	2010/2000
Até 20.000	32,52	42,43	48,63	30,47	15,00
> 20.000 e até 50.000	46,22	53,14	57,08	15,00	7,00
> 50.000 e até 100.000	64,68	69,58	70,95	11,00	2,00
> 100.000 e até 500.000	83,29	87,56	90,35	5,00	3,00
> 500.000	99,92	99,96	98,55	0,00	-1,00
Total Bahia	**59,12**	**67,12**	**72,07**	**14,00**	**7,00**

Nota: a taxa de urbanização é calculada dividindo-se a quantidade da população que vive nas áreas urbanas da cidade pela população total, multiplicando-a por 100 – $(popUrbana/popTotal) * 100$. A taxa de crescimento urbano, porém, é calculada verificando a variação da taxa de urbanização entre os anos. Para o período de 2000 e 1991: $((taxa2000/taxa1991) - 1) * 100$.
Fonte: Elaboração própria a partir do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2013).

Os municípios com população acima de 100 mil habitantes são predominantemente urbanos, com taxa de urbanização acima de 80% e chegando a quase 100% para classe populacional superior a 500 mil habitantes, tal comportamento é muito semelhante desde o ano censitário de 1991 e apresentam baixo crescimento urbano comparativamente às classes de

[11] Critério elaborado pela Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE). Para mais informações, acessar sítio eletrônico da Superintendência, no qual se pode ter acesso aos *shapefiles*: <http://antigo.sudene.gov.br/delimitacao-do-semiarido>.

menor população (Tabela 2). Nota-se também que no período 2010/2000 o crescimento urbano diminui em relação a 2000/1991.

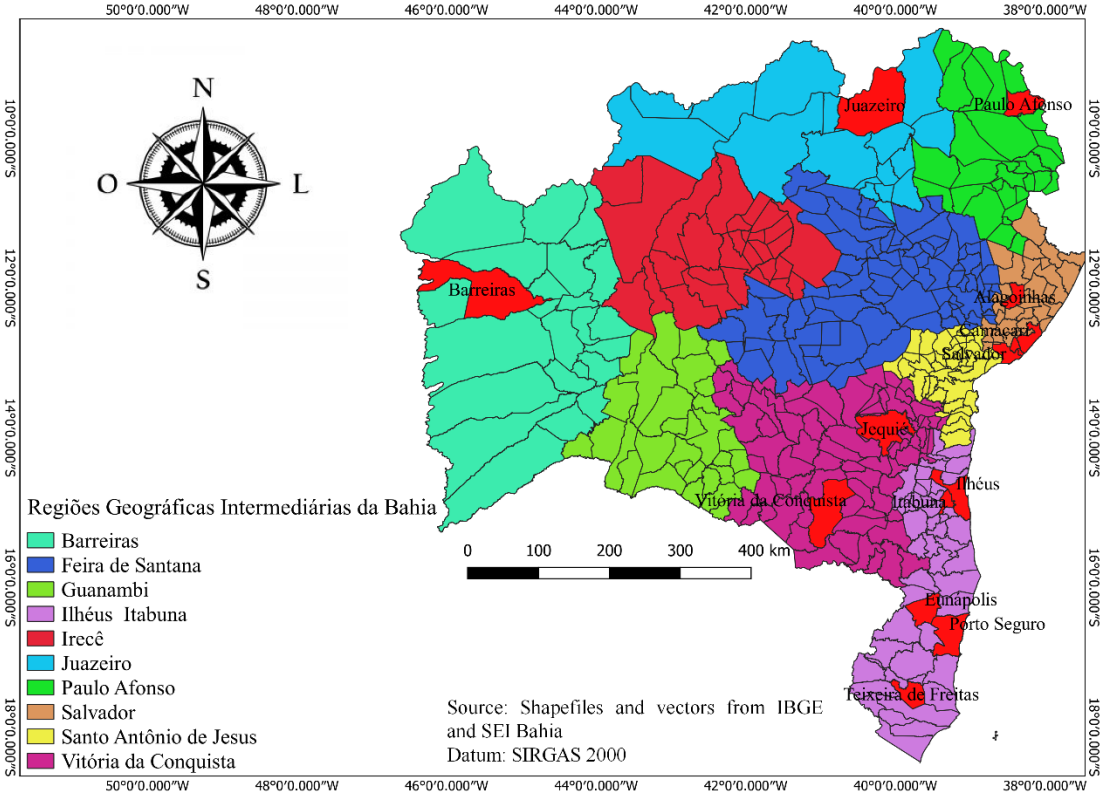
Dito isso, nas cidades médias, a taxa de urbanização passou de 83,29% (período 200/1991) para 90,35% (período 2010/2000). É importante destacar que entre os anos 1991 e 2010, o número de municípios nessa classificação passou de 8 para 14, na qual os municípios de Eunápolis, Porto Seguro e Simões Filho foram incluídos como cidades médias.

3. METODOLOGIA E FONTE DE DADOS

3.1 Fonte de dados e área de estudo

A área de estudo deste trabalho são as cidades médias baianas, destacadas na Figura 1 juntamente com as Regiões Geográficas Intermediárias das quais elas fazem parte.

Figura 1. Localização das cidades médias baianas e suas respectivas Regiões Geográficas Intermediárias



Fonte: Elaboração dos autores a partir de *shapefiles* e vetores do IBGE e SEI Bahia.

Segundo dados do Censo Demográfico, em 2010 existiam 14 cidades médias – municípios com população entre 100 mil e 500 mil habitantes. As cidades médias, em ordem alfabética, são as que seguem: Alagoinhas, Barreiras, Camaçari, Eunápolis, Ilhéus, Itabuna, Jequié, Juazeiro, Lauro de Freitas, Paulo Afonso, Porto Seguro, Simões Filho, Teixeira de Freitas e Vitoria da Conquista. Para analisar o processo de desenvolvimento destas cidades,

selecionou-se 13 variáveis relacionadas ao desenvolvimento econômico e bem-estar, disponíveis no Quadro 1.

Quadro 1. Relação de indicadores socioeconômicos e infraestruturais utilizados no estudo, especificados pelo período e fonte de dados

Indicadores	Fonte de dados	Período
Produto Interno Bruto (PIB)	IBGE	2002, 2010 e 2018
Emprego formal (números absolutos)	RAIS	2017 e 2019
Emprego (10.000 habitantes)	RAIS	2017 e 2019
Taxa de analfabetismo	PNUD	1991, 2000 e 2010
Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)	PNUD	1991, 2000 e 2010
Percentual de extremamente pobres	PNUD	1991, 2000 e 2010
Percentual de pobres	PNUD	1991, 2000 e 2010
Homicídio doloso (números absolutos)	SSP-BA	2018, 2019 e 2020
Homicídio doloso por 100.000 habitantes	SSP-BA	2018, 2019 e 2020
Percentual da população urbana residente em domicílios ligados à rede de abastecimento de água	PNUD	1991, 2000 e 2010
Percentual de esgoto tratado	PNUD	1991, 2000 e 2010
Domicílios em aglomerados subnormais (números absolutos)	IBGE	2010 e 2019
Percentual dos domicílios em aglomerados subnormais em relação ao total de domicílios	IBGE	2010 e 2019

Fonte: Elaboração dos autores.

Os dados utilizados estão em nível municipal, por isso reforça-se a explicação dada na Seção 1, de que neste trabalho se está utilizando as nomenclaturas “cidade” e “município” como sinônimos. Desse modo, quando se fala em cidades médias se está discutindo sobre os municípios nos quais possuem população entre 100 mil e 500 mil habitantes.

3.2 Métodos de análise

Para analisar o processo de crescimento e desenvolvimento nas cidades médias baianas, utilizou-se de dois métodos: uma análise descritiva, objetivando descrever as peculiaridades dos indicadores ora apresentados no Quadro 1 para as cidades médias; e uma análise comparativa, comparando a evolução desses indicadores nos anos 1991, 2000 e 2010 para indicadores retirados dos Censos Demográficos, e de 2017 a 2020 para indicadores nos quais se pôde obter dados mais recentes. A Seção a seguir discutirá a evolução desses indicadores.

4. ASPECTOS SOCIOECONÔMICOS DAS CIDADES MÉDIAS BAIANAS

Nesta seção abordam-se indicadores sociais e econômicos que envolvem as cidades médias baianas, a partir da apresentação dos indicadores: PIB, IDH, pobreza e extrema pobreza, emprego, saneamento básico, homicídios e aglomerados subnormais.

De acordo com a Tabela 3, observa-se que o PIB das cidades médias, excluindo-se a capital Salvador, correspondem a quase 26% do PIB estadual. Isso é de fato muito expressivo, haja vista que são apenas 14 cidades neste tipo de classificação. Dentre as cidades médias, Camaçari e Paulo Afonso figuram como as que possuem o maior nível de produto agregado municipal em 2002. Para os demais anos analisados, Camaçari permanece na liderança, mas Paulo Afonso perde posição para outros municípios, a exemplo de Vitória da Conquista.

As cidades médias foram responsáveis por 24,76% de todo o emprego gerado na Bahia em 2017 e 26,05% em 2019. Novamente, é uma métrica bastante relevante, pois significa que 14 cidades das 417 que compõem o estado da Bahia geram cerca de 27% de todos os empregos do estado – o que denota concentração nessas cidades.

Como as cidades médias exercem influência sobre as cidades menores em seu entorno, parte dos habitantes dessas cidades menores acabam migrando para grandes e médias cidades em busca de melhores oportunidades de emprego. Nesse sentido, nota-se que nos anos de 2017 a 2019, de forma geral, a oferta de emprego formal aumentou nas cidades médias, mas em ritmo menos expressivo que o crescimento populacional, levando assim a uma menor oferta de emprego formal, conforme dados das três últimas colunas da Tabela 3.

Tabela 3. Produto Interno Bruto (PIB) e Emprego das cidades médias baianas e de Salvador nos anos 2002, 2010, 2017, 2018 e 2019.

Cidades	PIB a preços constantes de 2018 (mil reais)			Emprego formal (RAIS)		Emprego por 10.000 habitantes	
	2002	2010	2018	2017	2019	2017	2019
Salvador	40.281.327,43	64.483.024,06	63.526.092,49	766.796	708.744	48.643	45.596
Camaçari	12.514.070,47	19.688.531,59	23.822.597,74	71.397	75.539	4.529	4.860
Paulo Afonso	3.003.191,94	3.360.114,61	3.478.057,21	14.700	14.917	933	960
Ilhéus	2.839.784,26	4.061.082,56	4.257.764,94	31.946	27.266	2.027	1.754
Simões Filho	2.781.968,35	5.147.606,55	5.813.345,83	30.037	37.367	1.905	2.404
Vitória da Conquista	2.711.248,43	5.547.489,96	7.035.609,62	68.186	71.926	2.012	2106
Itabuna	2.483.883,56	3.867.306,18	4.081.367,41	42.332	42.252	2.685	2.718
Lauro de Freitas	2.441.104,21	5.777.427,40	6.449.829,70	104.419	109.862	6.624	7.068
Barreiras	2.104.476,90	3.039.769,70	4.744.485,92	28.555	31.588	1.811	2.032
Juazeiro	1.944.074,11	2.847.001,75	4.095.393,84	36.101	39.055	2.290	2.513
Alagoinhas	1.721.110,92	2.900.467,91	3.962.801,95	23.507	28.187	1.491	1.813
Jequié	1.149.805,22	1.986.097,06	2.631.036,40	23.471	24.825	1.490	1.597
Teixeira de Freitas	1.139.118,31	2.061.114,76	2.585.821,30	24.636	23.990	1.563	1.543
Eunápolis	1.136.600,02	2.170.805,74	2.890.518,51	21.607	22.483	1.371	1.446
Porto Seguro	947.578,32	1.868.655,22	3.125.716,16	29.635	32.435	1.880	2.087
Total (a)	**38.918.015,02**	**64.323.471,00**	**78.974.346,52**	**550.529,00**	**581.692,00**	**...**	**....**
Total Bahia (b)	**150.233.319,97**	**244.278.289,45**	**286.239.541,12**	**2.223.775**	**2.232.570,00**	**...**	**....**
a/b (%)	**25,91%**	**26,33%**	**27,59%**	**24,76%**	**26,05%**	**...**	**...**

Nota: A notação "..." presente nas colunas de emprego por 100.000 habitantes significa que não é possível realizar nenhum cálculo relevante em relação à comparação das cidades médias e o estado da Bahia. A coluna "Total (a)" considera apenas as cidades médias, excluindo-se do cálculo, portando, Salvador.
Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE e da RAIS.

A tabela 4 evidencia indicadores educacionais e de pobreza das cidades médias baianas. Nesse contexto, a taxa de analfabetismo reduziu nas 14 cidades médias baianas (Tabela 4), porém de forma distinta. Jequié, por exemplo, era a cidade que possuía o maior percentual de analfabetos em 1991 (35,35%); porém, em 2010 esse percentual passou para 15,58%. Porto Seguro, por sua vez, possuía, em 1991, 34,89% da população analfabeta – percentual similar ao de Jequié; em 2010, contudo, esse percentual se reduz para 11,98% o que pode estar relacionado também à redução do percentual de pobres que passou de 64,55% em 1991 para 19,78% em 2010 e extremamente pobres que saiu de 38,48% em 1991 para 7,33% em 2010 bem como ao aumento no saldo de empregos formais (Tabela 3).

A média da taxa de analfabetismo para as cidades médias para 1991, 2000 e 2010 foi de, respectivamente, 29,03%, 19,94% e 12,23%. Só para fins de comparação, a capital Salvador possuía, nesses mesmos anos, 9,85%, 6,28% e 3,97%, respectivamente, da população analfabeta. Nenhuma das cidades médias possuía taxas similares à de Salvador. A despeito de Salvador não ser considerada uma cidade média, é salutar compará-la com as demais cidades médias, haja vista que a capital, é a que figura sempre nas melhores posições nos indicadores.

Os dados da Tabela 4 indicam que, entre os anos 1991 e 2010, houve diminuição do percentual da população que vivia em condição de extrema pobreza nas cidades médias[12]. Em 1991, esse percentual nas 14 cidades médias baianas foi de 27,61%, caindo para 15,57% em 2000, para findar em 6,67% no ano de 2010. Ao analisar as cidades de maior porte, esses percentuais são maiores: Salvador, em 1991, possuía 12,19% da população em situação de extrema pobreza; Feira de Santana, por sua vez, possuía 21,51%. Em 2000, porém, esses percentuais se reduzem: Salvador possuía 7,69% e Feira de Santana, 14,74%. Ressalte-se que o município que possuía o maior percentual de pobreza em 1991 foi Ilhéus: 40,69% da população vivia com menos de R$ 85 mensais, representando cerca de 14,36% do salário-mínimo de 1991, que em valores corrigidos para 2020 pelo INPC era de R$ 591,71.

O percentual médio da população que vivia em situação de extrema pobreza nas cidades médias também teve significativa redução nas últimas três décadas. Em 1991, 52,82% da população dessas cidades viviam nessa condição, com menos de 15% do salário-mínimo; em 2010 esse percentual se reduz para 38,15% para, finalmente, em 2010 se reduzir para 18,75%.

[12] Segundo o Atlas do PNUD, o percentual de indivíduos vivendo na pobreza refere-se ao percentual de indivíduos que viviam com menos de R$ 140,00 mensais. A extrema pobreza, por sua vez, refere-se aos indivíduos que viviam com menos de R$ 85,00 mensais. Esses conceitos são uniformes e estão em consonância com as notas metodológicas do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Dito isso, as regiões Norte e Nordeste são as que concentram os maiores percentuais de pobreza no Brasil.

Neto e Alves (2011) explicam que a redução da pobreza observada em boa parte do território baiano se deveu a dois fatores: políticas sociais que foram implementadas e ao bom desempenho macroeconômico. Contudo, o percentual ainda permanece elevado.

As cidades de Jequié e Ilhéus figuravam em 1991 como aquelas que possuíam o maior percentual de extremamente pobres dentre as cidades médias da Bahia, com 66,69% e 66,56%, respectivamente, da população vivendo com cerca 14,36% do valor do salário-mínimo. Também eram as cidades que possuíam maior parcela da população vivendo na pobreza, naquele mesmo ano, com 38,95% e 40,69%, respectivamente. Já em 2010, observa-se que essas cidades reduzem a pobreza em seus respectivos territórios: Jequié possuía 22,48% da população vivendo na extrema pobreza e Ilhéus, 19,66%. De forma geral, houve uma considerável redução da pobreza nas cidades médias baianas.

O IDH foi desenvolvido pelo PNUD na década de 1990 com o objetivo de analisar e pontuar a condição de vida humana da população em três aspectos: econômicos, educacional e saúde. O valor do IDH varia de 0 a 1: quanto mais próximo de 1, mais desenvolvido é o local; quanto mais próximo de 0, porém, menos desenvolvido é aquele local. De acordo com Schwartzman e Brock (2005), o Brasil sempre teve índices ruins em comparação aos demais países, sobretudo na área da educação.

Nesse contexto, a Tabela 4 mostra o IDH para as cidades médias da Bahia, apontando que, no geral, o IDH dessas cidades aumentou de forma significativa em todos os seus aspectos nos últimos 20 anos, devido, em parte, ao próprio crescimento das cidades médias e consequente melhoria nos indicadores de saúde, renda e pobreza. Todavia, em comparação com os demais estados do Brasil, a Bahia permanece com os índices ruins, principalmente devido à má qualidade da educação e saúde no estado, como exposto por Maia et al. (2010).

Dentre as cidades médias baianas, Itabuna destacou-se quanto à evolução do IDH, passando de 0,453 em 1991 para 0,712 em 2010 (Tabela 4). Com efeito, Itabuna destaca-se regionalmente nos campos educacional, com universidades pública e privada, e na saúde, através dos hospitais públicos, sendo o Hospital de Base Luís Eduardo Magalhães o mais conhecido, que atende cidades vizinhas, e, também, estabelecimentos comerciais que geram emprego e atraem cidadãos de cidades vizinhas (COSTA, 2018).

Tabela 4. Taxa de analfabetismo, Índice de Desenvolvimento Humano e pobreza das cidades médias baianas e Salvador, nos anos 1991, 2000 e 2010.

Cidades	Taxa de analfabetismo (%)			IDH			Extremamente pobres (%)			% de pobres		
	1991	2000	2010	1991	2000	2010	1991	2000	2010	1991	2000	2010
Alagoinhas	22,8	14,38	10,11	0,452	0,55	0,683	27,27	17,08	8,02	52,85	38,4	19,42
Barreiras	28,7	15,5	10,33	0,408	0,572	0,721	20,63	12,95	5,52	47,64	33,91	16,27
Camaçari	20,1	12,35	7,78	0,422	0,551	0,694	16,67	14,36	6,01	40,88	38,73	16,39
Eunápolis	32,9	20,51	14,8	0,392	0,54	0,677	38,29	15,32	5,21	62,78	36,71	17,93
Ilhéus	34,0	20,32	12,48	0,389	0,521	0,69	40,69	20,09	6,86	66,56	46,36	19,66
Itabuna	22,4	22,41	10,38	0,453	0,581	0,712	29,62	13,88	6,12	53,83	36,16	17,09
Jequié	35,6	22,91	15,88	0,382	0,504	0,665	38,95	22,42	7,88	66,69	47,6	22,48
Juazeiro	28,3	20,45	13,35	0,396	0,531	0,677	27,94	17,5	7,59	59,16	42,77	21,56
Lauro de Freitas	19,6	9,52	4,93	0,474	0,616	0,754	16,87	10,74	3,48	43,52	28,76	11,45
Paulo Afonso	29,5	22,68	16,69	0,429	0,551	0,674	22,34	19,13	10,26	47,96	41,05	22,69
Porto Seguro	34,9	18,54	11,98	0,367	0,495	0,676	38,48	14,92	7,33	64,55	37,89	19,78
Simões Filho	18,7	11,5	7,9	0,43	0,545	0,675	21,74	17,57	7,79	49,32	41,66	21,82
Teixeira de Freitas	32,7	21,34	14,65	0,378	0,539	0,685	20,63	14,31	5,39	52,78	36,07	15,92
Vitória da Conquista	29,4	19,57	13,31	0,409	0,538	0,678	22,33	14,01	5,6	51,05	36,36	18,07
Salvador	9,85	6,28	3,97	0,563	0,654	0,759	12,19	7,69	3,97	32,15	24,29	11,35
Média	**29,00**	**19,95**	**12,23**	**0,409**	**0,543**	**0,681**	**24,81**	**15,12**	**6,49**	**52,82**	**38,15**	**18,74**

Fonte: Elaboração própria a partir do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2013).

Na Bahia, a cidade com maior IDH nos três anos analisados é a capital, Salvador. A cidade se destaca justamente por ser sede de grandes empresas a nível nacional e internacional, sendo a cidade mais economicamente desenvolvida na Bahia devido à forte produção comercial e industrial, que geram milhões de empregos. A cidade de Ilhéus é a que teve o menor IDH em 1991; teve, porém, um avanço nos demais anos, tornando-se a segunda cidade com maior IDH, em 2010.

De modo geral, percebe-se que a Bahia obteve melhoria significativa no IDH nos últimos vinte anos, porém, tal avanço não foi suficiente para que o estado se posicionasse entre os estados de maior IDH no país, sendo a saúde e a educação fatores que influenciaram nessa dinâmica.

Outro indicador importante para analisar o desenvolvimento e as consequências do crescimento das cidades médias é indicador de violência, traduzido aqui pela quantidade de homicídios por 100 mil habitantes, haja vista que se torna atrativo ou não para inserção de empresas e pessoas em determinado espaço.

Segundo Cerqueira et al. (2020), durante a série histórica de 2008 até 2018, a Bahia apresentou uma variação de 40,8% no número de homicídios. Além disso, quanto aos homicídios por 100.000 habitantes, o estado apresentou uma taxa de variação entre 2008 e 2018 de 37,8%. Com base nessas taxas, percebe-se a Bahia como um dos estados mais violentos do país.

Em relação às 14 cidades médias nota-se que não houve diminuição desse indicador, em que Simões Filho apresenta o maior índice de violência e Jequié o menor (Tabela 5), nos anos analisados. Verifica-se um possível impacto da COVID-19 no aumento desse indicador no ano de 2020, quando comparado a 2019 que havia reduzido em relação a 2018.

Tabela 5. Número de homicídios dolosos absolutos e ponderados por 100.000 habitantes, cidades médias baianas e Salvador, 2018 a 2020.

Cidades	Homicídio doloso			Homicídio por 100.000		
	2018	2019	2020	2018	2019	2020
Alagoinhas	96	52	74	64	36	49
Barreiras	44	39	55	29	26	35
Camaçari	173	197	198	59	66	65
Eunápolis	46	28	46	41	25	40
Ilhéus	77	73	83	47	46	52
Itabuna	126	109	70	59	51	33
Jequié	41	28	34	12	8	22
Juazeiro	83	99	106	39	47	49
Lauro de Freitas	91	80	74	47	40	37

Paulo Afonso	23	29	30	20	26	25
Porto Seguro	88	41	54	60	28	36
Simões Filho	98	94	100	74	70	74
Teixeira de Freitas	87	56	59	55	37	36
Vitória da Conquista	168	123	117	50	36	34
Salvador	1.122	974	1.125	39	34	39
Total cidades médias	**1.241**	**1.048**	**1.100**	**47**	**39**	**42**
Total Bahia	**5.421**	**4.806**	**5.115**	**37**	**32**	**34**

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Secretaria de Segurança Pública (SSP) da Bahia.

Em relação às condições infraestruturais dessas cidades, nota-se que em nível estadual o saneamento básico é inadequado, especialmente em relação ao esgotamento sanitário. Porém, conforme Tabela 6, os dados para as cidades médias são positivos em relação ao saneamento básico baiano nos anos de 2015, 2016 e 2017 e a maioria dessas cidades médias apresentaram taxas superiores à capital Salvador. Diante disso, Teixeira de Freitas foi o município que apresentou os piores indicares quanto ao percentual de domicílios com abastecimento de água, com 79,62% em 2015, 78,85% em 2016 e 81,38% em 2017.

Já em relação ao tratamento do esgoto, a cidade de Itabuna apresenta índices preocupantes, pois atinge menos de 40% da população (Tabela 6). Segundo Teixeira et al. (2015), o percentual baiano é também baixo, apenas 39,5% da população há rede de esgoto e nem todo o volume é tratado, pois apenas 52,4% possuem algum tipo de tratamento. Esses percentuais mostram, portanto, que há necessidade de maior atenção por meio do governo baiano com ações que permitam melhoria desses serviços, haja vista que isso influencia na condição de saúde da população, atratividade das cidades para empreendimentos e aquelas turísticas ou com potencial turístico de atrair mais visitantes.

Tabela 6. Percentual da população que residente em domicílios com abastecimento de água e esgoto tratado nas cidades médias baianas e Salvador, 2015 a 2017.

Cidades	% domicílios com abastecimento de água			% de esgoto tratado		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017
Alagoinhas	100	100	100	100	100	100
Barreiras	100	100	100	100	100	100
Camaçari	89,91	100	99,46	60,35	100	61,63
Eunápolis	91,95	91,53	93,8	100	100	100
Ilhéus	100	100	100	100	100	100
Itabuna	96,34	96,36	96,37	24,88	32,33	24,45
Jequié	100	100	100	100	100	100
Juazeiro	100	94,38	93,96	100	100	100

Lauro de Freitas	100	100	100	99,56	100	99,67
Paulo Afonso	98,6	96,93	97,12	100	100	99,99
Porto Seguro	90,48	95,63	96,23	100	100	100
Simões Filho	85,23	86,82	88,69	99,56	100	99,67
Teixeira de Freitas	79,62	78,85	81,38	100	100	100
Vitória da Conquista	100	100	100	73,67	74,66	73,27
Salvador	92,21	90,56	89,32	99,56	100	99,66
Média cidades médias	**95,15**	**95,75**	**96,21**	**89,85**	**93,28**	**90,01**

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Atlas Brasil PNUD.

Com os dados dos aglomerados subnormais, Tabela 7, é possível perceber que a quantidade de residências em locais como favelas, invasões, grotas, baixadas, comunidades e vilas vêm crescendo a cada ano. Este é um problema não só encontrado na capital baiana, que em 2010 possuía 33,10% dos seus domicílios em aglomerados subnormais; em 2019, 41,83%, mas também nas cidades médias cujo crescimento muitas vezes não acompanha uma infraestrutura de moradia adequada para sua população. Na Tabela 7, foram encontrados dados para apenas 5 das cidades médias baianas no ano de 2010 e 11 no ano de 2019.

Das 5 cidades com dados em 2010, a que apresentou maior percentagem foi Ilhéus, com 20,82%, o que equivale a 11.689 domicílios em aglomerados subnormais, enquanto a menor foi Itabuna, com 0,087% representando apenas 55 domicílios, havendo assim grande diferença nos valores das duas cidades. Em 2019, em número e proporção de domicílios em aglomerados subnormais, depois de Salvador, estava Ilhéus, com 21.123 residências ocupadas em aglomerados subnormais, o que representava pouco mais de 1/3 dos domicílios do município (34,59%), seguida de Eunápolis com 15,97%, equivalente à 5.488 domicílios e 12,79% em Lauro de Freitas significando 8.905 domicílios.

Ainda em 2019, o maior crescimento de domicílios em aglomerados subnormais foi o da cidade de Itabuna, que passou de 55 para 8.838, um aumento bastante significativo. Esse aumento expressivo pode ser oriundo do crescimento do seu centro, fazendo com que o preço do terreno fique cada vez mais caro e as pessoas que não podem pagar sujeitas ao processo de periferização e fragmentação da população, sendo “obrigadas” a morarem em locais cada vez mais distantes e precários.

Tabela 7. Domicílios em aglomerados subnormais e percentual de domicílios em aglomerados subnormais nas cidades médias baianas, 2010 e 2019.

Cidades	**Domicílios em aglomerados subnormais**	**% dos domicílios em aglomerados subnormais em relação ao total de domicílios**

	2010	2019	2010	2019
Barreiras	-	1.505	-	3,22
Eunápolis	-	5.488	-	15,97
Ilhéus	11.689	21.123	20,82	34,59
Itabuna	55	8.838	0,09	12.61
Porto Seguro	-	90	-	0,2
Teixeira de Freitas	-	2.080	-	4,51
Juazeiro	-	-	-	-
Paulo Afonso	-	-	-	-
Alagoinhas	-	-	-	-
Camaçari	4.988	4.962	6,73	5,86
Lauro de Freitas	3.117	8.905	6,3	12,79
Simões Filho	461	1.409	0,76	3,56
Jequié	-	2.649	-	4,94
Vitoria da Conquista	-	-	-	-
Salvador	275.593	375.291	33,1	41,83
Total	**20.310**	**57.049**	**34,7**	**85,64**

Nota: Para indicar os dados inexistentes, utilizou-se "-".
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do IBGE.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nas últimas décadas a Bahia passou por um rápido processo de urbanização, na qual relevante parcela da população passou a viver nas cidades, o que ocasionou no aumento das chamadas cidades médias, discutidas neste trabalho. As cidades com maior contingente populacional apresentaram expressivo crescimento populacional em comparação com às demais cidades. Todavia, esse crescimento no foi acompanhado de evolução significativa e positiva nos indicadores socioeconômicos aqui discutidos.

A partir das análises, verificou-se que alguns indicadores se mostraram favoráveis, a exemplo do PIB, taxa de analfabetismo, IDH e pobreza. Outros indicadores, porém, mostraram-se preocupantes, como a violência, expressada a partir da taxa de homicídios dolosos em número absolutos e ponderada por 100.000 habitantes, condições infraestruturais e aglomerados subnormais. Essa conjuntura indica que o crescimento populacional das cidades médias não foi sucedido de um desenvolvimento socioeconômico pleno.

O quadro é preocupante e medidas de políticas públicas são necessárias para mitigar tais efeitos maléficos ocasionados pelo processo de crescimento populacional. Quando uma cidade apresenta altos indicadores de violência, por exemplo, os cidadãos não podem exercer plenamente a sua cidadania; impacta, ademais, na atividade econômica, fazendo com que

comerciantes fiquem receosos e reduzam o horário de funcionamento dos seus estabelecimentos. Por outro lado, a população dessas cidades também necessita ter uma infraestrutura mínima – e digna – para viverem. O aumento da quantidade de residências localizadas em aglomerados subnormais mostrou-se outro indicador preocupante, pois esses tipos de habitação não oferecem uma infraestrutura mínima para o indivíduo viver.

Políticas públicas de desenvolvimento urbano e regional com foco nessas cidades, que visem fortalecer a rede urbana e contribuir no desenvolvimento econômico e social do país são necessárias, pois o foco desse tipo de política é aproveitar o crescimento das cidades médias com o objetivo de gerar desenvolvimento socioeconômico em todo o sistema urbano dessas cidades, melhorando, consequentemente, esses indicadores ora citados.

REFERÊNCIAS BIBLIOGÁFICAS

BAHIA. Secretaria de Segurança Pública, Salvador, Bahia, 2021. **Informações criminais**. Disponível em:<http://www.ssp.ba.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=110>. Acesso em 20 jul. 2021.

BELLET, C. S.; LLOP, J. M. T. Miradas a otros espacios urbanos: las ciudades intermedias. **Scripta Nova**, Universidade de Barcelona, v.8, n.165, maio, 2004. Disponível em: <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-165.htm>. Acesso em: 07 abril 2021.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Programa de Disseminação das Estatísticas do Trabalho. **Relação Anual de Informações Sociais (RAIS)**. Brasília, DF, 2019.

COSTA, F. M. O dinamismo do setor de serviços e sua interação com o crescimento econômico de Itabuna e Ilhéus no período 1990-2015. **Observatorio de La Economía Latinoamericana**, 2018, p. 2-15.

CERQUEIRA, D. et al. **Atlas da Violência 2020**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Disponível em: < http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10214/1/AtlasViolencia2020.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2021.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Caracterização e tendências da rede urbana no Brasil: redes urbanas regionais – norte, nordeste e centro-oeste**. Brasília: IPEA, v.4, 2002.

FRANÇA, I. S. de.; PEREIRA, A. M.; SOARES, B. R.; MEDEIROS, D. L. **Cidade Média, Polarização Regional e Setor de Educação Superior**: Estudo de Montes Claros, no Norte de Minas Gerais. Revista Formação, Presidente Prudente, v. 2, n.16, p.52-70, 2009.

MAIA, M. das G. et al. SAÚDE E EDUCAÇÃO NA BAHIA. **Revista de Desenvolvimento Econômico**, v. 10, n. 18, 2010.

MOTTA, D.; MATTA, D. (2009) A importância da cidade média. **Revista Desafios**, n. 47, 2019. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=1002:cati>.

NETO, A. A. C.; ALVES, L. A. de A. Considerações sobre a pobreza na Bahia: tendências e estimativas de efeitos de política de transferência direta. Textos para Discussão, n. 3. **Publicações SEI**, Salvador, ago. 2011. Disponível em:<https://www.sei.ba.gov.br/images/publicacoes/download/textos_discussao/texto_discussao_03.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2021.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Atlas de desenvolvimento humano do Brasil de 2013**. 2013. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/consulta/planilha/>. Acesso em: 18 jul. 2021.

SANTOS, M. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Edusp, 2005.

SCHWARTZMAN, S.; BROCK, C. **Os desafios da educação no Brasil**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, p. 9-51, 2005.

SILVA, S. C. B. de M. Notas sobre o processo recente de urbanização/metropolização no Estado da Bahia. **Revista de Urbanismo e Arquitetura**, 1988, p. 31-52. Disponível em:<https://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/1324>.

SOUZA, M. L. de. **A B C do desenvolvimento urbano**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

SPOSITO, M. E. B. As cidades médias e os contextos econômicos contemporâneos. In: SPOSITO, M. E. B. (org.) **Urbanização e cidades: perspectivas geográficas**. Presidente Prudente: UNESP, 2001. p. 609-642.

SPOSITO, M. E. B. Desafios para o estudo das cidades médias In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE LA RED IBEROAMERICANA DE INVESTIGADORES SOBRE GLOBALIZACIÓN Y TERRITÓRIO, 11, 2010, Mendoza. **Anais...** Mendoza: UNCUYO - Universidad de Cuyo, 2010. p. 01-18.

SPOSITO, M. E. B. Loteamentos fechados em cidades médias paulistas – Brasil. In: SPOSITO, E. S.; SPOSITO, M. E. B.; SORBAZO, O. (Orgs.). **Cidades médias: produção do espaço urbano e regional**. São Paulo: Expressão Popular, 2006.

SPOSITO, M. E. B. Novos conteúdos nas periferias urbanas nas cidades médias do estado de São Paulo, Brasil. Revista Investigaciones Geográficas, **Boletín del Instituto de Geografia-UNAM**, Cidade do México, n.54, 2004.p. 114-139.

TEIXEIRA, A. A.; DA CRUZ, J. A.; FONSECA, P. G. Administração Pública dos serviços de saneamento básico: uma análise da aplicabilidade da gestão estratégica com o uso do Balanced Scorecard–BSC na empresa baiana de águas e saneamento – EMBASA. ID on line **REVISTA DE PSICOLOGIA**, v. 9, n. 25, p. 159-179, 2015.

Análise Socioeconômica dos pequenos municípios da Região Geográfica Imediata Ilhéus-Itabuna

GT 5. O espaço das Cidades

Tales Almeida Andrade[1]
Yasmim Moreira Farias[2]
Andréa da Silva Gomes[3]
Aniram Lins Cavalcante[4]
Gustavo Joaquim Lisboa[5]

RESUMO

É sabido da importância dos municípios na estrutura federalista brasileira e a sua relevância na democracia, aproximação do povo com o poder decisório e na concretização das exigências sociais (educação, saúde, assistência social e distribuição de renda). Entretanto, nota-se que alguns destes, principalmente os municípios pequenos, apresentam grandes dificuldades em cumprir o seu papel instituído, como também demonstram longas estagnações e significativa redução do contingente populacional. O presente trabalho buscou analisar os municípios classificados como pequenos, conforme Corrêa (1999), da Região Geográfica Imediata Ilhéus-Itabuna entre 1991 e 2018 do ponto de vista socioeconômico. Desse modo, por meio das análises dos dados do Censo Demográfico do IBGE, Atlas do Desenvolvimento Humano, Secretaria de Segurança Pública e Superintendência dos Estudos Econômicos e Sociais da Bahia foi constatado que, embora os municípios pequenos da região de análise apresentem redução das taxas de analfabetismo, de pobreza e de homicídios, estes experimentam um declínio populacional, com indicadores de postos de trabalho, de número de leitos hospitalares e ensino pouco satisfatórios, bem como a baixa perspectiva de crescimento e de políticas públicas que incentivem a população a permanecer nessas localidades, propiciando condições para o desenvolvimento municipal.

[1] Mestrando em Economia Regional e Políticas Públicas (PERPP/UESC). Graduado em Direito pela União Metropolitana de Educação e Cultura (UNIME). E-mail: taandrade@uesc.br.
[2] Mestranda em Economia Regional e Políticas Públicas (PERPP/UESC) – Bolsista de Mestrado pela CAPES. Graduada em Ciências Econômicas pela universidade Estadual de Santa Cruz - UESC. E-mail. ymfarias@uesc.br.
[3] Doutora em Desenvolvimento Rural pelo Instituto Nacional Agronômico Paris-Grignon, França. Professora do Departamento de Ciências Econômicas da Universidade Estadual de Santa Cruz - UESC. E-mail: asgomes@uesc.br
[4] Doutora em Desenvolvimento e Meio Ambiente pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente (PRODEMA/UESC). Professora do Programa do Departamento de Ciências Econômicas da Universidade Estadual de Santa Cruz - UESC. E-mail: alcavalcante2@uesc.br.
[5] Doutor em Ciências, Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento pelo Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (PPED/IE/UFRJ). Professor do Departamento de Ciências Econômicas da Universidade Estadual de Santa Cruz - UESC. E-mail: gustavo_lisboa@uesc.br.

Palavras-chave: urbanização, população, migração, desenvolvimento socioeconômico.

1. INTRODUÇÃO

A importância dos municípios no arcabouço federativo nacional e o reconhecimento do seu papel no sistema governamental é incontável, em especial, em um país de tamanho continental como o Brasil. Tal atenção torna-se ainda mais necessária para os municípios considerados pequenos, uma vez que a sua atuação impactará diretamente a qualidade de vida de parcela significativa de seus munícipes.

O Estado da Bahia, o maior do Nordeste, possui 417 municípios, sendo apenas 17 deles com mais de 100 mil habitantes, concentrando mais de 40% da população baiana de acordo com a Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia – SEI/BA (2017). Desse modo, 400 municípios possuem população inferior a 100 mil habitantes. São municípios classificados como pequenos, os que possuem até 50 mil habitantes conforme Corrêa (1999), a Bahia possui cerca de 370 municípios nessas condições demonstrando a predominância de municípios pequenos.

Em 2017, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), trouxe duas novas classificações para as regiões geográficas como forma de se adequar às mudanças ocorridas no Brasil no decorrer dos anos, sendo essas chamadas Regiões Geográficas Intermediárias comparadas com as mesorregiões e Imediatas referidas às microrregiões. Consequentemente, a Bahia passou a ter 10 Regiões Geográficas Intermediárias e 33 Regiões Geográficas Imediatas. Desse modo, a área de estudo deste trabalho são os pequenos municípios da Região Geográfica Imediata Ilhéus-Itabuna.

O presente artigo tem como objetivo principal analisar o desenvolvimento socioeconômico dos pequenos municípios da Região Geográfica em análise. Neste ínterim, utiliza-se de três objetivos específicos: contextualizar acerca da definição de municípios pequenos; discutir sobre o processo de municipalização da Região Geográfica Imediata Ilhéus-Itabuna, oportunidade em que se evidenciam características e importância da região na dinâmica dos municípios; e analisar seus dados socioeconômicos

2. CONCEITOS E A IMPORTÂNCIA DOS MUNICÍPIOS PEQUENOS

Na tentativa de definir municípios, se torna necessário conceituar o que é cidade. Em relação a esta última, a literatura se utiliza de diferentes critérios, não havendo um consenso. De um lado encontram-se definições em uma perspectiva quantitativa, de outro um enfoque qualitativo. Melo (2008, p. 438) assevera que "(...) as dificuldades apresentadas à análise da temática pequenas cidades são muitas".

Nesta esteira de pensamento, Bernardelli (2004) define as pequenas cidades como sendo aquelas com contingente populacional de 30 mil habitantes. Por outro lado, Corrêa (1999) define-as como sendo aquelas com até 50 mil habitantes, critério utilizado no presente estudo. Entretanto, no ano de 2000, o critério utilizado pelo IBGE para determinar uma pequena cidade passa a ser de até 100 mil habitantes. Porém, o uso de requisitos tão somente quantitativos para determinar se uma cidade é ou não pequena revela não ser o ideal, uma vez que se pode utilizar outros indicadores como o PIB, IDH e afins.

No escopo de estabelecer uma observação menos simplista, Santos (1978 e 1981 apud VIEIRA, ROMA & MIYAZAKI, 2007) passa a definir as pequenas cidades a partir da dinâmica existente em seus espaços geográficos e não critério populacional. Dito isto, torna-se possível perceber que a ideia de cidade está intimamente ligada à área urbana legalmente delimitada e caracterizada pela intensa dinâmica coletiva de um município. Enquanto que este último, compreende a cidade e os distritos legalmente delimitados em sua jurisdição territorial (Endlich & Rocha, 2009), unindo a cidade e o campo.

Feita a devida distinção entre o espaço da cidade e reconhecida a sua relevância para dinâmica dos municípios, a preferência de análise no âmbito dos municípios dar-se-á posto que nestes locais recaem a maioria dos indicadores escolhidos para responder às questões suscitadas neste trabalho. Pois, segundo Endlich & Rocha (2009), a presença dos pequenos municípios no Brasil é vivaz e ocupa grande extensão territorial, embora não represente o grande contingente populacional.

Neste raciocínio, cumpre dizer que não só os grandes municípios, mas também os pequenos possuem importantes responsabilidades a serem realizadas, no seu ofício de fomento da qualidade de vida de seus munícipes. Klering, Kruel & Stranz (2012) afirmam, por sua vez, que são nos pequenos municípios brasileiros que ocorrem os melhores índices de gestão municipal, corroborando com àqueles que defendem que a descentralização da administração pública para os municípios apresenta resultados positivos e favorece os melhores índices de qualidade vida da população e de desenvolvimento de um país com grandes extensões territoriais. Segundo Brose (2002), a qualidade de vida dos munícipes está cada vez mais ligada

à atuação da administração local, o que é importante, e que fomenta a aproximação dos cidadãos com as instâncias decisórias e, por consequência, a geração de políticas públicas mais efetivas.

O município enquanto ente federativo, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, teve suas competências (e responsabilidades) aumentadas significativamente, em especial na promoção do desenvolvimento socioeconômico e da cidadania. Nesta toada, frisa-se que tal destaque se mostra mais acentuada nos pequenos municípios, onde parte significativa da população depende diretamente das Prefeituras. Dessarte, no Brasil podem-se encontrar municípios com diferentes extensões territoriais e quantitativo populacional.

No tocante aos pequenos municípios, Leão (2010) aponta que existem municípios perdendo algumas de suas funções e até centralidade, ao passo que outros conseguiram aumentar o seu dinamismo e ampliar o seu desenvolvimento, de modo a polarizar as municipalidades circunvizinhas, aumentando a sua centralidade. Ainda para Leão (2010), a tendência no Brasil é de que os investimentos públicos sejam concentrados nos grandes centros urbanos, em detrimento das pequenas cidades. Assim, evidencia-se uma concentração espacial dos investimentos, o que gera desigualdade entre os próprios municípios. Além disso, o insucesso de uma parcela significativa de municípios pode ser explicado pelos poucos recursos disponíveis e pela baixa qualificação profissional.

Nesta lógica, os municípios pequenos possuem, segundo Alves & Alves (2016, p.11):

> Uma limitada capacidade de oferta de serviços, mesmo as básicas, associados à saúde, à educação e à segurança, além de baixa articulação com as cidades do seu entorno. As atividades econômicas são quase nulas, com o predomínio de trabalho associado aos serviços públicos ou à agricultura de subsistência.

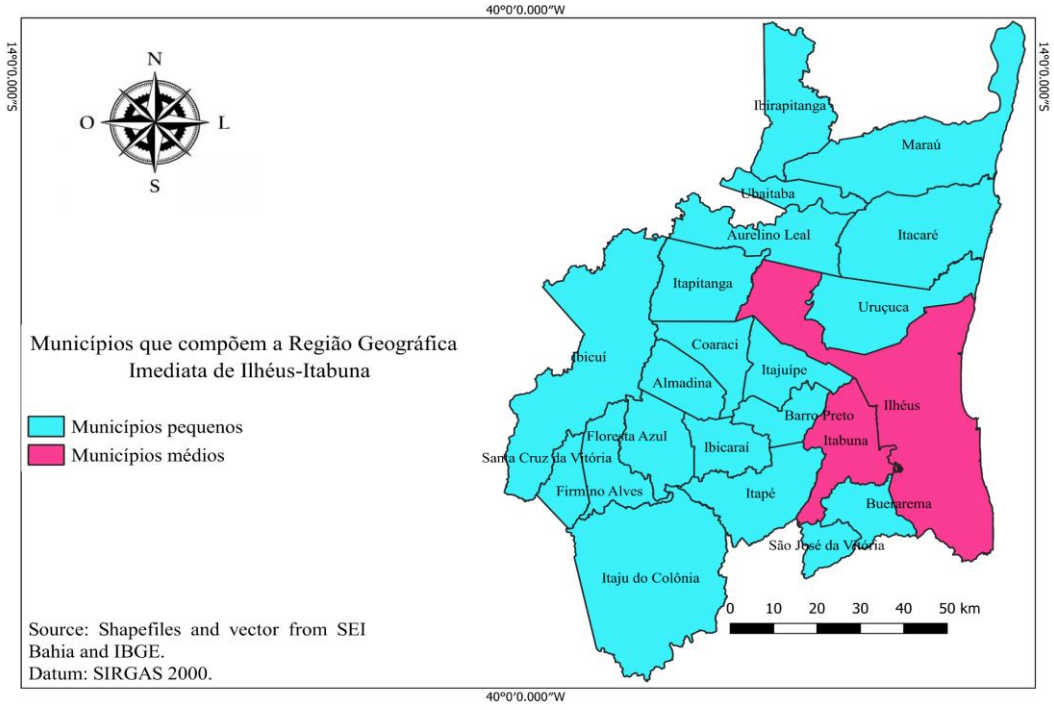
3. O PROCESSO DE MUNICIPALIZAÇÃO DA REGIÃO IMEDIATA ILHÉUS-ITABUNA E SUAS CARACTERÍSTICAS

Os municípios da Região Imediata Ilhéus-Itabuna fazem parte da chamada Região Cacaueira e muitos desenvolveram-se com base na cacauicultura e das riquezas geradas por ela, antes do declínio dessa atividade com a doença da Vassoura de Bruxa a partir da década de 1980. Com base em Aguiar & Pires (2019), o surgimento de povoados, vilas e distritos até alcançarem o nível de municípios na região Sul da Bahia, a partir do século XX, foi um reflexo da atividade econômica oriunda da produção cacaueira. Foi o desenvolvimento dessa cultura que colocou a região com destaque na economia baiana, nacional e internacional.

Ao analisar as datas de emancipação política dos municípios da Região Geográfica Imediata Ilhéus-Itabuna, observa-se que grande parte dos municípios pequenos dessa região, foram emancipados entre as décadas de 1950 e 1960, indicando uma onda emancipatória. Anteriormente a isso, grande parte desses municípios eram "alguns pequenos povoados e roças de cacau situadas às margens dos rios Almada, Cachoeira, Fundão, Pardo, Rio de Contas e seus afluentes" (TRINDADE, 2011, p. 81) e passaram a ter o status de cidades mesmo com a maior parte da população e atividade voltada para as áreas rurais. Destarte, com base em Moreira (2017, p. 03), "a partir da década de 1960, foi o momento em que as transformações referentes ao processo de urbanização começaram a se tornar visíveis na Bahia".

Contudo, a crise do cacau instaurada por volta de 1980 levou a região a um processo de empobrecimento e falência, bem como a queda na população regional, principalmente no que diz respeito aos municípios pequenos, o que de fato é notável a partir do censo de 1991 (Figura 1).

Figura 1 - Mapa dos municípios da Região Geográfica Imediata Ilhéus-Itabuna



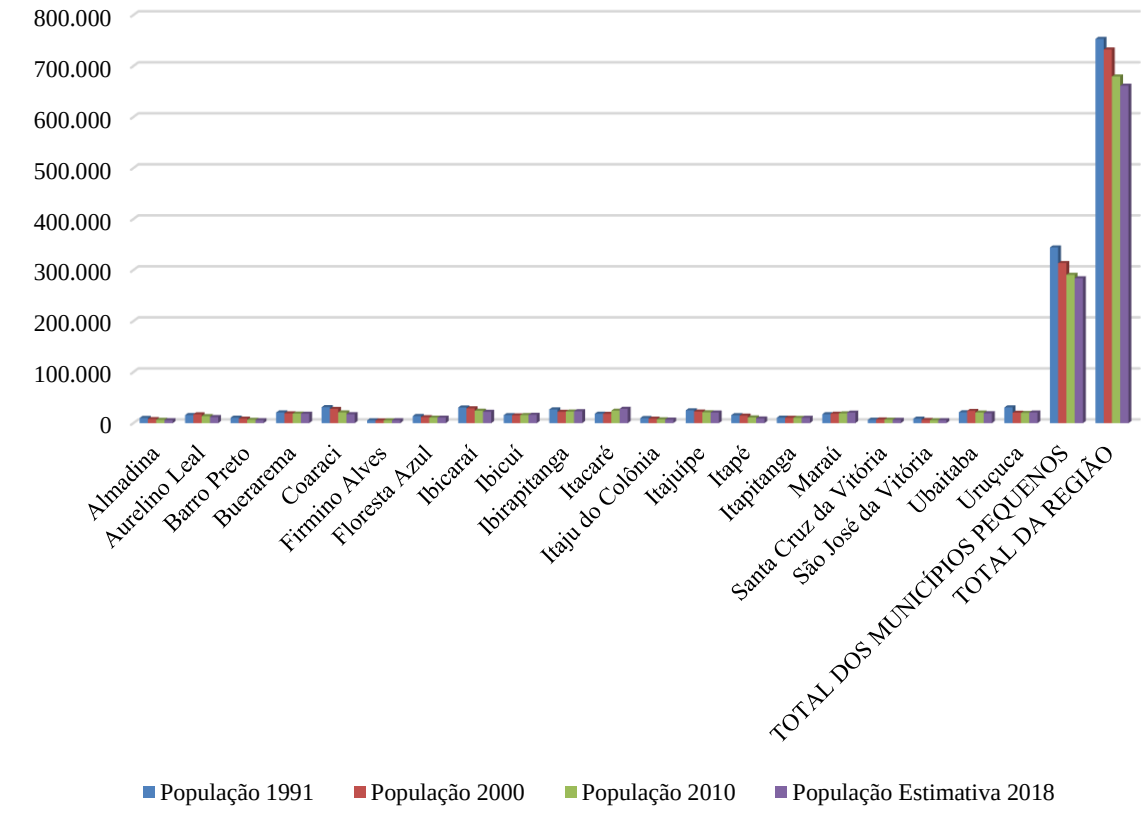
Fonte: Elaboração dos autores a partir de *shapefiles* e vetores do IBGE e SEI Bahia.

A Região Geográfica Imediata Ilhéus-Itabuna compreende uma área de 10.755,84 km², abarcando 22 municípios e com uma população com mais de 661 mil habitantes, segundo a estimativa populacional de 2018 (IBGE, 2018). Desse modo, como reflexo do grande número de municípios pequenos no estado da Bahia, dos 22 municípios da região em análise, 20

municípios são considerados pequenos, com população menor que 50 mil habitantes. Apenas as cidades de Ilhéus e Itabuna ficam de fora dessa classificação, sendo consideradas cidades médias, com populações estimadas em 2018 de 164.844 e 212.740 habitantes para Ilhéus e Itabuna, respectivamente, de acordo com IBGE (2018), o que representa aproximadamente de 59,09% da população da região de estudo.

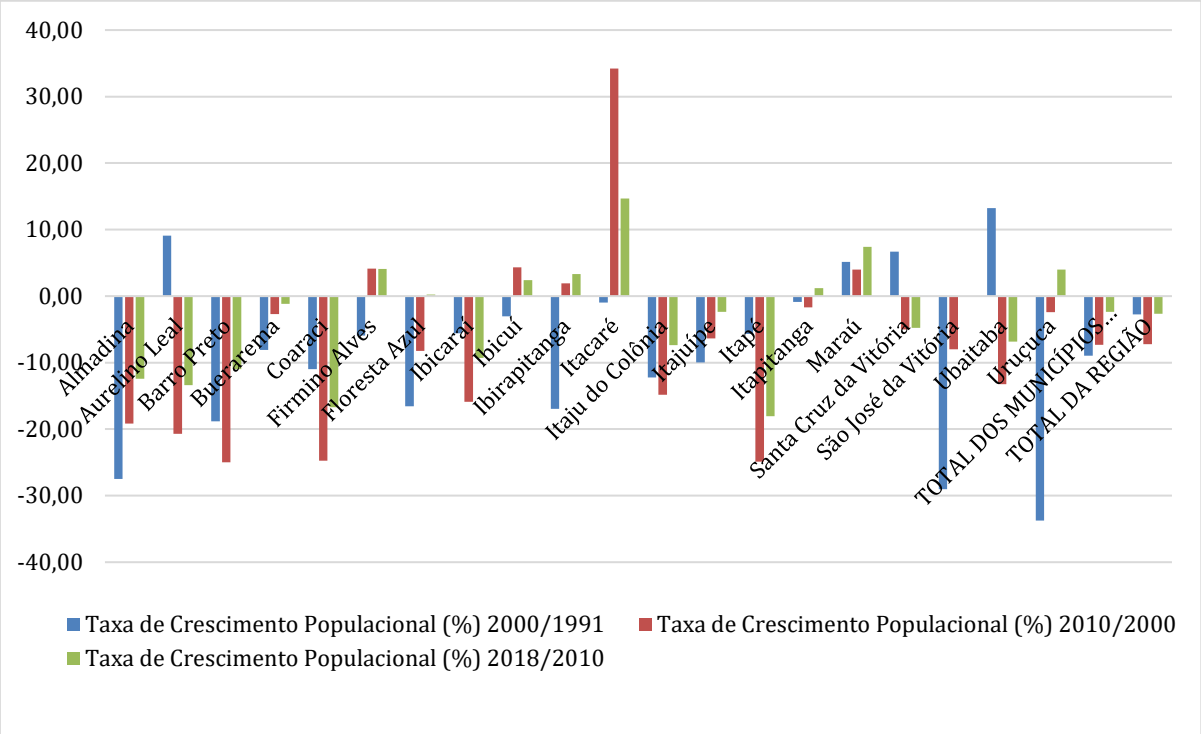
O gráfico 1 mostra os dados populacionais dos municípios pequenos da região com base nos dados dos Censos de 1991, 2000, 2010 e a estimativa populacional para o ano de 2018. Já a figura 2 mostra como a taxa de crescimento populacional desses municípios tem se comportado no período. Ao verificar o total dos municípios pequenos da região nos Gráficos 1 e 2, nota-se que estes representam menos da metade da população total da região. Desse modo, fica mais evidente ainda a concentração populacional em Itabuna e Ilhéus.

Gráfico 1 – População dos municípios pequenos da Região Geográfica Imediata Ilhéus-Itabuna entre 1991 e 2018.



Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados dos censos 1991, 2000, 2010 e a estimativa populacional de 2020 do IBGE.

Gráfico 2 – Taxa de crescimento populacional dos pequenos municípios da Região Geográfica Imediata Ilhéus-Itabuna. Entre 1991 e 2018.[6]



Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados dos censos 1991, 2000, 2010 e a estimativa populacional de 2020 do IBGE.

A análise dos dados por meio dos gráficos permite verificar redução populacional significativa na maioria dos municípios pequenos da região analisada, com destaque para Almadina com -21,47%, São José da Vitória com -29,04% e Uruçuca com -33,75% entre 1991 e 2000, Barro Preto com -24,98%, Coaraci com -24,73 e Itapé com -24,89% entre 2000 e 2010, e entre 2010 e a estimativa populacional de 2018 o destaque foi para Itapé com -18,07. Essas taxas de crescimento negativas nos municípios podem ser oriundas de diversos fatores, a exemplo do declínio da atividade cacaueira a partir do final da década de 1980, com consequente migração da população para municípios médios e grandes. Além disso, ao verificar o total dos municípios pequenos e o total da região, as taxas de crescimento populacional mostraram-se negativas.

As maiores taxas de crescimento positivas foram em Itacaré e Maraú, que têm se destacado fortemente na atividade turística. No caso de Itacaré, conforme afirmam Bonfim &

[6] Nota: Para o cálculo da taxa de crescimento populacional foi dividido o valor do ano pelo ano anterior subtraindo 1 e multiplicado por 100. Para o total da região foram somados o total dos municípios pequenos com os valores de Ilhéus e Itabuna.

Tupinambá (2010), a partir da construção da BA-001 sentido Ilhéus - Itacaré em 1997, o seu fluxo turístico aumentou gerando, consequentemente, uma atratividade populacional. Para Maraú, o grande destaque está em seus povoados, como Barra Grande e Taipu de Fora que são grandes atrativos turísticos e de investimento para o setor hoteleiro. Com relação aos demais municípios que apresentaram taxas positivas de crescimento populacional o que se observa é um crescimento tímido.

3. ANÁLISE SOCIOECONÔMICA DOS MUNICÍPIOS PEQUENOS

Nesta seção são analisados os dados socioeconômicos que envolvem os pequenos municípios da região em estudo entre 1991 e 2018, através de diversos indicadores como PIB, saldo de emprego formal, Índice de Gini, taxa de analfabetismo, pobreza, homicídio doloso, entre outros, a fim de justificar seu crescimento ou estagnação. Além disso, ao analisar os dados, fica evidente uma menor disponibilidade de informações em nível municipal ao comparar com o nível nacional, em especial no que diz aos municípios com menos de 50 mil habitantes, o que pode acarretar em diversos problemas para a formulação e implementação de políticas públicas que possam refletir a real necessidade da população.

Considerando os valores do PIB e PIB Per Capita para os pequenos municípios da Região Imediata Ilhéus-Itabuna na Tabela 1, no geral é possível observar um aumento, mesmo que tímido, na maioria dos municípios. É importante destacar que grande parte da produção desses municípios está ligada aos serviços públicos e à agricultura familiar.

Ao analisar o PIB, verifica-se que os maiores valores estão para os municípios de Buerarema, Itajuípe e Ubaitaba, esses municípios ainda detêm um setor de serviços mais "fortalecido" que os demais municípios. Mas ao analisar a evolução do indicador, os municípios de Buerarema, Coaraci, Itaju, Itajuípe, Itapitanga e Ubaitaba demonstraram uma queda de 2010 para 2018 indicando uma queda em suas atividades econômicas. Já com relação ao PIB Per capita, os municípios de Buerarema, Ibirapitanga, Itajuípe e Itapitanga apresentaram queda de 2010 para 2018, o que indica uma redução na qualidade de vida da população.

TABELA 1 - PIB e PIB Per Capita dos pequenos municípios da Região Imediata Ilhéus-Itabuna, Bahia de 2002 a 2018[7]

Município	PIB (R$ Milhões)			PIB Per Capita (R$1,00)		
	2002	2010	2018	2002	2010	2018
Almadina	42,87	53,14	50,19	5.797,07	8.355,56	9.017,12
Aurelino Leal	77,54	106,45	106,74	4.444,45	7.827,63	9.065,39
Barro Preto	32,35	63,42	62,24	3.954,05	9.827,84	10.838,37
Buerarema	160,57	236,60	192,22	8.561,31	12.705,93	10.451,86
Coaraci	140,93	159,67	151,73	5.185,93	7.616,55	8.691,23
Firmino Alves	23,90	37,53	48,12	4.688,78	6.968,88	8.586,65
Floresta Azul	56,14	77,40	78,91	5.046,35	7.260,81	7.384,34
Ibicaraí	125,08	179,17	182,62	4.387,67	7.391,56	8.295,70
Ibicuí	90,79	130,03	145,96	6.043,42	8.237,08	9.030,79
Ibirapitanga	106,29	190,56	196,72	5.011,88	8.428,31	8.427,53
Itacaré	108,00	238,66	306,91	5.981,46	9.805,34	11.003,98
Itaju do Colônia	56,63	67,49	66,32	6.798,15	9.273,37	9.796,14
Itajuípe	220,82	323,04	229,59	10.036,89	15.314,38	11.152,02
Itapé	55,94	75,15	89,30	3.877,73	6.839,90	9.913,19
Itapitanga	54,74	74,67	73,92	5.280,93	7.315,35	7.157,14
Maraú	91,63	182,09	232,91	4.939,35	9.534,87	11.351,44
Santa Cruz da Vitória	36,79	51,73	54,66	5.179,49	7.752,87	8.602,41
São José da Vitória	29,18	39,08	48,41	5.145,97	6.838,47	8.478,96
Ubaitaba	170,32	221,54	212,19	6.968,26	10.703,85	11.008,54
Uruçuca	98,45	166,40	228,31	5.431,72	8.387,12	11.066,82

Fonte: Elaborado com base nos dados da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI).

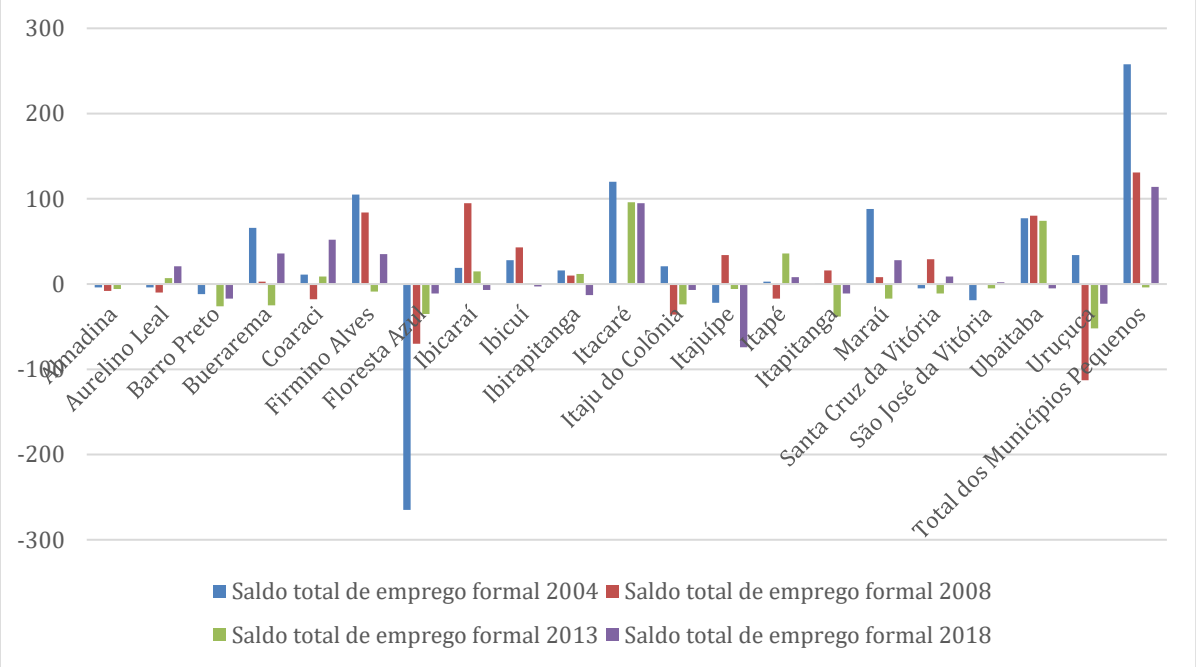
Além do PIB e do PIB per capita como indicadores importantes para analisar a economia da região, o saldo total de emprego formal também é um dos principais fatores que justificam a falta de crescimento desses municípios pequenos. Conforme o Gráfico 3, no ano de 2004 os pequenos municípios da Região Geográfica Imediata Ilhéus-Itabuna apresentaram um saldo total positivo de 258, o maior do período. Mas, o que mais chamou atenção foi o grande saldo negativo para o município de Floresta Azul com -265 que com base no CAGED apud SEI/BA (2018) foi resultado de demissões na administração pública. Já o melhor saldo deste ano pôde

[7] Nota: Os valores do PIB e do PIB Per Capita foram deflacionados para o ano base de 2018 de acordo com o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

ser constatado em Itacaré com 120 ocasionado em sua maioria pelo setor de serviços e agropecuária (CAGED apud SEI/BA, 2018).

Já para os anos de 2008 e 2013 é possível verificar uma queda no total de emprego formal nos municípios pequenos, com atenção para 2013 cujo saldo total foi negativo (-4) puxado por Almadina, Barro Preto, Buerarema, Firmino Alves, Floresta Azul, Itaju do Colônia, Itapitanga, Maraú, Santa Cruz da Vitória e Uruçuca cuja maioria se deu pela agropecuária conforme os dados do CAGED *apud* SEI/BA (2018).

Gráfico 3 – Saldo em emprego formal nos municípios pequenos da Região Geográfica Imediata Ilhéus-Itabuna entre 2004 e 2018.[8]



Fonte: Elaborado com base nos dados do MTE-Caged *apud* SEI/BA.

Assim como em 2013, para 2008, o maior saldo negativo foi em Uruçuca seguido de Floresta Azul. Já em 2018 o total de empregos formais voltou a ser positivo puxado principalmente por Itacaré, Buerarema, Coaraci e Floresta Azul.

Diante disso, verifica-se que mesmo apresentando saldos positivos, a oferta de emprego nesses municípios pequenos ainda é baixa e em muitos casos os saldos negativos se sobressaem, indicando a falta de perspectiva de empregos formais. Esse é de fato um problema grave dos

[8] Nota: Entende-se como emprego formal aquele que é registrado e oficializado nos moldes da Consolidação das Leis de Trabalho (CLT). Na Tabela 3 são contabilizados os saldos totais de emprego formal as admissões e demissões ocorridas nos setores de atividade considerados pelo Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED), como extração mineral, indústria de transformação, serviço industrial de utilidade pública, construção civil, comércio, serviços, administração pública e agropecuária.

municípios pequenos, dado o pequeno número de comércio, indústria e setor de serviços, onde muitos deles possuem apenas uma agropecuária mais forte do que os demais setores e boa parte da população está ligada às prefeituras municipais, acarretando em pouca oferta e demanda por empregos nessas outras áreas, o que estimula, como já mencionado, a saída da população para cidades maiores em busca de oportunidades de emprego.

Tabela 2 - Índice de Gini renda, Índice de Theil-L e IDH dos pequenos municípios da Região Geográfica Imediata Ilhéus-Itabuna no período de 1991 a 2010.

Município	Índice de GINI			Índice de Theil-L			IDH		
	1991	2000	2010	1991	2000	2010	1991	2000	2010
Almadina	0,50	0,52	0,46	0,41	0,46	0,40	0,26	0,41	0,56
Aurelino Leal	0,54	0,48	0,45	0,47	0,36	0,37	0,26	0,37	0,57
Barro Preto	0,42	0,50	0,49	0,29	0,41	0,46	0,23	0,42	0,60
Buerarema	0,60	0,52	0,53	0,63	0,45	0,49	0,31	0,42	0,61
Coaraci	0,59	0,57	0,54	0,61	0,56	0,52	0,35	0,43	0,61
Firmino Alves	0,59	0,56	0,43	0,59	0,54	0,34	0,34	0,47	0,58
Floresta Azul	0,54	0,53	0,45	0,51	0,47	0,42	0,35	0,45	0,56
Ibicaraí	0,62	0,60	0,53	0,58	0,60	0,52	0,33	0,45	0,63
Ibicuí	0,79	0,56	0,50	1,23	0,54	0,45	0,31	0,42	0,58
Ibirapitanga	0,55	0,57	0,52	0,47	0,50	0,49	0,23	0,39	0,56
Itacaré	0,63	0,58	0,55	0,69	0,58	0,54	0,24	0,38	0,58
Itaju do Colônia	0,49	0,54	0,48	0,39	0,49	0,43	0,27	0,43	0,59
Itajuípe	0,60	0,55	0,49	0,63	0,49	0,45	0,34	0,45	0,60
Itapé	0,53	0,48	0,47	0,46	0,34	0,42	0,26	0,45	0,60
Itapitanga	0,62	0,53	0,43	0,68	0,47	0,35	0,33	0,41	0,57
Maraú	0,76	0,71	0,71	1,11	0,86	0,98	0,24	0,35	0,59
Santa Cruz da Vitória	0,49	0,44	0,54	0,40	0,32	0,52	0,31	0,43	0,61
São José da Vitória	0,46	0,46	0,45	0,34	0,32	0,38	0,25	0,36	0,55
Ubaitaba	0,65	0,57	0,56	0,76	0,55	0,57	0,32	0,43	0,61
Uruçuca	0,52	0,50	0,48	0,43	0,42	0,42	0,27	0,44	0,62

Fonte: Elaborado com base nos dados do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil.

Na Tabela 2 observa-se uma redução da desigualdade na distribuição de renda na maioria dos municípios avaliados, com exceção do município de Maraú que no Índice de Gini se manteve em 0,71 entre 2000 e 2010 e os municípios de Buerarema e Santa Cruz da Vitória em que houveram aumento da desigualdade social sobre rendimento para 0,53 e 0,54, respectivamente. O resultado de Maraú pode ser explicado pelo fato de que embora a maior parte da população viva em área rural, auferindo renda da agricultura, a principal fonte de riqueza do referido município é advinda do setor do comércio e serviços, de modo que a

concentração da maior parte da riqueza encontra-se com a menor parcela da população, residente na área urbana.

Já no tocante aos municípios com queda na desigualdade na distribuição da renda, o município de Ibicuí reduziu de 0,79 para 0,50 entre 1991 e 2010. Em sequência, constata-se uma significativa redução no mesmo período para o município de Firmino Alves, de 0,59 para 0,43. Não só, ainda acerca do Índice de Gini, percebe-se que o município de Ibicuí foi o município da região em análise com maior diminuição da desigualdade no período de 1991 a 2000, ao passo que o município de Itapitanga apresentou maior destaque no período de 2000 a 2010.

Quanto ao Índice de Theil-L, Hoffmann (2006) salienta que a distinção entre este e a medida de desigualdade de Gini ocorre em razão da forma de decomposição desses indicadores e dentro dos grupos de análise. Porém, foi de preferência manter os dois índices, uma vez que ambos apresentam resultados que corroboram com o presente estudo. Inclusive, nota-se do Índice de Theil-L, na Tabela 2, uma redução da desigualdade na distribuição de renda da maioria dos municípios avaliados. Neste ínterim, se destaca o município de Ibicuí com a maior taxa de redução da desigualdade social no período fracionado. A propósito, o período compreendido pela redução da desigualdade na distribuição de renda dos municípios listados corresponde ao mesmo período em que se destacou a recuperação da economia baiana, bem como pelo crescimento e diversificação industrial no estado (PESSOTI & SILVA, 2011).

Ainda na Tabela 2, referente ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), nota-se que o município de Uruçuca teve o maior crescimento (de 0,27 para 0,62 no período). Já Ibicaraí apresentou o maior IDH da Região Imediata Ilhéus-Itabuna, com 0,63 no ano de 2010, o que pode ser justificado por este município apresentar a segunda menor taxa de analfabetismo da região (Tabela 4), a presença de médicos e leitos hospitalares, bem como, por ter reduzido significativamente a pobreza (Tabela 3) e ter aumentado o Produto Interno Bruto (PIB) local, conforme pode ser constatado na Tabela 1.

Por via diversa disso, encontra-se o município de São José da Vitória com IDH de 0,55, sendo o menor da Região Imediata Ilhéus-Itabuna. Tal situação pode ser explicada pelo referido município apresentar um dos mais baixos PIB da Região (Tabela 1) e uma das taxas mais altas de analfabetismo (Tabela 4), bem como pela ausência de leitos e médicos na cidade (Tabela 5), majoração da taxa de homicídios no período de 1991 a 2010 (Tabela 3) e redução do contingente populacional.

Nota-se da Tabela 3 que o município de Ibirapitanga apresenta maior taxa de pobreza, com percentual de 45,03%, mesmo diante da significativa redução se comparado com os anos de 1991 e 2000. Isso se dá ao fato do município concentrar a maior parte de seu PIB no setor terciário, entretanto, com uma baixa taxa de urbanização. Logo, em uma verdadeira lógica inversa ao passo que a significativa redução da pobreza no município se deu devido ao bom aumento do estoque de emprego formal a partir de 2004 e, igualmente aos demais municípios, devido à Política Econômica Nacional do governo da época, a qual estimulou o crescimento do mercado interno e uma melhor distribuição de renda (BIANCARELLI, 2014).

Tabela 3 - Percentual de pobres, percentual de extremamente pobres entre 1991 e 2010 e homicídio doloso de 2014 a 2018

Município	% de pobres			% de extremamente pobres			Homicídio Doloso				
	1991	2000	2010	1991	2000	2010	2014	2015	2016	2017	2018
Almadina	88,46	66,24	38,08	68,12	30,38	12,12	0	1	1	5	3
Aurelino Leal	79,80	75,02	36,60	59,77	41,84	12,91	7	4	5	7	4
Barro Preto	90,65	59,62	34,48	69,34	27,88	15,21	4	2	2	4	9
Buerarema	81,56	61,36	34,68	54,35	28,69	13,31	3	7	15	7	10
Coaraci	76,25	61,01	29,86	52,30	28,31	11,34	10	15	12	6	8
Firmino Alves	72,57	57,33	24,91	49,73	31,49	5,58	1	0	3	0	2
Floresta Azul	77,37	61,62	38,11	48,48	27,90	19,11	4	3	11	4	2
Ibicaraí	77,24	61,06	32,19	52,12	32,05	13,41	11	14	13	8	11
Ibicuí	84,85	61,70	34,67	52,74	22,63	11,33	8	8	7	3	7
Ibirapitanga	83,66	72,01	45,03	63,50	46,53	19,44	15	17	27	25	9
Itacaré	77,33	69,24	36,47	51,44	37,62	16,08	13	13	11	19	7
Itaju do Colônia	87,45	59,78	37,65	61,52	25,19	12,46	5	3	0	6	4
Itajuípe	75,01	60,59	28,49	50,96	29,76	10,53	9	13	23	15	10
Itapé	90,35	63,75	34,17	70,34	29,16	13,40	9	5	3	3	3
Itapitanga	84,36	67,38	36,57	52,58	34,23	15,75	0	1	6	2	2
Maraú	82,32	74,25	44,19	59,14	42,38	22,23	6	9	4	6	12
Santa Cruz da Vitória	84,94	66,61	40,13	58,93	25,94	19,30	2	4	1	3	0
São José da Vitória	84,42	66,23	38,68	63,34	32,82	12,55	3	3	2	4	7
Ubaitaba	76,57	62,24	35,38	52,75	32,39	13,75	11	22	18	7	9
Uruçuca	82,99	60,42	25,88	57,14	29,60	9,46	17	6	16	8	12

Fonte: Elaborado com base nos dados do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil e da Secretaria de Segurança Pública do Estado da Bahia (SSP/BA).

Já Maraú se destaca com a maior taxa de pessoas vivendo na extrema pobreza, isso está interligado ao fato do município apresentar a maior taxa de desigualdade social no tocante a distribuição de renda bem como uma alta taxa de homicídios dolosos se comparado com os municípios em estudo. Por outro lado, verifica-se que em municípios como Firmino Alves, o

qual possui menor taxa de pobreza e um melhor índice na distribuição de renda, é possível constatar uma menor taxa de violência. Assim sendo, é possível inferir que tais indicadores poderão determinar a permanência dos moradores em determinado município, bem como determinar o crescimento populacional concentrado e o aumento do grau de urbanização em determinada localidade (STAMM, SANTOS E LAHORGUE, 2016).

Tabela 4 – Número de Instituições de Ensino (Públicas e Privadas) e Número de Matrículas nas Instituições de Ensino (Públicas e Privadas) entre 2012 e 2018, e Taxa de Analfabetismo de 1991 a 2010

Município	Nº de Instituições de Ensino (Públicas e Privadas)				Nº de Matrículas nas Instituições de Ensino (Públicas e Privadas)				Taxa de Analfabetismo (%)		
	2012	2014	2016	2018	2012	2014	2016	2018	1991	2000	2010
Almadina	18	17	11	13	1.292	1.207	1.105	1.018	54,10	33,60	32,20
Aurelino Leal	38	36	36	38	2.977	2.932	2.699	2.644	50,60	39,70	25,30
Barro Preto	15	16	17	15	1.710	1.491	1.431	1.242	47,30	26,30	25,70
Buerarema	75	63	54	51	4.268	3.922	3.887	3.624	41,80	30,20	23,70
Coaraci	69	60	54	53	5.163	4.715	4.621	4.163	42,90	29,10	22,40
Firmino Alves	14	12	12	12	1.474	1.215	1.319	1.273	47,80	32,50	25,40
Floresta Azul	36	34	28	29	2.335	2.135	2.082	2.012	40,00	31,10	30,90
Ibicaraí	56	54	51	51	5.923	5.213	4.644	4.515	41,10	28,70	21,10
Ibicuí	43	46	39	35	3.973	3.410	3.176	2.883	48,00	34,00	24,90
Ibirapitanga	102	96	88	81	7.699	6.669	6.187	5.770	56,30	40,10	34,40
Itacaré	98	89	91	91	5.990	5.432	4.982	5.507	54,40	35,40	23,90
Itaju do Colônia	32	26	27	24	1.921	1.715	1.652	1.627	48,90	32,20	26,50
Itajuípe	80	77	69	68	5.113	4.731	4.379	4.205	41,30	25,90	20,90
Itapé	24	19	21	23	2.261	2.119	2.141	2.004	42,70	27,60	21,50
Itapitanga	32	30	25	21	2.310	2.018	1.862	1.693	45,90	35,40	25,60
Maraú	132	131	121	112	5.204	5.093	5.154	5.474	56,00	46,40	28,00
Santa Cruz da Vitória	13	14	8	8	1.443	1.363	1.200	1.147	50,10	32,30	26,90
São José da Vitória	9	16	11	10	1.699	1.513	1.348	1.384	54,60	30,80	26,10
Ubaitaba	42	39	39	37	5.145	4.701	4.534	4.232	42,20	27,50	19,70
Uruçuca	107	98	98	88	6.076	4.670	5.713	5.162	46,30	34,10	21,20

Fonte: Elaborado com base nos dados do Anuário Estatístico da Bahia (2013,2014,2015,2016,2017 e 2018) *apud* Sistema Eletrônico de Informações - SEI/BA para o nº de instituições de ensino e nº de matrículas nas instituições de ensino, e dados dos Censos 1991,2000 e 2010 do IBGE para a taxa de analfabetismo.

A Tabela 4 mostra dados sobre o número de instituições de ensino (públicas e privadas), matrículas nessas instituições, sendo elas da pré-escola ao ensino médio, e a taxa de analfabetismo para as cidades pequenas. Com base no quantitativo de instituições de ensino nos municípios pequenos da Região Geográfica Imediata Ilhéus-Itabuna é notória a redução na

maioria dos municípios. Além disso, o número de matrículas nessas instituições de ensino também se tem demonstrado decrescente na maioria dos municípios. Isso ocorre, em grande parte, porque sua população tem-se reduzido com o decorrer dos anos e parte dos estudantes ainda residentes têm realizado a migração pendular para estudar nas cidades médias como Ilhéus e Itabuna.

Com relação ao número de instituições de ensino, os municípios de Buerarema, Coaraci, Ibirapitanga, Itajuípe, Itapitanga, Maraú e Uruçuca têm se destacado, já que reduziram em mais de 10 unidades o número de instituições entre 2012 e 2018. Uruçuca surpreendeu também com relação ao número de matrículas nessas instituições, já que desde 2010 o município conta com uma unidade do Instituto Federal da Bahia que oferece ensino médio juntamente com o curso técnico e poderia ser um atrativo para matrículas no município.

No que tange a taxa de analfabetismo, a Bahia tem um histórico de altas taxas, chegando a ter a maior taxa do país de acordo com o IBGE. Entretanto, com relação às taxas de analfabetismo dos municípios pequenos, vê-se uma redução significativa nos dados fornecidos pelos censos cujo último ocorreu em 2010. A redução mais expressiva foi em Itacaré, que passou de 54,40% em 1991 para 23,90% em 2010.

TABELA 5 – Número de leitos Hospitalares e de Médicos nos municípios pequenos da Região Geográfica Imediata Ilhéus-Itabuna, 2013 a 2018.

Município	Nº de Leitos Hospitalares						Nº de Médicos					
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Almadina	0	0	0	0	0	0	2	2	3	2	8	5
Aurelino Leal	38	40	40	40	40	40	9	7	6	7	7	8
Barro Preto	33	33	33	33	33	33	8	11	10	6	7	5
Buerarema	47	47	0	0	0	0	8	9	6	7	7	7
Coaraci	35	35	35	35	43	43	20	23	21	22	16	14
Firmino Alves	0	0	0	0	0	0	1	4	1	1	2	2
Floresta Azul	0	0	0	0	0	0	6	7	4	4	3	4
Ibicaraí	32	32	32	32	32	32	9	8	10	8	10	12
Ibicuí	21	21	21	21	21	21	4	4	8	8	9	9
Ibirapitanga	30	30	30	30	30	30	6	5	7	8	9	9
Itacaré	40	61	61	61	61	61	12	11	11	12	15	21
Itaju do Colônia	12	12	12	12	12	12	1	4	3	4	4	3
Itajuípe	60	60	60	60	60	60	2	5	7	7	5	4
Itapé	0	0	0	0	0	0	4	3	5	4	4	2
Itapitanga	16	16	16	16	16	16	0	2	2	2	3	3
Maraú	14	14	0	0	0	0	8	7	9	8	7	5

Santa Cruz da Vitória	0	0	0	0	0	0	2	3	1	1	3	5
São José da Vitória	0	0	0	0	0	0	2	2	1	2	1	0
Ubaitaba	100	100	100	100	100	100	2	2	4	4	7	6
Uruçuca	0	0	0	0	0	0	4	7	6	8	9	9
Total	478	501	440	440	448	448	110	126	125	125	136	133

Fonte: DataSUS (2019). Dados da Coest/SEI.

Outro fator que, de certa forma, faz a população permanecer ou migrar de um município é a questão da saúde. Grande parte dos municípios pequenos possui uma carência de assistência médica e hospitalar, por vezes dependendo dos municípios maiores, os quais são referência em saúde. Em casos de emergência, esses municípios pequenos acabam precisando transferir os pacientes para outras cidades, o que muitas vezes gera um transtorno e pode até prejudicá-los quanto a um atendimento rápido e de urgência. No caso da Região Geográfica Imediata Ilhéus-Itabuna, os municípios médios Ilhéus e Itabuna oferecem hospitais regionais, policlínicas e outros serviços de saúde para toda a região.

Na tabela 5, é possível destacar a falta de leitos hospitalares no decorrer dos anos de 2013 a 2018 em Almadina, Firmino Alves, Floresta Azul, Itapé, Santa Cruz da Vitória, São José da Vitória e Uruçuca. É importante destacar, ainda, o município de Buerarema que até o ano de 2014 possuía 47 leitos e o município de Maraú que até 2014 apresentava 14 leitos, ambos a partir de 2015 não tinham mais leitos hospitalares. Isso pode ter sido causado pela redução do número de leitos do SUS em todo o país em 2014. Já os maiores números de leitos disponíveis foram detectados em Itacaré, Itajuípe e Ubaitaba.

Com relação ao número de médicos, este nem sempre está acompanhado do número de leitos. Almadina, por exemplo, não possui leitos hospitalares, mas entre 2013 e 2018 teve um aumento no número de médicos passando de 2 em 2013 para 8 em 2017 e 5 em 2018. Já Barro Preto e Coaraci, mesmo com um número significativo de leitos hospitalares, apresentaram uma redução no número de médicos disponíveis.

A Tabela 6 expõe dados sobre o percentual da população urbana residente em domicílios ligados à rede de abastecimento de água no período de 2013 a 2017 nos pequenos municípios da Região Geográfica Imediata Ilhéus-Itabuna, não contabilizando a população rural. Da verificação do quantitativo das municipalidades em estudo é possível constatar um aumento no percentual da população com acesso ao serviço de fornecimento de água tratada, salvo os municípios de Almadina, Floresta Azul, Itapé e Santa Cruz da Vitória que mantiveram a plenitude no abastecimento de água para os seus munícipes apresentaram uma melhoria

significativa no seu IDH. Já em relação aos municípios de Firmino Alves e Itajuípe, nota-se uma melhoria a partir do ano de 2013.

TABELA 6 – Percentual da população urbana residente em domicílios ligados à rede de abastecimento de água nos municípios pequenos da Região Geográfica Imediata Ilhéus-Itabuna, 2013 a 2017.

Município	% da população urbana residente em domicílios ligados à rede de abastecimento de água				
	2013	2014	2015	2016	2017
Almadina	100	100	100	100	100
Aurelino Leal	93,09	95,49	97,07	97,42	96,92
Barro Preto	-	-	-	-	-
Buerarema	93,33	93,76	93,65	93,1	92,76
Coaraci	97,2	97,22	97,18	96,38	95,53
Firmino Alves	86,62	100	100	100	100
Floresta Azul	100	100	100	100	100
Ibicaraí	-	99,69	100	-	98,74
Ibicuí	88,4	88,49	89,29	88,01	86,14
Ibirapitanga	100	95,7	93,28	92,77	90,63
Itacaré	100	99,99	90,21	100	100
Itaju do Colônia	100	100	100	100	96,34
Itajuípe	94,08	100	100	100	100
Itapé	100	100	100	100	100
Itapitanga	100	92,54	94,05	93,41	92,04
Maraú	86,42	93,08	93,21	88,74	88,14
Santa Cruz da Vitória	100	100	100	100	100
São José da Vitória	99,34	97,91	98,75	94,72	88,99
Ubaitaba	97,79	99,19	98,67	96,65	95,29
Uruçuca	98,79	96,82	93,68	94,73	94,47

Fonte: Elaborado com base nos dados do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil.
"-" usado para indicar dado inexistente.

Tal fato pode ser justificado pela elevada urbanização dos dois últimos municípios referidos e forte presença do Setor Secundário nas economias locais.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

É inegável o grande número de municípios pequenos na Bahia. A Região Imediata Ilhéus-Itabuna é um exemplo disso com base na classificação adotada pelo IBGE. Esse modelo

se fortalece devido ao processo de municipalização e o fenômeno da emancipação entre as décadas de 1950 e 1960. Além disso, a região teve forte influência da ascensão e declínio da cultura cacaueira. A partir de 1991, grande parte dos pequenos municípios da Região Geográfica Imediata Ilhéus-Itabuna possuem reflexos de declínio e despovoamento.

A estagnação desses municípios, sua falta de perspectiva de crescimento, entre outros, se deve à dependência destes frente aos municípios de grande e médio porte e à falta de aplicação de políticas públicas efetivas para alavancar seu desenvolvimento, seja na oferta de trabalho, educação, entre outros. Por tais motivos, o presente trabalho buscou refletir o papel socioeconômico desempenhado por estas municipalidades.

Nesta linha de raciocínio, ao analisar a fundo os dados encontrados sobre os pequenos municípios da Região Geográfica Imediata Ilhéus-Itabuna, o que se viu em algumas localidades foi a carência de elementos determinantes de permanência, tanto de natureza econômica quanto de fatores sociais, os quais passam a justificar a migração ou não para outros municípios. Destarte, deve-se compreender a relevância de se pensar Política Pública de forma eficiente e efetiva, a fim de alcançar a desejada autonomia dos entes municipais em relação às demais instâncias de poder, reafirmando a sua condição enquanto ente federado autônomo capaz de promover-se econômica e administrativamente.

REFERÊNCIAS

ALVES, R. C. O. L.; ALVES, J. de S. A. Processo de urbanização das cidades médias no Brasil e na Bahia. In: V SIMPÓSIO CIDADES MÉDIAS E PEQUENAS DA BAHIA, 2016. **Anais…** Ilhéus, 2016. p. 1-17. Disponível em <http://anais.uesb.br/index.php/ascmpa/article/viewFile/5559/5326>. Acesso em: 20 jun. 2021.

AGUIAR, P. C. B.; PIRES, M. M. A região cacaueira do sul do estado da Bahia (Brasil): crise e transformação. **Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía**, vol. 28, núm. 1, pp. 192-208, 2019. Universidad Nacional de Colombia. Acesso em: 03 mai. 2021. Disponível em: <https://www.redalyc.org/jatsRepo/2818/281857987005/html/index.html>.

ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL. **Base de dados**. Disponível em <http://www.atlasbrasil.org.br/>. Acesso em: 01 jun. 2021.

BERNARDELLI, M. L. F. H. **Pequenas cidades na região de Catanduva-SP:** papéis urbanos, reprodução social e produção de moradias. Tese (doutorado) - Universidade Estadual Paulista - Faculdade de Ciências e Tecnologia. Presidente Prudente: [s.n], 2004, 347 p.

BIANCARELLI, A. M. A Era Lula e sua gestão econômica principal: crescimento, mercado interno e distribuição de renda. **Revista do Instituto de Estudos Brasileiros**, [S. I], n. 58, p. 263-288, 2014. DOI: 10.11606/issn.2316-901X.v0i58p263-288. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rieb/article/view/82400. Acesso em: 25 jun. 2021.

BONFIM, N. R.; TUPINAMBÁ, K. Itacaré o "paraíso" perdido: representação, impactos e planejamento sustentável. CULTUR, Ilhéus, v. 5, n. 1, p. 44-57, jan. 2011. Disponível em: <http://periodicos.uesc.br/index.php/cultur/article/view/268>. Acesso em: 30 jul. 2021.

BROSE, M. Descentralização e good government: como aperfeiçoar o desempenho dos governos locais? **Revista do Serviço Público/Fundação Nacional de Administração Pública**, v. 1, n. 1, nov. 1937, ano 53, n. 3, jul./set. 2002, p. 95-139. Brasília: ENAP, 1937.

CORRÊA, R. L. Globalização e reestruturação da rede urbana - uma nota sobre as pequenas cidades. In: **Território**, Rio de Janeiro, Ano IV, nº 06, p. 43-53, jan./jun., 1999.
ENDLICH, Ângela Maria. **Pensando os papéis e significados das pequenas cidades do Noroeste do Paraná**. Tese (doutorado) - Universidade Estadual Paulista - Faculdade de Ciências e Tecnologia. Presidente Prudente: [s.n], 2006, 505 p. il.

ENDLICH, A. M.; ROCHA, M. M. **Pequenas cidades e desenvolvimento local**. Maringá-PR: PGE, 2009, 147 p.

FERNANDES, P. H. C. O urbano brasileiro a partir das pequenas cidades. Revista Eletrônica **Geoaraguaia**, Barra do Garças - MT, v. 8, n. 1, p. 13-31. Janeiro/Junho de 2018.

HOFFMANN, R. **Estatística para economistas**. São Paulo: Cengage Learning, 2006.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo demográfico 1991:** sinopse preliminar do censo demográfico 1991. Rio de Janeiro: IBGE, 1992. v. 6, n. 15, p.1 - 155. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/309/cd_1991_v6_n15_ba.pdf>. Acesso em: 03 mai. 2021.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo demográfico 2010:** sinopse do censo demográfico 2010. População residente em 2000 e 2010, por situação do domicílio, com indicação da população urbana residente na sede municipal, área total e densidade demográfica. Rio de Janeiro: IBGE, 2012. Disponível em <https://censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?uf=29&dados=29>. Acesso em: 03 mai. 2021.

_____. Cidades, 2020. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/>. Acesso em 03 mai. 2021.

IBGE. Divisão Regional do Brasil em regiões Imediatas e regiões geográficas Intermediárias: 2017. Coordenação de Geografia. Rio de Janeiro, IBGE, 2017, 82p. ISBN: 978-85-240-4418-2.

KLERING, L. R.; KRUEL, A. J.; STRANZ, E.. Os pequenos municípios do Brasil - uma análise a partir de índices de gestão. **Análise - Revista de Administração da PUCRS**, Porto

Alegre-RS, v. 23, n. 1, p. 31-44, p. 31-34. Jan./Abr. 2012. Disponível em:<https://www.researchgate.net/publication/327750359_Os_pequenos_municipios_do_Brasil-uma_analise_a_partir_de_indices_de_gestão_the_small_municipalities_of_Brazil-an_analysis_based_on_management_indices>. Acesso em: 29 jun. 2021.

MELO, N. A. **Pequenas cidades na microrregião geográfica de Catalão (GO):** análises de seus conteúdos e considerações teórico-metodológicas. Tese (doutorado) - Universidade Federal de Uberlândia, 2008, 527 p.

MOREIRA, S. O. Urbanização e pequenos municípios na Bahia: uma análise com base no município de Belo Campo. **Sitientibus - Revista da Universidade Federal de Feira de Santana**, Feira de Santana - BA, v. 57, n. 1, p. 1-9. jul./dez. 2017. Disponível em: <http://periodicos.uefs.br/index.php/sitientibus/article/view/5051>. Acesso em: 20 jun. 2021.

STAMM, C; SANTOS, M. S. dos; LAHORGUE, M.A. O. da; C. Determinantes do movimento pendular numa aglomeração urbana interiorana: um caso da AUNE no Rio Grande do Sul. **DRd - Desenvolvimento Regional em debate**. [S.I], v. 6, n. 1, p. 63-89, 2016. Disponível:<https://www.periodicos.unc.br/index.php/drd/article/view/976>. Acesso em: 29 jun. 2021.

SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. **Fontes de dados**. Salvador: SEI. Disponível em: <https://www.sei.ba.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=189&Itemid=187>. Acesso em: 01 jun. 2021.

VIEIRA, A. B.; ROMA, C. M.; MIYAZAKI, V. K. Cidades médias e pequenas: uma leitura geográfica. Caderno **Prudentino de Geografia**, v. 1, n. 29, Presidente Prudente-SP, 2007.
TRINDADE, G. A. **Aglomeração Itabuna-Ilhéus: cidade, região e rede urbana**. Tese (Doutorado em Geografia). Núcleo de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal de Sergipe. São Cristóvão, p. 361. 2011. Disponível em <http://www.biblioteca.uesc.br/biblioteca/bdtd/732820572t.pdf>. Acesso em: 20 jun

EVOLUÇÃO E DESAFIOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA MULHERES NO ESTADO DA BAHIA

GT 6. Gênero e desigualdades: as diversas lutas

Hussiane Araujo Amaral [1]
Janaina Luanda dos Santos Silva [2]
Aline Conceição Souza[3]

RESUMO

O presente estudo traz à baila a necessidade de possíveis mudanças organizacionais e legislativas para que as políticas de gênero passem a ter eficácia para as necessidades que foram criadas, desmistificando assim, a ideia central de que a tutela estatal até hoje despendida à mulher é a ideal. Assim, analisa os desafios acerca do planejamento das políticas públicas para as mulheres no estado da Bahia; especificamente constrói uma linha do tempo das políticas públicas para as mulheres no Brasil; apresenta a evolução das instituições públicas na Bahia voltadas para as diretrizes de gênero; e, identifica os principais desafios das políticas públicas para as mulheres baianas. Tendo por metodologia a pesquisa descritiva, a investigação bibliográfica e documental de natureza qualitativa. Observou-se, com a análise dos dados, que, o estado baiano carece de um olhar para o planejamento que atenda as políticas públicas para as mulheres contemplando os índices de casos de violência contra a mulher, cultura patriarcal enraizada nas instituições, desigualdade entre gênero, limitação da mobilidade urbana, sub-representação na economia e política, sensível mobilização e organização coletiva que anula a participação social. Portanto, a efetividade das políticas públicas para mulheres na Bahia só ocorrerá quando houver representação e acolhimento nas instituições criadas, tendo como desafio maior, a união das mulheres baianas a fim de fortalecer o campo ideológico e político, aumentar o debate e realizar mudanças.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Mulheres. Legislação. Planejamento de Cidades.

[1] Mestranda em Economia Regional e Políticas Públicas (PERPP/UESC). Graduada em Ciências Econômicas (UESC), Assistente Social e Especialista em Docência no Ensino Superior (UNOPAR). Pós-graduanda em Planejamento em Cidades, e, Gestão Cultural (UESC). E-mail: haamaral@uesc.br
[2] Mestranda em Ensino e Relações Étnico-Raciais (UFSB). Pedagoga pela Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC). Advogada. Especialista em Gestão da Educação (UESC). Especialista em Educação Científica e Cidadania (IFBaiano). Pós-graduanda em Planejamento de Cidades (UESC). E-mail:janaluafro@hotmail.com
[3] Graduada em Ciências Econômicas pela UESC, mestre em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente (PRODEMA/UESC), doutora em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Estadual de Campinas (IE/UNICAMP). Docente do Departamento de Ciências Econômicas (DCEC/UESC). Coordenadora da Especialização em Planejamento de Cidades.

1. INTRODUÇÃO

Segundo a Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI, 2019) 44,4% das mulheres baianas estão à frente de uma família sem a presença de cônjuge e com pelo menos um filho ou filha residente; quanto a diferença salarial entre mulheres e homens do país, as baianas ocupavam a 14ª posição; e segundo o Mapa da Violência Contra a Mulher (2018), o estado baiano ocupa o 4º lugar dentre os demais. Em diversos setores da vida econômica, social e política, os índices relacionados às desigualdades de gênero no estado baiano são bem expressivos.

A implementação de políticas públicas na Bahia voltadas para combater tais disparidades ganhou maior relevância em 2011 com a criação da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM/BA), através da Lei nº. 12.212 (BAHIA, 2011). O estado passou a desenvolver ações conjuntas através das Conferências de Mulheres com participação da sociedade civil, movimentos sociais, feministas, instituições estaduais e municipais objetivando a construção de políticas para as mulheres observando o perfil socioeconômico bem heterogêneo quanto aos marcadores sociais baianos: classe, raça ou etnia, sexualidade, idade e geração.

Neste contexto, a necessidade e a urgência de se fazer ciência que provoque mudança social e estimule à reflexão sobre a invisibilidade da mulher nas cidades quanto à implementação de políticas públicas aguçou o desejo em desenvolver um debate acadêmico direcionado ao estado da Bahia com foco na possibilidade de uma discussão frente aos avanços e desafios ao planejamento das cidades. Demonstrando, assim, a importância de se desmistificar a ideia central de que a tutela estatal até hoje despendida à mulher é a ideal.

O presente trabalho busca trazer à baila reflexões sobre as mudanças organizacionais e legislativas nas políticas de gênero. Neste sentido, levanta-se o seguinte questionamento: quais os desafios atuais enfrentados pelas mulheres no planejamento das políticas públicas no estado da Bahia? A pesquisa tem como objetivo geral: analisar os desafios acerca do planejamento das políticas públicas para as mulheres no estado da Bahia; e objetivos específicos: construir uma linha do tempo das políticas públicas para as mulheres no Brasil; apresentar a evolução das instituições públicas na Bahia voltadas para as diretrizes de gênero; e, identificar os principais desafios das políticas públicas para as mulheres baianas.

Para a análise, utilizou-se instrumentos da pesquisa descritiva, que investiga, desvenda, com a exatidão plausível, a assiduidade com que um fenômeno incide, a sua afinidade e vinculação com outro e seu caráter característico. Desenvolveu-se uma pesquisa bibliográfica

e documental em três momentos: na delimitação do tema; na elaboração dos conceitos e construtores das políticas públicas; e, na construção da linha do tempo das políticas públicas para mulheres no estado da Bahia. Com base em livros, dissertações, teses, artigos científicos, consulta em relatórios e dossiês da Secretaria de Políticas para as Mulheres, tipificações dos Planos Federal e Estadual de políticas públicas para mulheres, notas técnicas do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

O artigo está dividido em cinco partes: i) introdução; ii) políticas públicas para mulheres no Brasil; iii) políticas públicas para mulheres na Bahia; e iv.) o desafio no planejamento de políticas públicas para mulheres; v) considerações finais.

2. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA MULHERES NO BRASIL

As políticas públicas traduzem respostas às necessidades, principalmente daqueles que são vulneráveis, excluídos dos grupos sociais e estão à margem da sociedade. Secchi (2013, p. 124) designa política pública como "[...] diretriz elaborada para enfrentar um problema público". Segundo o autor, a análise para o processo de elaboração de políticas públicas geralmente ocorre por meio do ciclo de políticas públicas divididos em fases interdependentes: identificar o problema; formar agenda; descrever a política; implementar a política; monitorar o processo e avaliar os resultados.

Segundo Rua (2013) ao longo dos anos, as políticas públicas passaram a traçar um estudo mais robusto quanto à natureza teórica e uma análise instrumental mais refinada, o que beneficia aos *policy makers* no exercício de elaborar e implementar políticas públicas. Para a autora, compreender uma política pública necessita agregar a percepção dos interesses e propósitos, do público alvo a que se destina seus objetivos, os atores envolvidos e o desenho da política (RUA, 2013).

Os autores Cianciarullo, Panhoca e Bonini (2014) conceituam políticas públicas como intervenções do Estado cuja finalidade consiste em resolver conflitos sociais, isto é, situações problemáticas na sociedade que exigem um direcionamento do poder público. Segundo os autores, as políticas públicas são implementadas na sociedade em decorrência de três fatores importantes: o macroeconômico, o político e o sociocultural.

Pelo que se pode compreender a partir dos conceitos apresentados é que cada projeto de governo terá seu exemplo de comportamento de Estado e produzirá seu tipo próprio de políticas públicas, considerando o viés ideológico, a relação do Estado com a sociedade e a capacidade

de mobilização e participação social para fiscalizar, dialogar, propor resoluções para conflitos sociais e cobrar a execução de direitos.

As políticas públicas podem ser descritas como o resultado das escolhas acerca de um problema social através de ações planejadas entre os atores políticos. Resta claro, que as políticas públicas apesar de serem elaboradas e instituídas pelo poder público, devem contar com a participação popular, que diante dos seus anseios, expõem as suas necessidades, integrando assim o diálogo entre a sociedade civil e o Estado.

Por um longo período da história brasileira as legislações vigentes sempre foram pautadas e com o objetivo de colocar a mulher em lugar de submissão perante o homem e exclusão social, com leis inclusive que as "acorrentaram" aos seus esposos, como o Código Penal de 1830, que legitimava o homicídio de adúltera e aquele que cometeu o adultério, mas se esse tivesse posse não haveria de morrer.

As limitações quanto aos direitos de propriedade e de participação na vida pública para as mulheres começaram a ser observadas, discutidas e reivindicadas de maneira mais estruturada com a união de mulheres, cuja finalidade era de buscar emancipação. Em meio a tanta desigualdade de direitos, apenas a partir do século XIX ocorreu na história, a luta dos movimentos feministas, em busca do reconhecimento da mulher como um ser social, e que não mais fosse permitida a opressão e submissão da mulher, mas que lhes fosse garantida todas as prerrogativas de equidade social.

Segundo Pinto (2010), conforme a evolução da sociedade, o movimento passou a apresentar demandas específicas, amadurecendo suas pautas e trazendo novas questões, divididos em marcos temporais constituído em três ondas. A primeira onda vai até cerca de 1920, foi conhecida basicamente pela luta pelo sufrágio feminino, acesso igualitário à educação e direitos iguais no trabalho remunerado e no casamento (AMARAL, 2019; McCANN et al., 2019); a segunda onda floresce nos anos 1960, buscando identificar e acabar com a opressão à mulher; a terceira onda posterior a 1990, com inclusão de novas pautas, como a inclusão de mulheres trans no movimento e o debate sobre os objetivos feministas numa sociedade capitalista (McCANN et al., 2019).

Como apresentado no Quadro 1, a partir de 1916 a violência contra a mulher deixa de ser legítima, mas, somente em 2016 é sancionada a Lei Maria da Penha. O peso da tradição e da cultura patriarcal foram sendo refletidos nas estatísticas relacionadas à violência contra a mulher apesar dos avanços obtidos efetivos na construção de uma profunda mudança institucional.

Quadro 1 – Importantes marcos cronológicos das Políticas Públicas para as mulheres no Brasil

1916	Código civil, que alterou o de 1830, onde vedou a legitimação do homicídio de adúlteras
1932	Decreto 21.417-A dispôs das primeiras leis trabalhistas para as mulheres;
1946	Constituição de 46 – Estabeleceu o direito das mulheres votarem e serem votadas;
1962	Mulheres podem trabalhar fora, operar transações financeiras ou viajar sem pedir autorização;
1977	Lei do Divórcio – O matrimônio deixou de ser indissolúvel;
1985	Criou-se o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher;
1988	Reconhecimento do trabalho feminino; Proíbe violência no âmbito das relações familiares.
1990	Igualdade de condições do pai e da mãe no exercício do pátrio poder;
1994	Defesa da mulher vítima de violência doméstica;
2002	A falta de virgindade deixou de ser motivo para anulação de casamentos;
2003	Instaurou-se a Secretaria Nacional de Políticas às Mulheres;
2006	Lei Maria da Penha, representa uma grande vitória na luta contra a violência de mulheres;
2007	Obrigatoriedade de comunicar os órgãos responsáveis sobre óbito de gestantes;
2008	Amplia licença-maternidade por 60 dias, através do Programa Empresa Cidadã.
2009	Obriga o preenchimento do percentual mínimo de 30% para candidaturas femininas;
2011	Institui no âmbito do SUS a Rede Cegonha;
2015	Lei do Feminicídio- crime hediondo o assassinato de mulheres decorrente;
2016	Garante à mãe o direito de registrar o filho em cartório sem a presença do pai;
2017	Atendimento preferencial às vítimas de violência doméstica por policiais do sexo feminino;
2018	Lei proíbe crimes de importunação sexual contra mulher e de divulgação de cena de estupro;
2019	Proíbe o casamento infantil, formal ou informal, antes dos 18 anos de idade;
2020	Garante duas cotas do auxílio emergencial à mulher provedora de família monoparental.

Fonte: Elaborado com base em BRASIL (1830; 1940; 1890; 1994; 2003; 2004; 2012; 2013; 2015; 2018; 2020).

Ainda referente ao Quadro 1, vê-se que a implementação das políticas públicas para mulheres no Brasil representa uma intervenção constitutiva do Estado frente às mobilizações sociais e sobretudo com maior em período democrático; todavia, a função do Estado democrático é de combater as desigualdades econômicas e sociais, implementando políticas públicas. No tocante à contemporaneidade brasileira, o Quadro 1 aponta mudanças significativas nas políticas de gênero no Brasil, a partir do ano de 2003, com a instauração da Secretaria Nacional de Políticas às Mulheres no âmbito federal.

Vale ressaltar que nos governos de Lula e Dilma, gerou-se processos participativos de diversos segmentos sociais, inclusive de mulheres; desenvolveu-se um modelo de gestão democrática na implementação de políticas públicas abarcando as demandas e a agenda de movimentos sociais. Os referidos governos, adotaram ações contraditórias ao conservadorismo econômico de estender gastos públicas nas políticas orçamentárias (MARICATO; SANTOS JUNIOR, 2007).

E, embora as publicações oficiais da Casa Civil, segundo Brasil (2020), divulguem ampliações em leis de proteção às mulheres, nota-se, que desde o governo Temer há um retrocesso no processo participativo e no retorno conservador das finanças públicas; sendo que, no governo Bolsonaro ocorre a ruptura de todos os órgãos colegiados a partir do Decreto Nº 9.759/2019[2]. Assim, todo retrocesso impactou na participação nas políticas públicas para mulheres no Brasil, além de reforçar discursos misóginos e reforçar o papel tradicional da mulher em funções domésticas, maternas e submissas, cuja maior representação feminina do governo, exerce a atual função de Ministra da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos.

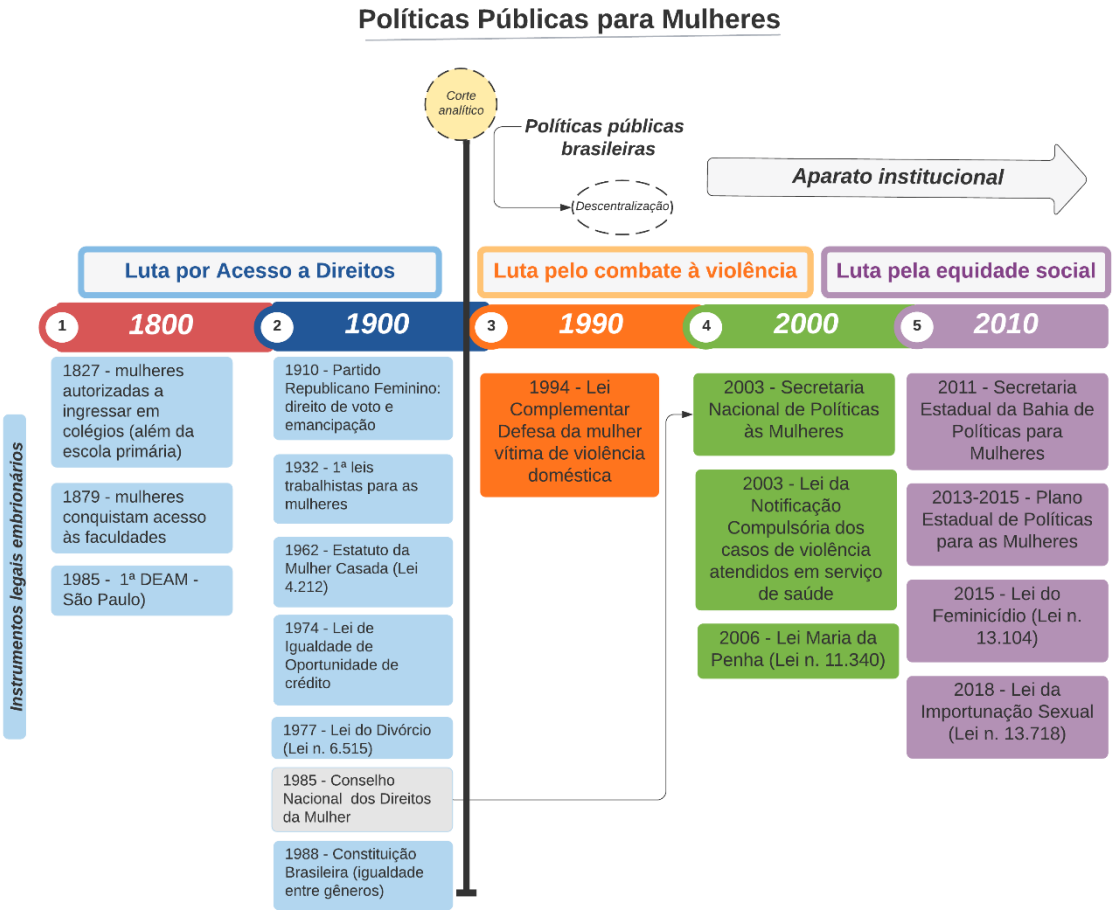
Os desafios das políticas públicas para as mulheres no Brasil em reduzir as diferenças de gênero, sobretudo ainda consistem, em superar as ações tradicionais sobre a função social da mulher replicadas na agenda política; ou, em programas que não reconhecem a legitimidade de fortalecer o empoderamento das mulheres; ou, nas ações estratégicas voltadas à reforçar a condição de submissão expressada historicamente pelo patriarcado (FARAH, 2004).

[2] O Decreto Nº 9.759/2019, extinguiu os Conselhos de Participação, estabeleceu regras e limites aos órgãos Colegiados; e, mesmo não excluindo o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, limitou a interação entre Estado e Sociedade na construção de agendas políticas.

4. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA MULHERES NA BAHIA

As políticas públicas voltadas para as mulheres na Bahia têm seu aparato institucional recente, e sempre estiveram interligadas as políticas públicas de cunho nacional. Assim, mesmo tendo sido implantada a primeira Delegacia de Proteção à Mulher no Estado, no ano de 1986 por meio do Decreto nº 33.038, o governo estadual só passou a pensar em políticas públicas para esse público no século XX.

Figura 2 - Trajetória das Políticas Públicas para Mulheres



Fonte: Elaborado com base em BRASIL (1830; 1940; 1890; 1994; 2003; 2004; 2012; 2013; 2015; 2018; 2020); BAHIA (2014).

A Figura 2 demonstra que o Estado da Bahia iniciou sua trajetória com o olhar direcionado para a luta dos direitos da mulher só a partir do ano de 2007, quando a União percebeu a necessidade de criar um Pacto Nacional pelo Enfrentamento de Violência contra as Mulheres -PNEVCM, com a participação dos 27 Estados da Federação, ao analisar que era

necessário garantir a eficácia da lei federal de nº 11.340/2006 (BRASIL, 2006), denominada de Lei Maria da Penha em todo o território nacional, devido ao alto índice de violência e homicídios de mulheres no país.

As políticas públicas voltadas às mulheres tiveram o seu marco baseado na luta por acesso a direitos, luta pelo combate à violência e luta pela equidade social, onde em 1800 dentre os direitos pretendidos estavam o acesso à educação, já que esta era apenas destinada aos homens. Em 1900 as mulheres passam a ter direitos sociais e políticos, dentre eles o direito ao voto, oportunidade de crédito, dentre outros e em 1988 a Constituição brasileira pela primeira vez traz a seguridade da igualdade entre gêneros e em 1990 ocorre a implementação da lei complementar em defesa da mulher vítima de violência doméstica.

Em 2000 passam a ser criadas instituições e órgãos que visam assegurar os direitos das mulheres e fortalece a luta pelo combate à violência por meio da lei federal denominada de lei Maria da Penha, e a partir de 2011 tantas outras leis importantes foram sancionadas para garantir a segurança das mulheres, modificando assim o Código Penal de 1940, já que outros atos foram legitimados como crimes, necessitando de sanções para coibir o autor contra o feminicídio e a importunação sexual que tornaram-se tão comuns no cotidiano das mulheres brasileira, mas que não pode se tornar naturalizados.

Assim, seguindo as diretrizes nacionais, o Estado da Bahia criou o Pacto Estadual pelo Enfrentamento da Violência contra as Mulheres - PEEVCM, já que era preciso naquele momento antes de mais nada, evitar que a mulher sofresse qualquer tipo de violência e caso houvesse sofrido, punir imediatamente o agressor, e dar à mulher o direito de viver uma vida sem violência e inserção na sociedade por meio de um trabalho em rede das áreas da educação, saúde, trabalho, assistência social e segurança pública.

Contudo, o Pacto Estadual que foi elaborado em seis páginas, trouxe seis eixos com ações que foram pré estabelecidas no Pacto Nacional e alguns direcionamentos de atuação para os municípios, mas sem nenhuma peculiaridade que combatesse de forma veemente os tipos de violências que mais sofriam aquela época as mulheres baianas, haja visto que o plano deveria conter ações específicas, de acordo com a demanda de cada região, pois a violência contra a mulher é um problema de ordem social. Inclusive os objetivos descritos neste pacto são os mesmos do Pacto Nacional.

No ano de 2011, foi instituída por meio da lei nº 12.212/2011 (BAHIA, 2011), a Secretaria Estadual da Bahia de Políticas para as Mulheres-SPM/BA, oito anos após ter sido instituída a Secretaria de Política para as Mulheres-SPM Nacional. E o seu regimento, foi

aprovado apenas em 26 de agosto de 2015 por meio do Decreto nº 16.295. O Quadro 3, lista os documentos que tipificam a construção do aparato institucional das Políticas Públicas para as mulheres na Bahia e norteiam o exercício da SPM/BA.

O Decreto nº 16.295 aprovado em 2015 que aprova o regimento da Secretaria de Políticas para as Mulheres na Bahia trouxe informações mais detalhadas acerca das competências da SPM/BA e de como deveria funcionar a sua estrutura, cuja missão disposta no site da SPM-BA (2021, p. 1) é para: "Elaborar, propor, articular e executar políticas públicas para todas as mulheres, respeitando suas diferenças, com prioridade para as mulheres em situação de pobreza e /ou vulnerabilidade social, em todo o Estado da Bahia".

Quadro 3 - Principais documentos para a construção do aparato institucional das Políticas Públicas para as mulheres na Bahia.

ANO	**DOCUMENTO / LEI**	**ASSUNTO**
2007	Criação do Pacto Nacional de Enfrentamento à violência contra as Mulheres	Adoção de medidas de acolhimento e atendimento em rede;
2011	Lei nº 12.212	Criada a Secretaria de Políticas Públicas do estado da Bahia;
2012	Resolução nº 01/12	Aprovação do Regimento Interno do Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Mulher – CDDM (2012), criado em 2011;
2012	Portaria conjunta nº 002/12	Reconstituir a Câmara Técnica do Pacto Estadual pelo Enfrentamento à Violência contra a Mulher;
2014	Projeto de Lei nº 20.816	Institui a Política Estadual de Fomento ao Empreendedorismo de Negros, Negras e Mulheres – PENM;
2014	Plano Estadual de Políticas para as Mulheres (2013-2015)	Consolidar as políticas para as mulheres do estado da Bahia visando contribuir para a equidade de gênero, com ênfase no combate a todas as formas de violência e discriminação persistentes no estado;
2015	Decreto nº 16.295	Aprovação do Regimento da Secretaria de Políticas para as Mulheres da Bahia

Fonte: Elaboração com base em BAHIA (2014).

De acordo com a SPM-BA (2021) os objetivos almejados para a implementação dessas políticas possuíam cinco pontos prioritários: economia e inclusão produtiva no campo e na

cidade; empoderamento das mulheres; enfrentamento à violência; educação inclusiva e não sexista; saúde e direitos reprodutivos.

Essa secretaria realizou a 3ª Conferência Estadual de Políticas Públicas para as Mulheres, com a participação de quase 16 mil mulheres da Bahia, para que pudesse discutir os anseios e necessidades das mesmas e dos municípios baianos. Porém, apesar de se pensar em trabalho em rede, a maioria das ações da SPM-BA tem sido quase que exclusivamente em torno da violência contra a mulher, sem enfoque específico nos tipos de violências que ocorrem no Estado e são direcionadas para um determinado projeto, com ações centralizadas na capital e nas cidades circunvizinhas, sem expandir às mulheres baianas que se encontram nas cidades do interior, nas microrregiões.

No ano de 2012, foi assinada a Resolução nº 01/2012, a qual aprovou o Regimento do Conselho de Defesa da Mulher-BA, descrevendo as competências desse órgão, dentre as quais pode-se citar:

> I. formular diretrizes visando a eliminação das discriminações que atingem a mulher e promover a sua implementação, no âmbito da Administração Direta e Indireta;
> II. estimular, apoiar e desenvolver estudos, pesquisas e debates sobre a condição da mulher baiana com vistas a subsidiar a proposição de medidas do governo;
> III. assessorar o Poder Executivo, na elaboração e execução de políticas que repercutem sobre os interesses e direitos da mulher, em âmbito estadual e municipal;
> IV. articular-se com o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, para acompanhamento e avaliação dos programas federais desenvolvidos no Estado, bem como dos acordos internacionais e legislação pertinente, subscritos pelo Governo Brasileiro e voltados especificamente para a mulher;
> V. fiscalizar e recomendar o efetivo cumprimento da legislação que assegura os direitos das mulheres; (BAHIA, 2012, p. 1)

Além de pontuar de forma clara como o CDDM-BA, que é composto por 18 mulheres com mandato de quatro anos, deve manter a sua atuação e organização, que se dá até os dias atuais por meio da: “Presidência, Plenária, Comissão Executiva, Comissões Técnicas, Secretaria Executiva” (BAHIA, 2012, p. 2-3). No regimento estão descritas também as competências de cada uma das organizações, além de esclarecer como devem funcionar e ocorrer as plenárias, as reuniões etc. Descreve ainda quais atos o conselho deve realizar, e que a sua composição deve ser mantida em período igual ao do governo estadual, e na transição desse ocorrerá a posse de novas conselheiras. (BAHIA, 2014).

Diante da negativa na aplicabilidade da lei federal nº 11.340/2006 (BRASIL, 2006), mesmo com a criação do PEEVCM, as ações do Estado para coibir a violência contra a mulher permanece constantemente, e no ano de 2012, seis anos após a promulgação da Lei Maria da Penha, emite a Portaria de nº 002/2012, para reconstituir a Câmara Técnica do Pacto Estadual

pelo Enfrentamento à Violência Contra a Mulher que além das ações, agora propõe monitoramento de todo ato praticado no PEEVCM:

> [...]com a finalidade de propor e elaborar ações de enfrentamento à violência contra as mulheres, deliberar sobre a destinação dos recursos estaduais para essas ações, coordenar a execução do Pacto, monitorar o seu desenvolvimento, o cumprimento das metas apresentadas, elaborar estratégias e avaliar resultados. (BRASIL, 2012, p.1)

O Serviço Público Estadual da Bahia, por meio de suas secretarias chegou à conclusão de que a Lei Maria da Penha, assim como nos demais estados, não coibiu a violência contra a mulher, nem tão pouco as ações do Pacto Estadual feito anteriormente, que estava lastrado por essa lei, que possui sanções coercitivas e orientações para cada violência e com diversos tipos de medidas protetivas para inibir o agressor e evitar a morte da vítima.

De acordo com o Mapa da Violência de 2015, no ano de 2007 em que ocorreu a implantação do Pacto Estadual de Enfrentamento a Violência contra a mulher, o número de homicídio de mulheres na Bahia foi de 249, dessas mortes 207 foram de mulheres negras, já no ano de 2012, o número de homicídio de mulheres na Bahia foi de 433, sendo 368 mulheres negras, esses números foram subindo gradativamente até o ano de 2011. Conforme aponta esse mesmo instrumento de pesquisa, no ano de 2013 a Bahia ficou em segundo lugar na região nordeste, em relação ao número de homicídio de mulheres e segunda capital dessa região, só perdendo para o estado de Pernambuco.

Então, no ano de 2014 foi elaborado pelo Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Mulher, o Plano Estadual de Políticas Públicas para as Mulheres, com meta de 2013 a 2015. Ainda no ano de 2014 foi elaborado o Projeto Lei n° 20.816 (BAHIA, 2014), que instituiu a Política Estadual de Fomento ao Empreendedorismo de Negros, Negras e Mulheres. A lei traz em seu bojo definições sobre empreendedorismo, conceitua o negro e o empreendedor, para que não fique nenhuma dúvida de quem são as pessoas que devem ser amparadas legalmente por essa lei.

O artigo 3º, parágrafo único (BAHIA, 2014) ratifica quem é o público alvo dessa política pública que visa de criar possibilidades de desenvolvimento do empreendedorismo de negros e negras, dando à esses o empoderamento econômico, além de possibilitar a inclusão racial, a diminuição do racismo e a modificar a cultura enraizada de que o negro deve permanecer na base da pirâmide social, como proletariados.

Essas ações estão vinculadas a Secretaria de Promoção da Igualdade Racial, que visa criar políticas públicas para os negros, que no ano de 2018 chegavam a 81,1% da população baiana e sempre estiveram em sua maioria a margem da sociedade.

5. OS DESAFIOS NO PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA MULHERES

A implementação de políticas públicas de gênero impõe para a sociedade mudanças estruturais, conjunturais e culturais, se o sentido possuir o caráter de emancipar a mulher e de efetivar a cidadania de gênero. A luta para combater as desigualdades de gênero pressupõe condutas do Estado que objetivem justiça de gênero interseccional. Sendo assim, o Estado precisa atuar na dimensão educativa quanto a comportamentos coerentes que beneficiem mudança de valores e relações sociais a fim de superar tais desigualdades (FARAH, 2004).

Os desafios enfrentados quanto ao planejamento de políticas públicas para mulheres perpassam pela divisão sexual do trabalho, pelas limitações sociais impostas no passado separando homens e mulheres quanto ao espaço público e privado e pela disponibilidade de tempo, assim como, a possibilidade de transitar em espaços públicos ainda dominado por homens. Importante destacar que a depender do arranjo familiar, as mulheres tendem a ter mais dificuldade em romper com problemas históricos e pontuais, a exemplo da violência contra a mulher.

5.1 Violência

A violência contra a mulher está presente em toda a história da humanidade desde a civilização primitiva, onde os códigos da época já traziam a inferioridade à mulher. Colocando-a em lugar de submissão e por vezes era levada ao castigo, que poderia chegar à morte.

O ato de violência sempre está marcado pelo uso da força, quer seja ela física ou psicológica. Assim, para Saffioti (2004, p.17) violência é entendida como “ruptura de qualquer forma de integridade da vítima: integridade física, integridade psíquica, integridade sexual, integridade moral”.

A legislação brasileira tem resquícios do direito primitivo, marcada pela exclusão social da mulher, pelo lugar de silêncio e submissão. A violência dos homens para com as mulheres sempre se manifestou de diferentes formas desde os primórdios dos tempos, e com ela o silêncio da vítima em todos os seus aspectos:

> Em virtude da denominada "sacralidade familiar", é construído um "muro de silêncio" em torno dos fatos ocorridos no seio da família. [...] As mulheres se tornam "culpadas" e seus agressores, homens íntegros, que apenas desejavam defender a honra e o bom nome da família. (ROCHA, 2007, p. 91-92)

Vale ressaltar, que na publicação do Mapa da Violência Contra a Mulher de 2018, o Brasil se encontrava em 5º lugar em feminicídio de mulheres, dentre os 83 países que tiveram esses dados analisados, e a Bahia encontrava-se em 4º lugar entre os 27 estados federativos. Segundo o referido estudo, esses crimes são geralmente cometidos pelos seus companheiros, parceiros, esposos ou namorados, ou seja, aqueles que tem intimidade e que por vezes usam do abuso da confiança e que em sua maioria já haviam cometido outro(s) tipo(s) de violência, quer seja ela física, psicológica, moral, sexual ou patrimonial, tipificadas na Lei Maria da Penha.

A Comissão que elaborou o Mapa da Violência Contra a Mulher 2018, ratifica que ainda existe uma grande disparidade entre os dados noticiados pela impressa acerca do feminicídio, e os dados que são registrados na Secretaria de Segurança Pública, "os órgãos de segurança pública ainda possuem resistência em categorizar o mesmo crime como homicídio doloso praticado contra a mulher por "razões da condição de sexo feminino" (BRASIL, 2018, p. 55), fazendo com que ocorra uma subnotificação das mortes.

De acordo com Brasil (2018, p. 25):

> Entre os meses de janeiro e novembro de 2018, a imprensa brasileira noticiou 14.796 casos de violência doméstica em todas as unidades federativas. Os maiores agressores das mulheres ainda são os companheiros (namorados, ex, esposos) correspondendo a 58% dos casos de agressão. Os outros 42% ficam na conta dos pais, avôs, tios e padrastos.

Os dados aqui descritos permitem dizer que as Políticas Públicas contra a violência da Mulher, estão sendo elaboradas a passos lentos, porém nos últimos anos teve um avanço, mas que ainda precisa de modificações em algumas leis e a real efetivação de tantas outras, para que o homem entenda que a mulher, apesar de no passado ter sido legitimada a ele ser o proprietário, por meio de leis que ele próprio criou, ela nunca foi e nem será sua propriedade.

Vale ressaltar, que ainda está distante de uma política efetiva de violência contra a mulher, visto que, não basta apenas implementar, mas, monitorar e avaliar essas políticas nas instituições criadas para o acolhimento com profissionais capacitados e técnicos para o atendimento especializado. A exemplo das cidades em que existem as DEAMs, para não ocorrer

situação de constrangimento da mulher ao denunciar o agressor, e que não seja imputada à ela a culpa pelo crime cometido pelo homem.

5.2 Participação feminina em espaços políticos

No Brasil, o debate de gênero relacionado a direitos políticos e igualdade de condições para mulheres e homens na política iniciou-se em 1980, e, desde então, estudos e índices apontam visibilidade quanto a presença de mulheres na vida pública como fenômeno de superação, isto porque, a conquista das mulheres sobre o direito ao sufrágio (voto) representou um grande enfrentamento social na segunda onda feminista. Ressalta-se, entretanto, que as contradições acerca das desigualdades de gênero e suas especificidades raciais e de classes sociais afetam diretamente nos dados relacionados à participação e trajetória das mulheres na vida pública.

A evolução da sociedade relacionada às questões de gênero na área de direitos civis, sociais, econômicos e políticos representam grandes avanços conquistados, entretanto, em relação à força de trabalho ativa nos setores brasileiros, verifica-se que às desigualdades de gênero refletidas diretamente na inserção e presença das mulheres nos espaços políticos enfrentam também, as diferentes dimensões de classe social e discriminação racial tão presentes no seio da sociedade brasileira. Diante disso, as cidades brasileiras apresentam um desafio constante: espaços de desigualdade de gênero e desrespeito à diversidade. E, conforme pontua Novelino e Toledo (2018), não se efetiva democracia em locais insensíveis à igualdade, diversidade e pluralidade.

Pode-se dizer que, tanto no Brasil, quanto na Bahia, a presença da mulher nos espaços políticos como descreve Costa (1998) realiza-se em três níveis: i. mulher consciente das questões sobre gênero e da importância do movimento feminista; ii. mulher engajada em movimentos sociais voltada às demandas fundamentais para sua vida e de sua comunidade; e, iii. a mulher que participa diretamente da vida pública pleiteando ou ocupando funções nos poderes Executivo ou Legislativo.

Diante disso, vê-se que a participação da mulher no processo político não é imune aos efeitos diretos ou indiretos das funções sociais que executam. Segundo o Conselho de Defesa de direitos da Mulher (CDDM), a participação das mulheres baianas em direções dos sindicatos e de outras associações profissionais, nos movimentos sociais (de moradores, associações rurais, coletivos feministas, grupos étnicos) ainda tem caráter embrionário na maioria dos municípios devido às antigas estruturas oligárquicas de poder e práticas coronelistas.

Com base nos dados estatísticos divulgados pelo Tribunal Regional Eleitoral da Bahia (TRE/B), o estado baiano apresenta em média 6,46%, em relação à representatividade de mulheres no comando do executivo municipal; sendo que, dos 417 municípios baianos apenas 54 tinham gestores municipais do sexo feminino nas eleições municipais de 2016. Os dados demonstram que historicamente o poder político continua distante das mulheres, exceto o poder herdado, como das rainhas e princesas, que tinham participação direta na vida pública por questões de tradição e dinastia.

A atuação feminina nos espaços políticos reflete a reprodução dos efeitos da estrutura patriarcal à qual a sociedade foi construída e que submete as mulheres ao modelo materno e doméstico. Logo, o grande desafio sobre a atuação política das mulheres torna-se o reflexo da sua própria condição social, corroborando com o exposto por Costa (1998) sobre os três níveis. Diante disso, as políticas públicas para as mulheres nas cidades baianas estão à mercê do nível de participação das mesmas, da função social que ocupam e do nível de consciência sobre o combate às desigualdades de gênero enraizadas na sociedade.

5.4 Efetividade das políticas públicas para mulheres nas cidades

O estado da Bahia, assim como o Brasil, inicia sua atuação com políticas públicas voltadas ao combate das desigualdades de gêneros através das necessidades surgidas com a evolução da sociedade, entretanto, em avanços e retrocessos sempre alinhados aos interesses dos formuladores de tais políticas. Como exposto antes, há uma complexidade social entre as relações de mulheres e homens quanto ao exercício de poder que ainda necessita ser superada, isto é, a ideia de que mulheres devem exercer sua função social de forma passiva, enquanto que os homens possuem o poder de silenciá-las ainda vigora no seio da sociedade baiana (COSTA, 1998).

O estudo cronológico acerca do aparato legal que norteia as políticas públicas no estado baiano reflete o tardio interesse dos formuladores de políticas públicas em entender a estrutura formada por posições sociais e a naturalização das desigualdades de gênero. O padrão desigual entre homens e mulheres foi historicamente replicado nos instrumentos legais, e, em 1988, a igualdade passou a ser constitucional, refletindo nas políticas públicas brasileiras ao iniciar o processo de descentralização em todos os estados. Na prática, Costa (1998) explicita que os instrumentos legais de aparato para as políticas públicas de mulheres significam a realidade social naquele espaço.

É importante que os formuladores dessas políticas públicas reflitam e atuem de maneira informada sobre a construção da política e dos efeitos sobre as vidas dessas mulheres e homens, levando em consideração que vivem em uma sociedade profundamente estereotipada segundo a divisão por gênero. O papel do Estado como avaliador de sua atuação pode ampliar ou reduzir as desigualdades de gênero, sobretudo na divisão sexual do trabalho[3]. E, como instrumento norteador na avaliação do Estado nas ações e abordagens nas políticas públicas brasileiras para mulheres, a tipologia proposta pelo IPEA classifica em categorias: i) visão reprodutiva – reflexo do papel de mãe e mulher; ii) visão produtiva – a mulher exerce papel importante no trabalho remunerado; iii) visão inclusiva – as mulheres passam a ser contempladas com prioridade; e, iv) visão reativa – mulheres atuando na conquista por direitos.

Diante do exposto, o desafio em analisar a efetividade das políticas públicas implementadas na Bahia perpassa pela classificação da visão da função social que o Estado impõe para essa mulher ao formular suas diretrizes, estratégias, ações e resultados esperados. Sendo assim, o estudo demonstrou a presença das quatro classificações em variados momentos históricos numa correlação com os interesses ideológicos, econômicos, políticos e sociais dos gestores públicos num dado período. Ressalta-se que no cenário baiano, a inserção transversal da mulher como objeto de políticas públicas passou a ter destaque somente no ano de 2011.

Do ponto de vista da organização política da sociedade, as políticas públicas para as mulheres nas cidades baianas apresentarão diversidade nas atuações e diferentes estágios de implementação, e, não apenas devido à fatores econômicos ou classificação de desenvolvimento urbano, mas, de efetividade na participação social, do grau de consciência cidadã dessa mulher e do desejo em combater as disparidades de gênero nas suas relações sociais (FARAH, 2004). Esse entendimento auxilia na compreensão sobre a tardia atenção do estado baiano para a promoção de políticas públicas voltadas para mulheres, visto que, ainda estamos no processo embrionário sobre tais questões sociais.

Menuci (2018, p. 22), escreve que: “a importância da representação de um grupo excluído começa pela própria união”. Descreve sobre a importância e necessidade que o indivíduo tem em viver acolhido e relacionando-se em sociedade. Velloso (2003) trata sobre o relacionamento dos indivíduos em sociedade e das subordinações entre os sujeitos por conta de gênero, raça, etnia, classe social e orientação social e da apatia política sofrida nesse contexto.

[3] A presente pesquisa revelou que nos dois últimos anos, as políticas federais voltadas para as mulheres têm assegurado através de várias formas, a visão de que as esposas/mulheres são mães e cuidadoras e não sujeitos de direitos (ver Quadro 2, período 2019/2020).

Os autores retratam sobre a não inclusão de alguns grupos na política, dos entraves para a promoção cidadã dos mesmos e de como as políticas públicas precisam contemplar a pluralidade dos sujeitos em sua individualidade. Para eles, a efetividade das políticas públicas para tais grupos só ocorrerá quando houver representação e acolhimento nas instituições criadas.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo buscou analisar os desafios acerca do planejamento das políticas públicas para as mulheres no estado da Bahia, além de, construir uma linha do tempo dessas políticas, apresentar a evolução das instituições públicas na Bahia voltadas para as diretrizes de gênero; e, identificar os principais desafios das políticas públicas para as mulheres baianas. Pontua-se a necessidade de uma intervenção efetiva do Estado, o respeito à autonomia das diferentes mulheres em prol de uma agenda política distante de interesses governamentais, e, o fortalecimento da participação, representação, decisão e controle social de mulheres em ambientes construtores de políticas.

A construção da linha do tempo das políticas públicas para mulheres no Brasil apresentadas neste estudo revela o processo moroso, entre conquistas e retrocessos, e, no tocante ao estado da Bahia, o foco principal desta análise, vê-se que somente a partir do século XXI tais intervenções do poder público foram instituídas. A Bahia caminha a passos mais lentos para o reconhecimento da mulher na sociedade como sujeito de direitos e deveres, visto a fragmentação das políticas no combate às desigualdades de gênero e do desafio em estimular a mudança social e cultural quanto à cidadania da mulher baiana.

Diante de todo o estudo realizado, é possível perceber que se configura importante o olhar sobre os índices de violência do Estado; sobre a sub-representação das mulheres nas tomadas de decisões e sobretudo no campo político e econômico. O planejamento das cidades baianas carece de elencar as limitações da mobilidade urbana das mulheres em espaços dominados por homens, no acolhimento institucional para que as mulheres se sintam pertencentes das decisões políticas e na efetivação de políticas públicas que lhes garantam equidade no exercício cidadão para que todas as mulheres baianas possam estar no lugar em que desejarem, sem nenhuma forma de julgamento.

REFERÊNCIAS

BAHIA. Secretaria de Políticas Para as Mulheres. **Plano Estadual de Políticas para as Mulheres 2013 – 2015**. Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Mulher - CDDM. Salvador, 2014. 88 p.

_____. Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia - SEI. **Chefas de família**: perfil da monoparentalidade feminina na Bahia. Recortes sociais. Salvador: SEI, 2018. 104 p.

_____. **Lei nº 12.212 de 04 de maio de 2011**. Disponível em: < ttps://governo-ba.jusbrasil.com.br/legislacao/1027676/lei-12212-11>. Acesso em: 23 dez.2020.

_____. **Resolução nº 01, de 08 de novembro de 2012**. Disponível em: < http://www.mulheres.ba.gov.br/arquivos/File/Legislacao/13_ResolucaodeaprovacaodoRegimentodoConselhoEstadualdeDefesadosDireitosdaMulherCDDM2012.pdf>. Acesso em: 23 dez.2020.

_____. **Regimento do Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Mulher**. Disponível em: <http://www.mulheres.ba.gov.br/arquivos/File/Legislacao/12_RegimentoInternoConselhoEstadualdeDefesadosDireitosdaMulherCDDM2012.pdf>. Acesso em: 23 dez.2020.

BRASIL. **Mapa de Violência Contra a Mulher 2018**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/comissao-de-defesa-dos-direitos-da-mulher-cmulher/arquivos-de-audio-e-video/MapadaViolenciaatualizado200219.pdf>. Acesso em: 23 dez.2020.

_____. Presidência da República. Secretaria de Políticas para as Mulheres. **Plano Nacional de Políticas para as Mulheres**. Brasília: Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2013. 114 p. Disponível em: https://oig.cepal.org/sites/default/files/brasil_2013_pnpm.pdf. Acesso em: 25 nov. 2020.

_____. Presidência da República. Secretaria de Políticas para as Mulheres. **Guia para a construção e implementação de planos estaduais e municipais de políticas para as mulheres**. Brasília: Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2012. 88 p. Disponível em: http://www.mulheres.ba.gov.br/arquivos/File/Publicacoes/Guiaparaconstrucaoeimplementacaodeplanosestaduaisemunicipaisdepoliticasparaasmulheres_2012.pdf. Acesso em: 29 nov. 2020.

_____. **Políticas Públicas para as Mulheres.** SPM – Políticas pelos direitos das mulheres, 2012. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/politicas-para-mulheres/arquivo/sobre/publicacoes/publicacoes/2012/politicas_publicas_mulheres>. Acesso em: 19 dez. 2021.

_____. P**acto Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher**. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. Brasília, 2007.

_____. **Código Penal de 1830**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim-16-12-1830.htm> Acesso em: 13 jan. 2021.

_____. **Decreto nº 847, de 11 de outubro de 1890.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/D847.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%20847%2C%20DE%2011%20DE%20OUTUBRO%20DE%201890.&text=Promulga%20o%20Codigo%20Penal.&text=Art.,que%20n%C3%A3o%20estejam%20previamente%20estabelecidas.&text=3%C2%BA%20A%20lei%20penal%20n%C3%A3o,ser%C3%A1%20regido%20pela%20lei%20nova.>. Acesso em: 22 dez. 2020.

_____. **Decreto-Lei Nº 2.848, de 7 de Dezembro de 1940.**Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm>. Acesso em 28 dez. 2020.

_____. Lei nº 11.340**. Disponível em: <** http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm#:~:text=%C3%89%20garantido%20a%20toda%20mulher,mediante%20atendimento%20espec%C3%ADfico%20e%20humanizado**.>.** Acesso em: 02 jan.2021

_____. Lei nº 13.104, de 9 de março de 2015. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_a.to2015-2018/2015/lei/l13104.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2013.104%2C%20DE%209,no%20rol%20dos%20crimes%20hediondos.>. Acesso em: 02 jan.2021

_____. **Lei 13.718, de 24 de setembro de 2018.** Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13718.htm>. Acesso em: 03 jan.2021.

_____. **Lei nº 10.778, de 24 de novembro de 2003**. Disponível em:<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2003/lei-10778-24-novembro-2003-497669-publicacaooriginal-1-pl.html>Acesso em: 04 de jan .2021

_____. **Decreto nº 5.017, de 12 de março de 200**4. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5017.htm> Acesso em: 08 de jan.2021

_____. **Lei complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp80.htm>. Acesso em: 27 de dez.2020**.**

_____. Presidência da República. Publicações da Casa Civil. **Governo Bolsonaro já sancionou 14 novas leis que ampliam a proteção da mulher.** Disponível em: https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/noticias/2020/abril/governo-bolsonaro-ja-sancionou-14-novas-leis-que-ampliam-a-protecao-da-mulher. Acesso em: 27 de dez 2020.

_____. **Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019**. Disponível em:< https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=9759&ano=2019&ato=279oXW65keZpWT12c> Acesso em: 25 de jun.2021.

COSTA, A. A. A. **As donas no poder.** Mulher e política na Bahia. 248 p. Coleção Bahianas, 02. NEIM/UFBa -Assembléia Legislativa do Estado da Bahia. Salvador, 1998.

CIANCIARULLO, T. I; PANHOCA, I.; BONINI, L. M. M. (orgs.). **Políticas públicas:** estudos e casos. São Paulo (SP): Ícone, 2014. 680p.

FARAH, M. F. S. Gênero e políticas públicas. **Revista Estudos Feministas**, v. 12, n. 1, p. 47-71, abr. 2004. FapUNIFESP (SciELO). http://dx.doi.org/10.1590/s0104-026x2004000100004. Disponível em: https://periodicos.ufsc.br/index.php/ref/article/view/S0104-026X2004000100004/7943. Acesso em: 06 jan. 2021.

MARICATO, E.; SANTOS JUNIOR, O. A. Construindo a Política Urbana: participação democrática e o direito à cidade. In: RIBEIRO, L. C. Q.; SANTOS JUNIOR, O. A. **As Metrópoles e a Questão Social Brasileira.** Rio de Janeiro: Revan; Fase, 2007.

MENUCI, J. M. **A efetividade da participação política de mulheres quanto à questões de gênero:** mulheres eleitas promovem políticas públicas para mulheres? 2018. 149 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado em Direitos Humanos, Departamento de Ciências Jurídicas e Sociais, Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul – Unijui, Ijuí, Rio Grande do Sul, 2018.

NOVELINO, M. S. F.; TOLEDO, M. L. G. de. As mulheres no campo político: uma análise das candidaturas femininas às prefeituras brasileiras (2000-2016). **Revista Inclusão Social**. Brasília, DF, v.11 n.2, p.67-79, jan./jun. 2018.

PINTO, C. R. J. Feminismo, história e poder. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, vol. 18, nº 36, Jun. 2010.

ROCHA, Martha M. Violência contra a Mulher. In: TAQUETTE, Stella R. (Org). **Violência contra a Mulher Adolescente/Jovem.** Rio de Janeiro: EdUERJ, 2007.

RUA, M. G. **Para aprender políticas públicas:** conceitos e teorias. IGEPP: Instituto de Gestão, Economia e Políticas Públicas, 2013. Disponível em: <https://silo.tips/download/para-aprender-politicas-publicas-7>. Acesso em: 15 jan 2021.

SECCHI, L. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Ed. Cengage Learning, 2013.

TAVARES. M. S. **Políticas de enfrentamento à violência contra a mulher:** 10 anos da Lei Maria da Penha. Disponível em:< file:///C:/Users/User/Downloads/30208-106571-1-PB.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2021

VELLOSO, M. C. V. **Direitos de mulher:** afirmação e cidadania. 2003. 103 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito Público, Universidade Federal de Pernambuco, Feira de Santana - Ba, 2003. Disponível em: https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/4823. Acesso em: 23 nov. 2020.

A PRESENÇA FEMININA EM CARGOS DE LIDERANÇA: um estudo prospectivo em empresas Multinacionais de Cacau no município de Ilhéus-Bahia.

GT 6. Gênero e desigualdade: as diversas lutas

Caline de Jesus Almeida[1]
Alana Santana Santos[2]
Tatia Loren de Jesus Dantas[3]
Elisane Colavolpe de Brito Nery[4]
Elba Karla Silva Leão[5]

RESUMO

Atualmente as mulheres estão inseridas na sociedade e presente dentro das grandes organizações. Foi um longo processo de lutas e sofrimento para conseguir espaço no mercado de trabalho, entretanto, ainda precisam enfrentar adversidades para conseguir uma representação efetiva e crescimento profissional. Tendo em vista esses argumentos, o objetivo geral da pesquisa é: verificar o panorama da presença feminina em cargos de liderança sob a prospecção de empresas Multinacionais de Cacau no município de Ilhéus-Bahia. Especificamente: verificar os principais cargos ocupados por mulheres nas empresas em estudo no município de Ilhéus; levantar o percentual de mulheres em cargos de liderança nas empresas Multinacionais de Cacau em estudo; identificar os principais entraves para inclusão das mulheres em cargos de liderança e apresentar proposta de melhoria para inclusão das mulheres em cargos de liderança nas empresas estudadas. A metodologia da pesquisa ocorreu por meio de um estudo quali-quantitativo, descritivo, além da utilização da pesquisa bibliográfica para investigar a temática. Foram aplicados questionários semiestruturados com Gestoras das empresas estudadas. A partir da análise dos resultados, pode-se concluir que apesar das empresas afirmarem ter ações que fomentem a presença feminina nos cargos de liderança, elas não têm força de forma efetiva, evidenciando a falta da representatividade da mulher nos altos cargos e por isso se faz necessário implementar políticas mais concretas, ratificando a valorização da presença feminina nos cargos da alta cúpula.

Palavras-chave: Presença feminina, Cargos de liderança, Representação, Empresas.

---

[1] Graduação em Tecnólogo de Recursos Humanos, Faculdade Madre Thaís, Ilhéus, BA, e-mail: calinecardoso0 @gmail.com
[2] Graduação em Tecnólogo de Recursos Humanos, Faculdade Madre Thaís, Ilhéus, BA e-mail: alana.santana.santos-@outlook.com
[3] Graduação em Tecnólogo de Recursos Humanos, Faculdade Madre Thaís, Ilhéus, BA e-mail: nicollasdantas02@gmail.com
[4] Mestre em Cultura e Turismo (UESC), Especialista em Antropologia e Cultura Afro-Brasileira (UESB), Graduada em História (UESC), Docente Faculdade Madre Thaís, Ilhéus, BA, e-mail: elisanecolavolpe@hotmail.com
[5] Mestre em Cultura e Turismo (UESC), Graduada em Administração (UESC), Discente do Programa de Doutorado em Desenvolvimento e Meio Ambiente (UESC), Ilhéus, BA, e-mail: elbakarlaleao@yahoo.com.br

1. INTRODUÇÃO

Em séculos passados o papel da mulher na sociedade era apenas de ser esposa, mãe e dona do lar, não podendo ela exercer nenhuma outra função que fosse fora de casa, principalmente se fosse remunerada. Nesse contexto, apenas o homem estava em evidência, sendo ele o único provedor das necessidades do lar, isolando a mulher de desenvolver outros papeis na sociedade. Com o passar do tempo, as mulheres foram lutando e conquistando vários direitos, ganhando espaço na sociedade, e chegando nas grandes organizações. No entanto, ainda enfrentam problemas no ambiente corporativo, tendo que lutar cada vez mais para crescer profissionalmente.

As mulheres em 2021 têm muitos papeis na sociedade, quebrando os paradigmas que foram impostos pela sociedade machista ao longo das décadas. Foram muitas lutas e sofrimento para estarem onde estão hoje e conquistarem os diretos que tem, entretanto, no mundo organizacional é uma batalha que elas travam diariamente quando querem alcançar cargos de liderança, pois apesar das mulheres terem se qualificado e desenvolvido competências para atuar nesses cargos, ainda existe uma sub-representação delas nas diferentes posições nas organizações, sendo o homem o gênero, que de maneira geral, representa a alta cúpula.

Segundo Silva (2017), as mulheres desenvolvem competências que são características favoráveis aos líderes, e são tão eficientes quanto os homens para assumir postos estratégicos e que requerem responsabilidade dentro das organizações. Essa visão mostra o quanto a mulher é capaz de transformar qualquer espaço, mesmo exercendo a “dupla jornada”, a qual é umas das maiores justificativas para não atuarem em cargos altos, elas conseguem conciliar a vida profissional e pessoal de forma estratégica, atingindo e superando desafios.

Considerando as percepções sobre a referida temática, a presente pesquisa busca responder ao seguinte questionamento: Como se apresenta o panorama da presença feminina em cargos de liderança sob a prospecção de empresas Multinacionais de Cacau no município de Ilhéus-Bahia? Para responder a essa indagação o trabalho tem como objetivo geral Verificar o panorama da presença feminina em cargos de liderança sob a prospecção de empresas Multinacionais de Cacau no município de Ilhéus-Bahia e de forma específica: a) Levantar o perfil dos entrevistados das Empresas Multinacionais de Cacau b) Identificar os principais

entraves e políticas para o fortalecimento da presença feminina em cargos de liderança nas empresas Multinacionais de Cacau em estudo.

Assim, o presente estudo poderá proporcionar um conhecimento acerca da realidade vivida pelas mulheres nas organizações, suas lutas e conquistas até os dias atuais e as dificuldades que ainda enfrentam, bem como, apresentar uma proposta de melhoria, na tentativa de reverter o cenário atual, proporcionando as mulheres, uma maior e melhor representação em todos os cargos e níveis organizacionais, reforçando a importância da igualdade de gênero dentro das organizações.

2. DESENVOLVIMENTO

2.1 EVOLUÇÃO DOS DIREITOS FEMININOS

A história da luta feminina na sociedade é grande e materializa-se há alguns séculos. Oliveira (2019) afirma que a primeira conquista feminina se deu no Brasil no ano de 1827, com o surgimento da lei que permitia que as meninas frequentassem colégios e estudassem além da escola primaria, pois, esse direito era concedido apenas para os homens. Essa foi uma vitória significativa, garantindo igualdade entre homens e mulheres no âmbito educacional.

Alguns anos depois, mais precisamente em 1832 foi publicado o livro da autora Nisía Floresta, intitulado como “ Direitos das mulheres e injustiça dos homens”, que de acordo com Matuca (2017), foi a primeira educadora feminista no Brasil. Neste livro, ela destaca que a mulher é tão capaz quanto o homem de assumir cargos de liderança e qualquer outra função, denunciando o mito de superioridade do homem publicamente, além de caracterizar as mulheres como seres inteligentes e merecedoras de respeito.

Segundo Lima (2012), em 1852 é criado o primeiro jornal escrito por mulheres, direcionado ao público feminino. Neste período tiveram três mulheres redatoras, que encerraram o jornal no ano de 1855 por motivo da maior parte da população ser analfabeta, além do alto custo para confecção do jornal.

Oliveira (2019), aborda que em 19 de abril de 1879, por meio de um decreto de lei, as mulheres puderam cursar o ensino superior, assim como já acontecia com os homens. E mais uma vez a mulher conquista uma vitória no âmbito educacional, reafirmando o compromisso com a igualdade entre homens e mulheres.

No ano de 1919 acontece a Conferência do Conselho Feminino da OIT (Organização Internacional do Trabalho), onde foi aprovada uma resolução que os salários deveriam ser

iguais para trabalhos iguais, pois muito ocorria de mulheres ganharem menos que os homens, nos mesmos cargos, pelo simples fato de serem mulheres (MADRIGAL, 2017).

Os anos foram se passando e as mulheres vieram também a participar das decisões sociais, conquistando o direito ao voto no ano de 1932 e sendo regulamentado pelo Código Eleitoral em 1934. Esse direito se deu por conta dos homens que morriam nas guerras ou voltavam debilitados. Como a maior parte dos eleitores eram homens, a mulher começa a ser inserida por essa razão (SILVA,2017).

Em 1970 é percebido o valor do trabalho feminino, e a mulher passa ingressar no mercado de trabalho de maneira mais efetiva, tendo esse direito até os dias atuais (SCHNEIDER E SANTOS, 2018). E mesmo com essa conquista, o gênero feminino ainda
sofre com alguns preconceitos, e desigualdade no ambiente corporativo.

Nas organizações, a mulher passa a ser inserida em diversos setores, no entanto, algumas funções eram consideradas apenas para homens. Nesse contexto, as empresas passam a pensar no tema "gênero" e no ano de 1980, começa a incorporação de mulheres nas forças armadas, posto que anteriormente eram ocupados apenas pela figura masculina (DANTAS,2018).

Mesmo com as mulheres inseridas no mercado de trabalho, tendo vários direitos assegurados e sua independência financeira, ao longo da história não deixaram de sofrer violências físicas e psicológicas. Por conta das pressões sociais em combate à violência feminina, em 2006 foi criada uma lei de proteção as mulheres.

Luís Inácio Lula da Silva, sancionou projeto de lei de iniciativa do Executivo, da Câmara dos Deputados, de nº 37 de 2006, que entrou em vigor em 22/09/2006, nos termos do § 8º, do art. 226 da Constituição Federal do Brasil, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, designada Lei nº 11.340/2006 – Lei Maria da Penha, em deferência à mulher que lutou de forma pungente contra à impunidade e que passou a representar outras mulheres vítimas de violência doméstica no Brasil (OLIVEIRA 2011, p. 36).

E mais uma vez, a mulher consegue um direito e de forma compulsória, fazendo com que todas as formas de violência contra elas fossem repreendidas e punidas de forma justa, de modo a evidenciar que a mulher independente de qualquer coisa, não deve ser punida com atos que agridam seu físico ou psicológico.

A trajetória da mulher em busca de aquisição de direitos continuou viva e permanecem na sociedade atual. Mesmo com várias conquistas, as mulheres ainda acreditavam que poderiam

ir muito além. Com o passar do tempo, elas conquistam espaço no âmbito político. Conforme cita Corrêa (2019), as pioneiras na política brasileira foi conquistando os espaços e crescendo em escalas de cargos, tendo Joana Cacilda como primeira vereadora em 1928; Luiza Alzira Soriano Teixeira como primeira prefeita em 1928; Carlota Pereira de Queiroz como primeira deputada; Eunice Mafalda Berger Michilis, sendo a primeira a conquistar uma cadeira no senado; Lolanda Ferreira Lima como governadora; Ellen Gracie Northfleet como a primeira ministra do STF; e mais recente a primeira mulher a presidir o país, Dilma Rousseff.

Atualmente, graças as lutas feministas, as mulheres possuem direitos na sociedade e podem expressar suas opiniões sem medo, sem culpa e sem o julgamento do estigma de que a mulher é um sexo frágil. A mulher é forte, e graças a elas vários direitos conquistaram e continuam conquistando sucesso.

2.2 A MULHER NO MERCADO DE TRABALHO

A participação da mulher no mercado de trabalho se deu no início da I e II Guerra Mundial, já que os homens tiveram que ir para as batalhas e muitos deles não voltavam, e quando voltavam eram impossibilitados de trabalhar. Nesse contexto as mulheres se veem obrigadas a buscarem rendas e nesse sentido, conquistaram o direito ao emprego, mas não são reconhecidas financeiramente e nem valorizadas pelo seu trabalho. A desvalorização e preconceito começou desde os primórdios de sua história nas organizações e vem tendo avanços em passos lentos ao longo de sua trajetória.

No início da Revolução Industrial, a mão de obra feminina foi inserida de forma importante para as organizações, com objetivo de baratear os salários e pela maior facilidade de disciplinar esse novo grupo de operarias, trazendo definitivamente a mulher na produção (BAYLÃO,2014). As mulheres eram tratadas como seres inferiores, que ainda tinham o papel de servir em troca de recompensas financeiras, que não correspondiam ao seu dia a dia. Algumas leis foram criadas a favor das mulheres, para proteger seus diretos e mostrar seus deveres na sociedade, afirmando que mulher tem que ter direitos iguais ao de qualquer pessoa independente de gênero, no entanto, essas leis não são vistas na prática. Como adverte Probost (2014, p. 2): de acordo com o Artigo 113, inciso 1 da Constituição Federal, “todos são iguais perante a lei”. Mas será que a realidade é essa mesma? Desde o século XVII, quando o movimento feminista começou a adquirir características de ação política, as mulheres vem tentando realmente colocar em prática essa lei.

A lei existe para todos, mas está sendo esquecida por muitos, nos diversos, âmbitos, setores e seguimentos. É necessária uma reavaliação dos direitos igualitários e de respeito impostas na lei, fazendo-a cumprir de maneira justa e respeitosa, elevando a valorização da igualdade de entre homens e mulheres.

Atualmente as mulheres estão inseridas no mercado de trabalho de maneira mais efetiva, tendo uma quantia significativa nos diversos segmentos e setores. O gênero feminino desenvolveu e continua desenvolvendo competências para atuar em qualquer cargo dentro das empresas. Entretanto, elas ainda sofrem no ambiente corporativo no que tange a divisão sexual e ter a dupla jornada. Corroborando com essa informação Andrade (2016, p.26) afirma que muitas são as dificuldades enfrentadas pelas mulheres no mundo do trabalho. A primeira e mais comumente reconhecida decorre da divisão sexual do trabalho, que reserva às mulheres os afazeres domésticos e os cuidados com a família, sobrecarregando-as com a chamada “dupla jornada”.

2.3 LIDERANÇA E GÊNERO

De modo histórico a mulher enfrenta à muito tempo dificuldades e preconceitos no âmbito social, bem como no mercado de trabalho em relação ao gênero, principalmente quando se diz a respeito à inclusão da mulher no mercado de trabalho, onde passou a ser questionada da sua posição, do seu papel, sua identidade e a sua suposta fragilidade e a marcar presença nas organizações por meio da conquista de alguns espaços que anteriormente pertenciam exclusivamente aos homens (KANAN, 2010).

Para entender mais como se dá nos dias atuais o processo de diferenciação de gênero nos ambientes organizacionais em cargos de liderança é fundamental voltar no tempo, quando inicialmente a mulher passa a ter o papel social no país. Pode-se dizer que este primeiro momento foi na colonização do país, quando a mulher estava contextualizada dentro de uma cultura patriarcal, onde o pai de família era quem dominava a economia, filhos, escravos e a mulher. Esse domínio do homem sobre a mulher tornou-a frágil e indefesa por muito tempo, sendo a sua vida restrita á casa, e ao lar (NETO et al, 2015).

Apenas a partir do século XlX, no período da industrialização, que as mulheres passaram a se inserir no mercado de trabalho devido a grande demanda de mão de obra. Fazendo com que a educação de meninos e meninas se intensificassem trazendo para dentro das escolas outras

disciplinas que colaborariam para o melhor desenvolvimento, deste período a mulher passa a ser vista com novos aspectos. Seu perfil muda tornando-a um ser em construção, em busca de realização e desenvolvimento de suas potencialidades (LESKINEN, 2004).

Porém as diferenças de igualdades ainda existiam em relação aos homens e mulheres onde ainda se encontravam bastante aparentes, no que se diz respeito a educação. As mulheres, por exemplo, não podiam frequentar uma faculdade, isso era um direito apenas garantido pelo sexo masculino. Com o crescimento do espaço no mercado de trabalho e com o aumento significativo da mão de obra pelas mulheres, as mesmas a partir do século XX passaram a ter perspectivas maiores, pois o que antes era apenas sair de um ambiente privado para conquistar um ambiente público, agora significava assumir novos cargos e espaços, assim como chegar às níveis de liderança dentro das organizações (ANDRADE e BARBOSA, 2015).

Essa forma de pensar acaba impactando diretamente nos cargos dentro da organização, principalmente em referência aos cargos de liderança, cujo perfil ainda é muito associado ao sexo masculino. Segundo Antunes e Santos (2012), as organizações reproduzem as estruturas de gêneros conforme são ordenadas na sociedade, ou seja, com denominação masculina.

No entanto, apesar da masculinidade ainda ter uma relação significante com o surgimento do líder, uma possível relação entre o surgimento de líderes indica que a existência de características femininas em equilíbrio com as masculinas também pode ser importante na percepção da liderança e, consequentemente, para o aumento de mulheres a postos de comando nas organizações em igualdade com os homens (PARK, 1997).

2.4 IGUALDADE DE GÊNERO NAS EMPRESAS

Apesar das mulheres terem conquistado espaços significativos no mercado de trabalho, os homens ainda predominam os postos dentro das organizações, deixando em evidência o desequilíbrio da igualdade dentro das empresas. Essas conquistas decorreram de movimentos históricos pela conquista de liberdade e direito em seu espaço na sociedade.

Para Teixeira (2008) "a mulher tem cada vez mais adiado projetos pessoais como a maternidade", isso significa que para estar em posições de poder dentro das organizações, algumas empresas optem por mulheres que não planejam uma vida pessoal com filhos e família. Isso acontece porque as organizações veem a vida particular e pessoal dessas mulheres como um empecilho para a execução de seus trabalhos dentro da empresa.

Inúmeras empresas se privam de contratá-las anulando suas habilidades e competências até mesmo por questões biológicas do sexo feminino, alegando que a gravidez, cólicas menstruais, afazeres domiciliares entre outros fatores, cheguem a interferir seus desempenhos como profissionais.

As mulheres vêm cada vez mais se aprimorando para alcançar os mesmos níveis hierárquicos que os homens no mercado de trabalho. Para Murardo (1992), "uma verdadeira revolução as mulheres invadem o mundo de trabalho masculino, e, tecnicamente, acabam com a separação entre o mundo privado e o público".

Nessa perspectiva torna-se imprescindível que as empresas desenvolvam estratégias para a promoção da igualdade de gênero, é preciso se envolver com esse tipo de causa para que esse quadro seja mudado para a melhoria da diversidade e inclusão das mulheres nos papéis de liderança das organizações.

Empresas que estão abertas a novas mudanças, propõem inclusão de ambas as partes, incluindo a mulher, as tirando da posição de minoria e as colocando em lugares de poder, onde elas possam opinar, idealizar, e agregar valores em seus cargos e posições tanto quanto o seu colega de trabalho do sexo oposto.

Isso traz consequências positivas para a empresa, satisfação pessoal e profissional para essas mulheres, dando um campo de visão interno e externo para todas as pessoas verem o tamanho da importância da diversidade e como existe um ambiente e posições para cada um, de uma maneira em que homens e mulheres não precisem competir por espaços que seus valores sejam definidos por suas competências, suas habilidades, seus poderes criativos e a forma em que desempenham suas funções, para que assim o gênero não seja classificado como algo importante para grandes cargos dentro das organizações.

2.5 METODOLOGIA

2.5.1 Área de Estudo e Fonte dos Dados

A pesquisa foi realizada no Município de Ilhéus, situada na região Sul da Bahia. Com uma população estimada em 159.923 mil habitantes segundo dados do (IBGE, 2020) e teve como objeto de investigação três empresas do mesmo segmento.

Dentro do respectivo segmento do ramo Multinacional de Cacau, as empresas estudadas estão no ranking das 100 maiores empresas de chocolate na Bahia (ECODATA, 2021). Com serviços alimentícios a empresa A e B tem como sua atividade econômica principal a fabricação

de produtos derivados do cacau e do chocolate e a empresa C tem como sua atividade principal, o comercio atacadista de cacau. As três empresas têm filiais espalhadas por todo território nacional (COMSULTAS PLUS, 2016).

2.5.2 Características da Pesquisa e Levantamento de Dados

Quanto aos objetivos essa pesquisa é classificada como exploratória, onde envolve levantamentos e questionários para chegar ao problema e desenvolver uma solução. Segundo Andrade (2001), a pesquisa exploratória é realizada para aprimorar ideias, busca informações sobre determinado assunto, ou até mesmo descobrir algum problema de pesquisa.

Foram adotados os procedimentos bibliográficos, de acordo com Lakatos e Marconi, (2001) a pesquisa bibliográfica, considerada uma fonte de coleta de dados secundária, pode ser definida como: contribuições culturais ou científicas realizadas no passado sobre um determinado assunto, tema ou problema que possa ser estudado. Para Lakatos e Marconi (2001, p. 183), a pesquisa bibliográfica abrange toda bibliografia já tornada pública em relação ao tema estudado, desde publicações avulsas, boletins, jornais, revistas, livros, pesquisas, monografias, teses, materiais cartográficos entre outros e sua finalidade é colocar o pesquisador em contato direto com tudo o que foi escrito, dito ou filmado sobre determinado assunto.

Para a coleta de dados foi elaborado um questionário para três gestoras das referidas empresas e aplicados através da plataforma Google Docs onde possibilitou buscar dados sobre a liderança feminina em cargos de gestão no municio de Ilhéus no âmbito de empresas de cacau. Os cargos ocupados delegam as gestoras o acesso às informações necessárias ao desenvolvimento da pesquisa.

Na presente pesquisa as Empresas investigadas foram classificadas como Empresas A, B e C (ver Quadro 1) a fim de direcionar e evidenciar com melhor precisão os dados e resultados comparativos entre as mesmas.

Quadro 1 – Classificação das empresas

Empresa produtora de cacau 1	Empresa A
Empresa produtora de cacau 2	Empresa B
Empresa atacadista de cacau 3	Empresa C

Fonte: Elaborado pelos autores, 2021.

2.5.3 Procedimentos de Análise

Após a coleta de dados por meio de questionários, as informações foram tabuladas e convertidas em gráficos para se obter uma melhor visão em relação ao que foi coletado do conteúdo abordado, nesta perspectiva a presente pesquisa utiliza-se de análises qualitativas e quantitativas para conseguir alcançar seus resultados.

A pesquisa qualitativa trabalha com o universo dos significados, dos motivos, das aspirações, dos valores e das atitudes, ou seja, um conjunto de fenômenos humanos que faz parte da realidade social, pois o ser humano se distingue não só por agir, mas por pensar sobre o que faz e por interpretar suas ações dentro da realidade vivida. Já a pesquisa quantitativa trabalha com estatísticas, criando modelos abstratos e descrevendo fenômenos que produzem regularidades (DESLANDES, 2009).

Tais tipos de análises foram aplicados nesse projeto com o objetivo de qualificar e quantificar os dados obtidos por questionários que foram aplicados às gestoras de suas respectivas empresas, com o intuito de identificar como as multinacionais de cacau no municio de Ilhéus-BA se colocam a entender e promover o papel da mulher em liderança em suas respectivas áreas dentro da organização.

2.6 RESULTADOS E DISCUSSÃO

2.6.1 Perfil dos Entrevistados

A partir da análise dos dados da pesquisa pode-se verificar que das características avaliadas sobre os entrevistados predominam o gênero feminino, as três entrevistadas possuem a formação acadêmica com pós-graduação. Quanto ao tempo em que trabalham nas Empresa A e B tem um tempo maior de 16 anos de trabalho na organização e ambas exercem a função de Gestoras de Recursos Humanos, já a empresa C ela tem sua trajetória na empresa de 6 á 10 anos e exerce a função de engenheira na organização.

Os dados apresentados sobre o perfil das entrevistadas evidenciam que as mulheres tem a total capacidade de exercer cargos de Gestão e também de Engenharia, cargos esses que em tempos passados eram considerados apenas para o sexo masculino. O tempo que as entrevistadas tem nas organizações estudadas, demostram o quanto elas são competentes e enfatiza que são capazes de quebrar os paradigmas impostos pelas sociedades desde os

primórdios, e que seus perfis podem atender as exigências do mercado, sendo mulheres, mostrando cada vez mais que elas podem se desenvolver e chegar a cargos de liderança.

Como apresentado na tabela 1 o cenário entre homens e mulheres nas organizações, define que, os homens ainda possuem a alta cúpula permanente na organização. Na empresa A, a quantidade de mulheres corresponde de 101 a 200, enquanto os homens representam mais de 400 das pessoas na organização. Na empresa B, os homens representam a maior quantidade dos colaboradores, contendo de 201 a 300, já as mulheres são sub-representadas, abrangendo menos de 50 em seu quadro funcional. A empresa C engloba de 302 a 400 homens, enquanto que as mulheres configuram de 50 a 100 de suas colaboradoras.

Tabela 1 – Número de Homens e Mulheres nas organizações

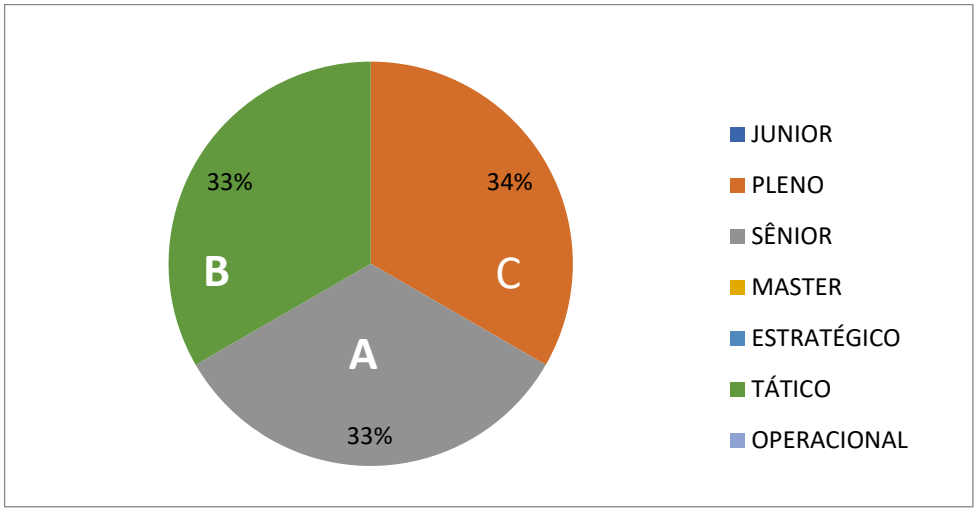
Variável / **Respostas**	**EMPRESA A**	**EMPRESA B**	**EMPRESA C**
MENOS DE 50		**MULHERES** ✓	
DE 50 Á 100			**MULHERES** ✓
DE 101 A 200	**MULHERES** ✓		
DE 201 A 300		**HOMENS** ✓	
DE 301 A 400			**HOMENS** ✓
MAIS DE 400	**HOMENS** ✓		

Fonte: Dados da pesquisa, 2021.

Como apresentado na Tabela acima, os homens ainda permanecem com o cenário maior existente nas organizações, apesar das mulheres apresentarem várias características predominantes que favorecem o universo corporativo para uma melhor lucratividade, alguns fatores históricos e culturais ainda impedem que elas cheguem com mais rapidez no topo das empresas como, por exemplo, a maternidade, porém mesmo diante desse cenário não muito promissor aos poucos as mulheres vêm conseguindo se destacar e conseguindo avanços no mercado e ocupando espaços de cargos mais altos em uma organização.

Como observado na Figura 2, a empresa A possui as maiores porcentagens de mulheres em níveis seniores com a maior representatividade das mulheres no cargo de analista. A empresa B tem a maior porcentagem no nível tático com a maior representatividade no nível analista e a empresa C apresenta a maior porcentagem no nível pleno, sendo que a maior taxa que representa a empresa é das áreas técnicas.

Figura 2 - Classificação quanto aos cargos ocupados



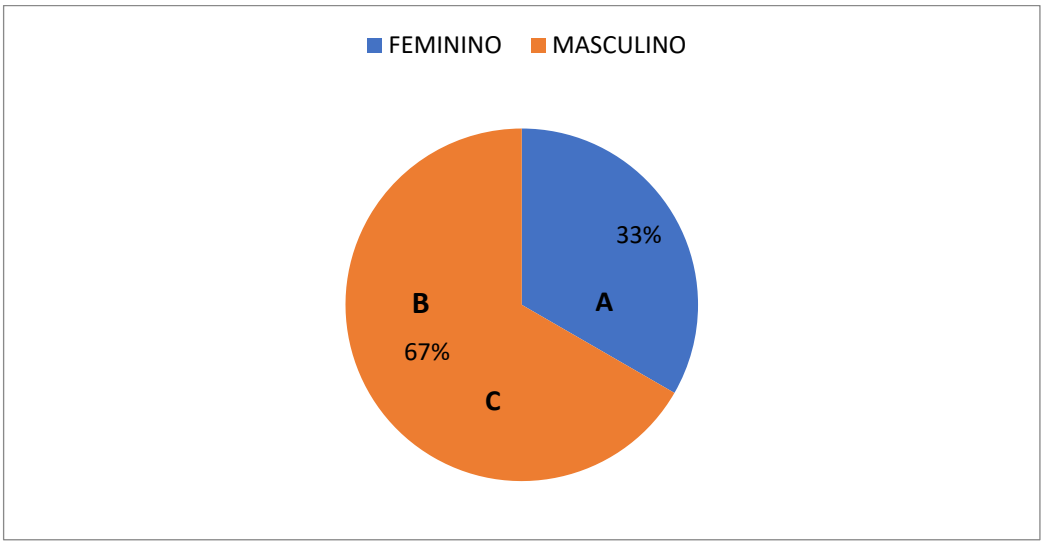
Fonte: Dados da pesquisa 2021

O cenário apresentado demostra que existem sim mulheres em cargos de liderança, no entanto, a maior parte se encontra em cargos abaixo de níveis considerados como representativos na alta hierarquia. Segundo Franciscani (2010), a mulher quando começou a trabalhar fora de casa ganhava muito menos que os homens, embora, na maioria das vezes, realizassem o mesmo trabalho. Situação que vem melhorando ao passar dos anos.

Mesmo com o crescimento gradual das mulheres no ambiente corporativo, desenvolvendo atividades que até pouco tempo só eram exercidas pelos homens, ainda falta um largo espaço para se ter a equiparação justa em relação aos níveis que são representados em sua maioria em cargos de analistas e áreas técnicas.

Como apresentado na Figura 3, o sexo que representa o corpo da alta cúpula nas empresas B e C configuram 67% do gênero masculino, enquanto a empresa A representa um percentual de 33% para o gênero feminino, índice que aponta uma sub-representação das mulheres em comparação com os homens.

Figura 3 - Sexo onde representa o corpo da alta cúpula



Fonte: Dados da pesquisa, 2021.

Os dados apresentados evidenciam uma dura realidade, onde as mulheres, apesar de terem conquistado espaço nas organizações, e alcançado uma quantia significativa em cargos de liderança, ainda não é suficiente para se equiparar aos homens que estão a frente no que tange a representação da alta cúpula. De acordo com Leone (2017), as mulheres permanecem sendo as principais responsáveis pelo trabalho doméstico; dedicam, em média 22 horas semanais, para pouco mais de 10 horas por parte dos homens. São á maioria no setor de serviços de menor qualificação, recebendo, portanto, as menores remunerações.

Nesse cenário, nota-se que os homens predominam a organização bem como nos cargos de alta cúpula, evidenciando o desequilíbrio em larga escala em relação ao gênero. Mais uma vez é demostrado a desvalorização das mulheres em cargos de liderança, não havendo uma equiparação justa em cargos altos. Dessa maneira, se faz necessário um planejamento que coloque as mulheres de forma mais acentuada nos cargos de líderes.

No que concerne aos cargos de liderança existentes nas empresas estudadas, na empresa A existem os cargos de Diretor, Gerente, Coordenador, Supervisor, Analista, Encarregado e Líder. A empresa B possui todos os cargos apresentados: Líder, Encarregado, Analista, Gerente, Diretor, CEO, Supervisor e Coordenador. E a empresa C possui apenas os cargos de Gerente, Supervisor e Analista.

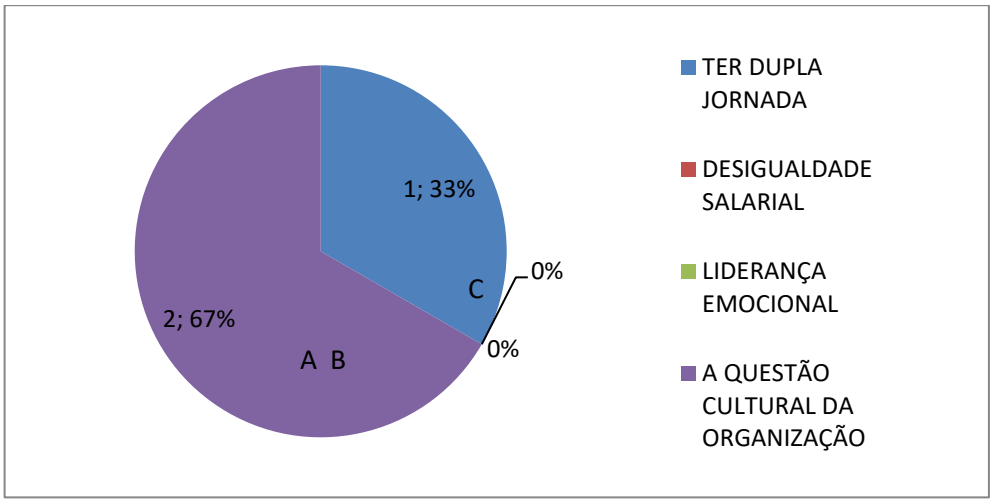
Os dados apresentados acima revelam que apesar das mulheres estarem ocupando os seus espaços dentro das organizações, percebe-se ainda a pouca diversidade de cargos no qual elas estão inseridas. Isto ocorre por diversos fatores, mas, em evidência podemos citar o fato do bloqueio da sociedade e a resistência para fazer com que elas ocupem vários níveis de cargos

dentro de uma organização. Em algumas empresas diversificadas é plausível as oportunidades que são ofertadas ao sexo feminino, porém em grande maioria, outras deixam a desejar, mas apesar desses entraves é preciso aprender que a cultura de uma boa organização tem a necessidade de promover esses perfis tão promissores.

2.6.2 Principais Entraves e Políticas para o Fortalecimento da Presença Feminina em Cargos de Liderança

Como observado na Figura 4, é possível perceber quais os entraves que as empresas estudadas veem como empecilho para que as mulheres cheguem aos cargos de liderança. As empresas A e B consideram a questão da cultura organizacional como um entrave e a empresa C considera a questão de a mulher ter dupla jornada.

Figura 4 - Entraves para liderança feminina



Fonte: Dados da pesquisa 2021

Para Chiavenato (2005) a liderança é definida como uma influência interpessoal exercida em uma dada situação e dirigida pelo processo de comunicação humana para a consecução de um ou mais objetivos específicos.

Como observado na Tabela 2 é possível perceber quais as habilidades as mulheres precisam ter para chegarem a cargos de liderança. De acordo com as respostas obtidas, a Empresa A considera como habilidades necessárias: estabelecer relacionamentos interpessoais, realização e agilidade em tarefas, superação de adversidades e poder de comunicação. As Empresas B e C também consideram as mesmas habilidades, com exceção do poder de comunicação.

Tabela 2 - Habilidade necessária da classe feminina na gestão

Respostas / Segmentos	Habilidades de estabelecer relacionamentos interpessoais.	Realização e agilidade em tarefas	Superações de adversidades	Poder de comunicação
EMPRESA A	✓	✓	✓	✓
EMPRESA B	✓	✓	✓	
EMPRESA C	✓	✓	✓	

Fonte: Dados da pesquisa, 2021.

Conforme a Tabela 2 referentes às habilidades que embalam o estabelecimento de relacionamentos interpessoais, realização e agilidade em tarefas, foram pontuadas de forma expressiva pelas gestoras, a participação da mulher no mercado de trabalho sendo incipiente, mediante ao preparo que a gestão feminina vem possuindo e aprimorando. Os avanços pela igualdade de gênero ainda continuam devagar, mas aos poucos ver mulheres ocupando cargos de liderança vem se tornando mais comum.

A mulher tem maior identificação ao estabelecer e gerenciar relacionamentos interpessoais, historicamente, elas tiveram que impor sua liderança por base em suas competências em coordenar as relações, diferente do homem, que geneticamente atende ao seu instinto de impor liderança pela força ou coerção.

De acordo com a Tabela 3, existem algumas políticas e ações que as empresas estudadas fazem voltadas para as mulheres. A empresa A estabelece 11% dos programas especiais para contratação de mulheres e 23% realizam programas de capacitação profissional que visem melhorar a qualificação de mulheres para assumir postos não tradicionalmente ocupados por mulheres e/ou posto de nível hierárquico. A empresa B estabelece 22% para metas e programas para redução das desigualdades salariais entre mulheres e homens na empresa e 22% adotam medidas de conciliação entre trabalho, família e vida pessoa. E a empresa C estabelece 23% para programas de capacitação profissional que visem melhorar a qualificação de mulheres para assumir postos não tradicionalmente ocupados por mulheres

e/ou posto de nível hierárquico; 11% criam metas para ampliar a presença das mulheres em cargos de direção e gerência e 22% adotam medidas de conciliação entre trabalho, família e vida pessoal.

Tabela 3 - Políticas voltadas para as mulheres

VARIAVEIS	COMO É TRATADA NAS ORGANIZAÇÕES
Estabelece programas especiais para contratação de mulheres	11% para empresa A
Estabelece programas de capacitação profissional que visem melhorar a qualificação de mulheres para assumir postos não tradicionalmente ocupados por mulheres e/ou posto de nível hierárquico	23% para empresa A e C
Estabelece metas e programas para redução das desigualdades salariais entre mulheres e homens na empresa	22% para empresa B e C
Estabelece metas para ampliar a presença das mulheres em cargos de direção e gerência	11% para empresa C
Adota medidas de conciliação entre trabalho, família e vida pessoal.	22% para empresa B e C
Não possui políticas e/ou ações afirmativas voltadas para as mulheres.	Todas as empresas da pesquisa possuem alguma medida de politicas para que as mulheres sejam inseridas.

Fonte: Dados da pesquisa 2021

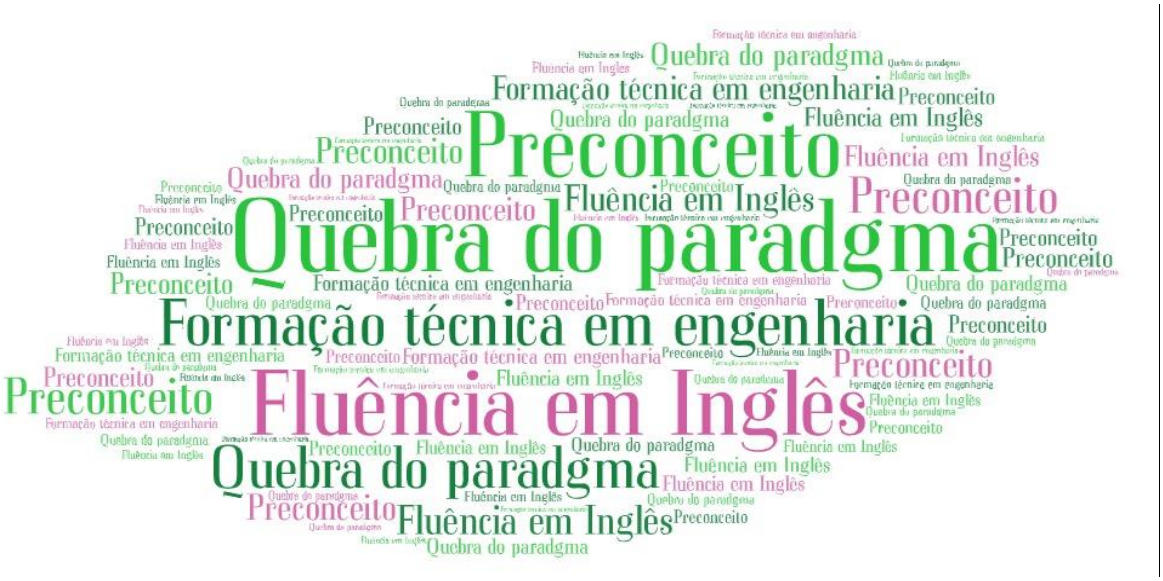
Com base no exposto é importante enfatizar que todas as empresas estudadas nesta pesquisa desenvolvem políticas para inserção das mulheres no mercado de trabalho, bem como incentiva sua capacitação para seu crescimento profissional. Entretanto ainda não se ver um resultado efetivo dessas ações, pois ainda existem muitas mulheres abaixo de cargos de liderança, estando elas presente apenas em cargos de analista e áreas técnicas.

Nesse contexto percebe-se que as ações precisam de alguma forma ser fomentadas e praticadas para que se venha ter um resultado efetivo, pois o gênero feminino tem muitas habilidades e competências, que se trabalhada da forma correta, poderá alavancar os resultados organizacionais, efetivando o objetivo de se ter políticas voltadas para as mulheres.

Para Schneider (2018) as mulheres possuem muitas habilidades que as pessoas vão descobrindo durante um processo de crescimento. Elas possuem laço de sensibilidade, empatia e um olhar cuidadoso com o próximo. Elas possuem um perfil de líder, usam dos atributos para uma boa liderança, de uma forma mais participativa, generosa e harmoniosa.

Como observado na Figura 5, às mulheres enfrentam inúmeros desafios em cargos de liderança. A empresa A destaca a formação técnica em engenharia e fluência no inglês como um dos desafios enfrentados pela liderança feminina. A empresa B enfatiza a quebra do paradigma, colocando a mulher como menos competente, mais frágil e menos focada. E a empresa C salienta a questão do preconceito que acredita está ligada ao viés inconsciente, fazendo a mulher ter que lutar muito mais para mostrar sua capacidade de gerir e realizar o direcionamento de diretrizes voltadas para a gestão da equipe.

Figura 5 - Desafios enfrentados por uma Liderança feminina na organização.



Fonte: Dados da pesquisa, 2021.

Os dados acima mostram que são inúmeros os desafios enfrentados pela mulher ao assumir um cargo de liderança e o quanto mesmo ela tendo buscado qualificações para se aperfeiçoar em sua profissão, ainda existem muitas dificuldades. O preconceito é um entrave bastante presente no que diz respeito à mulher e o seu poder, a sua capacidade de transformar qualquer lugar, inclusive as organizações.

O medo e o olhar de julgamento que parte da sociedade deixa sempre em evidência as dúvidas, falta de apostas e credibilidade existentes no mundo para essas mulheres, com o intuito sempre de impor que elas não são capazes o suficiente de estarem no controle de suas vidas realizando as tarefas e sendo as profissionais que elas desejam ser.

As quebras dos paradigmas da incapacidade é uma luta árdua e contínua, todos os dias elas precisam mostrar o seu valor e ser melhor no que faz não se abalando com as dificuldades,

mas se aperfeiçoando e buscando capacitações para mostrar que acima de qualquer gênero, é preciso existir respeito, porque esse independe de gênero algum.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Através desta pesquisa foi verificado o panorama da presença feminina nos cargos de liderança em empresas no município de Ilhéus. Confirmou-se, com o perfil das entrevistas, que mulheres têm capacidade de exercer cargos de gestão e também engenharia, cargos que em tempos passados eram considerados apenas para o sexo masculino. Apesar das mulheres apresentarem várias características predominantes e necessárias aos altos cargos, os homens ainda apresentam alta cúpula nos cargos de liderança.

Os dados apontaram que as mulheres enfrentam inúmeros desafios como o preconceito, discriminação, quebra de paradigma da incapacidade, falta do domínio da língua inglesa, uma luta árdua e contínua, todos os dias elas precisam mostrar seu valor e ser boa no que faz não se abalando com as dificuldades e conquistando seu espaço.

Constatou-se que as mulheres em exercícios de sua liderança enfrentam diversos obstáculos e que estas dificuldades ainda existem, mas em contrapartida as mulheres estão ganhando espaço no mercado e mais que isso, estão se concentrando em posições de liderança nas empresas. As pesquisas apontam que ainda existem limitações dento das organizações, ou seja, desigualdades relacionadas ao gênero masculino e feminino, quando se fala em liderar, pois, elas ainda estão sub-representadas nos cargos mais elevados, a falta de políticas e ações que incentivem e capacitem as mulheres nos altos cargos da hierarquia organizacional.

De modo geral, ainda existe um longo caminho a percorrer, mais que aos poucos as mulheres estão se posicionando e apresentando seus diferenciais. Elas transformaram-se em representantes importantes na economia atual e apresentam resultados significativos nos mais diversos e diferentes cenários, como empresarial, governamental e político na sua atuação.

Diante das problemáticas encontradas nessa pesquisa, surge a necessidade de ações que promovam a prática da igualdade de gênero, e, inclusão das mulheres nos postos sociais dentro das organizações, uma vez que essas ações sejam praticadas a visibilidade da mulher aumentará e fará com que outras colaboradoras se sintam inspiradas em suas gestoras e líderes a seguirem o mesmo caminho, evidenciando assim às grandes, pequenas e médias empresas o poder da mulher e suas contribuições para que a organização chegue aos caminhos mais elevados do sucesso.

REFERÊNCIAS BIBLIOGÁFICAS

ANDRADE, Tânia. **Mulheres no mercado de trabalho**: onde nasce a desigualdade? Brasília: Câmara dos Deputados, 2016.

BAYLÃO, Silva.L.A. **A inserção da mulher no mercado de trabalho brasileiro.** Disponível em: https://www.aedb.br/seget/arquivos/artigos14/20320175.pdf

CHIAVENATO, Idalberto. **Gerenciando com as pessoas:** transformando o executivo em um excelente gestor de pessoas. Rio de Janeiro:Elsevier, 2005

CONSULTA PLUS, **Lista De Empresas Em Ilhéus.** Disponível em: https://consultas.plus/lista-de-empresas/bahia/ilheus/. Acesso em maio de 2021.

CORRÊA, Jean. **As pioneiras que abriram caminho para as mulheres na politica brasileira.** Disponível em: https://exame.com/brasil/as-pioneiras-que-abriram-o-caminho-para-as-mulheres-na-politica-brasileira/

DANTAS, Medeiros. R.S. **Mulheres e forças aramadas**: uma analise da participação feminina nas forças armadas Brasileiras. Disponível em: https://repositorio.ufpb.br/jspui/bitstream/123456789/13920/1/SRMD25.03.2019.pdf

DESLANDES, Suely Ferreira et. Al. **Pesquisa social:** teoria, métodos e criatividade. Petrópolis, R.J: Vozes, 2009

ECONODATA, **Ranking Das 100 Maiores Empresas De Chocolate Na Bahia.** Disponível em: https://www.econodata.com.br/guia-empresas/maiores-empresas-INDUSTRIA-ALIMENTOS-CHOCOLATE/BAHIA > acesso em maio de 2021.

FRANCISCANI, Jane.S. **A mulher no mercado de trabalho e a luta pela valorização.** São Paulo: Fema, 2010.

HRYNIEWICZ, Costa.G.L. **Mulheres em posição de liderança**: obstáculos e expectativas de gênero em cargos gerenciais. Disponível em: https://www.scielo.br/pdf/cebape/v16n3/1679-3951-cebape-16-03-331.pdf

IBGE. (15 de novembro de 2020). Fonte: **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística:** https://www.ibge.gov.br/

LEONE, Eugenia. T. **Mulheres: mundo do trabalho e autonomia econômica**. São Paulo: Cesit, 2017.

LAKATOS, Maria; MARCONI, Andrade. **Fundamentos da metodologia cientifica**. São Paulo: Atlas S.A, 2003.

METZ, Silva.E. **Gestão feminina**: a presença das mulheres na liderança de empresas. Disponível em: file:///C:/Users/Alana/Downloads/667-Texto%20do%20artigo-3496-1-10-20150630.pdf

MINAYO, Maria; GOMES, Suely. **Pesquisa social: Teoria, métodos e criatividade.** Rio de Janeiro. Editora: Vozes, 2009.

MATUOKA, Ingrid. **A primeira educadora feminista do Brasil**. Disponível em: https://educacaointegral.org.br/reportagens/nisia-floresta/#:~:text=Em%2012%20de%20outubro%20de,considerada%20a%20primeira%20feminista%20brasileira.

MADRIGAL, Gabriel.A. **Perspectiva histórica dos Direitos da Mulher e a igualdade entre gêneros no Brasil.** Disponível em: https://alexismadrigal.jusbrasil.com.br/artigos/454961837/perspectiva-historica-dos-direitos-da-mulher-e-a-igualdade-entre-generos-no-brasil

NETO, Antonio C; CURSINO,Adélia M. **O estilo de gestão da mulher executiva brasileira: o feminino no masculino ou masculino no feminino?** Atlas, 2015 p.137-134.

OLIVEIRA, Amanda; OTTO, Isabella. **A linha do tempo do feminismo no Brasil de 1927 a 2019**. Disponível em: https://capricho.abril.com.br/comportamento/a-linha-do-tempo-do-feminismo-no-brasil-de-1827-a-2019/#:~:text=1827%3A%20Meninas%20s%C3%A3o%20liberadas%20para,estudassem%20al%C3%A9m%20da%20escola%20prim%C3%A1ria.

OLIVEIRA, Tanuza. **Crime de importunação sexual foi conquista importante.** Disponível em: https://jlpolitica.com.br/colunas/politica-mulher/posts/crime-de-importunacao-sexual-foi-conquista-importante

PROBST, Renata.E. **A evolução da mulher no mercado de trabalho**. Disponível em: https://www.mobilizadores.org.br/wpcontent/uploads/2014/05/artigo_jan_gen_a_evolucao_da_mulher_no_mercado_de_trabalho.pdf

SILVA,Borges; LIZETE, Berra. **Desafios das mulheres em cargos de liderança.** Revista Destaques Acadêmico, Lajeado 2018.

SCHNEIDER, Leila; SANTOS, Diego. **Liderança feminina**: os desafios da mulher na liderança de organizações. disponível em: http://tcconline.fag.edu.br:8080/app/webroot/files/trabalhos/20181012-184717.pdf

OS LIMITES DA EDUCAÇÃO FINANCEIRA SOB A PERSPECTIVA DA ECONOMIA COMPORTAMENTAL

GT 7. O pensamento econômico em tempos de crise

Marianna de Farias Diniz [1]
Elson Cedro Mira [2]

RESUMO

A educação financeira vem ganhando espaço nos debates contemporâneos. Seus princípios afirmam que o indivíduo com pleno conhecimento financeiro tem capacidade de utilizar informações para decidir de maneira ótima. A ortodoxia econômica buscou analisar o comportamento dos indivíduos sob uma perspectiva de racionalidade maximizadora. Contrariando tal perspectiva, autores da Economia Comportamental desenvolveram estudos, considerando, fatores cognitivos. A partir desse debate, o presente trabalho tem por objetivo analisar as limitações do homem racional e da educação financeira no processo de tomada de decisões econômicas, demonstrando, através da economia comportamental, como fatores psicológicos constrangem resultados da educação financeira nas decisões de consumo. Desenvolvida no plano teórico, a pesquisa utiliza do método bibliográfico. Concluiu-se pela insuficiência da educação financeira como garantia à racionalidade nas decisões de consumo, pois os seres humanos são influenciados por fatores limitadores de ordem psicológicas, culminando em decisões não racionais, por vezes, mesmo sujeitos à educação financeira.

Palavras-chave: Educação Financeira. Racionalidade Econômica. Economia Comportamental.

1. INTRODUÇÃO

O debate sobre a tomada de decisão é recorrente em muitas ciências. Além de Economistas, Administradores, Psicólogos e Sociólogos são exemplos de estudiosos dedicados a essa análise. O interesse plural sobre o tema justifica-se por sua complexidade e transversalidade, sendo um fator de análise crucial para entender o comportamento do agente econômico frente a situações de escolha. É a partir dela que o indivíduo delibera como alocar a sua renda na obtenção de bens e serviços, análise crucial à Ciência Econômica.

Considerando a classificação padrão da História do Pensamento Econômico, as escolas Marginalista e Neoclássica, conformadoras do *mainstream*, entendem os tomadores de decisão como agentes otimizadores, racionais e independentes. Assim, questões ligadas a outros

[1] Economista (UESC). E-mail: mfdiniz.ecn@uesc.br
[2] Economista (UESC). Doutor em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA/UFRRJ). Professor Titular do Departamento de Economia da Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC). E-mail: elson@uesc.br

fatores são exógenas à análise. No bojo de tais discussões, a educação financeira tem sido considerada pelo mainstream como determinante para decisões econômicas "ótimas", ao utilizar todas as informações disponíveis de forma racional e maximizadora.

De outro lado, a Economia Comportamental analisa o assunto com foco nos elementos de ordem psicológica, conformando-se como uma alternativa à "Economia Convencional". É o caso de pesquisas realizadas por autores como Daniel Kahneman e Amos Tvesky para quem o agente econômico é, antes, um ser humano, e, assim, movido por emoções, culminando em decisões impulsivas que nem sempre geram os maiores benefícios – se o geram.

O presente artigo imerge nesse debate "educação financeira-racionalidade maximizadora X fatores psicológicos-possibilidade de decisões não racionais". O problema da pesquisa é desenvolver um debate entre as teorias ortodoxa e comportamental, para entender quais os limites psicológicos da educação financeira nas decisões econômicas de consumo.

Busca contribuir ao debate, especialmente no tocante às alternativas ao paradigma dominante na Ciência Econômica, refletindo sobre como os indivíduos agem diante de uma situação de escolha econômica.

O objetivo do trabalho é analisar as limitações do homem racional e da educação financeira no processo de tomada de decisões econômicas, demonstrando, através da economia comportamental, como fatores psicológicos constrangem resultados da educação financeira nas decisões de consumo.

O método de pesquisa utilizado no estudo é o bibliográfico, ou seja, baseado em investigação de material teórico sobre o assunto de interesse. Segundo Gerhardt e Silveira (2009), esse tipo de pesquisa é feita a partir da análise de referências já publicadas, de forma escrita ou eletrônica, mediante livros, artigos científicos, preocupando-se com o aprofundamento da compreensão sobre um grupo social. Tal método possibilita a busca por referências que contribuem para o assunto pesquisado, promovendo um contato direto do pesquisador com o que foi escrito sobre o assunto, a fim de colaborar com sua análise.

O trabalho está dividido em outras duas seções, além da 1. Introdução e de 4. Considerações Finais. A seção 2. apresenta o conceito prevalecente da racionalidade na ciência econômica e como os neoclássicos a definem, bem como os pontos basilares da Educação Financeira e seu papel na condução e na forma que os indivíduos direcionam suas escolhas. A seção 3. aborda o surgimento da Economia Comportamental e informações sobre como seus principais teóricos analisam a influência dos fatores psicológicos nas decisões econômicas de consumo.

2. AS IDEIAS PREVALECENTES DA RACIONALIDADE NA ECONOMIA E A EDUCAÇÃO FINANCEIRA

A ciência, segundo Kuhn (1997), é a relação entre dados, teorias e paradigmas. Referência ao conceito de "Paradigmas Científicos", esse autor caracteriza-os como acontecimentos científicos que fornecem dificuldades e, sobretudo, soluções para os praticantes de uma ciência. Para Kuhn as ideias predominantemente desenvolvidas numa determinada ciência sujeitam-se ao paradigma dominante, sendo previsíveis. Correspondem à "Ciência Normal". Com o passar dos anos e o surgimento de novos questionamentos, o paradigma pode ser substituído, naquilo que o autor denomina como Revolução Científica.

No caso da ciência econômica, o seu paradigma dominante, isto é, a sua ortodoxia, é compreendida pelo conjunto de obras dos pensadores clássicos e neoclássicos. Esta é a referência ao pensamento ensinado nas Escolas de Economia.

Este amálgama composto pelas teorias neoclássica e marginalista considera o princípio da utilidade na análise racional do comportamento dos indivíduos, na forma defendida por economistas como Stanley Jevons, Carl Menger e Alfred Marshall. Para tais autores, o agente econômico é um ser perfeitamente racional, com capacidade plena para compreender seu próprio interesse e realizar cálculos maximizadores (PINHO, 1976).

Para os teóricos da escola neoclássica, a racionalidade é característica dos indivíduos e serve como suporte no processo de tomada de decisões. Assim, para a ortodoxia econômica os agentes são capazes de analisar de forma eficiente o universo de alternativas de acordo com suas preferências. A inserção da matemática na análise do comportamento econômico, feita pelos marginalistas, confere a esse agente econômico um conhecimento estatístico direcionador das decisões (FIGUEIREDO, 2013).

Na trajetória dos estudos ortodoxos a análise do comportamento individual e a maneira como se organizam em sociedade a racionalidade está presente. Já para os economistas clássicos, precursores de neoclássicos e marginalistas, o agente econômico é analisado a partir de um individualismo metodológico e suposto racional.

Adam Smith, cujos trabalhos são considerados inauguradores da fase científica da Economia, já desenvolvia estudos sobre o comportamento humano sob o prisma individual. Ainda assim, em uma das suas principais obras, Teoria dos Sentimentos Morais, publicada em 1753, Smith considera como o comportamento do agente econômico é diretamente afetado por

emoções. Ao mesmo tempo, Smith reconhece importância de regras gerais da moral para conformar as decisões econômicas (PASSOS, 2006).

Mas em sua obra de maior expressão, A Riqueza das Nações (1983), Smith relata um indivíduo com características egoístas cujas ações são motivadas pelo auto interesse. Pode-se confirmar esta conclusão no seguinte trecho:

> Não é da benevolência do açougueiro, do cervejeiro ou do padeiro que esperamos nosso jantar, mas da consideração que eles têm pelo seu próprio interesse. Dirigimo-nos não a sua humanidade, mas à sua autoestima, e nunca lhes falamos de nossas próprias necessidades, mais das vantagens que advirão para eles (SMITH, 1983, p. 74).

Assim, identifica-se um agente econômico que tem seu comportamento baseado nos benefícios que as ações irão lhe proporcionar, ou seja, um indivíduo que age para obter benefícios em troca de seus atos, e não pela benevolência de fazê-los.

Na perspectiva delineada por Smith, o auto interesse possibilita ao indivíduo alcançar seus objetivos, levando a uma interpretação associativa entre a análise do homem motivado por seus interesses à do bem-estar social – se os indivíduos forem motivados por seus interesses próprios, a sociedade como um todo se beneficiará e desta propensão por negociação, troca ou escambo gera a divisão do trabalho e o seu aperfeiçoamento, desencadeando um processo de crescimento econômico (SMITH, 1983). Outros economistas clássicos, como David Ricardo, Jean Baptiste Say e John Stuart Mill, corroboraram a ideia de Smith, avançando com problemas de pesquisa complementares ao seu.

Com algumas poucas divergências aos clássicos, especialmente na geração do “valor” econômico, economistas neoclássicos e marginalistas buscaram modelar o comportamento do indivíduo baseado em modelos matemáticos. Esse arquétipo possibilitou a ampliação e a aplicação da teoria, com a generalização dos resultados e pressupostos básicos que assumiam um comportamento padronizado e sem problemas, falhas ou imperfeições de conhecimento para o agente econômico perfeitamente idealizado: o “homo economicus” (STEINGRABER e FERNANDEZ, 2013).

Os marginalistas, ao utilizarem o conceito de utilidade no processo de escolhas, inseriram nos problemas econômicos um instrumental matemático com um grau maior de complexidade. Para eles, o comportamento é motivado pelo auto interesse e as decisões dependem do grau de utilidade que cada alternativa trará. Pela ótica de Andrade (2009, p. 25-26),

> A utilização do instrumental matemático para análise dos problemas econômicos foi a proposta de abordagem desse paradigma, assim, a capacidade de escolha e o conceito de utilidade foram estudados e desenvolvidos sob formulação matemática.

Nesse sentido, William Stanley Jevons, importante economista britânico e pai da teoria da utilidade, defendia o uso de formulações matemáticas na análise dos fenômenos econômicos. Segundo Jevons ([1871] 1983, p. 48, grifo do autor),

> Parece-me que *nossa ciência deve ser matemática, simplesmente porque lida com quantidades.* Onde quer que os objetos tratados sejam passíveis de ser *maior ou menor*, aí as leis e relações devem ser matemáticas por natureza. As leis usuais da oferta e da procura tratam inteiramente de quantidades de mercadoria procurada ou oferecida e expressam a maneira pela qual as quantidades variam em conexão com o preço. Em consequência desse fato as leis *são* matemáticas.

Assim, por lidar com quantidades, exige-se à ciência econômica um suporte quantitativo como fins de compreensão e expressão, inclusive na análise de como o agente econômico toma decisões racionais a partir de cálculos eficientes. Neste contexto, Jevons ([1871] 1983, p. 56) afirma que os indivíduos possuem uma racionalidade maximizadora, tomando as melhores decisões:

> Que toda pessoa escolherá o maior bem aparente; que as necessidades humanas são mais ou menos rapidamente saciáveis; que o trabalho prolongado se torna cada vez mais penoso, são algumas das poucas induções simples a partir das quais podemos continuar a raciocinar dedutivamente com grande confiança. A partir desses axiomas podemos deduzir as leis da oferta e da procura, as leis daquele difícil conceito, o valor, e todos os intricados resultados do comércio, desde que os dados estejam disponíveis.

Assim, os indivíduos direcionam suas escolhas para o melhor, já que todas as informações necessárias estão disponíveis. De acordo com a teoria proposta pelos marginalistas, a ação dos agentes econômicos é motivada pela busca de maximizar sua utilidade. E isso é possível porque as alternativas estão estabelecidas, o pensamento é racional e existe um contexto de certeza que possibilita o cálculo de alternativas e a tomada de decisões corretas. Claro, decisões racionais exigem o conhecimento prévio de quais resultados são ótimos e as estratégias de alcance. Isto é, exige-se “educação financeira”.

Sob a ótica econômica, a educação financeira torna-se um elemento fundamental para se satisfazer necessidades da forma mais eficiente, racional. é um campo recentemente estudado por economistas, administradores, entre outros profissionais, quando seus princípios básicos se aproximam do conceito de racionalidade ortodoxa. Afinal, "ser capaz de viver bem e ainda investir, não importa o quanto ou quão pouco você faz, requer alto nível de inteligência financeira" (Kiyosaki, Fleming e Kiyosaki, 2012, p. 127).

O aperfeiçoamento da organização financeira traz benefícios que auxiliam no processo de tomada de decisões que vão além do consumo, mas também na área de investimentos e finanças pessoais. Segundo Cerbasi (2009, p. 11),

> Quanto mais você aperfeiçoar sua organização financeira, menos dúvida terá na hora de fazer escolhas de consumo, investimento e realizações pessoas, e mais eficientes serão essas escolhas. Além disso, quanto mais você exercitar sua organização financeira, mais disciplinada será sua vida e, com isso, mais organização você terá em outros níveis.

Assim, através do perfeito conhecimento financeiro, os agentes conseguem utilizar essas informações de forma a maximizar seus interesses e direcionar da melhor forma suas escolhas, sem considerar fatores externos que possam influenciar esse processo. Nessa mesma linha, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2005) define a educação financeira como a compreensão que os agentes possuem dos produtos finaneiros, seus riscos e conceitos, e obtendo essas informações, desenvolvem habilidades que lhe auxiliam na tomada de decisões seguras.

Huston (2010) observa que a alfabetização financeira pode ser quantificada pela forma como um indivíduo pode entender e utilizar as informações referentes às finanças pessoais, podendo ser compreendida como conhecimento e aplicação de capital humano para as finanças pessoais, ou seja, quanto mais conhecimento financeiro possuir, mais eficientes serão suas escolhas. Nesse sentido, a educação financeira é considerada pela literatura como determinante para decisões de consumo ótimas.

O Banco Central do Brasil considera a educação financeira um instrumento que proporciona conhecimentos e informações sobre atitudes para elevar o nível de bem-estar socioeconômico das pessoas e de suas comunidades, sendo relevante o domínio de seus conteúdos para:

> [...] (i) entender o funcionamento do mercado e o modo como os juros influenciam a vida financeira do cidadão (a favor e contra); (ii) consumir de forma consciente, evitando o consumismo compulsivo; (iii) saber se comportar diante das oportunidades de financiamentos disponíveis, utilizando o crédito com sabedoria e evitando o superendividamento; (iv) entender a importância e as vantagens de planejar e acompanhar o orçamento pessoal e familiar; (v) compreender que a poupança é um bom caminho, tanto para concretizar sonhos, realizando projetos, como para reduzir os riscos em eventos inesperados; e, por fim, (vi) manter uma boa gestão financeira pessoal (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2013, p. 8)

É pertinente acrescentar também o reconhecimento desse Banco de que a educação financeira se constitui numa importante alavanca do desenvolvimento econômico, pelo seu potencial de ajuda para combater as adversidades do endividamento e da inadimplência das pessoas, bem como a incapacidade de investir dos países.

Por conseguinte, o indivíduo detentor desse cabedal tomará decisões mais eficientes e de maior efeito agregador, o que exige que a educação financeira tenha o seu valor reconhecido e exaltado pela sociedade como um todo, em especial pelo poder público, pelos meios de

comunicação e pelas instituições de ensino, para que a sua disseminação seja eficaz e efetiva. Assim, vê-se a seguir como a economia comportamental, compreende os fatores psicológicos que afetam o comportamento dos indivíduos.

3. A ECONOMIA COMPORTAMENTAL E AS DECISÕES ECONÔMICAS

A Economia Comportamental compreende um campo de estudo interdisciplinar composto por Economia e a Psicologia. É, também, conhecida como Psicologia Econômica, termo utilizado em 1881 pelo jurista e pensador social Gabriel Tarde. Segundo Mena (2016), sua evolução foi lenta e gradual. Somente a partir da década de 1970 a junção das duas ciências efetivamente aconteceu. Nesse sentido, afirma Nunes (2008, p. 22),

> Ao final do século XIX, os economistas acreditavam que a economia poderia se tornar ciência natural. A partir da revolução marginalista, a física e a matemática começaram a ser usadas como ferramentas na análise econômica. Com a síntese neoclássica, a queda da hipótese hedonista e a crítica à mensurabilidade das preferências na teoria da escolha, iniciou-se processo de expurgo dos pressupostos psicológicos da teoria econômica. A formalização axiomática da teoria da escolha aliada ao desenvolvimento dos métodos econométricos enterrou a tentativa de agregar os pressupostos psicológicos à economia ainda nas primeiras décadas do século XX".

A Ciência Econômica encontrou na Psicologia uma alternativa para entender o processo cognitivo norteador no processo de tomada de decisões individuais, cujos comportamentos divergiam da perspectiva ortodoxa. Segundo a Economia Comportamental as decisões são fortemente influenciadas por hábitos, experiências cotidianas, regras práticas simplificadas e, principalmente, por emoções, fatores que antes não eram considerados pela economia tradicional. Segundo Costa (2009, p. 02),

> A adoção de pressupostos estritamente racionais e do método dedutivológico eliminou qualquer resquício de fundamento psicológico na análise econômica. Seus desenvolvimentos via modelo de expectativas racionais, economia da informação, equilíbrio na teoria dos jogos, precificação de ativos com base no binômio risco e retorno, etc., possibilitaram a exclusão dos fatores psicológicos da análise científica dos investimentos. Supõem que as diferenças individuais que não estejam de acordo com o comportamento racional são eliminadas, no mercado, pela arbitragem.

Em seu cerne, a teoria econômica tradicional acreditava em um indivíduo maximizador, que utiliza todas as informações disponíveis e todas as ferramentas para tomar as melhores decisões, ainda que mostre, muitas vezes, um comportamento egoísta e pouco solidário (FERREIRA, 2007). Como desdobramento dessas limitações, durante o século XIX surgiram

teorias alternativas à economia tradicional com fatos empíricos que buscaram analisar o comportamento dos agentes, sendo uma delas a Economia Comportamental.

Simon (1957), é uma referência às teorias contestadoras da racionalidade econômica nas mais diferentes correntes. Apesar de não ser considerado um economista comportamentalista, sugeriu que alguns indivíduos utilizavam a heurística durante o processo de decisão. Para ele, devido à complexidade do ambiente e a dificuldade de computar todas as informações disponíveis, os agentes econômicos buscam caminhos alternativos para agir. A racionalidade limitada proposta por Simon busca respostas satisfatórias e não maximizadoras acerca do comportamento humano. Baseado nessa concepção de Simon a Economia Comportamental buscou essas respostas nas ciências sociais, psicológicas e biológicas.

Segundo Ávila e Avila (2014), dois trabalhos são considerados grandes marcos no ramo da Economia Comportamental. O primeiro foi escrito por Daniel Kahneman e Amos Tversky, que buscaram explicar o comportamento dos agentes econômicos de forma mais real, corrigindo irregularidades existentes na teoria clássica acerca do comportamento, tendo como título "Teoria da Perspectiva" (*Prospect Theory*). O segundo trabalho foi escrito por Richard Thaler, que também explicou o processo de tomada de decisões, demonstrando anormalidades que a economia clássica não identificou, publicado em 1980, e tendo como título "Em direção a uma teoria positiva da escolha do consumidor" (*Toward a Positive Theory of Consumer Choice*).

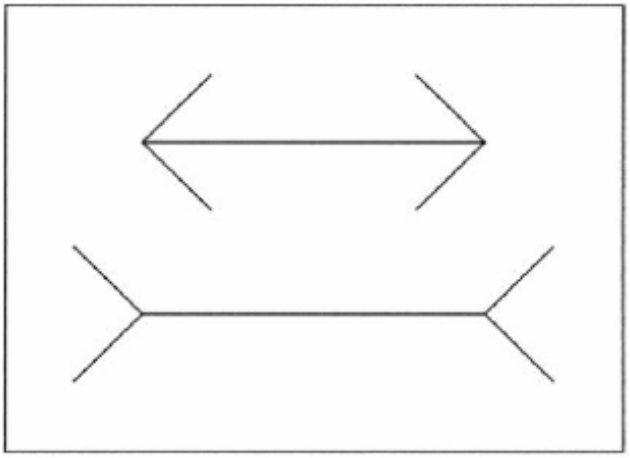
As pesquisas relacionadas a esse campo de conhecimento geraram grande repercussão e alguns dos trabalhos associados ao estudo do comportamento dos agentes econômicos geraram premiações do Nobel em economia. O primeiro foi entregue à Hebert Simon em 1978, por seus estudos sobre a racionalidade limitada. Em 2002, Daniel Kahneman que pesquisou sobre as consequências da racionalidade limitada e em 2017 para Richard Thaler, que simplificou a análise do processo de tomada de decisões financeiras (ÁVILA E AVILA, 2014).

Incluindo na análise do comportamento a influência de fatores sociais e psicológicos no processo de tomada de decisões, a Economia Comportamental demonstra que o homem racional apresentado pela economia tradicional é diferente do indivíduo real. Conforme Paiva (2013, p. 22) a economia comportamental, "[...] procura descrever e analisar o comportamento do indivíduo face a acontecimentos de natureza econômica, recorrendo a noções e conceitos da psicologia, incluindo variáveis como a emoção.". Assim, tais estudos inserem fatores reais ligados ao psicológico dos indivíduos na análise do comportamento, enfatizando como esses fatores afetam o direcionamento das escolhas. Adiante alguns destaques.

Para Kahneman (2012) existem dois sistemas cognitivos que são utilizados no processo decisório: o Sistema 1, rápido, automático, age de forma não consciente e não exige muito esforço; o Sistema 2, lento, mais controlado e consciente, exige mais esforço cognitivo dos indivíduos. Geralmente, o Sistema 1 é mais acionado durante a tomada de decisão, solicitando o Sistema 2 apenas em casos mais complexos e relevantes. O problema consiste no fato de que o Sistema 1 se apoia em vieses cognitivos, ou seja, em heurísticas e associações, levando o agente econômico, por vezes, a tomar decisões erradas.

O Sistema 1, considerado por Kahneman como rápido e automático, age de forma independente e controla, na maior parte do tempo, os pensamentos e ações próprias, acionando o Sistema 2 apenas em situações que exigem maior esforço cognitivo. Sobre essa independência do Sistema 1, Kahneman (2012, p. 32) utiliza o seguinte exemplo:

Figura 1 – Exemplo de autonomia do Sistema 1



Fonte: Kahneman (2012, p. 37).

Em sua obra Rápido e Devagar, publicada originalmente em 2011, Kahneman busca exemplificar a autonomia do Sistema 1. Ao analisar a Figura 1 é possível observar duas linhas horizontais de comprimentos diferentes, apontando para distintas direções e conclui-se que a de baixo é mais comprida do que a de cima. No entanto, as linhas possuem tamanhos iguais!!!! O Sistema 2, consciente, compreende que as linhas são de comprimento igual, porém o Sistema 1, devido à sua autonomia, não permite visualizar as linhas como iguais, mesmo que se saiba que são. E para vencer essa ilusão de ótica, precisa-se assumir que as setas, apontadas para diferentes direções, trazem a ideia de que uma é maior que a outra.

O *dual* sistema proposto por Kahneman (2012) mostra que os agentes operam, na maioria das vezes, comandado pelo Sistema 1 e por agir de forma rápida e automática, decisões errôneas causadas por esse pensamento intuitivo não podem ser evitadas, já que nem sempre o Sistema 2 oferece informações para preveni-las. Além disso, o Sistema 1 por funcionar de forma automática, leva os indivíduos a decidirem utilizando vieses e heurísticas como suporte no processo decisório.

Kahneman (2012), para demonstrar a intuitividade do Sistema 1 e o choque com o Sistema 2, utiliza outro exemplo (p. 50), "Um bastão e uma bola custam 1,10 dólar. O bastão custa um dólar a mais que a bola. Quanto custa a bola?" O Sistema 1, de forma rápida e intuitiva responderia que a bola custa 10 centavos, porém se a bola custasse 10 centavos, a soma total seria 1,20 (10 centavos pela bola e 1,10 do bastão), a resposta correta seria 5 centavos, já que o bastão custa 1,05 e soma daria em 1,10. Esse exemplo demonstra como, em muitos casos, o Sistema 2 aceita a resposta intuitiva dada pelo Sistema 1, que poderia ser corrigida, se fosse investido esforço cognitivo, essas falhas causadas pelo Sistema 1 decorrem do uso de heurísticas que podem levar os indivíduos ao erro.

Plous (1993), define heurísticas como regras gerais que influenciam as pessoas a julgar situações diante de um cenário de incerteza, segundo o autor, o uso de heurísticas é utilizado para facilitar o processo de escolha, reduzindo o tempo e os esforços durante a tomada de decisão. No entanto, mesmo sendo útil para reduzir a complexidade de atividades do cérebro, as heurísticas podem levar os indivíduos à erros rigorosos.

Tversky e Kahneman (1974) afirmam que os indivíduos agem baseados em heurísticas, ou seja, diante de situações de incerteza, utilizam de regras práticas e atalhos mentais para decidir. No entanto, muitas dessas heurísticas podem levar o indivíduo a erros, baseando-se em vieses irrelevantes. O método utilizado nas pesquisas desses autores é o experimental, que permite analisar o resultado através de experiência empíricas. Sbicca (2014, p. 589) faz o seguinte destaque:

> Kahneman e Tversky buscaram fundamentação empírica através de diversos experimentos nos quais é verificada a existência dos vieses de comportamento. O método utilizado pelos autores envolveu a observação e análise de características recorrentes nas decisões e a especificação de atributos que as influenciam e as afastam daqueles resultados que seriam obtidos de acordo com a Teoria da Utilidade Esperada.

O método de pesquisa utilizado pelos teóricos da Economia Comportamental já refuta a forma como a teoria desenvolvida pela ortodoxia econômica negligenciou a realidade, pois não demonstrou a aplicabilidade de suas afirmações. Ao utilizar o método experimental, o

estudo realizado pelos comportamentalistas tem comprovação empírica, característica que acrescenta validade e assertividade nos resultados.

A primeira heurística compreendida por Tvesky e Kahneman (1974) é a ancoragem: os indivíduos utilizam informações e números como âncora, para tomar decisões. Ou seja, os indivíduos ajustam sua decisão utilizando como âncora informações iniciais. Essa heurística demonstra como os indivíduos utilizam atalhos a partir de uma ideia inicial sobre algo para decidir, mesmo que essas informações não façam nenhuma relação com as opções, a heurística da ancoragem ocorre quando o agente escolhe um valor de referência (ancoragem) e ajusta esse valor para tomar a decisão. Porém, mesmo sendo facilitando o processo de decisão, economizando tempo e esforço, essa heurística pode levar os agentes a decidirem alternativas erradas. Nesse sentido, afirma Toletto et. al. (2006, p. 184),

> Embora a heurística de ancoragem e ajustamento possa ser frequentemente útil em julgamentos e decisões, uma vez que possibilita uma economia de tempo e não demanda tanto esforço cognitivo, também pode levar a vieses. O julgamento pode ser enviesado em direção a uma âncora irrelevante (como, por exemplo, um número arbitrário fornecido pelo pesquisador).

Assim, a heurística da ancoragem e ajustamento, ao utilizar informações iniciais e do ambiente para decidir, pode levar o indivíduo ao erro, utilizando informações que não se referem à escolha.

Outra heurística ensinada por Kahneman e Tversky – geralmente, a mais utilizada – é a "disponibilidade". Ela envolve funções cognitivas como memória e imaginação pode levar o indivíduo a tomar decisões erradas. A heurística da disponibilidade sustenta que os agentes buscam informações de experiências anteriores para decidir, ou seja, "[...] se refere à maior influência, nas decisões, de eventos que são mais fáceis de imaginar ou de se lembrar". (SBICCA, 2014, p. 590).

A heurística da disponibilidade demonstra que os indivíduos se apoiam em lembranças ou imaginações de experiências anteriores pela forma que foi vivida, ou seja, a maneira como determinada situação foi vivenciada pelo indivíduo o leva a superestimar ou subestimar a probabilidade ou periodicidade desse evento ocorrer novamente, para exemplificar essa heurística, Tolleto et. al. (2006, p. 185),

> [...] se pedirmos para um grupo de pessoas estimar o grau de violência de sua cidade, por exemplo, muito provavelmente, as pessoas que já tiverem sido assaltadas, que já passaram por algum evento relacionado à violência urbana ou mesmo que tenham assistido a uma reportagem televisiva sobre o assunto irão avaliar o risco de agressão como sendo mais intenso do que aquelas que não tiveram nenhum tipo de experiência negativa nesse sentido.

Assim, a heurística da disponibilidade utiliza informações e imaginações de eventos vividos em experiências anteriores, avaliando as alternativas, conforme a lembrança que possui daquele fato. A heurística da disponibilidade é a mais utilizada durante a tomada decisão, e geralmente, pode levar o indivíduo ao erro, já que possui influência da memória de longo prazo. Além disso, outro problema está no uso da imaginação. Ela possui grande influência nessa heurística ao avaliar a periodicidade dos eventos, associando-se ao grau de interesse e emocional envolvido em questão, visto que os indivíduos possuem capacidade de imaginação limitada, influenciando negativamente nas decisões (TOLLETO et. al., 2006)

A terceira heurística, da "representatividade", demonstra que os indivíduos escolhem levando em consideração a probabilidade de um acontecimento similar anterior. No entanto, o uso dessa heurística gera uma série de distorções, já que os agentes escolhem comparando a eventos similares, mas não consideram outros fatores que tornam os eventos independentes entre si (LEITE, 2019).

O uso de heurísticas, ou regras simplificadas, demonstradas por Tversky e Kahneman, demonstram que a racionalidade preconizada por economistas neoclássicos e pelos princípios da educação financeira não é determinante para decisões de consumo eficientes, já que os agentes econômicos durante o processo decisório, recorrem à informações, experiências, e uma série de outros fatores ligadas ao psicológico, que nem sempre fornecem o necessário para que a melhor alternativa seja escolhida, além disso, a interferência das emoções nas decisões é frequente, já que o Sistema 1 é, geralmente, responsável por fornecer suporte para os indivíduos tomarem decisões.

Os estudos de Richard Thaler corroboram a perspectiva de Tversky e Kahneman. Em sua obra *Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness*, lançada originalmente em 2008, Thaler demonstra como alguns "empurrõezinhos" (nudges) são necessários diante de situações de falta de informação ou através de utilização de regras de bolso que geralmente levam o indivíduo ao erro. Segundo Leite (2009, p. 20, grifo do autor), "Nudge é uma palavra inglesa que, segundo o etymolgy dictionary (2019), significa *a slight push* (um pequeno empurrão)". Ou seja, o *nudge* pode ser compreendido como uma forma de inibir decisões erradas causadas pelo pensamento emocional.

O *nudge* é uma prática realizada para estimular um consumo mais consciente por parte dos agentes, influenciando o processo de tomada de decisões, nesse sentido, afirma Ramos (2019, p. 33), "[...] prática em que o produto passa a criar a sua necessidade de consumo junto à sociedade e, não mais, a sociedade demanda por um produto que deverá ser ofertado à sua

necessidade anterior". Assim, através desses "empurrões", os indivíduos são levados a tomar decisões mais assertivas, e driblar os fatores psicológicos que podem influenciar negativamente no comportamento individual.

Os *nudges* podem ocorrer de diversas formas, sendo a criação de padrões para que os indivíduos sejam influenciados, até heurísticas de prova social, popularmente conhecido como efeito manada, que são tendências que levam os indivíduos a imitar comportamentos de outras pessoas. Outro tipo de *nudge* é o aumento da relevância de determinado produto, ou seja, colocar os produtos em lugares de evidência dando mais atenção para os consumidores (THALER, 2019).

Um exemplo famoso de *nudge* demonstrado por Thaler refere-se a uma estratégia utilizada no banheiro masculino do Aeroporto de Schiphol, em Amsterdam, ilustrado na Figura 2, abaixo. Ao identificar que os homens estavam urinando fora do mictório, incluiu-se a imagem de uma "mosca" no centro do mictório. Essa mudança estimulou os homens a utilizar a imagem da mosca como um desafio, tentando acertá-la e, assim, os problemas relacionados à urina fora do mictório tiveram redução considerável.

Figura 2 – Representação de um *nudge* no Aeroporto de Schiphol, em Amsterdam

Fonte: Adaptado de Evans-Pritchard (2013).

Assim, os *nudges* são utilizados como uma forma de direcionar os indivídios a tomar decisões corretamente, não sendo considerado uma imposição, mas um auxilío durante o processo de tomada de decisão. Nesse sentido, ensina Lopes (2018, p. 29),

> [...] *Nudge* é uma ferramenta que faz modificações em como a informação está apresentada no contexto da tomada de decisão de tal forma a tornar a vida das pessoas melhor. Caso tivéssemos racionalidade como a do *Homo Economicus* e não a racionalidade limitada, defendida pela Economia Comportamental, *Nudges* não seriam capazes de nos influenciar. Entretanto, como foi visto, o ser humano é guiado por outras razões que não a razão, e é influenciado pelo contexto.

Já o *Sludge*, apontado por Thaler (2019) como contraponto ao conceito de *nudge*, significa um "escorregão", podendo induzir a comportamentos autodestrutivos. Para Mattozinhos (2018), o *sludge* induzem a ações que não são éticas, falhas dos agentes econômicos. Funciona como uma armadilha.

Contudo, é possível identificar que, além do ambiente não dispor de todas as informações necessárias para a escolha ótima, os indivíduos são limitados cognitivamente para utilizá-las, precisando de "empurrões" para escolher de maneira mais assertiva. A Economia Comportamental ensina que existem fatores psicológicos que influenciam nas decisões de consumo, e os indivíduos além de não deterem todas as informações para tomar melhores decisões, ainda é limitado cognitivamente para fazer uso da perfeita racionalidade.

Em 1970, Kahneman e Tvesky lançam a obra "A Teoria da Perspectiva (*Prospect Theory*), mas seus estudos acerca do comportamento dos indivíduos iniciam antes. Em 1974, os autores publicam artigo intitulado "Julgamento sob incerteza" *(Judgment under uncertainty)*, onde demonstram através de experimentos que os agentes econômicos utilizam um reduzido número de heurísticas para diminuir as complexidades durante o processo de tomada de decisões e prever o resultado de suas ações, e mesmo não se relacionando diretamente com a economia, seus resultados contribuíram para a construção da Teoria da Perspectiva (BERGER E PESSALI, 2010).

A teoria desenvolvida por Kahneman e Tversky (1979) busca analisar o modo como as pessoas se comportam diante de uma situação com diferentes alternativas que envolvem o risco e não é possível calcular a probabilidade do resultado delas, ou seja, as informações não são completamente absorvidas pelos indivíduos para fazê-lo tomar as melhores decisões. Essa teoria segue o mesmo caminho da ideia de racionalidade limitada proposta por Simon (BERGER E PASSALI, 2010).

A Teoria da Perspectiva foi desenvolvida a partir de experimentos que colocou agentes frente a situações de escolha e analisou como estes decidem. Sobre o método utilizado pelos autores, afirma Berger e Perssali (2010, p. 344),

> Outro aspecto relevante da teoria da perspectiva é a sua base experimental. Vindos da psicologia, área em que experimentos são costumeiramente disseminados, Kahneman e Tversky não se preocupam em discutir a validade do método. Ainda assim, sua prática parece ter somado credibilidade ao método dentro da economia como fonte de evidências empíricas — ao menos na área de comportamento humano e tomada de decisão.

Assim, a metodologia experimental utilizada por Kahneman e Tversky dá credibilidade à pesquisa, consolidando as críticas direcionadas aos economistas neoclássicos e suas teorias pouco ou nada aderentes à realidade.

Kahneman e Tversky concluem que a estrutura cognitiva dos agentes econômicos é fragmentada em duas fases, uma chamada de enquadramento (*framing*) e uma onde os resultados são avaliados. Na primeira, os indivíduos observam o problema, visualizando possíveis escolhas e resultados, nesta fase, ele monta um "prospecto" eliminado componentes comuns às diferentes alternativas e opções dominadas por outras. Esse prospecto é o resultado da maneira como o problema é apresentado ao indivíduo, e leva em consideração seus hábitos, expectativas e modelos mentais. E na segunda fase, o prospecto é analisado e o indivíduo faz sua escolha, optando pela que lhe apresentar um valor maior (KAHNEMAN, TVESRKY, 1979).

Já Vernon Smith, também ganhador do Nobel de 2002 com Kahneman e Tversky, demonstra como um experimento na economia como um sistema microeconômico, incluindo dois componentes: ambiente e instituições. Portanto, as variáveis utilizadas no estudo são o ambiente que vive o agente econômico e as instituições que são a regra do jogo.

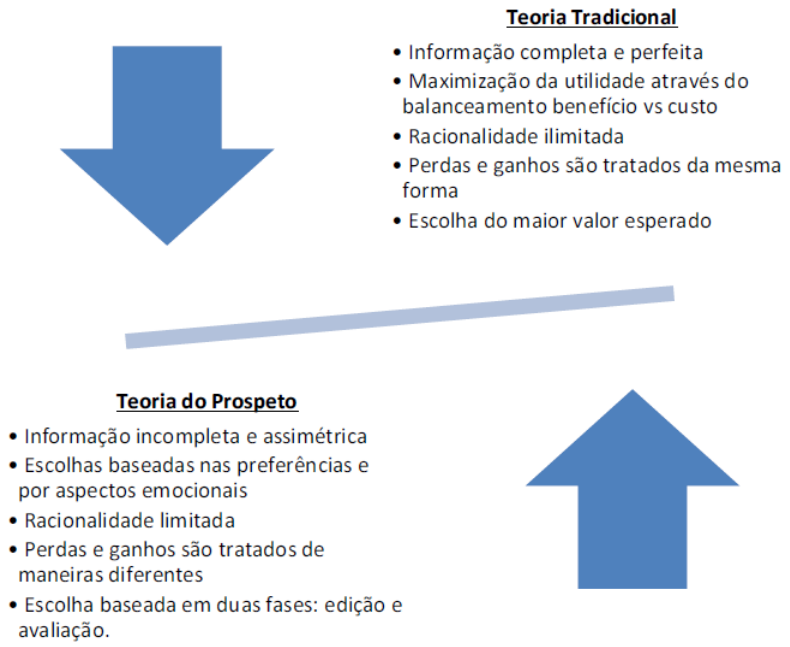
Sob a perspectiva de Vernon Smith, a Teoria da Perspectiva buscou analisar comportamento dos agentes econômicos e sua relação com o ambiente e as instituições. A partir daí a terceira variável que é o comportamento dos agentes econômicos que é resultado da interação dele com as demais variáveis. No entanto, para que se possa ter um controle das variáveis, foram necessárias algumas condições, que segundo Smith (1982) são: saliência (*saliency*), não saciamento (*nonsatiation*), dominância (*dominance*), privacidade (*privacy*) e paralelismo (*parallelism*) que possibilitam o controle do experimento e o paralelismo permite que o experimento tenha validade fora do laboratório.

Os resultados da pesquisa verificam que os indivíduos escolhem partindo de três princípios: expectativa, aversão ao risco e integração com os ativos. Através do princípio da expectativa, as ações dos agentes econômicos são a soma das utilidades esperadas dos possíveis resultados da escolha, a aversão ao risco demonstra que os indivíduos agem não somente em busca de resultados positivo, mas para evitar danos ou dores, segundo Berguer e Pessali (2010, p. 349), “ou seja, as escolhas são analisadas de acordo com possíveis ganhos ou perdas relativos a tal baliza.”, e a integração com os ativos, os indivíduos decidem sobre a compra dos ativos, contabilizando se a utilidade desse ativo superar a utilidade de todos os ativos já adquiridos, ou seja, (p. 349), “a função utilidade trata de estados finais de riqueza e não de ganhos e perdas.”

A Figura 3 mostra as principais características da Teoria Econômica Tradicional e da Teoria da Perspectiva.

Assim, através da Figura 3 pode-se compreender as principais diferenças entre a Teoria Econômica Tradicional e a Teoria da Perspectiva proposta por Kahneman. Ao considerar os indivíuos racionalmente limitados, inseridos em um ambiente de informações incompletas e visualizando o processo de tomada de decisão de forma mais ampla incluindo variáveis cognitivas, Kahneman contrapôs a Teoria Neoclássica que pressupõe um agente econômico racional, maximizador, inserido em um contexto de informação perfeita e completa.

Figura 3 – Teoria Tradicional X *Prospect Theory*



Fonte: Paiva (2013).

Vê-se, nessas diferentes teorias apresentadas na presente seção, como a Economia Comportamental permite compreender o papel cognitivo como limitante da racionalidade preconizada pela educação financeira, ao afirmar que os indivíduos recorrem a experiência passadas, regras gerais, minimizando perdas e sob influência de emoções. O uso de heurísticas como forma de facilitar o processo de tomada de decisões, pode levar os agentes a erros graves e sistemáticos.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Base de ensino dos cursos de Ciências Econômicas, as escolas Neoclássica e Marginalista compõem, assim, sua ortodoxia. Esse *mainstream* compreende o indivíduo como um ser completamente racional e maximizador de interesses, possuindo capacidade de utilizar todas as informações para fazer cálculos e tomar decisões de consumo eficientes. Sob tal perspectiva, a educação financeira concorreria à completude desse ambiente de certeza, informação completa e indivíduo racional. Afinal, possuidores de conhecimento financeiro os agentes poderão decidir da melhor forma, utilizando sua racionalidade e as informações disponíveis para maximizar resultados e consumir de maneira ótimas.

No entanto, Economia Comportamental, através dos estudos de autores como Kahneman, Tversky e Thaler, trouxe uma nova alternativa ao estudo do comportamento humano diante do processo de decisão demonstrando que os indivíduos são altamente, influenciados por fatores psicológicos, afetando diretamente as decisões econômica, muitas vezes irracionais.

Os estudos desenvolvidos por teóricos comportamentalistas contradizem os postulados da ortodoxia econômica e da educação financeira mostrando que a perfeita racionalidade não existe, já que os indivíduos agem influenciados por fatores sociais, emoções, experiências que afetam o comportamento humano. Um elemento decisivo nesse contexto é o *nudge* – mudanças na estrutura das informações de modo a direcionar os agentes a tomarem decisões mais assertivas, compreendendo a limitação cognitiva dos indivíduos.

Economistas comportamentalistas afirmam o uso de diferentes sistemas cognitivos utilizados pelos indivíduos ao decidir e, dentre eles, o mais utilizado é Sistema 1 que é automático e age sem exigir esforço. Baseia-se em heurísticas, regras básicas, como forma de facilitar o processo de tomada de decisão e, assim, induzindo decisões nem sempre eficientes, como resultado de vieses e associações negativas. Ou seja, o agente é induzido a respostas errôneas decorrentes da sua incapacidade cognitiva de utilizar as informações com racionalidade.

Nessa perspectiva, é notória a necessidade de tornar frequente a discussão sobre o comportamento dos agentes econômicos, buscando alternativas além da "Economia Tradicional" (*mainstream*), especialmente diante da complexidade alcançada pelo sistema econômico na contemporaneidade. Afinal, educação financeira *per se* não é suficiente para garantir decisões ótimas, dada as limitações cognitivas do agente econômico.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

GERHARDT, T. E; SILVEIRA, D. T. **Métodos de Pesquisa.** Editora da UFRGS, 2009.

ANDRADE, F. de P. **Um ensaio sobre a racionalidade em economia:** considerações acerca de concepções neoclássicas e Herbert Simon. 153 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Ciências e Letras, São Paulo, 2009.

ÁVILA, F.; AVILA, M. **Como e quando surgiu a Economia Comportamental.** [S.l.]. 2014. Disponível em: <http://www.economiacomportamental.org/como-e-quando-surgiu/>. Acesso em: 02 jun. 2021.

BERGER, B.; PESSALI, H. F. A teoria da perspectiva e as mudanças de preferência no mainstream: um prospecto lakatoseano. **Revista de Economia Política**, vol. 30, n. 2, p. 340-356, abr./jun. 2010.

CERBASI, G. **Como organizar sua vida financeira.** [s. n.]. Rio de Janeiro, 2009.

COSTA, F. N. da. **Economia comportamental:** de volta à filosofia, sociologia e psicologia. Texto para Discussão. IE/UNICAMP, Campinas, n. 173, dez. 2009.

EVANS-PRITCHARD, B. **Aiming To Reduce Cleaning Costs**. Works That Work, No.1, Winter 2013. Disponível em https://worksthatwork.com/1/urinal-fly Capturado em 16 ago. 21

FERREIRA, V. R. de M. **Psicologia econômica:** origens, modelos, propostas. Tese (Doutorado em Psicologia Social) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2007.

FERNANDEZ, R. G; STEINGRABER, R. A racionalidade limitada de Herbert Simon na Microeconomia. **Revista Soc. Bras. Economia Política**, São Paulo, nº 34, p. 123-162, fev. 2013.

FIGUEIREDO, M. V. P. **Para além do homo economicus: as contribuições da economia comportamental e institucional para a compreensão do comportamento econômico humano.** 2013. 48f. Graduação (Ciências Econômicas) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013.

HUSTON, S. J. *Measuring Financial Literacy*. **The Journal of Consumer Affairs,** Vol. 44, 2010.

JEVONS, W. S. (1871). **A Teoria da Economia Política.** São Paulo: Abril Cultural, 1983.

KAHNEMAN, D. **Rápido e devagar:** duas formas de pensar. Objetiva, 2012.

KAHNEMAN, D.; TVERSKY, A. (1979). **Teoria da perspectiva:** uma análise da decisão sob risco. Econometrica, p. 263-291, 1979.

KIYOSAKI, R. T.; FLEMING J.; KIYOSAKI, K. **Pai rico:** o negócio do século XXI. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

KUHN, T. S. **A estrutura das revoluções científicas.** 5. ed. São Paulo: Editora Perspectiva S.A, 1997.

LEITE, J. H. B. **Nudge:** uma revisão teórica acerca do arquiteto de escolhas. 2019. 26 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Ciências Econômicas) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2019.

LOPES, C. M. Os Novos Clássicos e o Método. **Revista Análise Econômica**. [S.I.]. v. 11, n. 19, mar. 1993.

MATTOZINHOS, A. **Nudge, Sludge:** pensando intervenções no ambiente. [S.I.]. 2018. Disponível em: <https://geekonomics.com.br/2018/12/nudge-sludge-ambiente/>. Acesso em: 09 jun. 2021.

MENA, I. **Verbete draft:** o que é economia comportamental. 2016. Disponível em: <https://projetodraft.com/verbete-draft-o-que-e-economia-comportamental/>. Acesso em: 07 maio 2021.

NUNES, B. F. **Mapas de precificação de ativos no mercado de capitais: uma análise do poder prescritivo da behavioral finance.** 2008. 161 f. Dissertação (Pós-graduação em Economia) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Recomendação sobre os Princípios e as Boas Práticas de Educação e Conscientização Financeira.** 2005.

PAIVA, F. S. **O processo de decisão sob a perspectiva da economia comportamental e da neurociência.** Dissertação (Mestrado em Finanças e Economia) - Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa, Lisboa, 2013.

PASSOS, E. S. **"Das Adam Smith Problem"** - Uma análise comparativa das obras a teoria dos sentimentos morais e a riqueza das nações de Adam Smith. 2006. 75 f. Graduação (Ciências Econômicas) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2006.

PINHO, D. B. A racionalidade econômica: abordagem histórica. **Revista de história.** [S.I.]. v. 54 n. 107, 1976.

PLOUS, S. *The psychology of judgment and decision making.* New York: **McGraw-Hill**, 1993.

RAMOS, J. P. **Uma discussão sobre o comportamento de consumo das famílias à luz das teorias do consumidor e da economia comportamental.** 2019. 60 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Ciências Econômicas) - Universidade Estadual de Santa Cruz, Ilhéus, 2019.

SBICCA, A. **Heurísticas no Estudo das Decisões Econômicas:** contribuições de Herbert Simon, Daniel Kahneman e Amos Tversky. Estudos Econômicos, São Paulo, vol.44, n.3, p.579-603, jul./set. 2014.

SIMON, H. A. *A Behavioral Model of Rational Choice.* **Quarterly Journal of Economics**, v. 69, n. 1, p. 99-118, 1957.

SMITH, A. (1776). **A Riqueza das Nações:** Investigação sobre sua Natureza e suas Causas. Coleção: Os Economistas. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

THALER, R. H. **Nudge:** como tomar melhores decisões sobre saúde, dinheiro e felicidade. Tradução de Ângelo Lessa. — 1ª ed. — Rio de Janeiro: Objetiva, 2019.

TONETTO, L. M. et. al. **O papel das heurísticas no julgamento e na tomada de decisão sob incerteza**. Estudos de Psicologia, Campinas. p. 181-189. Abr./jun, 2006.

TVERSKY, A.; KAHNEMAN, D. (1974). *Judgment under uncertainty: heuristics and biases.* **Science**, 185 (4157), 1974.

O DESENVOLVIMENTO DA INFORMÁTICA NO BRASIL: uma análise a partir dos conceitos de paradigma, trajetória e padrão tecnológico

GT 8. Outras temáticas

Pedro Lopes Marinho[1]

RESUMO

Este artigo analisa o processo de desenvolvimento da política de informática no Brasil. Para analisar esse processo foram utilizados os conceitos de paradigma, trajetória e padrão tecnológico, na perspectiva do paradigma da tecnologia da comunicação (TIC). A política de informática no Brasil foi relacionada com a política industrial brasileira, uma vez que, a política de informática brasileira fundamentava-se no paradigma TIC e a política industrial do Brasil, naquele momento, fundamentava-se no paradigma fordista.

Palavras- chave: Indústria. Informática. Paradigma. Tecnologia.

1. INTRODUÇÃO

O debate sobre o distanciamento no nível de desenvolvimento entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos assumiu maior importância a partir da década de 1950, com a criação da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) e com os trabalhos de autores marxistas, especialmente norte-americanos, como Baran, Sweezy e Frank.

Nessa discussão duas correntes teóricas se destacaram: uma corrente de viés neoclássico, e uma corrente de caráter intervencionista. Para a corrente neoclássica a integração internacional pode ser estimulada pela industrialização da periferia através da realocação da produção, desenvolvimento de canais de comercialização, fluxo de capitais e informações

[1] Economista, Mestre e doutor em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Federal do Paraná, professor titular do Departamento de Ciências Econômicas da Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC), Ilhéus-Bahia.

técnicas. Ou seja, o livre mercado. A corrente intervencionista (desenvolvimentista) prega a intervenção do Estado para promover o desenvolvimento dos países atrasados. As nações que ficaram para trás na luta competitiva internacional deveriam sistematicamente buscar o seu próprio desenvolvimento.

O novo paradigma tecnológico, o Paradigma da Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC), possibilitou aos países em desenvolvimento a possibilidade de buscar reduzir o gap tecnológico em relação aos países desenvolvidos. A introdução dos microprocessadores no início da década de 1970 teve um importante impacto na estrutura da indústria mundial de computadores. Esse fato criou oportunidade para que novas empresas entrassem no mercado de computadores não apenas nos Estados Unidos mais também na Europa, Japão e em países periféricos como o Brasil.

Apesar das extremas dificuldades enfrentadas pelos países em desenvolvimento em suas tentativas de competir com os poderosos líderes da tecnologia mundial a indústria brasileira de computadores constituiu, até certo ponto, uma experiência exitosa.

A criação de uma indústria de computadores independente no Brasil só foi possível graça a intervenção governamental. O governo criou a COBRA (computadores Brasileiros S.A) corro chefe do setor, regulou importações e restringiu a fabricação direta por subsidiárias de empresas multinacionais de mini e microcomputadores e seus periféricos. A intervenção do governo possibilitou um desempenho positivo desta indústria em um momento do desenvolvimento da indústria mundial de computadores em que não havia externalidade de rede de nenhum produtor e não havia um padrão tecnológico definido.

Este texto objetiva examinar o desenvolvimento da indústria de informática no Brasil a partir dos conceitos de paradigma, trajetória e padrão tecnológico, na perspectiva do paradigma da tecnologia da informação e Comunicação (TIC). Para alcançar o objetivo proposto delineou-se a seguinte estrutura do texto: Além desta introdução e das considerações finais o texto está estruturado em quatro seções. A primeira seção define conceitualmente paradigma e trajetória tecnológica. A segunda seção trata do conceito de padrão tecnológico. A terceira seção caracteriza o paradigma da Tecnologia da Informação e Comunicação. A quarta seção relaciona política industrial e política de informática no Brasil. Por fim tece as considerações finais.

2. PARADIGMA E TRAJETÓRIA TECNOLÓGICA

Qualquer paradigma tecnológico resulta de profundas mudanças estruturais através de uma revolução tecnológica (invenção radical). A revolução tecnológica tem como principal efeito propiciar uma mudança radical e duradora na dinâmica de custo relativo do conjunto de todos os possíveis insumos do processo produtivo de longo prazo. Assim, o elemento organizador, seletivo e estruturador de cada paradigma é o insumo ou conjunto de insumo que é denominado de fator chave.

Um paradigma tecnológico pode ser definido como um "padrão" de soluções para determinado problema tecno-econômico. Este "padrão" baseia-se em princípio altamente selecionadas, derivados das ciências naturais, juntamente com regras específicas direcionadas à aquisição de novos conhecimentos e sempre que possível da rápida difusão entre os competidores.

Conforme Dosi (1988), o paradigma tecnológico define contextualmente as necessidades que devem ser supridas, os princípios científicos necessários para esta tarefa, e a tecnologia a ser usada. O paradigma é um pacote de procedimentos que orientam a investigação sobre um problema. Trata-se de um modelo ou padrão de solução de problemas tecnológicos selecionados, baseados em princípios selecionados derivados das ciências naturais e em tecnologia selecionadas.

Ainda segundo Dosi (1988) um paradigma tecnológico possui limites definidos por seu ciclo de vida de quatro períodos: a) difusão inicial, quando surgem as inovações radicais em produtos e processos, o que proporciona oportunidade de novos investimentos e o surgimento de novas indústrias e novos sistemas tecnológicos; b) crescimento rápido, quando as indústrias vão se firmando e explorando inovações sucessivas; c) crescimento tardio, quando o crescimento das novas industriais começa a desacelerar-se e o paradigma difunde-se para os setores menos receptivos; d) fase de maturação, na qual os mercados começam a saturar, os produtos e processos se padronizam e as inovações incrementais nos processos trazem pouco aumento de produtividade.

Quando a última fase do paradigma é atingida, as firmas não permanecem inativas, passam a buscar estratégias que as mantenham no mercado através de vantagens competitivas. Dentre as estratégias possíveis, a busca por novas tecnologias que possibilite a criação de novos produtos pode provocar uma mudança de tão longo alcance que implica um novo paradigma.

Para Freeman e Perez (1988) um novo paradigma surge em um ambiente ainda dominado pelo paradigma anterior e precisa atingir três condições para consolidar-se: a) redução de custo; b) crescimento rápido da oferta, explicitando a inexistência de barreira no

longo prazo aos investidores; c) apresentar claramente um potencial para uso ou incorporação desta tecnologia em vários processos e produtos dentro do sistema econômico. Se o novo paradigma cumpre estas condições, ele prova suas vantagens comparativas. Inicia-se, então, um processo de reestruturação das variáveis-chaves até que ele se torne predominante.

Para Dosi (1988) Dada à existência dos paradigmas tecnológicos, a noção de trajetória tecnológica surge como um corolário: é um padrão normal[2] de atividades circunscritas aos limites do paradigma. O paradigma age, portanto, como direcionador do progresso técnico, definindo ex-ante as oportunidades a serem perseguidas e aquelas a serem abandonadas. Dentro de um paradigma, desenvolvem-se trajetórias tecnológicas, sendo que a mudança de um paradigma geralmente implica a mudança da trajetória tecnológica.

A trajetória tecnológica, na concepção de Dosi (2006), constitui um agrupamento de possíveis direções tecnológicas, sendo que os limites exteriores se definem pela natureza do próprio paradigma. O autor evidencia certas características das trajetórias tecnológicas, definidas em termos dos paradigmas: a) pode haver trajetórias mais genéricas ou mais circunscritas, assim como mais poderosa ou menos poderosa. A trajetória será tanto mais poderosa quanto maior for o conjunto de tecnologias excluído por essa trajetória; b) Essas são geralmente complementaridades entre diversas formas de conhecimentos, experiência, habilidade etc. Além disso, os desenvolvimentos ou a falta de desenvolvimentos em certas tecnologias podem estimular ou impedir desenvolvimento em outras; c) pode-se definir como fronteira tecnológica o mais alto nível alcançado em relação a uma trajetória tecnológica, com respeito às dimensões tecnológicas e economias relevantes; d) existe uma grande probabilidade que o progresso numa trajetória tecnológica conserve certos aspectos cumulativos, de forma que a possibilidade de futuros avanços também se relaciona com a posição que uma empresa ou um país ocupam vis-à-vis a fronteira tecnológica existente; e) quando uma trajetória é muito poderosa, pode haver dificuldade em mudar para uma trajetória alternativa.

De acordo com Nelson e Winter (2006) uma trajetória tecnológica é definida como um padrão de progresso através da solução incremental dos trade-offs explicitados por um paradigma tecnológico. Depois de selecionada, uma trajetória tecnológica apresenta um impulso próprio que contribui para definir as direções em que a atividades de resolução do problema se move, sendo denominada de trajetória natural do progresso técnico.

[2] Para o autor o que conceito de norma usado deve ser entendido como proposto na abordagem Kuhniana, com o sentido normativo: conjunto de regras que direcionam procedimentos e critérios de avaliação, regras essas definidas pelo paradigma vigente.

Conforme Kupfer (1996), a noção conjunta de paradigma e trajetória tecnológica é mais ampla, pois dá conta da existência de processos inovativos radicais e incrementais, respectivamente. Dessa forma consegue superar a tradicional dicotomia presentes nas teorias de difusão: entre a natureza *demand-pull*[3] ou *technology-push*[4] do processo.

Dado o paradigma, a fronteira do que pode ser feito, estabelece-se também a possibilidade de uma determinada trajetória tecnológica. Torna-se importante ressaltar a distinção que deve ser feita entre uma inovação radical, que está associada ao surgimento de um paradigma tecnológico, de inovações incrementais, que se dão ao longo de uma trajetória tecnológica, a partir das oportunidades abertas pelo novo paradigma.

3. PADRÃO TECNOLÓGICO

Nos estágios iniciais de uma tecnologia, as organizações competem entre si experimentando tecnologias diferentes, criando e desenvolvendo conhecimento sobre novos componentes e sobre como estes componentes podem ser integrados. Nesse momento, há em geral diversas alternativas ou proposta sobre características básicas do produto, não havendo concordância sobre quais devem ser os componentes do produto ou como devem ser integrados. Isto ocorre até que se estabeleça um projeto dominante, um padrão.

Para Hawkins (1995) padrões tecnológicos podem ser definidos como pontos extremos de referência acertados de modo que as características físicas e de desempenho das tecnologias possam ser comparadas. Padrões tecnológicos são essenciais quando se deseja uniformidade no aspecto e na qualidade do que se produz. Mas muito, além disso, os padrões podem servir como uma codificação da experiência tecnológica acumulada, como uma base da quais novas tecnologias emergem.

De acordo com David e Steinmueller (1996), padrão tecnológico é um conjunto de especificações técnicas que fabricantes adotam seja tacitamente ou como resultado de um acordo formal. E os autores acrescentam, o padrão tecnológico tem seu significado dependente do contexto, pois pode se referir tanto à informação na forma de documentos quanto a especificações técnicas ou características de operações de produtos físicos, tangíveis.

[3] Se aceita como premissa central a possibilidade de se conhecer, a priori, a direção do progresso técnico.
[4] Geralmente se considera a inovação um fenômeno não econômico.

Segundo Tassey (2000) Padrões tecnológicos desempenham quatro funções essenciais: a) qualidade/confiança, padrões são desenvolvidos para aceitável e específica execução de produtos ou serviços junto com uma ou mais dimensão, tal como: nível de funcionalidade, execução variável, serviço durável, eficiência, segurança e impacto ambiental. Um padrão que especifica um nível mínimo de execução frequentemente fornece o ponto de partida para competição em uma indústria; b) Informação, padrões ajudam a fornecer avaliação científica e informações de engenharia na forma de publicações. Dados de base eletrônicos, terminologia, testes e métodos de medidas para descrever: quantidades específicas e avaliação das características do produto. Através de medidas e teste metodológicos os padrões fornecem informações que pela virtude de ser universalmente aceitos reduz custos de transação entre comprador e vendedor; c) Compatibilidade/ capacidade de atividade conjunta, padrões descrevem propriedades que o produto deve ter em duas ordens de trabalho (fisicamente e funcionalmente) com complementares produtos dentro de um produto ou sistema de serviço. Esta função dos padrões tem sido a mais intensivamente estudado pelos economistas. Compatibilidade e capacidade de atividade conjunta são tipicamente manifestadas na forma de padronização entre componentes de um amplo sistema; d) Redução de variedades, padrão restringe um produto para certa linha ou número de características tais como: tamanho ou nível de qualidade. A quarta função do padrão é a tradicional forma de redução à variedade para atingir economia de escala.

Ainda segundo Tassey (2005) os padrões podem ser estabelecidos de forma oficializada, desenvolvidos e aprovados por comitês reconhecidos por meio de deliberação políticas ou procedimentos administrativos (conhecidos como padrão de “jure”) ou criados por firmas, grupos de firmas ou associação da indústria, surgindo de processos mediados pelo mercado por meio de intensa competição (padrões de ato). Os padrões podem também ser classificados como padrões abertos (ou público) e padrões fechados (ou proprietários), diferenciando-se os padrões que são utilizados de forma não exclusivas daqueles que não o são.

Para Gomes-Casseres (1993) os padrões tecnológicos tem papel fundamental na indústria de informática, no que se refere às arquiteturas de hardware e software, podendo a competição tecnológica ocorrer entre padrões ou dentro de padrões. Os padrões técnicos em informática não são estabelecidos pelos governos, ao contrário do que ocorre em setores como o de telecomunicação. Na indústria de informática, certos padrões, especialmente os relacionados com a interconexão entre sistemas e componentes, frequentemente são

estabelecidos por comitês industriais, enquanto que os padrões de sistemas operacionais têm sido estabelecidos unilateralmente por firmas individuais.

Gomes-Casseres (1993) cita a padronização como uma das tendências que intensificaram a competição na indústria de informática na década de 1980. Equipamentos e componentes de informática têm sofrido um processo de padronização crescente: em particular componentes como chips, memória, *diskdrivers*, teclados e impressoras têm se tornado próximo a itens "*commodities*" em alguns segmentos. Neste cenário, os novos entrantes têm poucas chances de competição na indústria de computadores.

4. O PARADIGMA DA TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO

Em um ambiente cada vez mais informatizado e globalizado é difícil definir o que é TIC (tecnologia da Informação e Comunicação). Um de seus componentes, ao contrário, a Tecnologia da Informação (TI), pode ser definida como a aplicação da tecnologia no processamento de informações. O desenvolvimento do setor de TIC passa pelo crescimento do setor de TI e, consequentemente, do setor de informática, principalmente hardware e software.

Segundo Lastres e Ferras (1999) a história do segmento de TI se une a história do próprio ser humano, ao considerar a tecnologia como uma ferramenta que melhora as condições humanas, sendo a linguagem a primeira forma de TI. Com o passar dos anos a sociedade começou a buscar novas formas de lidar com as informações e de processá-las. Criou-se o digito e o sistema decimal pela necessidade de contar. O desenvolvimento do comércio e a necessidade de realizar cálculos mais complexos impulsionaram o desenvolvimento científico e a criação de novas ferramentas, desde os mecanismos de contagem até as calculadoras analógicas[5].

Os avanços da ciência nos campos da física, química e engenharia permitiram que a TI se desenvolvesse ainda mais, com a transição dos sistemas analógicos para os sistemas digitais, que operam diretamente com os números pelo sistema binário[6]

[5] A palavra analógica vem de "análogo". O termo é usado porque um dispositivo imita diretamente a informação que quer representar. Na primeira calculadora analógica, seu dispositivo baseava-se em discos que giravam de forma análoga ao sistema decimal, sendo que, quando o disco chegava ao algarismo nove, girava em uma unidade o disco posterior e voltava ao valor zero.
[6] O sistema binário utiliza dois algarismos (0 e 1) para representar os números e realizar cálculos.

Para Carlsson Bo (2004) o desenvolvimento atual da TI resulta de um processo histórico, mas tem o ano de 1958, como relevante. Esse ano foi de extrema importância para o desenvolvimento desse setor devido à descoberta de como reunir em uma única pastilha de silício todos os componentes de um circuito eletrônico, criando circuitos integrados, que dariam origem ao chip, o que possibilitou a produção de computador em larga escala.

Conjuntamente com o desenvolvimento da indústria de software e de hardware, também se desenvolviam as redes de comunicação, responsáveis por uma das funções essenciais que compõem a TI, o transporte de informação. O setor de TI, assim como o setor de TIC, é formado por três funções essenciais: o processamento, o armazenamento e o transporte da informação.

Assim, o paradigma da Tecnologia de Informação e Comunicação é baseado em um conjunto interligado de inovações em computação eletrônica, engenharia de software, sistemas de controle, circuito integrado e telecomunicações que reduzem custos de armazenamento, processamento, comunicação e disseminação da informação.

As transformações econômicas e sociais oriundas da revolução da microeletrônica (fator chave do novo paradigma) não se resumem ao crescimento das novas indústrias ligadas ao complexo eletrônico, pois há uma interseção entre as indústrias de computação e todos os outros setores da economia, uma vez que existe um grande número de software e equipamentos eletrônicos específicos para cada segmento. A análise da relação entre a indústria de computação e os outros setores da economia leva ao conceito de Paradigma Tecno-Econômico (PTE).

> O conceito de PTE indica o resultado do processo de seleção de uma série de combinações viáveis de inovação (técnicas, organizacionais e institucionais), provocando transformações que permeiam toda a economia e exercendo grande influência no comportamento da mesma (LASTRES; FERRAS, 1999, p. 32).

Usando os conceitos de velha e nova economia, Carlsson Bo (2004) também analisa os efeitos do paradigma da Tecnologia da Informação e Comunicação sobre a economia. Na velha economia as informações são físicas: dinheiro, cheque, faturas encontro face a face, planos (projetos escritos), mapas, fotografia, disco, etc. Na nova economia as informações tornaram-se digitais em todas suas formas. As informações foram armazenadas em computador e propagadas (divulgadas, acessadas) através de redes (internet).

A revolução da informação se colocou como o suporte tecnológico mais importante do final do século XX devido à convergência entre telecomunicação e informática, possibilitando

a transmissão de uma combinação de voz, imagem, som e dados, tudo isso executado com rapidez e extrema precisão.

5. POLÍTICA INDUSTRIAL E POLÍTICA DE INFORMÁTICA DO BRASIL

Nos países da Europa Ocidental, no Japão e na Coréia a política de informática estava subordinada a política industrial daqueles países. No Brasil houve uma dicotomia entre a política de informática e a política industrial. A primeira constituía em um instrumento de segurança nacional; a segunda, baseando-se no Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) objetivava manter os índices de crescimento verificados no Milagre econômico e completar o ciclo do modelo[7] de industrialização por substituição de importação (ISI) vigente no Brasil desde a década de 1950.

Para Hermann (2005) O PND era um ousado plano de investimento público e privado, incentivado por políticas específicas, a serem implementadas ao longo do período de 1974-79, que se propunha a "cobrir a área de fronteira entre o subdesenvolvimento e o desenvolvimento". Os novos investimentos eram dirigidos aos setores de infraestrutura, bens de produção (capital e insumos), energia e exportação.

No tocante a infraestrutura, o objetivo era a ampliação da malha ferroviária, da rede de telecomunicações e da infraestrutura para a produção e comercialização agrícola. No setor de bens de produção, o foco do II PND eram os segmentos de siderurgia, química pesada, metais não ferrosos e minerais não metálicos. No setor energético, os investimentos planejados se dirigiam à pesquisa, exploração e produção de petróleo e derivados; à ampliação da capacidade de geração de energia elétrica; e ao desenvolvimento de fontes de energia alternativas aos derivados de petróleo, com ênfase no álcool combustível.

Comentando sobre os setores prioritários no II PND, Carneiro (1990) evidencia: A estratégia de política industrial no governo Gaisel baseou-se na substituição de importação nos setores de bens de capital, insumos básicos para a indústria, especialmente químicos e metal-mecânico, e no aumento da prospecção de petróleo.

[7] Este modelo de desenvolvimento era comandado pelo Estado através de investimento e créditos públicos, e fortemente apoiado no endividamento externo.

As considerações de Carneiro confirmam, portanto, que o setor de informática não era prioridade no II PND. A informática no Brasil, naquele momento era vista, pelos governantes militares, apenas como um instrumento de aprimoramento da segurança nacional.

Para Dantas (1989) a história de uma política de informática no Brasil começou a partir de meados da década de 1960. Após visitar os Estados Unidos o Comandante da Marinha Brasileira Cleofas Uchoa enviou relatório aos seus superiores sobre as aplicações de computadores em navios. O comandante relatara ter constado uma mudança muito profunda nos hábitos de operação naval. A partir de então, cresceu na Marinha a consciência da necessidade de uma política de eletrônica digital no país, por razões estritamente militar.

Ainda segundo Dantas (1989) a política nacional de informática começou a ser delineada no início dos anos de 1970. A primeira tentativa de estabelecer capacidade tecnológica própria para desenvolver computadores no Brasil foi feita em março de 1971 com o projeto FUNTEC 111, numa parceria entre a Marinha, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) e universidades. O projeto consistia em financiar o desenvolvimento do minicomputador G-10 pela Pontifica Universidade Católica do Rio de janeiro (PUC) que desenvolveria o software, e pela Politécnica da Universidade de São Paulo (USP) que desenvolveria o hardware ao custo de US$ 2 milhões.

Um segundo momento importante para implantação de uma política de informática no Brasil foi 1972 devido à criação da Coordenação das Atividades de Processamento Eletrônico (CAPRE) e da Eletrônica Digital Brasileira (EDB). A CAPRE tinha inicialmente objetivos bastante modestos. Caberia a ela promover o uso mais eficiente dos computadores na administração pública[8]. Por sua vez cabia a EDB possibilitar que o BNDE e outras instituições Governamentais participassem da constituição de empresas nacionais de computadores e periféricos.

Mas sem dúvida o ano mais importante para afirmação de uma política de informática no Brasil foi 1974. Neste ano a EDB mudou de nome, passou a se Chamar Digibrás, e sofreu profundas transformações em sua estrutura e objetivos. O seu mais ambicioso objetivo era ajudar a fundar uma empresa de computador no Brasil. Em junho de 1974 assinava-se no BNDE a ata de fundação da Computadores e Sistema Brasileiro LTDA. (COBRA) [9].

[8] Se inicialmente os objetivos da CAPRE eram modestos, no futuro a CAPRE iria se constituir no mais importante órgão da política de informática no Brasil.
[9] Em 1975 a Cobra transforma-se em sociedade anônima, passando a denomina-se “Computadores Brasileiros S. A.”.

De acordo com Rodrigues (2004) a COBRA tinha por objetivo desenvolver e fabricar minicomputadores no Brasil. Seu capital inicial foi formado com base no "modelo do terço" [10], ou seja, participação igualitária do capital privado nacional, estrangeiro e estatal. Os primeiros sócios selecionados foram a Equipamentos Eletrônicos (EE), Digibrás e a empresa inglesa Ferranti LTDA.

O "modelo do terço" durou pouco. A Ferranti reduziu sua participação a menos de 3% do capital da empresa por que o governo entendeu que a COBRA não deveria ficar presa a um único fornecedor de Tecnologia. A EE se retirou devido à insuficiência de recursos financeiros próprios para assegurar o investimento e a Digibrás foi substituída por outros órgãos públicos como sócios majoritários no empreendimento. O governo passa a sócio majoritário da COBRA.

Para Tigre (1984) a experiência de países da Europa Ocidental e asiáticos mostrara que o protecionismo contra a importação e fabricação local por subsidiárias multinacionais era uma condição necessária ao desenvolvimento de uma indústria de computadores no Brasil. O início da política de reserva de mercado no Brasil para a informática ocorre em 1975. Por um lado, controlavam-se as importações e as ações das subsidiárias das multinacionais da informática instaladas no país. Por outro lado, criavas-se instrumentos para estimular a criação de empresas nacionais de computador, mais especificamente minicomputadores e periféricos.

Em 1979 ocorreu uma ampla reestruturação dos órgãos governamentais responsáveis pelo setor de informática no Brasil. A CAPRE, que era subordinada ao Ministério do Planejamento, foi substituída pela Secretaria Especial de Informática (SEI), órgão ligado ao Conselho de Segurança Nacional. Segundo Rodrigues (1984) havia uma "certa" disputa entre o grupo formado pelo Ministério do Planejamento e BNDE e pelo grupo militar liderado pela Marinha em relação aos caminhos que deveria seguir a informática no Brasil[11]. Com a criação da SEI fica evidente a "vitória" dos militares.

Se bem que outras empresas nacionais contribuíram para o desenvolvimento da informática no Brasil, a referência desse desenvolvimento é a empresa COBRA. A cobra ditava os caminhos a seguir pelas demais empresas nacionais de computador, seja na preparação de mão de obra, sejam nos avanços tecnológicos.

Tabela 1 – Minicomputadores Instalados no Brasil em 1980 e 1981

[10] Esse modelo era usado na política industrial daquela década especialmente no setor químico.
[11] Autora afirma ainda que faltasse aos militares da Marinha a visão sobre o papel da tecnologia que tinham os militares da aeronáutica brasileira.

	Outras	219	13,2	
	Subtotal	361	21,7	
	Total	1.675	100,0	
Fabr				
Naci	Obs.: Os equipamentos correspondem à Clas			
Cobı	Fonte: SEI, Boletins Informativos nº 3 e			
Labo		119	7,10%	335	12,41%
SID		163	9,73%	269	9,97%
Edisa		95	5,67%	180	6,67%
SISCO		19	1,13%	90	3,33%
Estrangeiros		361	21,55%	407	15,08%
Burroughs		142	8,48%	154	5,71%
Outras		219	13,07%	253	9,37%

Fonte: Tigre, 1984, p. 53.

Para Fernandes e Cukierman (1987) o desempenho da COBRA foi excepcional, saiu praticamente do zero e conseguiu desenvolver totalmente no país um computador de porte médio, o modelo cobra 530, bem como, conseguiu desenvolver um sistema operacional similar ao MS-DOS. O CISNE 2.0.

Os principais fatores condicionantes desse sucesso foram: abundância de recursos públicos colocados à disposição da empresa e o contrato entre sociedade e governo intermediado pelo coletivo técnico (técnicos e engenheiros). Esse contrato fundamentava-se no discurso nacionalista. Colocar o interesse nacional em primeiro lugar. Para Fernandes e Cukierman (2005) foi o discurso nacionalista de autonomia tecnológica que sustentou a insólita aliança entre jovens engenheiros militantes da esquerda e os militares da ditadura de direita que se encontravam nos ministérios e nas grandes empresas estatais.

A articulação em torno do interesse nacional foi perdendo força a partir da segunda metade da década de 1980, seja em função das críticas dos usuários quanto a capacidade do setor produtivo nacional em superar o gap tecnológico que se agravara com a revolução da indústria, sobretudo após a popularização do microcomputador, seja em função dos problemas internos da empresa COBRA (questões financeiras, desestímulo dos funcionários etc.).

Outro fator importante para entender o desfecho da política de informática no Brasil é ideológico. A partir dos anos 80 a teoria desenvolvimentista e as políticas públicas ativas perderam espaço para a doutrina neoliberal que rejeita qualquer intervenção do Estado na esfera econômica com o argumento de que as imperfeições do mercado são melhores que os erros do Estado.

Segundo Tigre (1987) a ascensão do neoliberalismo no Brasil encontrou na política de informática um alvo prioritário. Em 1991, o então Presidente da República Fernando Collor contabilizou entre as realizações do seu governo o fim da política de informática. A demolição do aparato institucional e dos instrumentos da política foi considerado, um objetivo em si, sem preocupação com as consequências para fabricantes e consumidores e para o país.

O mundo fechado que o Brasil tentou construir para permitir seu desenvolvimento tecnológico perdeu sua sustentação e foi asfixiado pela abertura comercial iniciada na década de 1990. A abertura comercial evidenciou a fragilidade da política de informática diante das grandes industriais mundiais de computadores, especialmente diante do padrão tecnológico estabelecido para a informática, o padrão Windows.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este texto procurou demonstrar como se verificou o desenvolvimento da política de informática no Brasil a partir do Paradigma da Tecnologia da Informação e Comunicação. Para isso, foram evidenciados os conceitos de Paradigma, trajetória e padrão tecnológico.

Constatou-se que houve uma dicotomia entre a política industrial brasileira, no período (II PND), e a política de informática. A política de informática baseava-se no novo paradigma (TIC), enquanto a política industrial baseava-se no paradigma fordista.

Observou-se que apesar de fundamentada no paradigma TIC, a visão das autoridades brasileiras sobre esse paradigma era limitada. A informática constituía um aprimoramento de segurança nacional e não um paradigma tecno-econômico. Essa visão limitada do novo paradigma resultou em uma trajetória tecnológica equivocada. A política de informática centrada em uma empresa pública; o fechamento extremo do mercado, impossibilitando interação com as multinacionais do setor; e a amplitude do mercado (mini e microcomputadores e periféricos) evidencia alguns dos equívocos da trajetória tecnológica. O equivoco da trajetória tecnológica impossibilitou a definição de um padrão tecnológico universal.

A política de informática do Brasil jamais poderia criar um padrão tecnológico universal, não somente por razões técnicas mais como evidencia Gomes-Cosseres, neste texto, os padrões tecnológicos na informática não são estabelecidos por governos e sim pela competição do mercado.

Conclui-se que o Brasil teve que necessariamente se submeter aos ditames das grandes industriais de informática. A abertura do mercado de informática no Brasil poderia ter sido procedida de intensa negociação que resultasse em importantes concessões pelas multinacionais em relação á exportação, níveis máximos de preços em relação ao mercado internacional e investimento local em P&D. Por questões ideológicas o Brasil desperdiçou a oportunidade de obter importantes benefícios para o país.

7. REFERÊNCIAS

CARLSSON, Bo. **The Digital Economy: what is new and what is not?** Structural Change and Economic Dynamics. 15, 2004. p. 245-264.

CARNEIRO, Dionísio Dias. Crise e Esperança: 1974-1980. In; ABREU, Marcelo de Paiva. (org.) **A Ordem do Progresso: cem anos de política econômica republicana**. Rio de janeiro: Campus, 1990.

DANTAS, V. **Guerrilhas Tecnológicas a Verdadeira História da Política Nacional de Informática.** Rio de Janeiro: Abicamp. 1989.

DOSI, G. The Nature of the innovative process. In: DOSI, G. **Technical Change and Economic Theory.** London: MERIT, 1988.

DOSI, G. **Mudanças Técnicas e Transformação Industrial**. Campinas: Unicamp, 2006.

DAVID, Paul.; STEINMUELLER, W. Edward. **Standard, Trade and Competition in the Emerging Global Information Infrastructure Environment**. Telecommunications Policy,vol. 20, nº 10 1996. P. 817-830.

FERNANDES, M. F. ; CUKIERMAN, H. L. **A Reserva para Minicomputadores Brasileiros e a Experiência de sua Fabricação: o caso da empresa COBRA computadores.** Rio de Janeiro: UFRJ, 2005.

FREEMAN, C, ; PEREZ, C. Structural Crises of Adjustment: business cycles and investment behaviour. In: DOSI, G. **Technical Change and Economic Theory**. London: MERIT, 1988.

GOMES-CASSERES, B. Computer Alliances and Industry Evolution. In DAVID B. Yoffie. (ed). **Beyond Free Trade: Firms, Governments and Global Competition**. Bostos: HBS Press, 1993. P. 79-128.

HAWKINS, R. W. Introduction Adressing the Problematique of Standard and Standartization. In: HAWKINS, R. ; MANSELL,R. SKEA, J. (Ed) **Standards, Innovation and Competitives: The Polítics and Economics of standards in Natural end Technical Environments**. Aldershat (England): Edward Elgar Publishing, 1995, p. 1-6.

HERMANN, Jennifer. Auge e Declínio do Modelo de Crescimento com Endividamento: o II PNB e a crise da dívida externa (1974-1984). In: GIAMBIAGI, Fábio (org.). **Economia Brasileira Contemporânea (1945 – 2004)**. Rio de Janeiro: campus, 2005.

KUPFER, D. **Uma Abordagem Neo-schumpeteriana da Competitividade Industrial**. In: Ensaios FEE. Ano 17, nº 1, 1996.

LASTRES, H. M.M.; FERRAZ, L. C. Economia da Informação, do Conhecimento e do Aprendizado. In: Lastre, H. M.M.; Albagi S. (orgs) **Informação e Globalização na Era do Conhecimento**. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

NELSON, R.; WINTER, S. **Uma Teoria Evolucionária da Mudança Econômica**. Campinas: Unicamp, 2006.

TASSEY, Gregory. **Standardizations in Technology-Based Market**. Research Policy 29, 2000. P.587-602.

RODRIGUES, Helena S. **Rastro de Cobra**. Rio de Janeiro: Caio Domingos & Associados Publicidade LTDA, 2004.

TASSEY Gregory. The Roles of Standards as Technology Infraestructure. In In: HAWKINS, R. ; MANSELL,R. SKEA, J. (Ed) **Standards, Innovation and Competitives: The Polítics and Economics of standards in Natural end Technical Environments**. Aldershat (England): Edward Elgar Publishing, 1995. p. 161-171.

TIGRE, P.B. **Computadores Brasileiros Indústria Tecnologia e Dependência**. Rio de Janeiro: Campus, 1984.

TIGRE, P. B. **Indústria Brasileira de Computadores Perspectiva até os anos 90**. Rio de janeiro: Campus, 1987.

XI SEMANA DE
ECONOMIA
ONLINE
A HUMANIDADE PÓS PANDEMIA
Um olhar para o futuro!
19 a 22 Out 2021
REALIZAÇÃO:

DIAGNÓSTICO DA GERAÇÃO E PROVEITO DOS RESÍDUOS DO SUCO DE LARANJA NO BRASIL (2009-2018)

GT 8. OUTRAS TEMÁTICAS

Anna Carolina Oliveira Carvalho[1]

João Paulo da Silva Ramos[2]

Lyvia Julienne Sousa Rego[3]

Naisy Silva Soares[4]

RESUMO

O objetivo do estudo consiste em identificar a geração e aproveitamento de resíduos na indústria brasileira de suco de laranja, no período compreendido entre 2009 e 2018. A principal fonte de dados utilizada neste estudo foi *a Food and Agriculture Organization of the United Nations* (FAO), onde foram coletados dados de área plantada, produtividade e quantidade produzida de laranja no período de 2009 a 2018. A partir de então, estimou-se o volume de produção de laranja transformada em suco de laranja e o volume de resíduos provenientes deste processo com base em Alexandrino et al. (2007). Os resultados demonstraram que a área plantada e o volume de produção de laranja no Brasil diminuíram, mas, por outro lado, sua produtividade aumentou, por apresentar vantagem comparativa e competitiva na produção e exportação do produto. A Taxa Geométrica de Crescimento do volume de resíduos apresentou valor de -1,125% para o período, em função da queda na produção. Apesar da queda na produção do suco de laranja, o país continua líder neste quesito, sendo um dos produtos agrícolas que mais movimenta a economia nacional. Consequentemente, são gerados grandes volumes de resíduos, que permanecem em sua maior parte inutilizados, apesar das diversas possibilidades, principalmente devido a fatores como custo de extração, transporte e armazenamento dos resíduos.

Palavras-chave: Aproveitamento de resíduos. Agronegócio. Suco de laranja.

JEL: Q50

[1] Graduada em Ciências Econômicas e mestranda em Economia Regional e Políticas Públicas pela Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC). E-mail: acocarvalho@uesc.br

[2] Graduado em Ciências Econômicas e mestrando em Economia Regional e Políticas Públicas pela Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC). E-mail: jpsramos@uesc.br

[3] Graduada em Engenharia Florestal pela Universidade Federal Rural da Amazônia (UFRA), mestre e doutora em Ciência Florestal pela Universidade Federal de Viçosa (UFV) e docente do Programa de Pós-graduação em Economia Regional e Políticas Públicas pela Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC). E-mail: lyviajulienne@hotmail.com

[4] Graduada em Ciências Econômicas, mestre e doutora em Ciência Florestal pela Universidade Federal de Viçosa (UFV) e docente do Programa de Pós-graduação em Economia Regional e Políticas Públicas pela Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC). E-mail: nssoares@uesc.br

DIAGNOSIS OF THE GENERATION AND USE OF ORANGE JUICE WASTE IN BRAZIL (2009-2018)

ABSTRACT

The objective of the study is to identify the generation and use of residues in the Brazilian orange juice industry, in the period between 2009 and 2018. The main source of data used in this study was the Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), where data were collected on planted area, productivity and quantity of orange produced in the period from 2009 to 2018. From then on, the volume of orange production transformed into orange juice and the volume of residues from this process with based on Alexandrino et al. (2007). Finally, linear regression calculation and the Geometric Growth Rate of the residues were performed. The results showed that the planted area and the volume of orange production in Brazil decreased, but, on the other hand, its productivity increased, as it presented a comparative and competitive advantage in the production and export of the product. The Geometric Growth Rate of the volume of waste showed a value of -1.125% for the period, due to the drop in production. Despite the fall in orange juice production, Brazil remains the leader in this regard, being one of the agricultural products that most moves the national economy. Consequently, large volumes of waste are generated, which remain mostly unusable, despite the various possibilities, mainly due to factors such as cost of extraction, transport and storage of waste.

Keywords*: use of waste, agribusiness, orange juice.*

JEL: Q50

1 INTRODUÇÃO

O agronegócio brasileiro é responsável por parte significativa da economia brasileira, representando 21,4% do PIB em 2019. No que cerne ao comércio internacional, 43% das exportações brasileiras foram de produtos oriundos do agronegócio, o que coloca o país como o quarto maior exportador de produtos agrícolas (CNA, 2020).

Nos últimos anos, vem crescendo o estímulo por práticas agrárias que tragam desenvolvimento sustentável, uma vez que a sustentabilidade ambiental favorece não somente o meio ambiente, como a produtividade rural, impedindo gastos futuros para correção destes impactos. A sustentabilidade agrega as dimensões socioambientais, as quais geralmente são esquecidas nas cadeias produtivas.

A atividade agrícola produz, constantemente, grandes quantidades de resíduos. Resíduos são todo e qualquer tipo de material excedente de atividades da comunidade em geral, seja agrícola, doméstico, industrial, etc. No que cerne ao ponto agroindustrial, os resíduos podem ser classificados em quatro tipos, segundo Pires e Mattiazzo (2008), de acordo com sua origem: a) resíduos da atividade agrícola, originados exclusivamente a produção agropecuária; b) resíduos da atividade industrial , compostos de insumo originado exclusivamente da produção agrícola; c) resíduos da atividade industrial, compostos de insumos agrícolas com adição de processamento industrial; d) resíduos da atividade industrial que não são compostos de insumos agrícolas.

O descarte incorreto destes pode ocasionar em contaminação ambiental, desfavorecendo a produção de regiões e prejudicando, inclusive, a qualidade de vida da população rural. O uso de instrumentos que diminuem os desperdícios é capaz de fortalecer e integrar cadeias produtivas, introduzindo novas possibilidades de desenvolvimento sustentável ao proporcionar simultaneamente a conservação ambiental e sistemas econômicos mais justos (OLIVEIRA, 2016).

A geração de resíduos é uma situação própria dos processos produtivos. Com o aumento da conscientização ambiental, especialmente no final do Século XX, tornou-se claro o desafio da sustentabilidade, de modo a suprir as necessidades da geração presente sem comprometer a capacidade de as próximas gerações atenderem suas necessidades. Assim, se expandiu a preocupação com o aproveitamento de resíduos. Ou seja, o que antes era descartado em aterros sanitários, hoje é transformado em matéria-prima, fertilizantes, produção de álcool, etc. No Brasil, através da Lei n 12.305, de 2 de agosto de 2010, se instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos, a qual dispõe sobre princípios, objetivos, instrumentos e diretrizes acerca da gestão e do gerenciamento de resíduos sólidos (BRASIL, 2010).

O aproveitamento de resíduos provenientes do agronegócio mostra-se eficiente contra o desperdício de alimentos, de modo que o beneficiamento e processamento destes tornam-se uma oportunidade de desenvolvimento de subprodutos, agregando o valor perdido através da utilização sustentável (COSTA FILHO et al., 2017).

O Brasil é líder mundial na exportação de diversos produtos - soja em grãos, carne bovina, café, frango, açúcar, e suco de laranja -, gerando também um grande volume de resíduos proveniente destes (CNA, 2020). O suco de laranja é produzido por meio da extração do líquido da polpa da laranja, de modo que, na transformação da fruta para o suco, cerca de 50% da matéria-prima se torna resíduo (ALEXANDRINO et al., 2007).

No setor industrial, o suco de laranja, objeto de estudo do presente trabalho, se apresenta de duas maneiras: como suco concentrado congelado (*Frozen Concentrated Orange Juice* - FCOJ), onde é removida toda a água do suco natural; e como suco de laranja não concentrado (*Single Strength Juice ou Not From Concentrate* - *NFC*), um suco pasteurizado sem a retirada da água. Assim como em muitas indústrias, na produção do suco de laranja existem componentes que não são utilizados em sua produção, os quais são aproveitados como subprodutos (CITRUSBR, 2020).

Diante do exposto, o objetivo do estudo consiste em identificar a geração e aproveitamento de resíduos na indústria brasileira de suco de laranja, no período compreendido entre 2009 e 2018. O fato de o suco de laranja ser um dos produtos que mais movimentam a economia do país, e não existirem estudos semelhantes à linha de pesquisa deste trabalho, faz com que este estudo seja relevante.

O estudo está estruturado em quatro partes, sendo elas: introdução, materiais e métodos, resultados e discussão, e considerações finais.

2 MATERIAIS E MÉTODOS

O presente trabalho possui caráter descritivo e exploratório quanto a seus objetivos, posto que se pretende descrever os fatos de uma determinada realidade, além de proporcionar uma maior familiaridade com o tema.

Quanto aos procedimentos, esta é uma pesquisa bibliográfica, realizada a partir do levantamento de informações por meio de artigos, sites, livros, documentos eletrônicos, entre outros; mas também documental, posto que se utilizou de dados brutos; e estatística, para análise da geração de resíduos no setor.

A principal fonte de dados utilizada neste estudo foi a *Food and Agriculture Organization of the United Nations* (FAO), onde foram coletados dados de área plantada, produtividade e quantidade produzida de laranja nos últimos dez anos de dados disponíveis na plataforma, ou seja, no período de 2009-2018.

Para estimar o volume de produção de laranja transformada em suco de laranja, foi considerado o cenário apresentado por Alexandrino et al. (2007), onde corresponde a cerca de 96% da produção de laranja, o que gera grande quantidade de resíduos. Para estimar o volume dos resíduos provenientes do suco de laranja, considerou-se também o cenário apresentado

pelos autores que enfatiza que 50% do peso da fruta se torna resíduo na transformação para o suco de laranja.

A partir da estimativa, realizou-se o cálculo de regressão linear:

$\hat{Y} = a + bx$ **(1)**

onde o coeficiente angular da reta é denominado de "b" e se dá através da tangente da reta; e a cota da reta em determinado ponto é o coeficiente linear que se denomina de "a", sendo o valor de $\hat{Y}$ quando x=0.

A partir de então, se obteve a Taxa Geométrica de Crescimento dos resíduos provenientes do suco de laranja entre 2009-2018, no Brasil, a partir da fórmula:

$AntLogb = 1+TGC$, sendo $TGC = (AntLogb - 1)^{x} 100$ **(2)**

Com um nível de significância de 95%, se os valores de "b" forem significativamente diferentes de zero, pelo teste t-student, existe tendência na série de resíduos. Ademais, se o coeficiente for positivo a tendência é considerada ascendente; se for negativo, decrescente (VIANA; SOUZA, 2007).

3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Tabela 1 - Área plantada, produtividade e produção de laranja no Brasil (2009-2018)

Ano	Área plantada (ha)	Produtividade (hg/ha)	Produção de laranja (t)
2009	787.250	223.797	17.618.450
2010	792.753	233.404	18.503.139
2011	817.292	242.399	19.811.064
2012	729.583	246.888	18.012.560
2013	702.200	249.922	17.549.536
2014	680.324	248.829	16.928.457
2015	678.807	249.747	16.953.015
2016	642.210	264.405	16.980.379
2017	632.939	276.375	17.492.882
2018	589.139	283.694	16.713.534
Média	705.250	251.946	17.656.302
Taxa média de	-3,1	2,7	-0,5

crescimento anual (%)			

Fonte: elaborada pelos autores a partir de dados da FAO (2020).

A área plantada da produção de laranja no Brasil diminuiu cerca de 25% quando se compara 2018 com 2009, mas, por outro lado, sua produtividade aumentou em aproximadamente 26% no mesmo período. Quando se analisa a taxa média de crescimento anual do período, nota-se que a área plantada teve decréscimo de -3,1%, enquanto a produtividade aumentou 2,7% (Tabela 1).

O país vem aumentando sua produtividade por apresentar vantagem comparativa e competitiva na produção e exportação do mesmo. O Brasil possui uma grande diversidade de laranjas, possibilitando reduzir a ociosidade da indústria, proporcionando safras duradouras e fornecendo produto ao mercado por mais tempo que outros países (TAVARES, 2006, NEVES; TROMBIN, 2017).

Já quanto ao volume de produção de laranja, este vem oscilando, de modo que quando se analisa a taxa média de crescimento anual para o período, nota-se uma queda de 0,5% na produção (Tabela 1).

Tabela 2 - Quantidade estimada de laranja transformada em suco de laranja no Brasil (2009-2018)

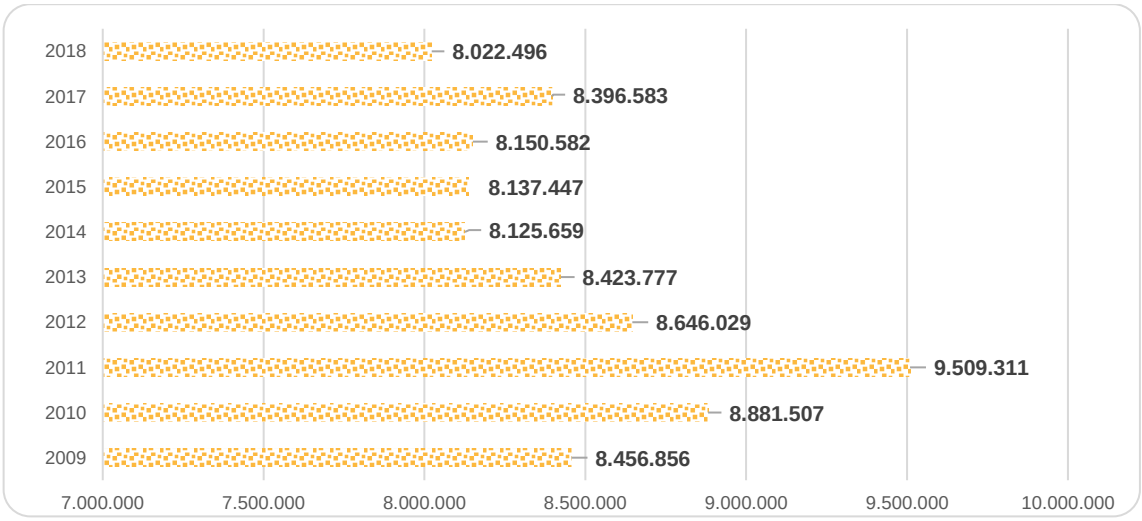
Ano	**Quantidade estimada de laranja transformada em suco de laranja (t)**
2009	16.913.712
2010	17.763.013
2011	19.018.621
2012	17.292.058
2013	16.847.555
2014	16.251.319
2015	16.274.894
2016	16.301.164
2017	16.793.167
2018	16.044.993
Média	16.950.050

Taxa média de crescimento anual (%)	-0,5

Fonte: elaborada pelos autores.

Uma vez que consideramos que o suco de laranja utiliza 96% de toda produção da laranja, e a produção da laranja decresceu -0,5% durante o período analisado, então a quantidade estimada de laranja transformada em suco também teve queda do mesmo valor percentual (Tabela 2). Então, consequentemente, a quantidade de resíduos gerados pela indústria também diminuiu proporcionalmente (Gráfico 1). A estimativa média de resíduos encontrada para o período foi de 8.475.025 toneladas. A Taxa Geométrica de Crescimento apresentou valor de -1,125% para o período de 2009 a 2018, com teste de hipótese de resultado significativo.

Gráfico 1 - Estimativa de resíduos da indústria de suco de laranja no Brasil (2009-2018)



Fonte: elaborado pelos autores.

Os sólidos do suco de laranja, constituídos por casca, semente e bagaço da polpa compõe cerca de 50% da fruta e constituem-se como um material rico em vitaminas, fibras, pectina, extrativos, carboidratos, lignina e materiais inorgânicos, os quais se podem obter componentes comerciais, sendo alternativas atrativas de matéria-prima para as indústrias farmacêutica, química e alimentícia, possibilitando a minimização dos impactos ambientais. Os resíduos sólidos também podem ser utilizados na produção de carvão vegetal. No entanto, em sua maioria, os resíduos sólidos são utilizados em pellets, os quais podem ser transformados como componentes de ração animal. No que cerne aos resíduos líquidos, a "água amarela" do suco - a qual contém alto potencial poluidor - é comumente utilizada para a fabricação de óleos

essenciais, açúcares, ácidos orgânicos e até pectina (TAVARES et al, 1998, MORAES; CRESTANI, 2018).

Muitas indústrias também têm optado pelo uso de microrganismos para a redução de compostos tóxicos e da matéria orgânica, diminuindo a capacidade de poluição dos resíduos e permitindo também a bioconversão do resíduo em biomassa microbiana, a qual serve para o aproveitamento de compostos como vitaminas, enzimas, ácidos orgânicos, como também para a extração de proteínas e afins para uso em ração animal (TAVARES et al, 1998).

Quadro 1 - Principais aproveitamentos apresentados em pesquisas acadêmicas para resíduos da indústria de suco de laranja

Resíduo Investigado	**Autoria/ano**	**Aproveitamento**	**Estado**	**Fase**
Vinícola, cervejarias, suco de laranja	SARAIVA et al. (2018)	Compostos fenólicos, antocianidinas, polissacarídeos; fibras, proteínas e compostos bioativos e antioxidante; fibras, óleos essenciais, carboidratos solúveis e insolúveis.	PR	Comercialização
Laranja	ALEXANDRINO et al. (2006)	Enzimas hidrolíticas e oxidativas, como: lacase, manganês peroxidase, xilanase e endoglucanase.	SP	Comercialização
Laranja	TOZATTI et al. (2013)	Farinha para produção de biscoitos tipo Cracker	PR	Comercialização
Produtos agroindustriais	NASCIMENTO FILHO; FRANCO (2015)	Nutrientes essenciais ao combate contra várias doenças degenerativas; compostos bioativos.	RJ	Comercialização

Suco de laranja	BORTOLUZZI; MARANGONI (2006)	Ração animal e pectina comercial purificada (muito utilizada como como espessante, na indústria de alimentos).	PB	Comercialização
Suco de laranja	TAVARES et al. (1998)	Biomassa e ribonuclease.	SP	Comercialização
Suco de frutas (uva, maçã, laranja e acerola)	STORCK et al. (2016)	Farinhas em diferentes granulometrias (ricas em fibras e proteínas).	SP	Comercialização
Sementes de laranja, maracujá, tomate e goiaba	KOBORI; JORGE (2005)	Óleos com características físico-químicas semelhante aos comestíveis (para consumo humano)	SP	Comercialização
Laranja	CLEMENTE et al. (2012)	Farinha de resíduos de laranja (possui boa qualidade nutricional, com valores expressivos de vitamina C, fibras, proteínas e dados higroscópicos)	PR	Comercialização
Suco de laranja	REZZADORI; BENEDETTI (2009)	Carvão vegetal e subprodutos da carbonização; óleos essenciais e farelo de polpa.	SC	Comercialização
Laranja e maracujá	SANTANA; GASPARETTO; SOUZA (2008)	Fertilizantes ricos em fibra (consumo animal); complementos nutricionais; farinha da vesícula de suco de laranja.	PA	Comercialização

Suco de laranja	PEREIRA; FLEURI; MARQUES (2017)	Enzimas e compostos bioativos.	SP	Comercialização
Suco de laranja	MARTINI (2009)	Suplemento de alimentação animal; pectina (insumo bastante utilizado nas indústrias alimentícia e farmacêutica); bio-óleo	RS	Comercialização
Sementes de citrus	NUNES et al. (2009)	Compostos fenólicos e flavonóides.	PR	Comercialização
Laranja	SILVA; OLIVEIRA; MENDES (2020)	Fibras alimentares, extração da pectina, óleos essenciais, carvão ativado, carvão vegetal, produção de enzimas e biossurfactantes.	SP	Comercialização
Agroindustriais (suco de laranja, cana-de-açúcar-, casca de castanha de caju, dentre outras)	VIRMOND (2011)	Fonte alternativa de energia	SC	Não identificado

Fonte: Resultados da Pesquisa.

A partir do Quadro 1, pode-se observar que as pesquisas voltadas para o âmbito da produção de subprodutos a partir dos resíduos da laranja concentram-se no estado de São Paulo, onde a maioria das indústrias exportadoras de suco de laranja estão localizadas (CITRUSBR, 2012).

Vale destacar também que quase na totalidade, estes subprodutos são aptos a serem comercializados, seja para consumo humano ou para consumo animal (Quadro 1). Dessa forma, as pesquisas acadêmicas apresentadas acima demonstram as diversas possibilidades de aproveitamento dos resíduos da laranja, na obtenção de novos produtos para outros segmentos de mercado, inclusive, o setor farmacêutico e como forma de geração de energia, por exemplo.

A maior quantidade de produtos gerados a partir deste processo, de acordo com o Quadro 1, deve-se às farinhas e compostos que servem de complementação alimentar (principalmente animal), que auxiliam na digestão e no funcionamento intestinal do consumidor.

Apesar de todas essas possibilidades, os resíduos das indústrias de suco de laranja permanecem em sua maior parte inutilizados (ALEXANDRINO et al., 2007).

Existem algumas limitações que fazem com que os resíduos extraídos do suco de laranja tenham uma utilização restrita, sendo a principal, a quantidade de água contida, o que se torna um obstáculo para a coleta, transporte e armazenamento. O custo de secagem é elevado, o que tem permitido que empresas desenvolvam mercados para o bagaço cítrico úmido (ALEXANDRINO, 2007).

Entretanto, outro fator relevante diz respeito ao ano de publicação das pesquisas, pois, pode-se observar que são recentes, possibilitando o amadurecimento e enriquecimento de pesquisas neste cunho, futuramente, podendo expandir ainda mais este processo, possibilitando assim, o crescimento do mercado de subprodutos elaborados a partir de resíduos tanto da laranja, quanto de qualquer outro produto agroindustrial.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados demonstraram que a área plantada e o volume de produção de laranja no Brasil diminuíram, mas, por outro lado, sua produtividade aumentou, por apresentar vantagem comparativa e competitiva na produção e exportação do mesmo. A Taxa Geométrica de Crescimento do volume de resíduos apresentou valor de -1,125% para o período, em função da queda na produção.

Apesar da queda na produção do suco de laranja, o país continua líder neste quesito, sendo um dos produtos agrícolas que mais movimenta a economia nacional.

O levantamento bibliográfico identificou diversas maneiras de aproveitar os resíduos provenientes da indústria de suco de laranja, de modo que a utilização destes resíduos é capaz de diminuir o impacto ambiental e ainda ser útil para as indústrias químicas, alimentícias, de cosméticos, de geração de energia, farmacêutica, de alimentação animal, entre outras. Nota-se então que o aproveitamento de resíduos é capaz de desencadear um processo de geração de emprego e renda.

No entanto, apesar das diversas possibilidades, os grandes volumes de resíduos gerados permanecem, em sua maior parte, inutilizados, principalmente devido a fatores como custo de extração, transporte e armazenamento dos resíduos.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, A. M. et al. Aproveitamento do resíduo de laranja para a produção de enzimas lignocelulolíticas por Pleurotus ostreatus (Jack: Fr). **Food Science and Technology**, v. 27, n. 2, p. 364-368, 2007.

BORTOLUZZI, R. C.; MARANGONI, C. Caracterização da fibra dietética obtida da extração do suco de laranja. **Revista Brasileira de Produtos Agroindustriais.** Campina Grande, p. 61-66. Jun. 2006.

BRASIL. Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010. **Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm>. Acesso em: 04 out. 2020.

CNA - Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil. **Panorama do Agro**. 2020. Disponível em: <lt;https://www.cnabrasil.org.br/cna/panorama-do-agro&gt>. Acesso em: 10 set. 2020.

CITRUSBR - Associação Nacional dos Exportadores de Sucos Cítricos. **Perguntas mais frequentes**. 2012. Disponível em: <https://issuu.com/citrusbr/docs/faq_citrus_portugu_s>. Acesso em: 13 out. 2020.

CITRUSBR - Associação Nacional dos Exportadores de Sucos Cítricos. **Produtos e subprodutos.** Disponível em: <http://www.citrusbr.com/laranjaesuco/?ins=19>. Acesso em: 13 out. 2020.

CLEMENTE, E. et al. Características da Farinha de Resíduos do Processamento de Laranja. **Revista Ciências Exatas e Naturais.** Paraná, p. 257-269. Jul-dez. 2012.

COSTA FILHO, D. V. et al. Aproveitamento de resíduos agroindustriais na elaboração de subprodutos. In**: II Congresso Internacional das Ciências Agrárias–COINTER–PDVAgro**. 2017.

FAO - Food and Agriculture Organization of the United Nations. **Crops.** Disponível em: <http://www.fao.org/faostat/en/#data/QC>. Acesso em: 13 out. 2020.

KOBORI, C. N.; JORGE, N.. Caracterização dos óleos de algumas sementes de frutas como aproveitamento de resíduos industriais. **Ciênc. Agrotec., Lavras.** São José do Rio Preto, p. 1008-1014. out. 2005.

MARTINI, Paulo Roberto Rodrigues. **Conversão pirolítica de bagaço residual da indústria de suco de laranja e caracterização química dos produtos**. 2009. 136 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Química, Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2009.

MORAES, J. C.; CRESTANI, C. E. Caracterização química do bagaço de laranja. In: **XXII Congresso Brasileiro de Engenharia Química | XVII Encontro Brasileiro sobre o Ensino de Engenharia Química.** São Paulo, 2018. Disponível em: < http://pdf.blucher.com.br.s3-sa-

east-1.amazonaws.com/chemicalengineeringproceedings/cobeq2018/PT.0079.pdf>. Acesso em: 06 out. 2010.

NASCIMENTO FILHO, W. B. do; FRANCO, C. R. Avaliação do Potencial dos Resíduos Produzidos Através do Processamento Agroindustrial no Brasil. **Revista Virtual de Química.** Rio de Janeiro, p. 1968-1987. Nov-dez. 2015.

NEVES, M. F.; TROMBIN, V. G.. Anuário da citricultura. **CitrusBR**. São Paulo, 2017. Disponível em: <http://www.citrusbr.com/download/biblioteca/CitrusBR_Anuario_2017_alta.pdf>. Acesso em: 27 out. 2020.

NUNES, P. M. P. *et al.* A importância do aproveitamento dos resíduos industriais da semente de citrus. **Visão Acadêmica.** Curitiba, p. 97-110. jan. 2009.

OLIVEIRA, L. G. L.. Gestão dos Resíduos e Sustentabilidade na Cadeia Produtiva do Agronegócio do Caju no Ceará. **Revista Gestão em Análise**, v. 5, n. 1, p. 78-95, 2016.

PEREIRA, M. S.; FLEURI, L. F.; MARQUES, MáM. O. M. **Resíduos de laranja como fonte de enzimas e compostos bioativos**. 2017. 90 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Biotecnologia, Universidade Estadual Paulista, São Paulo, 2017.

PIRES, A. M. M.; MATTIAZZO, M. E. Avaliação da viabilidade do uso de resíduos na agricultura. **Embrapa Meio Ambiente-Circular Técnica (INFOTECA-E)**, 2008.

REZZADORI, K.; BENEDETTI, S. Proposições para Valorização de Resíduos do Processamento do Suco de Laranja. **Key Elements For A Sustainable World: Energy, Water And Climate Change.** São Paulo, p. 01-11. maio 2009.

SANTANA, M.F.S.I; GASPARETTO, C. A.; SOUZA M. L. Determinação de fibra alimentar em resíduos de laranja e maracujá. **XIII Met - Encontro Nacional Sobre Metodologias de Laboratório.** Pará, p. 131-133. jan. 2008.

SARAIVA, B. R. et al. Valorização de resíduos agroindustriais: fontes de nutrientes e compostos bioativos para a alimentação humana. **Pubsaúde**, 1, ano 9, 2018.

SILVA, L. A.S.; OLIVEIRA, V. C.; MENDES, F. B. Principais aplicações dos resíduos da laranja e sua importância industrial. **Revista Artigos.Com.** Suzano, p. 01-11. 2020.

STORCK, C. R. et al. Qualidade microbiológica e composição de farinhas de resíduos da produção de suco de frutas em diferentes granulometrias. **Brazilian Journal Of Food Technology.** Campinas, p. 277-284. Out-dez. 2016.

TAVARES, V. B. et al. Utilização do resíduo líquido de indústria de processamento de suco de laranja como meio de cultura de Penicillium citrinum: depuração biológica do resíduo e produção de enzima. **Química nova**, v. 21, n. 6, p. 722-725, 1998.

TAVARES, M. F. F. **O mercado futuro de suco de laranja concentrado e congelado: um enfoque analític**o. 279 f. 2006. Tese (Programa de Pós-Graduação em Agronegócios). Porto Alegre, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. 2006.

TOZATTI, P. et al. Utilização de resíduo de laranja na elaboração de biscoitos tipo cracker**.** Paraná: **Revista Ciências Exatas e Naturais**, v. 15, n. 1, p. 135-15. Jan-jun. 2013.

VIANA, J. G. A.; SOUZA, R. S. Comportamento dos preços dos produtos derivados da ovinocultura no Rio Grande do Sul no período de 1973 a 2005. **Ciênc. agrotec**. v. 31, n. 1, p.191-199, 2007.

VIRMOND, Elaine. **Utilização de resíduos agroindustriais como fonte alternativa de energia**. 2011. 272 f. Tese (Doutorado) - Curso de Programa de Pós-Graduação em Engenharia Química, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2011.

SPREAD BANCÁRIO NO BRASIL (2001-2018): uma decomposição analítica

GT 8. Outras temáticas

Stefany Oliveira Rocha [1]
Elson Cedro Mira [2]

RESUMO

O mercado financeiro possui imensurável relevância no sistema capitalista e tem apresentado acentuado crescimento no Brasil nos últimos anos, embora o conhecimento da população e sua relação com ele seja bastante limitado. Categoria de análise decisiva nesse mercado, o *spread* bancário afeta a vida dos ofertantes e, especialmente, dos demandantes de crédito diretamente. Partindo da falta de conhecimento sobre o *spread* bancário por parte de muitos agentes, a presente pesquisa buscou responder, qual a decomposição do *spread* bancário de 2001 a 2018 no Brasil? Visando solucionar essa indagação objetivou-se de maneira geral compreender a decomposição do *spread* bancário no período 2001 e 2018. Especificamente objetivou-se conhecer a estrutura e decomposição do *spread* bancário e analisar a inadimplência no Brasil e sua influência no *spread*. Para o alcance de tais objetivos utilizou-se de uma base bibliográfica e documental, bem como dados secundários coletados em meios eletrônicos governamentais. Medidas estatísticas foram ferramentas essenciais à análise. Demonstrou-se que o *spread* possui uma estrutura composta por tributação, lucro, custos com a inadimplência, gastos administrativos dentre outros componentes além do lucro *per se*. A inadimplência é um dos maiores fatores na decomposição do *spread*, figurando em treze dos dezoito anos analisados como o maior deles. Concluiu-se que apesar dos esforços do Banco Central, o *spread* brasileiro ainda se encontra em patamares elevados, fruto, inclusive, da concentração no setor.

Palavras-chave: *Spread* bancário. Inadimplência. Bancos comerciais. Juros bancários.

1. INTRODUÇÃO

Após um longo período de trocas econômicas indiretas, o uso da moeda foi se desenvolvendo gradativamente, gerando processos indiretos de pagamentos, inicialmente por meio da generalizada aceitação de determinados produtos, até alcançar as características contemporâneas: reserva de valor, meio de troca e unidade de conta. Culminou no surgimento de instituições financeiras, como os bancos comerciais, tipo mais comum e difundido.

[1] Economista (UESC). E-mail: stefany.economia@hotmail.com
[2] Economista (UESC). Doutor em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA/UFRRJ). Professor Titular do Departamento de Economia da Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC). E-mail: elson@uesc.br

A transferência de recursos entre os agentes superavitários (poupadores) e os agentes deficitários (tomadores) por meio do que o mercado denomina de "intermediação financeira" gera um importante ganho aos bancos. A diferença entre o custo de captação e o preço cobrado na oferta de tais recursos é denominada de *spread*, determinante à dinâmica econômica, mas, ainda, eivado de desconhecimento por muitos agentes. Partindo dessa assimetria de informações e sua relevância à vida econômica e social, a presente pesquisa busca responder ao seguinte problema: qual a decomposição do *spread* bancário brasileiro de 2001 a 2018?

Compreender como funciona o mercado financeiro e o sistema bancário é de suma importância na sociedade capitalista contemporânea. Sobretudo com o crescente índice de bancarização, resultado da expansão dos meios de pagamentos digitais. Logo, entender o que é e como é composto o *spread* bancário brasileiro e sua relevância na economia faz-se necessário não só para aqueles que atuam ou pretendem atuar na área bancária, quanto para aqueles que usufruem dos serviços fornecidos pelos bancos comerciais.

O objetivo geral desta pesquisa é compreender a decomposição do *spread* bancário entre 2001 a 2018. São objetivos específicos: conhecer a estrutura e decomposição do *spread* bancário; e analisar a inadimplência no Brasil.

No que tange aos aspectos metodológicos, procedeu-se a levantamentos bibliográficos e documentais, a partir da utilização de dados secundários, além de análises estatísticas básicas para análise deles. Consultou-se livros, artigos, teses e afins, por meio de um levantamento bibliográfico e documental. Considerou-se os principais conceitos que norteiam alguns aspectos do mercado financeiro, do SFN e da macroeconomia, como a política monetária e creditícia. Analisou-se Relatórios de Economia Bancária e Créditos (REB), conciliando a adoção desses instrumentos com o desempenho da taxa Selic, e outros dados disponibilizados pelo BACEN, dentre outros. Utilizou-se, também, o método estatístico, especialmente a partir de medidas de posição, como média, mediana, mínimo e máximo.

A estrutura deste trabalho contempla cinco seções, incluindo esta Introdução e as Considerações Finais. Sempre enfocando o Brasil, na seção 2. são expostos os fundamentos da intermediação financeira, seus conceitos principais, o sistema financeiro, a atividade bancária e elementos da política monetária. Na seção 3. aborda-se elementos teóricos e conceituais sobre o crédito, os juros bancários, a inadimplência, a taxa básica de juros e os componentes do *spread* bancário. Na seção 4. apresenta-se o *spread* bancário brasileiro no período de 2001 a 2018, sua composição, a mensuração, a análise de dados e a sua evolução.

2. INTERMEDIAÇÃO FINANCEIRA E POLÍTICA MONETÁRIA

Na sociedade contemporânea o equilíbrio econômico exige estabilidade nas relações entre os agentes econômicos – famílias, empresas, governo e setor externo. Segundo Pinheiro (2005, p. 16) "cada agente, em economia, é ao mesmo tempo fornecedor de certos bens e serviços e solicitante de outros". Dessa forma, deve ocorre uma interação entre todos os agentes para garantir a dinamicidade e o bom funcionamento da atividade econômica. Dessa interação surge a poupança, com a aplicação de recursos a fim de se obter remuneração futura, "aumentando o estoque de riqueza" (CAMINHA, 2007, p. 16).

A intermediação oportuniza a transferência de recursos entre os agentes, viabilizando o atendimento de necessidades financeiras daqueles deficitários, remunerando os agentes superavitários. Conforme Turczyn (2005) o funcionamento do sistema bancário, por completo, está baseado no pressuposto de que os depositantes não irão necessitar de seus recursos no mesmo período de tempo. Assim, as instituições financeiras, outrora apenas depositárias de dinheiro, ganharam uma nova função que veio a se tornar a sua principal destinação.

Carvalho et al. (2007) divide a intermediação financeira em duas partes. A 1ª diz respeito à atividade financeira intermediada. Envolve a captação de recursos, assumindo, claro, a obrigação de cumprir com as exigências destes recursos, emprestando-os. A 2ª parte é a atividade financeira sem intermediação, ou, como alguns teóricos apelidaram, "desintermediada", sendo esta executada diretamente entre os agentes superavitários e os agentes deficitários, onde as instituições financeiras apenas realizam a corretagem de valores.

Essas operações são regidas pelo SFN, composto de organizações responsáveis pela obtenção de recursos financeiros, pela distribuição e circulação de valores bem como a regulação do processo. Têm o mercado financeiro como o "ambiente" onde os recursos excedentes são direcionados para o financiamento de empresas e novos projetos.

Os agentes superavitários, segundo Lemes Júnior, Rigo e Cherobim (2002) são aqueles que possuem recursos excedentes, podendo ser: pessoas físicas com rendimentos acima de seus gastos, organizações que possuem ganhos acima das suas oportunidades de investimento, governos com arrecadação superior aos seus gastos. Por agentes deficitários, os autores compreendem que são aqueles, que ao contrário do primeiro grupo, não possuem recursos, podendo ser: pessoas físicas as quais os rendimentos não são capazes de cobrir suas despesas correntes, organizações com despesas e necessidades de investimento acima de suas receitas, governos cuja arrecadação é menor que as despesas.

Buscando correição nas transações, as instituições financeiras precisam de registro e autorização do Banco Central do Brasil para atuar no país. Um Sistema Financeiro eficiente pressupõe estabilidade, fornece credibilidade aos seus usuários, inclusive projetando uma boa imagem internacional, atraindo investidores estrangeiros.

O SFN brasileiro[3] possui uma estrutura composta por órgãos de caráter normativo e executivo, responsáveis pelo controle do mesmo no país. O SFN possui um subsistema normativo composto por instituições responsáveis pela formulação das diretrizes de atuação das instituições financeiras que operam no mercado, a fim de promover uma coesão e solidez na economia. Das três principais estão: O Conselho Monetário Nacional (CMN), O Banco Central do Brasil e a Comissão de Valores Mobiliários.

O CMN é órgão deliberativo máximo do SFN e não executa atividades operacionais. Sua missão normativa básica é definir as diretrizes de funcionamento do SFN, bem como formular a política de moeda e crédito, para atender aos interesses econômicos e sociais (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2019). Também regulamenta as taxas básicas de juros.

O BACEN segue as políticas traçadas pelo CMN. Tem como missão primordial "assegurar a estabilidade do poder de compra da moeda e um sistema financeiro sólido e eficiente", e como função principal "garantir a estabilidade de preços, evitando a perda de poder de compra da moeda" (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2009). Dentre as suas principais atribuições estão: emitir papel-moeda e moeda metálica; executar os serviços do meio circulante; receber recolhimentos compulsórios e voluntários das instituições financeiras e bancárias; realizar operações de redesconto e empréstimo às instituições financeiras; etc. (BACEN, 2020). O BACEN se configura, também, como: autoridade monetária, banco dos bancos, gestor do Sistema Financeiro Nacional, executor da política monetária, banco emissor e banqueiro do governo (BACEN, 2020). É por meio do BACEN que o Estado intervém diretamente no sistema financeiro e, indiretamente na economia do país.

O 3º órgão do subsistema normativo do SFN brasileiro é a Comissão de Valores Mobiliários (CVM), definida por Assaf Neto (2018) como uma autarquia vinculada ao Ministério da Fazenda, sob a orientação e diretrizes da CMN, assim como o BACEN. A CVM tem "o objetivo de fiscalizar, normatizar, disciplinar e desenvolver o mercado de valores mobiliários no Brasil" (COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS, 2019).

[3] Doravante, sempre que houver referência ao SFN está se referindo ao brasileiro.

No subsistema normativo existem três instituições que assumem responsabilidades próprias e interagem como vários segmentos do mercado financeiro, sendo duas, também, do subsistema de intermediação: Banco do Brasil (BB), Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e a Caixa Econômica Federal (CEF) (BACEN, 2020).

No subsistema de intermediação do SFN estão as instituições financeiras de caráter operacional, tanto públicas quanto privadas. Essas são as que estão em contato mais direto com público, são elas: Instituições Financeiras Bancárias; Instituições Financeiras Não-Bancárias; Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo; Instituições Auxiliares e Instituições Não Financeiras. As instituições financeiras bancárias são aquelas que criam moeda por meio do recebimento de depósitos à vista. As instituições não bancárias, ao contrário, não são autorizadas de receber depósitos à vista. Por não receberem depósitos à vista, e consequentemente, não criarem moeda, as instituições financeiras não bancárias trabalham com: letras de câmbio, ações, debêntures, certificados de depósito bancário etc.

Assaf Neto (2007) define os mercados financeiros como o mecanismo ou ambiente por meio do qual se produz um intercâmbio de ativos financeiros e se determinam seus preços. É nesse ambiente que os recursos financeiros são transacionados via instituições financeiras e seus agentes, estando sujeito à fiscalização e regulação do SFN.

Das instituições mais importantes do mercado financeiro estão os bancos, os quais são divididos em: comerciais, de investimento e múltiplos. Para o presente trabalho, os bancos comerciais têm relevância por possuírem maior relação com o *spread* bancário.

Os bancos comerciais são instituições financeiras monetárias ou bancárias e, como tais, são autorizadas pelo BACEN de receberem depósitos à vista. Essa captação de depósitos à vista, que é uma conta corrente com livre movimentação, constitui a atividade básica dos bancos comerciais, o que as configura como instituições financeiras monetárias (FACCINI, 2015). De acordo com Lemes Júnior; Rigo; Cherobim (2002), esse tipo de banco constitui a base do sistema monetário e são instituições operadoras do mercado de crédito.

As operações bancárias têm, por essência, o crédito. Os bancos comerciais são os únicos autorizados, pela autoridade monetária para receberem depósitos à vista e criarem moeda escritural. Dessa "criação" surgiu a intermediação financeira.

Para Assaf Neto (2007) uma característica dos bancos comerciais está em sua capacidade de interferir nos meios de pagamento da economia por meio da criação de moeda escritural. Com base no volume de depósitos à vista disponíveis decorrentes da captação no mercado, uma parte desses recursos (que foram depositados nos bancos pelos correntistas) é retida sob a forma

de empréstimos. Esses recursos voltam novamente ao caixa do sistema bancário, gerando novos empréstimos, e assim sucessivamente. Os bancos comerciais têm, no seu portfólio, um grande número de produtos ativos (empréstimos), passivos (captações) e serviços. É nessas instituições financeiras que o correntista exerce suas decisões de consumo acerca dos produtos financeiros. Claro, sujeito às decisões de política monetária.

Conforme Lopes e Vasconcellos (2000) a política monetária tem o intuito de obter o controle sobre a oferta de moeda na economia. Assim, por meio de seus instrumentos ela estipula o quantitativo de moeda em circulação na economia, o que impacta diretamente na formação da taxa de juros. No Brasil, esse papel é de responsabilidade do Conselho Monetário Nacional com execução do Banco Central do Brasil, a autoridade monetária nacional que também é o executor da política monetária e emissor do governo.

Os principais instrumentos de política monetária são: *open Market* (“mercado aberto”), redesconto e recolhimento compulsório. Alguns teóricos ainda adicionam a emissão de moeda como um instrumento, no entanto, o BACEN (2018) o cita apenas como um dever do Estado. Mas não se pode desconsiderar sua importância aos controles da base monetária e da inflação.

O *open market* envolve as operações com títulos públicos transacionados entre os bancos comerciais e outras instituições financeiras brasileiras. Essas operações influenciam decisivamente na oferta de moeda (BACEN, 2020). Havendo excesso (escassez) de moeda, o BACEN vende (compra) títulos, enxugando (aumentando) a liquidez do mercado.

O redesconto, segundo Lopes e Vasconcellos (2000), é uma espécie de linha de crédito do Banco Central aos bancos comerciais quando estes possuem poucos recursos em caixa e precisam de crédito para manter suas operações. Para ampliar (contrair) a base monetária o BACEN reduz (aumenta) a taxa de juros cobrada nas operações de redesconto.

O recolhimento compulsório é um depósito de natureza obrigatória aos bancos comerciais, definido como um percentual estipulado pelo BACEN. Dos depósitos captados pelos bancos, certa quantidade é entregue ao Banco Central e fica sob sua tutela. Tal como os demais instrumentos, este tem por finalidade ampliar ou restringir a circulação de moeda no país. Quando a autoridade monetária tem a necessidade de diminuir (aumentar) a quantidade de moeda no mercado, ela aumenta (diminui) a taxa do compulsório.

O recolhimento compulsório é, dos instrumentos de política monetária, o que possui interferência direta no *spread*. O Quadro 1 apresenta a alíquota média dos recolhimentos compulsórios no Brasil de 2001 a 2018. De 2001 a 2018 esta taxa esteve na média de 42,94%. Nota-se que a alíquota tem reduzido ao longo dos anos.

Quadro 1 - Alíquota dos Recolhimentos Compulsórios de 2001 a 2018

Anos	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Alíquota Média (%)	55	50	50	50	50	50	44	44	44	44	44	44	44	44	29	29	29	29

Fonte: Elaboração com base em BACEN (2020).

Tendo em mãos todos estes instrumentos e com base nas necessidades da economia, o governo decide sobre uma política monetária contracionista (reduzindo a oferta monetária, ampliando os juros e constrangendo o consumo) ou expansionista (aumentando a oferta de moeda, reduzindo os juros e ampliando o consumo).

3. CRÉDITO, JUROS E *SPREAD*

Para Jantalia (2012) capital vai além de dinheiro, pois engloba instrumentos utilizados no processo de produção. No que diz respeito à atividade de crédito, o dinheiro é a mercadoria por excelência, sendo incorporando a ele taxas pela sua utilização quando este advém de terceiros. Assim, "a taxa de juros pode ser definida como o preço do uso do dinheiro para um determinado período de tempo" (OMAR, 2008, p. 465). "Os juros configuram um preço dado pelo mercado pela disponibilidade de capital" (CORDEIRO, 2012, p. 5). É a remuneração pela postergação de consumo.

Em linhas gerais, o juro é valor que o credor cobra pelo mútuo de determinada quantia em dinheiro. Esse mútuo é a razão de ser do mercado de crédito, sua mola de impulso. "Os juros configuram um preço dado pelo mercado pela disponibilidade de capital" (CORDEIRO, 2012, p.5). Assim, como se constitui preço ele está condicionado à lei de oferta e demanda, pois um aumento na demanda de capital influencia diretamente no preço da taxa de juros. Outro elemento significante na taxa de juros é o fator risco. "[...] é o próprio mercado que a princípio fixa livremente o preço do capital, não havendo ingerência direta por parte do Estado" (CORDEIRO, 2012, p. 6). De acordo com Jantalia (2012) a composição das taxas de juros cobradas no mercado financeiro é conhecida como taxa de aplicação ou taxa final, e incorpora a taxa de captação mais o spread, seguindo a seguinte fórmula:

$$\text{Taxa de aplicação ou final} = \text{Taxa de captação} + \textit{spread} \qquad (1)$$

É importante também que se tenha a concepção do que vem a ser risco. Assaf Neto (2007) define que o risco é o custo quantificado que sempre está presente nos negócios. Em finanças ele é uma medida de incerteza e está associado aos retornos esperados de uma decisão de investimento. Existem dois importantes fatores que influem no grau de risco dos ativos, é a

volatilidade, que representa a frequência de flutuações verificadas em um fluxo de retornos e resultados esperados, e a maturidade que representa o prazo de vencimento.

O cenário brasileiro está adaptado às altas taxas de juros que são praticadas no mercado. Omar (2008) cita que os lucros exorbitantes e a diferença entre as taxas de captação e aplicação são uma característica dos mercados oligopolistas e monopolistas. Explicam as altas taxas de juros praticadas pelo setor bancário no Brasil: os altos tributos e impostos governamentais e os riscos incorridos pelas instituições, principalmente o risco de crédito. Outro fator dito como encarecedor do crédito no Brasil é a inadimplência.

Em sentido estrito, a inadimplência é definida como a escassez de um dado pagamento (REBOUÇAS; et al. 2017). Dessa forma, considera-se uma pessoa inadimplente quando a mesma não honra suas dívidas até a data do vencimento. Caso a dívida não seja honrada, ou posterior ao seu vencimento não seja quitada, o inadimplente tem seu nome incluído nos registros de maus pagadores, com restrição geral por um período de cinco anos, conforme regulação brasileira (SPC, 2020).

A inadimplência é um dos maiores fatores que corroem o crédito, elevando as taxas de juros. Segundo BACEN (2018) as taxas de juros para modalidades com inadimplência relativamente baixa e longo prazo (empréstimo consignado, e.g.) são consideravelmente mais baixas que taxas de juros de modalidades com inadimplência mais elevada e prazos curtos, como o crédito rotativo. No caso brasileiro, o "piso" dessas taxas é SELIC.

Segundo Cordeiro (2012), o Sistema Especial de Liquidação e Custódia (SELIC) é o ambiente de negociação de títulos e produtos financeiros administrados pelo BACEN. Já a Taxa Selic é a taxa de juros referencial, definida pelo Comitê de Política Monetária (COPOM).

O título público federal é o principal instrumento de financiamento estatal, bem como de política monetária. A taxa de juros a ele aplicada serve de parâmetro ao mercado, dada a relevância econômica do Estado. A partir daí as diferentes taxas de juros são determinadas pelo mercado. A taxa Selic é livremente negociada no mercado e vem a ser uma média das operações de compra e venda dos títulos públicos federais que são realizados no ambiente Selic. Como a Taxa Selic é a balizadora das taxas auferidas no mercado e o *spread* depende dessas, a taxa Selic possui algum tipo de relação com o *spread* bancário.

O termo *spread* advém do inglês e significa espalhar, propagar. O *spread* bancário trata da diferença da taxa de juros que o banco paga para quem poupa (agente superavitário) e que ele cobra a quem capta recurso (agente deficitário). Em tese o *spread* é uma segurança que a instituição possui, e leva em consideração vários fatores como: o lucro do banqueiro; os custos

de operação da instituição; os impostos que a instituição paga; o risco que ela assume ao emprestar recursos de terceiros; e o dinheiro que ela deixou de ganhar com os recolhimentos compulsórios, que é um instrumento de política monetária. A liquidez também é de extrema relevância na determinação do *spread* das instituições. As instabilidades políticas e econômicas também influenciam diretamente na determinação do *spread*.

Como retrata Silva, Oreiro e Paula (2007) o *spread* bancário no Brasil possui a característica de se manter em patamares muito elevados. Essa prática tem por efeito impedir o crescimento do crédito no país, tendo em vista as elevadas taxas de juros dos empréstimos que vem sendo praticadas. Isso explica, relativamente, a alta rentabilidade dos grandes bancos comerciais brasileiros a partir de sua extensa rede de produtos creditícios.

Faz-se importante, neste sentido, definir o que é são recursos ou crédito livre e direcionado. Os recursos livres, segundo a Circular Bacen 2.957/1999 correspondem aos contratos de financiamentos e empréstimos com taxas de juros transacionadas livremente entre instituições financeiras e mutuários (taxas de mercado). Nessas operações livres, as instituições financeiras têm autonomia sobre a destinação dos recursos captados no mercado.

Já as operações com recursos direcionados são aquelas regulamentadas pelo CMN ou vinculadas a recursos orçamentários, destinadas, basicamente, à produção e ao investimento de médio e longo prazo aos setores imobiliário, habitacional, rural e de infraestrutura. As fontes de recursos advêm de parcelas das captações de depósito à vista e de caderneta de poupança, além de fundos e programas públicos.

As modalidades de crédito livre mais recorrentes no mercado brasileiro são: cheque especial, crédito pessoal, cartão de crédito e financiamento imobiliário (BACEN, 2020).

Sobre as “modalidades” de crédito faz-se importante ressaltar a diferença entre empréstimo e financiamento. Como define FEBRABAN (2020), em linhas gerais o financiamento possui um objeto de destino, normalmente financia-se um bem, móvel ou imóvel, e em muitos casos esse bem financiado torna-se a garantia da operação. Já o empréstimo, ou crédito pessoal como é definido em alguns casos, é um recurso livre, onde o usuário não precisa informar a instituição qual será sua finalidade, esses, caso não sejam consignados, possuem taxas maiores que o financiamento.

Todas as modalidades de créditos apresentadas acima são transacionadas pelos bancos comerciais brasileiros, sendo assim modalidades nas quais essas instituições realizam a intermediação, cobram taxas de juros, visto que são modalidades requeridas pelos agentes deficitários e geram seu *spread*.

4. *SPREAD* BANCÁRIO BRASILEIRO 2001-2018

Na investigação dos componentes do *spread* percebe-se que essa estimativa conta com vários outros fatores que vão desde a conjuntura econômica até as normas e regulamentos as quais as instituições estão sujeitas. O *spread* pode ser representado com os seguintes componentes:

$$\begin{aligned} \boldsymbol{Spread\ bruto} = {} & custos\ administrativos + custos\ tributários \\ & + custos\ de\ direcionamento\ e\ encargos\ da\ intermediação\ financeira \\ & + custos\ de\ inadimplência + spread\ líquid \end{aligned} \tag{2}$$

Os componentes do *spread* bruto variam a depender do país com que se trabalha essa estimativa, visto que elas assumem valores e pesos diferentes dada a realidade de cada nação. Os custos administrativos, ou despesas administrativas, representam as despesas decorrentes das atividades da instituição necessárias à manutenção da mesma para que possa operar. Segundo Souza (2010) são os gastos com insumos utilizados pelo setor bancário os quais são imprescindíveis para oferecer seus serviços e produtos.

Os custos tributários, autoexplicativos, são decorrentes de variados tributos. Já os custos de direcionamento e encargos próprios da intermediação financeira são decorrentes da junção dos gastos com os instrumentos de política monetária, como os encargos dos recolhimentos compulsórios, que "corresponde ao custo nominal de captação de cada tipo de depósito recebido pelas instituições financeiras" (SOUZA, 2010, p. 49) e os subsídios cruzados. Aqui são incluídos também a contribuição ao Fundo Garantidor de Crédito (FGC), que vem a ser uma "[...] entidade privada, sem fins lucrativos, destinada a administrar mecanismos de proteção a titulares de créditos contra instituições financeiras" (FGC, 2020).

Os custos de inadimplência decorrem da expectativa de que nem todos honrarão o pagamento. Logo se faz uma estimação de perdas esperadas, ou seja, um montante que deve ser provisionado para resguardar o patrimônio das instituições (BACEN, 2009).

O *spread* líquido ou margem líquida trata do lucro efetivo da operação. Segundo Silva, *et al* (2015, p. 747) a margem líquida " [...] determina a porcentagem de cada real de venda que restou após a dedução de todas as despesas, inclusive o imposto de renda". Logo, o *spread* líquido, que está incluso no *spread* bruto, é o que de fato representa o lucro do banco.

A tabela 1 apresenta o Índice de Custo do Crédito (ICC), a taxa de juros, taxa de captação, *spread* do ICC e *spread* com relação aos juros praticados no mercado. Os valores anuais apresentados representam as médias mensais.

Tabela 1 – ICC, Taxa de Juros, Taxa de captação e *spread* de 2011 a 2018

Ano	ICC a.a	Taxa de Captação – ICC	*Spread* do ICC	Taxa média de juros a.a	Taxa de Captação – Juros	*Spread* da taxa média de Juros
2011				27,3	9,36	17,9
2012				23,8	7,29	16,5
2013	19,29	7,08	12,21	21,3	7,46	13,8
2014	19,24	7,5	11,74	23,5	8,61	14,9
2015	20,45	7,98	12,47	27,5	10,05	17,5
2016	22,38	8,47	13,91	32,2	10,02	22,2
2017	22,13	7,89	14,24	28,8	7,58	21,2
2018	20,95	7,04	13,91	24,6	6,6	18

Fonte: Elaboração própria a partir de dados coletados em DSTAT- SGS- BACEN
Nota: taxas representadas ao ano (a.a) sendo média das divulgações mensais

O ICC difere da taxa média de juros pois estima o custo médio das operações de crédito ainda em aberto no sistema, pela ótica do tomador, independentemente da data de contratação do crédito. Já a taxa média de juros das operações de crédito inclui operações encerradas, também pela ótica do tomador. Ambas incluem operações contratadas no segmento de crédito livre e direcionadas, para pessoas físicas e jurídicas.

Já o *spread* médio, tanto do ICC quanto da taxa média de juros, refere-se à diferença entre esse valor e o custo de captação estimado para cada modalidade. A estimativa do custo de captação dos recursos aplicados em cada modalidade considera a taxa de juros correspondente ao prazo da operação, assim como os valores dos indexadores para as modalidades pactuadas com taxas indexadas. Para a realização da Tabela 2 as taxas de captação foram calculadas com a diferença entre o ICC ou taxa média de juros, e seu respectivo *spread*.

O ICC obteve uma média de 20,74 de 2011 a 2018, a mediana, que aqui servirá para verificar os valores centrais, esteve em 20,7, a mínima em 19,24 no ano de 2014 e a máxima, de 22,38, no ano de 2016. A taxa de captação do ICC apresentou uma média de 7,66 com uma mediana de 7,70, uma mínima de 7,04 em 2018. Já o *spread* do ICC apresentou uma média de 13,08, uma mediana de 13,19, uma mínima de 11,74 em 2014 e uma máxima de 14,24 em 2017.

Para a taxa média de juros, a média dessa estimativa esteve em 26,13, com uma mediana de 25,95, uma mínima em 2013 de 21,3 e uma máxima em 2016 de 32,2. A taxa de captação, tendo como base a taxa média de juros, obteve um valor médio de 8,37, uma mediana de 8,09, um mínimo de 6,6 em 2018 e um máximo de 10,05 em 2015. Já o *spread* da taxa média de juros apresentou média de 17,75, mediana de 17,7, mínima de 13,8 (2013) e máxima de 22,2 (2016).

Nota-se que as taxas de captação, tanto do ICC quanto da taxa média de juros tem apresentado queda e apresentaram seus valores mínimos e máximos nos mesmos anos. Essa estimativa possui uma relação com a taxa básica de juros, a taxa Selic.

Os aumentos nas taxas de ICC e taxa média de juros desde 2014 até 2016 tem relação com a crise político-econômica enfrentada pelo país desde meados de 2014. Consequentemente, o *spread* do ICC e da taxa média de juros também apresentaram altas nesses respectivos anos, mesmo com o fator redutor deste, as taxas de captação, apresentando alta de 2014 a 2016, alta esta que não fez suficiente para barrar o crescimento do *spread*.

As estimativas acima apresentadas nos permitem ter algumas intuições acerca do comportamento do *spread* bancário de maneira geral. No entanto faz-se necessário entender o que está por trás destes valores, e quais componentes têm pesado mais na decomposição do *spread* bancário brasileiro de 2001 a 2018.

4.1 Análise dos Relatórios de Economia Bancária e Crédito (REB)

Os Relatórios de Economia Bancária e Crédito (REB) são divulgados anualmente pelo BACEN desde 1999, no entanto sofreram diversas modificações, no que tange a metodologia utilizada, dados, periodicidade e variáveis levantadas. Logo, para efeitos didáticos e na tentativa de proporcionar uma melhor compreensão da decomposição do *spread*, essa pesquisa utilizou-se dos quatro componentes adotados a partir da metodologia de 2017. Os REB´s de 2015 e 2016 não foram divulgados, logo estes dados estão compreendidos no REB de 2017, o qual troca a mensuração das taxas de juros nas operações para o padrão atual, o ICC. Dessa alteração decorre a mudança significativa observada na margem financeira de 2014 para 2016, visto que o ICC só considera as operações em aberto.

Segundo o Departamento de Estudos e Pesquisas Econômicas do Banco Central (DEPEP-BACEN, 2017) essas alterações metodológicas tiveram o objetivo de tornar a linguagem e apresentação dos dados mais simples para facilitar a leitura dos menos familiarizados à linguagem financeira e também ampliar o público-alvo. Os dados e formas de mensuração adotados na metodologia de 2017 diferem dos adotados na questão do agrupamento, no entanto decompõem o *spread* em: inadimplência; despesas administrativas; tributos e FGC (no qual estão inclusos também encargos e subsídios cruzados, encargos fiscais, custos dos recolhimentos compulsórios, e impostos diretos e indiretos); e margem financeira, que vem a ser a margem líquida ou *spread* líquido (no qual estão inclusos os erros e omissões).

O item custo administrativo corresponde à parcela do *spread* bancário originada do custeio de despesas com a manutenção do processo produtivo dos bancos comerciais.

Analisando os dados da Tabela 2, tem-se, para as despesas administrativas, média de 18,62% e mediana de 20,48%. O mínimo foi em 2014, representando 9,23% do *spread*, e seu máximo em 2017, representando 25,55%. Vale frisar que a mensuração das despesas administrativas sofreu alterações metodológicas a partir de 2015 no REB. Segundo Souza (2010) pode-se mencionar como possíveis fatores de determinação dos custos administrativos, o alto número de agências bancárias em operação e a baixa alavancagem das operações de empréstimos no Brasil, o que acaba tornando as despesas administrativas dos bancos no país bem mais elevadas que o verificado no sistema bancário de países desenvolvidos. No entanto, com a maior informatização do setor nos últimos anos, espera-se que esses custos apresentem diminuição mesmo com o acréscimo dos serviços na nova metodologia de mensuração do REB.

Tabela 2 - Decomposição do *spread* de 2001 a 2018 em percentual de representação do total

Ano	Despesas Administrativas (%)	Inadimplência (%)	Tributos e FGC (%)	Margem Financeira (%)
2001	19,8	28,33	25,37	26,49
2002	19,07	29,07	24,65	27,2
2003	25,52	34,48	22,16	17,85
2004	23,65	28,79	23,14	24,42
2005	22,43	33,12	21,03	23,41
2006	21,15	35,7	19,31	23,84
2007	21,19	33,54	20,5	24,76
2008	11,5	31,23	26,09	31,19
2009	15,77	32,16	24,09	27,97
2010	10,92	24,94	27,44	36,69
2011	9,8	24,09	27,2	38,91
2012	13,52	30,06	24,65	31,77
2013	11,77	26,62	26,13	35,47
2014	9,23	24,73	28,28	37,75
2015	25,16	35,25	23,35	16,24
2016	24,23	38,57	22,79	14,41
2017	25,55	38,27	22,13	14,04
2018	24,98	37,36	22,76	14,9

Fonte: Elaboração própria com base em REB (2008, 2017 e 2018).

Quando se parte para a análise do componente “inadimplência”, tem-se um valor mínimo em 2011 (24,09%). Sendo essa uma estimativa que não teve sua forma de mensuração

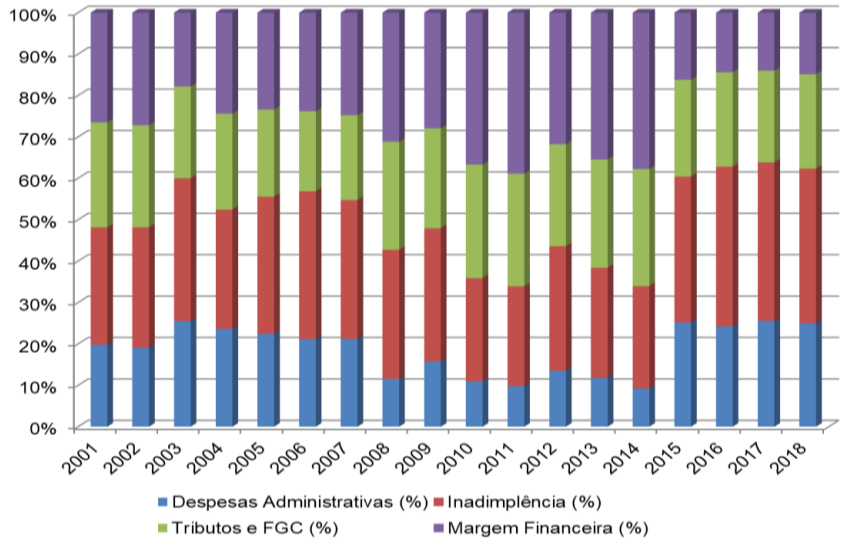
alterada, tem-se que ao longo dos anos ela culminou numa média de 31,46% da decomposição do *spread* bancário brasileiro de 2001 a 2018, sendo mais de 1/3 do mesmo. Sua mediana foi de 31,70% e o máximo, em 2016, de 38,57%.

Os gastos com tributação e FGC, os quais também não sofreram alterações na forma de mensuração, apresentaram uma média 21,55% para os 18 anos de estudo. Sua mediana figurou em 23,72, com seu valor mínimo em 2006 de 19,31% e seu máximo em 2014 de 28,28%.

Já a margem financeira, apresentou uma média de 25, 96%, com uma mediana de 25,62%, uma mínima em 2017 de 14,04% e uma máxima em 2011 de 38,91%. No entanto, a nova forma de mensuração do *spread* adotada a partir de 2017 a qual corrige os dados desde 2015 induz a impressão de que a margem financeira dos bancos comerciais diminuiu. Segundo o BACEN (2017, p.7) "O Indicador de Custo do Crédito reflete o custo do crédito concedido pelo SFN, considerando as operações realizadas no passado e ainda em curso". Apesar de ser calculado desde 2013, o ICC só passou a ser incorporado no REB a partir de 2017. Segundo o BACEN (2018) essa redução também se deve aos esforços da autarquia para redução dos lucros das instituições e no incentivo à concorrência bancária.

A Figura 1 apresenta a decomposição do *Spread* Bancário de 2001 a 2018. De 2001 a 2009 e de 2015 a 2018 a inadimplência foi o maior componente na decomposição do *spread* bancário. Já de 2010 a 2014 a margem financeira foi o maior componente do *spread*. No que tange a menor contribuição, as despesas administrativas foram o menor componente entre 2001 e 2002, a margem financeira em 2003, os tributos e FGC de 2004 a 2007, as despesas administrativas de 2008 a 2014 e a margem financeira de 2015 a 2018.

Figura 1 – Decomposição do *Spread* Bancário de 2001 a 2018



Fonte: Elaboração com base em REB (2008, 2017 e 2018).

Segundo o REB (2017) no período 2000-2017 houve aumento nos indicadores da concorrência bancária no período. Uma maior concorrência representa um menor custo do crédito, trazendo como consequência maiores benefícios para a população. No entanto, uma maior concorrência não significa necessariamente menor nível de concentração bancária.

Ono, et al (2004) expõem que, apesar do sucesso de estabilização de preços e da abertura e integração ao mercado financeiro internacional no início do século, a esperança inicial de que o *spread* bancário brasileiro diminuiria não se cumpriu. A amplitude do *spread* bancário possui uma grande relevância na tomada de decisões dos agentes, pois como cita Souza (2010) as taxas de juros finais cobradas no mercado financeiro já incorporam o *spread*.

Vale destacar que até 2007, incidiu juntamente aos custos tributários no *spread* a Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF). Segundo Cagnin; Freitas (2015) essa foi uma forma de tributação cujo objetivo era arrecadatório para financiamento dos gastos com saúde. A CPMF buscava elevar a arrecadação sem gerar impactos relevantes nas decisões dos agentes econômicos. Derivou do Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF), de 1994, tendo como principal diferença a alíquota – 0,25% no caso do IPMF, enquanto a CPMF possuía alíquota inicial de 0,20% variando posteriormente.

Para Cardoso (2001) um dos argumentos mais recorrentes na explicação do expressivo *spread* bancário brasileiro é a excessiva tributação. Enquanto esteve vigente, por exemplo, a CPMF elevou o custo dos empréstimos bancários.

Não se pode olvidar, claro, a inadimplência. Como se verifica na Figura 1, a inadimplência é um dos fatores mais preponderantes, figurando em 13 anos como o mais representativo. Dessa forma, para entender um pouco da interferência deste no *spread* bancário, analisa-se, adiante, como estava estruturada a inadimplência no Brasil de 2001 a 2018.

Conforme metodologia adotada pelo Departamento de Estatísticas do Banco Central, os dados referentes à inadimplência nas operações de crédito começaram a ser divulgados em março de 2000 com periodicidade mensal. As operações estão classificadas por tipo de encargo financeiro e por pessoa física ou jurídica. O agrupamento pessoa jurídica compreende as modalidades de *hot money*, desconto de duplicatas, desconto de notas promissórias, capital de giro, conta garantida, financiamento imobiliário, aquisição de bens, *vendor*, adiantamento sobre contrato de câmbio, *export* notes, repasses externos e outros. O grupo pessoas físicas compreende cheque especial, crédito pessoal, financiamento imobiliário, aquisição de bens-veículos e outros bens, cartão de crédito e outros. (BACEN, 2020).

Os dados foram coletados de duas formas: de 2001 a 2011 considerando operações acima de 90 dias, e após 2011 considerando o percentual da carteira de crédito livre do Sistema Financeiro Nacional com pelo menos uma parcela com atraso superior a 90 dias. Não são incluídas operações referenciadas em taxas regulamentadas, operações vinculadas a recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) ou quaisquer outras lastreadas em recursos compulsórios ou governamentais. Na metodologia adotada pelo BACEN são consideradas estimativas mensais, não sendo incorporados débitos anteriores, logo numa análise mais específica essas estimativas podem ser maiores.

A Tabela 3 representa a média das taxas mensais apresentadas seguindo a metodologia do BACEN apenas para operações com recursos livres. De 2001 a 2018: a inadimplência média foi de 4,78%; a mediana de 4,68%; eu valor mínimo foi em 2004 (3,83%) e o máximo em 2012 (5,85%). Os maiores incrementos na taxa de inadimplência ocorreram em 2009 (32,2%), e em 2016 (21%). Em contrário, as maiores reduções ocorreram em 2018 (19,9%) e 2013 (14,9%).

Tabela 3 – Inadimplência nas operações de crédito com recursos livres de 2000 a 2018

Ano	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Inadimplência (%)	4,22	4,57	4,47	3,83	3,88	4,86	4,68	4,19	5,54	4,9	5,17	5,85	4,98	4,5	4,67	5,65	5,62	4,5
Diferença anual (%)		0,08	-0	-0,1	0,01	0,25	-0	-0,1	0,32	-0,1	0,06	0,13	-0,1	-0,1	0,04	0,21	-0	-0,2

Fonte: Elaboração própria a partir de dados coletados em DSTAT- BACEN
Nota: todos os dados utilizam a média dos valores mensais para recursos livres.

Como ressalta o BACEN (2018) o nível da taxa de inadimplência depende de vários fatores, tais como o ambiente legal, a estrutura de garantias, conjuntura e ciclos econômicos e até mesmo do próprio nível da taxa de juros, que afeta a composição do conjunto de clientes que solicita o crédito, encarecendo ou facilitando o acesso dos agentes a ele.

Segundo o Serviço de Proteção ao Crédito (SPC) (2018) dentre os motivos da inadimplência no Brasil estão: perda de emprego, diminuição da renda, falta de controle financeiro e/ou planejamento no orçamento, empréstimo de nome para realização de compras por terceiros, salário atrasado ou não pago, cobrança indevida/injusta, problemas financeiros em decorrência de doença própria ou de terceiros bem como falecimento, esquecimento etc.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os bancos comerciais estão presentes na vida social há centenas de anos e com o passar do tempo a atividade de intermediação financeira foi se desenvolvendo, passando cada vez mais a ser um dos pilares do mercado financeiro de qualquer nação. Dentro da atividade de intermediação financeira o *spread* bancário configura-se como um componente relevante.

As análises desenvolvidas nesta pesquisa permitiram conhecer melhor o *spread* e sua evolução na economia brasileira. De 2015 para 2016 o *spread* da taxa de juros passou de 17,5% para 22,2%, um aumento de 26,9%, dado de um aumento na taxa média de juros cobrada pelos bancos comerciais que saiu de 27,5% em 2015 para 32,2% em 2016, sendo um aumento de 17,1%, tendo como consequência também um aumento na inadimplência que saltou de 4,67% para 5,65%, 21% de aumento em comparação ao ano anterior. Logo, tem-se que um aumento na taxa de juros impacta mais diretamente no *spread*, visto que este faz parte de sua composição, do que na inadimplência, que depende também de uma questão do comportamento e planejamento financeiro das famílias.

O último resultado é apenas a confirmação empírica de uma suspeita plausível. O mercado financeiro é extremamente dinâmico e volátil, e com os avanços tecnológicos principalmente no que se refere à área de comunicação e disseminação de informações, a tomada de decisão dos agentes se tornou muito mais rápida, refletindo assim em toda atividade econômica. Apesar das tentativas do Banco Central de diminuir o *spread* bancário, este ainda se encontra a patamares considerados elevados para um país como o Brasil, mesmo com altos índices de inadimplência bancária, fator utilizado para justificar os números no país.

Dessa maneira, um dos motivos pelos quais o objetivo de redução do *spread* ainda não atingiu seu nível ótimo vem a ser as oscilações cíclicas da economia brasileira, que acabam impedindo esse progresso. Comprovando essa argumentação, de 2014 a 2016, período de crise econômica no Brasil, o IPCA obteve um aumento de 33,9%, a taxa básica de juros obteve um aumento de 60,3%, as taxas médias de juros cobradas principalmente nas operações bancárias obtiveram um aumento de 44,4%, o *spread* bancário um aumento de 52,3% e a inadimplência um aumento de 15,1%. Logo, mesmo com a autoridade monetária tentando reduzir o *spread* no país, tentativa que vinha logrando êxito até 2013, o cenário econômico o fez novamente aumentar, fazendo com que seu valor, tendo como base a taxa média de juros, saltasse de 13,8% em 2013, para 22,2% em 2016. Assim, em um cenário econômico instável o *spread* tende a aumento constante encarecendo o crédito, visto que sua mensuração incorpora fatores específicos do setor e também macroeconômicos que o afetam diretamente.

Conclui-se que em ambientes de instabilidade econômica os esforços governamentais, mesmo que se façam relevantes para reduzir o *spread*, podem ser insuficientes, visto que seus componentes podem apresentar um comportamento díspar ao esperado e que, principalmente, a inadimplência depende de fatores comportamentais os quais não podem ser mensurados. Mesmo assim, faz-se importante um incentivo à concorrência no setor.

REFERÊNCIAS BIBLIOGÁFICAS

ASSAF NETO, A. **Finanças corporativas e valor**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

ASSAF NETO, A. **Mercado Financeiro**. 14.ed. São Paulo: Atlas, 2018.

BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2020. **Evolução do Sistema Financeiro Nacional**. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/htms/deorf/r199812/texto.asp?idpai=revsfn199812>. Acesso em: 12 nov. 2020.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. 2018. Brasília, DF. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br> Acesso em: 10 out. 2018

_____. **Recolhimentos Compulsórios**. Brasília, DF. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/recolhimentoscompulsorios>. Acesso em 12 de jan. de 2020.

_____. **Relatórios de Economia Bancária e Crédito**. Brasília- DF, 1999-2018. Disponíveis em: https://www.bcb.gov.br/publicacoes/relatorioeconomiabancaria/cronologicos

_____. **Sistema Especial de Liquidação e Custódia.** 2019. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/acessoinformacao/legado?url=https:%2F%2Fwww.bcb.gov.br%2Fhtms%2Fselic%2Fselicintro.asp%3Fidpai%3DSELIC>. Acesso em 28 dez. 2019.

_____. **Sistema Gerenciador de Séries Temporais**. 2019. Brasília, DF. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br> Acesso em: 30 dez. 2019

BRASIL. LEI Nº 4.595, DE 31 DE DEZ. DE 1964. **Dispõe sobre a política e as instituições monetárias, bancárias e creditícias, cria o Conselho Monetário Nacional e dá outras providências**, Brasília, DF.

BRASIL. Lei Nº 9.311, de 24 de outubro de 1996. **Presidência da República Casa Civil Subchefia para Assuntos Jurídicos**. Brasília, DF.

BRASIL. Ministério da Economia. **Conselho Monetário Nacional**, 2019.

CAGNIN, R. F. FREITAS, M. C. P. de. Tributação das Transações Financeiras: a experiência brasileira com o IOF e a CPMF. **Análise Econômica**, Porto Alegre, ano 33, n. 63, p. 139-169, mar. 2015.

CAMINHA, U. **Securitização**: direito financeiro. 2.ed. ver e atual. São Pauo: Saraiva, 2007.

CARDOSO, M, R, da, C. Análise dos Impactos da CPMF. **Juros e spread bancário no Brasil**: avaliação de 2 anos de projeto. 2001. Banco Central do Brasil.

CARVALHO, F. J. C; et al. **Economia monetária e financeira**: teoria e política. 2. ed. rev e atual. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS. 2019. Disponível em: <http://www.cvm.gov.br> Acesso em: 23 jun. 2019.

CORDEIRO, G. C. S. Por uma correta compreensão jurídica da taxa Selic. **Revista Científica do Departamento de Ciências Jurídicas, Políticas e Gerenciais.** Belo Horizonte: UFMG, v. 5, n. 1, jul/ 2012.

FACCINI, L. Os mercados financeiros e de capitais. In: _____. **Mercado de valores mobiliários**. 2. ed. São Paulo: Método, 2015.

FEDERAÇÃO BRASILEIRA DE BANCOS, 2020. Disponível em: <https://portal.febraban.org.br/>. Acesso em: 04 jan. 2020.

Fundo Garantidor de Crédito. 2020. Disponível em:<https://www.fgc.org.br/sobre-o-fgc/quem-somos>. Acesso em 15 jan. 2020

JANTALIA, F. **Juros Bancários**. São Paulo: Atlas, 2012.

LEMES JÚNIOR, A. B; RIGO, C. M; CHEROBIM, A. P. M. S. **Administração financeira**: princípios, fundamentos e práticas brasileiras. Rio de Janeiro: Campos, 2002.
LOPES, L. M; VASCONCELLOS, M. A. S. de. **Manual de macroeconomia**: nível básico e nível intermediário. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

OMAR, J. H. D. Taxa de juros: comportamento, determinação e implicações para a economia brasileira. **Revista Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 3, p. 463-490, set./dez. 2008.

PINHEIRO, J.L. **Mercado de capitais**: fundamentos e técnicas. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

REBOUÇAS, L da. S; et al. Fatores influenciadores da inadimplência e seus impactos: um estudo nas instituições financeiras. **Revista Gestão e Conhecimento** – FATEC. São Paulo. v.11 n.1, jan/dez de 2017.

SERVIÇO DE PROTEÇÃO AO CRÉDITO. **Origens da inadimplência.** 2018.

SILVA, E, H, D, R, da; et al. **Análise comparativa de rentabilidade**: um estudo sobre o indice de sustentabilidade empresarial. 2015. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0104-530X1889-14>. Acesso em: 24 set. 2020.

SILVA, G. J. C. da; OREIRO, J. L. da C; PAULA, L. F. de. *Spread* bancário no Brasil: uma avaliação empírica recente. In: OREIRO, J. L; PAULA, L. F. de. (Org.) **Sistema financeiro**: uma análise do setor bancário no Brasil. Cap. 9. São Paulo: Elsevier, 2007.

SOUZA, L. F. C de. **Uma análise do *spread* bancário no Brasil entre 2000 e 2008**: evolução e determinantes. 2010. 77f. Monografia (Graduação em Economia) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

TURCZYN, S. O sistema financeiro e a regulação bancária. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2005.

PREVALÊNCIA E ASSOCIAÇÃO DOS FATORES SOCIODEMOGRÁFICOS DA CONTAMINAÇÃOPOR COVID-19 ENTRE OS PROFISSIONAIS DE SAÚDE NO MUNICÍPIO DE ITABUNA, BAHIA

GT 8. Outras temáticas

Agnaildo Bispo dos Santos[1]
Jackelinne Simões Barboza Costa[2]
Aniram Lins Cavalcante [3]
Gustavo Joaquim Lisboa [4]
Marcelo Inácio Ferreira[5]

RESUMO

Este estudo objetivou verificar prevalência de contaminação pelo Novo Coronavírus em profissionais de saúde notificados no município de Itabuna-Bahia, através dos dados do DATA-SUS, a partir da categorização do cenário de testagens para a doença na cidade e do total de casos suspeitos para esta mesma categoria profissional. A possibilidade de construção de um perfil social foi possível a partir da correlação das variáveis, sexo, idade, raça/cor, escolaridade e local de residência por zoneamentos, com aplicação do teste qui-quadrado, a fim de responder ao seguinte questionamento: como se dá a prevalência e associação entre fatores sociais e a contaminação pelo novo coronavírus entre os profissionais de saúde que atuam no município de Itabuna para o período de março de 2020 a março de 2021? Os resultados apontaram que dos 1603 casos de profissionais de saúde suspeitos para a COVID-19, notificados no município, 53% positivaram, o que corresponde a 12,47% dos 6.812 profissionais cadastrados no município. Para a categoria, identificou-se, ainda, que a maior proporção de contaminados é do sexo feminino, com 76,3%, além de uma alta incidência na faixa etária de 30 a 50 anos, e da predominância da cor parda, coadunando com outros estudos de perfil sociodemográficos apresentados. Uma análise sobre a localização residencial dos profissionais de saúde suspeitos e contaminados em Itabuna observou similaridade no nível de contaminação por bairro/zoneamento em relação aos demais casos suspeitos notificados na cidade tendo sido aplicada análise de correspondência com mínimas correlações de variáveis.

Palavras-chave: : Coronavírus, Profissionais da saúde; Contaminados.

[1] Discente do Mestrado em Economia Regional da Universidade Estadual de Santa cruz (UESC), e-mail: absantos2@uesc.br.
[2] Discente do Mestrado em Economia Regional da Universidade Estadual de Santa cruz (UESC), email:jsbcosta@uesc.br.
[3] Professora do Departamento de Ciências Econômicas da Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC), e-mail:alcavalcante2@uesc.br
[4] Professor do Departamento de Ciências Econômicas da Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC), e-mail: gustavo_lisboa@uesc.br.
[5]Professor do Departamento de Ciências Econômicas da Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC), e-mail: mfferraz@uesc.br

1. INTRODUÇÃO

Em dezembro de 2019 a Organização Mundial da Saúde – OMS identificou aumento repentino de casos de pneumonia em Wuhan, uma cidade muito populosa da China, cujas causas eram desconhecidas. Este foi o cenário da descoberta do Novo Coronavírus – COVID-19[6] (CRODA e GARCIA, 2020). Em janeiro de 2020, a Organização Mundial de Saúde decretou emergência em saúde pública de interesse internacional, emitindo alerta mundial que logo seria reclassificado para a categoria de Pandemia, o que ocorrei dois meses depois, em março do mesmo ano (WHO, 2021).

A velocidade de disseminação da COVID-19, a falta de informações sobre o vírus e a complexidade de recursos envolvidos para o tratamento, somadas às novas mutações que estão sendo descobertas no primeiro trimestre de 2021, contribuem para a sobrecarga dos sistemas de saúde no Brasil e no mundo. A exaustão de recursos materiais e humanos é uma das tendências verificadas, tendo em vista as especificidades de equipamentos e estruturas envolvidas (leitos de alta complexidade), bem como profissionais com capacitação em cuidados intensivos (CASTRO, 2021); TEIXEIRA, 2020).

Em termos nacionais, segundo o Boletim Epidemiológico do Observatório COVID da Fiocruz (2021a), pode-se estar próximo a uma catástrofe sem precedentes na história da humanidade. Segundo a publicação, em março de 2021, a taxa de ocupação para UTI Covid era superior a 80% (oitenta por cento) em 24 das 27 unidades federativas, sendo que em 15 Estados as taxas eram superiores a 90% (noventa por cento) de ocupação. Nas capitais, a situação também é alarmante, pelo menos 15 estão com taxas de ocupação acima de 90% (FIOCRUZ, 2021a).

A nível estadual, o Governo do Estado da Bahia publicou uma Lei de auxílio excepcional e temporário suplementar aos profissionais de saúde infectados pelo novo coronavírus, além de manter desde março de 2020 um Boletim Informativo (SESAB, 2020) exclusivo sobre Profissionais de saúde no enfrentamento da pandemia. Apesar de restrito aos profissionais atuantes na rede própria do Estado, o Boletim cumpriu o objetivo de divulgar informações para monitoramento da situação de saúde dos trabalhadores e das ações de suporte

[6] O nome Covid é a junção de letras que se referem a (co)rona (vi)rus (d)isease, o que na tradução para o português seria "doença do coronavírus", além do número 19 que está ligado ao ano de descoberta. O novo vírus é originário de morcegos, tendo sofrido mutação e passado a infectar também humanos (FIOCRUZ, 2021a).

desenvolvidas pela área de Gestão do Trabalho da SESAB, Núcleos de Gestão do Trabalho e Educação na Saúde e Serviços de Saúde Ocupacional. Entre as limitações, a publicação contou apenas com 25 edições, deixando de ser veiculada em janeiro de 2021.

No interior do Estado, Itabuna tem aproximadamente 212.740 mil habitantes e é um dos centros de serviços de saúde, com 361 estabelecimentos de saúde do tipo privado, 58 públicos e 4 filantrópicos (PMI, UESC, 2019). As Unidades de saúde prestaram atendimento a pacientes COVID, para onde convergiram inclusive atendimentos regulados pela Secretaria Estadual de Saúde e Prefeituras da região Sul da Bahia.

Na região, o Informativo Epidemiológico Macrorregião de Saúde Sul da Bahia (UESC, 2021) é uma das fontes de dados com alto potencial de auxílio às tomadas de decisão e implementação de ações de planejamento para o enfrentamento da Pandemia.

Nesse contexto, faz-se necessário conhecer o perfil dos trabalhadores de saúde e assim caracterizar o nível de contaminação pelo vírus no município de Itabuna. Para isso, a pesquisa questiona: como se dá a prevalência e associação entre fatores sociais e a contaminação pelo novo coronavírus entre os profissionais de saúde que atuam no município de Itabuna? Para responder esse questionamento, estabeleceu-se como objetivo geral averiguar a prevalência de contaminação pelo Novo Coronavírus em profissionais de saúde atuantes entre março de 2020 e março de 2021 na cidade de Itabuna-BA. Especificamente buscou-se: caracterizar, para o período e local delimitado, o cenário de testagem/contaminação entre profissionais de saúde; analisar a correlação entre a contaminação pelo novo Coronavírus e as variáveis do perfil social dos trabalhadores positivados para o vírus; e verificar os dados a partir de técnicas de interdependência e correlação de variáveis.

2. DESENVOLVIMENTO

2.1 REVISÃO DE LITERATURA

2.1.1 **Coronavírus-SARS-CoV-2**

A Covid-19 é uma infecção respiratória aguda causada pelo coronavírus SARS-CoV-2, de elevado grau de transmissibilidade e gravidade, com potencial de propagação em todo o globo. Presentes em muitas espécies de animais como camelos, gado, gatos e morcegos, inclusive o homem, o coronavírus pertencem ao subgênero da Sarbecovírus da Família Coronaviridae é o sétimo coronavírus a infectar seres humanos, evento que é considerado raro. (BRASIL, 2020b; OMS, 2020).

O Brasil teve o primeiro caso confirmado de COVID-19 em fevereiro de 2020 e até março de 2021 haviam sido confirmados 12.490.362 casos e 310.550 óbitos por pela doença. O Ministério da Saúde atualizou os números da Bahia e de Itabuna para o mesmo período: com uma população de 14.873.064 habitantes, a Bahia acumulou um total de 788.296 casos confirmados e 14.786 óbitos pela doença; já a cidade de Itabuna, com população de 213.223 habitantes, acumulou um total de 26.842 casos confirmados e 473 mortes (BRASIL, 2021a).

2.1.2 **Métodos de testagem e parâmetros**

Os testes de diagnóstico para COVID-19 constituem-se ferramenta essencial no enfrentamento da pandemia de coronavírus em andamento. O volume de profissionais com diagnósticos positivos está diretamente relacionado à disponibilidade e testagem para o Novo Coronavírus. Segundo o documento Acurácia dos Diagnósticos registrados para COVID 19 (BRASIL, 2020), o padrão-ouro para diagnóstico laboratorial da COVID-19 é o RT-PCR (*Real Time Reverse-transcriptase Polymerase Chain Reaction*) para amostras coletadas no trato respiratório superior ou inferior.

Por outro lado, para Pachito et.al (2020), apesar de ser o teste mais utilizado para confirmação diagnóstica de casos suspeitos na atualidade, o RT-PCR apresenta limitações em relação à sensibilidade do teste quando utilizadas amostras com baixa carga viral. Os autores citam ainda, que os testes sorológicos, incluindo os testes rápidos, têm boa sensibilidade e especificidade desde que aplicados em fase mais tardia da infecção, apresentando alta taxa de resultados falsos negativos quando realizados na fase precoce da infecção (PACHITO et.al, 2020).

2.1.3 **COVID 19 e os trabalhadores de saúde**

Para Helioterio, et al., (2020), algumas categorias ocupacionais têm risco elevado de exposição à infecção, e os trabalhadores de saúde estão neste nicho. Os autores também registram que, entre os desafios enfrentados, está a análise sobre a magnitude da pandemia entre categorias profissionais, o que dificulta o dimensionamento de grupos vulneráveis, em especial os trabalhadores da saúde.

Muitos dos dados levantados são estatísticos, sem tratamento, e de origem dentro dos conselhos de classe. O Conselho Federal de Enfermagem divulgou em janeiro de 2021 que 500 trabalhadores da área de enfermagem (técnicos e auxiliares, enfermeiros e obstetrizes)

morreram até janeiro de 2021 em decorrência do novo coronavírus no Brasil. Somente em 2020, 44.441 enfermeiros, técnicos e auxiliares de enfermagem foram afastados do trabalho e colocados em quarentena após serem infectados pela COVID-19 (COFEN, 2021).

Outro estudo realizado por Melo (2020) utilizando testes G, qui-quadrado e Mantel-Haenszel para associação entre óbitos e faixa etária e região geográfica de trabalho, no período de 20 de março a 28 de maio de 2020, apontou que houve 134 óbitos por COVID-19 entre profissionais de enfermagem, sendo que 44,78% estavam concentrados na Região Sudeste, com faixa etária entre 41 a 50 anos. Ainda segundo estudo, a taxa de letalidade foi maior entre os homes e quando se associou as variáveis faixa etária, sexo e região geográfica de trabalho encontrou-se uma associação positiva para morte por Covid-19 com p valor <0,05. No mesmo estudo, a Bahia, juntamente com Amapá e Roraima, foram os estados que apresentaram a maior taxa de mortalidade por 1.000 profissionais registrados no conselho Federal de Enfermagem (MELO, 2020).

Na expectativa de tirar os fatos da invisibilidade e conseguir alcançar o debate e construção de políticas públicas, reforça-se o que Heliotério (2020) apresenta como argumento para a ciência de dados sobre a epidemia entre profissionais de saúde no Brasil: “Em geral, há consenso de que esses/as trabalhadores/as são os/as mais afetados/as, contudo, a ausência de dados e análises mais específicas impedem que se ultrapasse a mera constatação do problema” (HELIOTERIO et al., 2020, p. 4).

Nesta perspectiva, apesar de ter passado um ano desde o início da Pandemia, a promulgação, em 26 de março de 2021, da Lei nº 14.128, em edição extra, foi um marco importante no que tange a segurança jurídica na garantia de diretos para os profissionais de saúde, pois determina em seu artigo primeiro, compensação financeira a ser paga pela União aos trabalhadores de saúde, ou ao seu cônjuge ou companheiro, aos seus dependentes e aos seus herdeiros necessários, em caso de óbito, que durante o período de emergência de saúde pública em decorrência do novo coronavírus (SARS-CoV-2), tornarem-se permanentemente incapacitados para o trabalho, no caso de agentes comunitários de saúde ou de combate a endemias (BRASIL, 2021b).

3 METODOLOGIA

A presente pesquisa trata-se de um estudo quali-quantitativo de investigação documental em dados secundários. Sobre o plano observacional de corte transversal, a pesquisa utilizou-se do censo de profissionais de saúde contaminados pelo Novo Coronavírus, atuantes

entre os meses de março de 2020 a março de 2021 na cidade de Itabuna. Todo aglomerado de informações foi composto por dados disponibilizados pela Vigilância Epidemiológica do Município de Itabuna - Bahia.

As variáveis observadas foram: categoria profissional, sexo, idade, cor ou raça, cidade e bairro/zona de residência e grau de escolaridade, cuja especificação da precisão definiu-se em 100% de acerto dentro da população definida. A unidade amostral foi composta dos profissionais de saúde no exercício da ocupação, mantendo como critério de exclusão o profissional afastado das atividades laborais durante o período da pesquisa, ou seja, aquele que se contaminou ou foi notificado como suspeito para a doença estando desvinculado de suas atividades como profissional de saúde

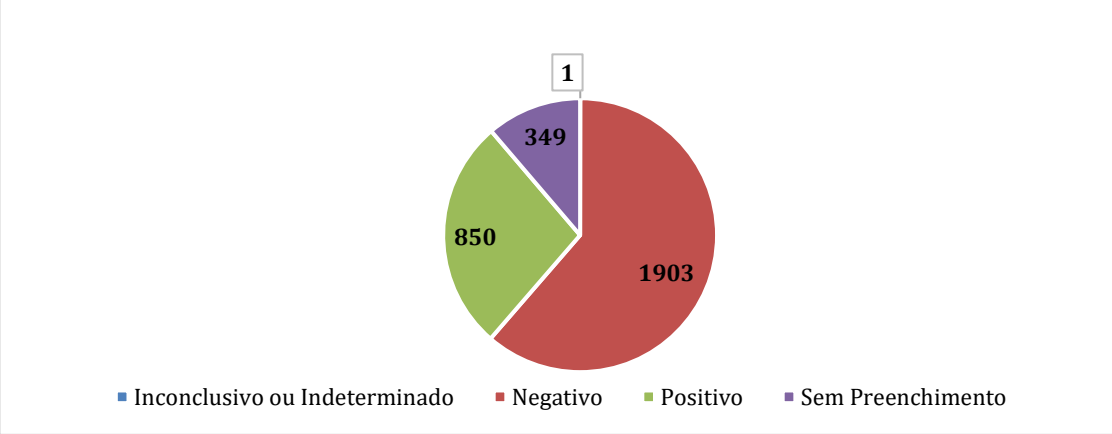
Os dados foram tabulados, utilizando *Software Excel*, e avaliados por meio da técnica de interdependência, a partir da Análise de Correspondência e Teste Qui-Quadrado, utilizando o *Software R*. As informações obtidas foram analisadas na perspectiva discursiva com a revisão de literatura, objetivando identificar a existência ou não de correlação entre as variáveis socioeconômicas da população pesquisada e o grau de prevalência de contaminação pelo COVID 19.

Para as análises que utilizam a informação de Raça/Cor, considerou-se a nomenclatura apresentada nas fichas de notificação que gerou tabela de dados da VIEP-ITABUNA analisada, utilizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia Estatística (IBGE) (cor/ raça: Branca; Preta; Amarela; Parda; Indígena; Ignorado). Além disso, como nem todas as variáveis estão preenchidas em todos os registros, as análises aqui apresentadas consideram apenas os casos em que os campos estão preenchidos.

3.1 ANÁLISE DE DADOS

A base de dados utilizada para este estudo é do DATASUS, a partir da Coordenação de Vigilância Epidemiológica da Secretaria Municipal de Saúde de Itabuna-BA, e contém informações individualizadas a respeito dos casos confirmados de COVID-19 no estado de 01 de março de 2020 até 31 de março de 2021. São aproximadamente 90.453 registros de toda Bahia, totalizando, entre trabalhadores de saúde de Itabuna, 3.103 casos suspeitos investigados (profissionais de saúde notificados e testados para o novo coronavírus), o que resultou em 850 confirmações positivas para COVID 19 no período, o que compõe o universo da pesquisa.

Figura 1: Total de casos investigados no Município de Itabuna- de Março/2020 A Março 2021.



Fonte: DATASUS

Vale notar que a correlação com os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua 2018, conduzida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e com os dados do Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde-CNES, possibilita identificar aproximações e distanciamentos das características dos trabalhadores de saúde positivados para COVID 19 em relação à população brasileira e ao conjunto de profissionais cadastrados na cidade.

4 **RESULTADOS E DISCUSSÕES**

4.1 CARACTERÍSTICAS DO CENÁRIO DE TESTAGEM E CONTAMINAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DE SAÚDE

A presente pesquisa trabalhou o censo dos profissionais de saúde da cidade de Itabuna positivados para COVID 19 no período definido, o que totalizou 850 trabalhadores. Em relação ao universo de 6.812 profissionais cadastrados no município (DATA-SUS, 2021), o percentual de contaminados chegou a 12,47%. Se a comparação for estabelecida entre o total de profissionais notificados e testados para o Novo Coronavírus, número que chegou a 3.103 suspeitos, o percentual de contaminação confirmada chegou a 27,36%. Os demais trabalhadores testados em Itabuna (72,64%) estão registrados no banco de dados com resultados de exames classificados como negativo ou inconclusivo (Apêndice 1).

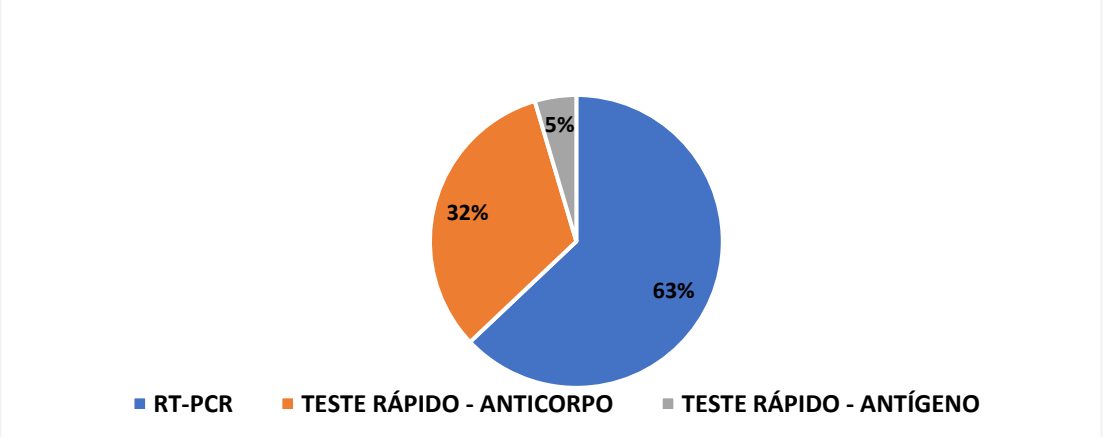
Os dados apontam a prevalência do tipo de exame diagnóstico (RT-PCR) em relação aos demais tipos de testagens utilizadas entre os profissionais de saúde com suspeita para o novo coronavírus. Dos 3.103 casos suspeitos registrados entre profissionais de saúde em

Itabuna no período, em torno de 60% utilizaram o exame diagnóstico RT-PCR, perfazendo um número absoluto de 1.976 profissionais testados por esta técnica. Ainda foram realizados 910 testes rápidos, tipo análise de anticorpo, correspondendo a 29,29% do total de notificações; e apenas 3,6% dos profissionais testaram via tipo antígeno, totalizando 112 profissionais. Somam-se a este montante 3 (três) análises realizadas no tipo diagnóstico enzimático (todos com resultado negativo), além de 105 registros sem especificação sobre qual tipo de exame foi utilizado para avaliar o diagnóstico, categorias que somaram 3,4% do total de suspeitos.

Entre os dados analisados no censo dos contaminados, importante estratificar o percentual específico a partir dos diferentes tipos de exames diagnósticos disponíveis/utilizados para detecção da COVID 19. Do total de 850 positivados, 63%, ou seja, 535 trabalhadores de saúde foram testados positivos a partir do exame RT-PCR, considerado padrão ouro para diagnóstico da doença ativa no indivíduo (Gráfico 2), nesta proporção, 32% utilizaram a técnica teste rápido anticorpo para obter o resultado positivo para a doença (276 trabalhadores) e apenas 5% dos positivados chegaram a este resultado via teste rápido antígeno (39 profissionais).

Analisando proporcionalmente o total de positivados em cada técnica em relação à quantidade de testes realizados a partir de cada método diagnóstico, o tipo de testagem que gerou maior percentual de casos positivos foi o exame tipo Teste Rápido Análise de Antígenos, correspondendo a 34,82% de positivados entre os que se submeteram a esta técnica. Em segundo lugar, o teste rápido tipo análise de antígenos apresentou resultado positivo em 30,32% dos casos analisados, por fim, apesar de ter sido utilizado em maior volume, o que gerou uma predominância relativa, o teste tipo RT-PCR registrou resultado positivo para apenas 27,07% dos casos testados nesta técnica.

Figura 2 – Formas de diagnósticos da COVID -19 realizadas em Itabuna no ano 2020-2021.



Fonte: DATA-SUS

4.2 ANÁLISE DA CORRELAÇÃO ENTRE CONTAMINAÇÃO E VARIÁVEIS DO PERFIL SOCIOECONÔMICO E VERIFICAÇÃO DA CORRELAÇÃO ENTRE AS VARIÁVEIS DO PERFIL DE CONTAMINADOS

Sobre a caracterização do perfil epidemiológico dos trabalhadores de saúde positivados para COVID 19 na cidade de Itabuna, a observação de variáveis sociais somente foram possíveis a partir da análise de dados registrados nas fichas de notificação de agravo - COVID19, sob responsabilidade da Vigilância Epidemiológica de Itabuna. Foram definidas observações a partir da estratificação por sexo, cor, idade, município e bairro/zona de residência, escolaridade e ocupação.

Ao se observar a correlação entre incidência da COVID 19 e o sexo dos trabalhadores da saúde, e ao constatar que há uma maior proporção de mulheres em nível nacional (51,7%), cenário que se repete no Nordeste, Bahia e em Itabuna, com 51,8%, 51,5% e 52,5% respectivamente, verificou-se que este gênero foi mais acometido pelo vírus, o que reflete também a prevalência dessas na prestação de serviços de saúde. Assim, do total de 850 trabalhadores positivados, 73,05% são do sexo feminino (621), enquanto 26,9% do sexo masculino (229).

Esta tendência também se observa quando a análise se dá entre todos os profissionais suspeitos para COVID-19 em Itabuna, que alcançou 76,3% de público feminino (1.223 profissionais em números absolutos). Realizando-se a análise estatística a partir do Teste Qui-quadrado, vê-se que o *p-value* é extremamente significativo, alcançando valor menor que 2.2e-16 (Tabela 1).

Tabela 01 – Teste qui-quadrado para o total de profissionais suspeitos no município de Itabuna de Março de 2020 e março de 2021.

VARIÁVEIS	**É PROFISSIONAL DE SAÚDE (%)**		
	SIM	NÃO	p-valor
Sexo			
Masculino	23,7	45,5	< 2.2e-16
Feminino	76,3	54,5	

Fonte: DATASUS

Resultados similares foram observados pelo Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA) que, em âmbito internacional, registra que cerca de 70% dos profissionais de saúde são do sexo feminino (UNFPA, 2020) e destaca o quanto as condições de surtos, como o da

COVID-19, afetam diretamente a qualidade de vida e garantia de direitos das mulheres. A ONU faz afirma que "as mulheres podem estar em risco ou exposição devido à segregação sexual ocupacional", quando justifica que globalmente, o sexo feminino constitui 70% da força de trabalho de saúde e são mais propensos a serem profissionais de saúde da linha de frente (ONU, 2020).

No Brasil, com base em dados do IBGE que apresenta média de seis milhões de pessoas trabalhando no setor de saúde, o Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde registra que as mulheres representam 65% deste público (CONASEMS, 2020).

Outra análise que pode ser correlacionada à predominância do sexo feminino entre os pacientes contaminados na Bahia é apresentada por Batista (2021). Segundo o autor, o total de pacientes contaminados no Estado, entre março de 2020 e janeiro de 2021, apontou uma predominância de confirmados do sexo feminino de 54,63%.

A segunda variável em análise para auxiliar na caracterização do perfil social dos profissionais positivados para COVID 19 em Itabuna, durante o primeiro ano da pandemia foi a cor/raça. Antes, porém, destaca-se o perfil nacional, de acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua trimestral para a Bahia, publicada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística referente no 1° trimestre de 2020, cujos dados mostram que 58,5% da população baiana autodeclarou-se de cor parda, enquanto os pretos correspondem a 22,5% e os brancos a 17,9% (IBGE, 2020).

Analisando os dados dos 850 profissionais de saúde contaminados pela COVID-19 em Itabuna, 58,47% se autodeclararam pardos (497), enquanto 16,23% se autodeclararam brancos (Apêndice 2). Outro dado que chama a atenção é o fato de mais profissionais se autodeclararam amarelo, num total de 78, correspondente a 9,17% e apenas (4,23%), ou seja 36 se autodeclaram pretos.Estes números se aproximam do perfil epidemiológico na Bahia, segundo o qual, em relação ao quesito raça/cor, foi constatado que 50,60% dos contaminados no Estado são de cor parda, 12,22% brancos e 8,21% pretos (BATISTA, 2021).

Para esta análise, algumas informações precisam ser consideradas: no Brasil, o ano de 1991 marca a adoção pelo IBGE do critério da autoclassificação segundo raça/cor da pele em cinco categorias: branco, preto, pardo, indígena e amarelo. A população da raça negra convencionou-se denominar a partir do somatório de pretos e pardos (SANTOS et AL., 2020). Utilizando a convenção de somatória entre pretos e pardos para considerar a população negra, observa-se que, nos dados analisados, 62,7% dos trabalhadores positivados para COVID 19 em Itabuna eram, portanto, da raça negra.

Entre os dados levantados junto às fichas de notificação também chama a atenção não haver nenhuma autodeclaração "indígena"; além disso, forma registrados 101 casos cuja cor/raça foi classificada como "ignorada" ou mesmo não houve registro (vazio), perfazendo um total de 11,88%. Sobre este último dado, reflete-se uma tendência nacional já relatada de alta frequência do preenchimento da categoria como "*Ignorado"* (ARAÚJO, 2020).

Sobre os profissionais de saúde notificados como suspeitos para o novo coronavírus em Itabuna, durante o mesmo período, observa-se que 59,2% se autodeclararam da cor parda, seguindo de 18% da cor branca, 8.8% da cor amarela e 5.2% da cor preta. O teste qui-quadrado deste grupo também revelou alta significância, com p-value menor que 2.2e-16.

Tabela 2: Teste qui-quadrado total de profissionais suspeitos no município de Itabuna por raça/cor.

VARIÁVEIS	**É PROFISSIONAL DE SAÚDE (%)**		
	SIM	NÃO	p-valor
Raça/Cor			
Amarela	8,8	9,5	
Branca	18,0	6,0	
Indígena	0	0	<2.2e-16
Parda	59,2	45,3	
Preta	5,2	3,1	
Não informada	8,7	36,0	

Fonte: E-SUS

A faixa etária foi a terceira variável analisada, revelando um maior percentual de contágio por COVID-19 entre 30 e 39 anos, totalizando 38% entre os contaminados. A segunda faixa etária de maior prevalência é de 40 a 49 anos, com 29% dos casos (Tabela 3). Estes números são confirmados segundo Batista (2021), que analisou os dados epidemiológicos da Bahia entre março de 2020 e janeiro de 2021, e identificou que há uma predominância entre pacientes confirmados com a doença para a faixa etária de 30-39 anos, sendo 24,36% dos casos.

Ao analisar o perfil socioeconômico da COVID no Rio de Janeiro, o IPEA (2020) ampliou a faixa etária de análise de contaminados entre 20 e 59 anos, identificando concentração de pouco mais de 50% dos casos de contaminação naquele Estado para este perfil etário. Na pesquisa regional, sobre os trabalhadores da saúde de Itabuna contaminados, adaptando a análise para esta mesma faixa etária presente no estudo IPEA, o percentual de contaminação subiria para 94,47% entre profissionais de 20 a 59 anos na cidade. Em

comparação com os dados epidemiológicos do total de pessoas contaminadas na Bahia, este percentual, para a mesma faixa etária, chega a 74.06% (BATISTA, 2021).

Tabela 3: Quantidade de positivados para COVID19 por faixa etária e sexo

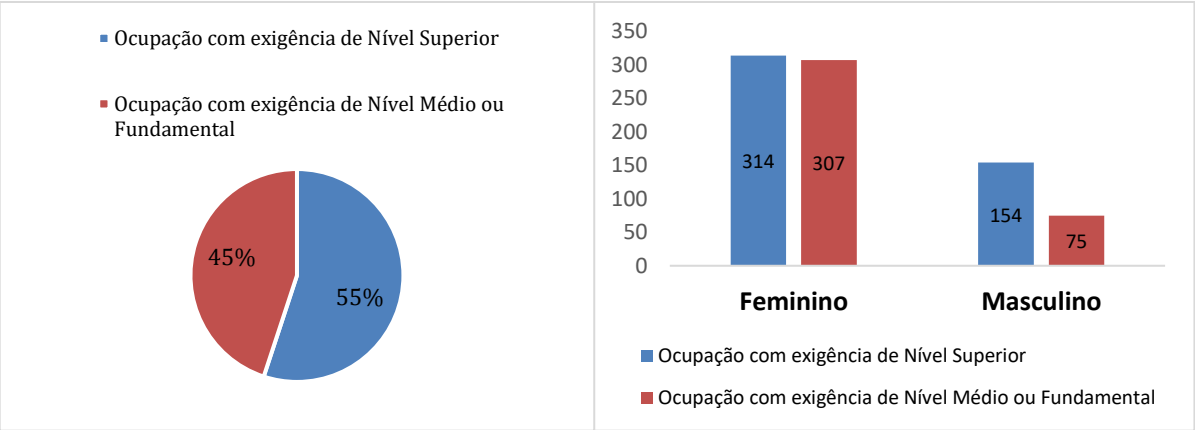
	FEMININO	MASCULINO	TOTAL	%
Acima de 60 anos	19	18	37	4%
50 a 59 anos	84	19	103	12%
40 a 49 anos	178	68	246	29%
30 a 39 anos	244	83	327	38%
de 18 a 29 anos	91	41	132	16%
Com Erros na Data de Nascimento	5	0	5	1%
	621	229	850	100%

Fonte: E-SUS

Os dados utilizados na pesquisa também referenciam a ocupação dos indivíduos a partir da Classificação Brasileira de Ocupações (CBO), sendo o nível de escolaridade um dos principais critérios utilizados para agrupamento das ocupações. Para efeitos deste trabalho, contudo, tendo em vista que notificações não convertem informações sobre grau de escolaridade individualizado.

Para as ocupações com exigência de nível superior e médio-técnico, observou-se maior índice de contaminação na área de enfermagem. Entre os profissionais contaminados pelo novo coronavírus na cidade de Itabuna, 55,05% estavam em ocupações com exigência de nível superior, com número absoluto de 468 indivíduos; enquanto 44,82% tinham ocupação com exigência de nível médio ou fundamental (382 pessoas), não representando diferença significativa (Figura 5).

Figuras 5 e 6: Número de contaminados por nível de escolaridade.



Fonte: E-SUS

Ainda no quesito ocupação e escolaridade, a correlação com a variável sexo replicou a predominância feminina também neste estrato, com o público feminino alcançando 67,09% dos casos positivos entre os profissionais de ensino superior; e 80,57% entre os profissionais positivados do ensino médio (Figura 6).

Outra análise possível realizada a partir dos dados foi a correlação demográfica que cruzou o perfil de suspeitos para a COVID-19 e o endereço de residência informado na ficha de notificação. Sobre este dado, além dos profissionais de saúde suspeitos, considerou-se relevante estabelecer uma análise comparativa sobre os casos suspeitos notificados entre a população geral da cidade. O local de residência tem peso relevante entre os fatores que favorecem a probabilidade de contaminação, devendo contribuir para identificar tendência no levantamento deste perfil social. Registre-se que, na amostra, 8,3% dos profissionais realizaram a notificação para a doença em Itabuna, apesar de informarem residência em outros municípios, Seguindo a estratégia de zoneamento, presente no Anuário Estatístico de Itabuna (2019), a zona Sul foi a que apresentou maior percentual de suspeitos entre os profissionais de saúde, totalizando 16,3% dos casos (Tabela 4). Este agrupamento de bairros reúne um total de sete bairros densamente povoados, sendo eles São Caetano, Novo São Caetano, Sarinha Alcântara, Banco Raso, Vila Anália, Jardim Primavera e Jaçanã (Ver detalhamento do zoneamento em Apêndice 3). Sobre o quantitativo geral de suspeitos na cidade, verificou-se a maior prevalência também na zona Sul, com percentual de 17,6%, confirmando a tendência observada entre os profissionais de saúde.

Na sequência, o segundo zoneamento com maior prevalência de casos suspeitos de contaminação é a zona Norte, com 12,3% dos profissionais de saúde tendo informado residência nesta área, número que chega a 15,9% quando se refere ao total de suspeitos na cidade. Neste zoneamento estão bairros importantes como Califórnia, Nova Califórnia, Novo Horizonte, Pontalzinho, Castália, Antique, Monte Cristo, Corbiniano Freire e São Roque.

Tabela 4: Percentual de contaminação por zoneamento

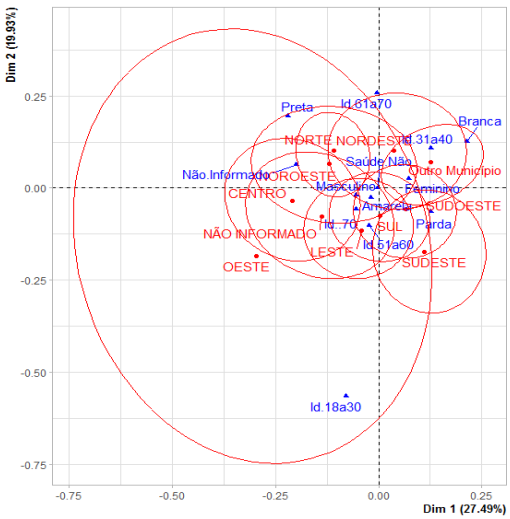
VARIÁVEIS	**É PROFISSIONAL DE SAÚDE (%)**		
	SIM	NÃO	p-valor
Zoneamento			
Centro	11	6,4	
Leste	7,9	8,7	
Nordeste	10,9	9,9	

Noroeste	8,2	8,1	
Norte	12,2	15,9	< 2.2e-16
Oeste	0,8	0,9	
Sudeste	8,2	5,9	
Sudoeste	10,4	11,5	
Sul	16,3	17,6	
Não Informado	5,6	4,7	
Outro Município	8,3	10,5	

Fonte: E-SUS

No ranqueamento analisado entre os profissionais de saúde, chama a atenção o fato da zona de residência Centro ocupar a terceira maior prevalência de contaminação (11%), enquanto, entre o restante da população de Itabuna notificada como suspeita para COVID-19, esta área de residência figura somente na sexta posição, com 6,4% dos infectados. Os dados voltam a se aproximar quando da análise da zona Sudoeste, que soma um total de 14 bairros, entre os quais Mangabinha e Zildolândia, Ferradas e Nova Ferradas, Urbis IV e Nova Itabuna. Para este grupamento, somou-se 10,4% dos profissionais de saúde suspeitos para COVID e 11,5% do total de suspeitos na cidade.

Figura 7: Análise de Correspondência entre variáveis



Fonte: Dados E-SUS

Com exceção do Centro, que pode sugerir um viés de informação do dado, o que necessitaria de uma análise mais aprofundada, observou-se uma tendência de replicação demográfica do índice de contaminação entre profissionais de saúde e população da cidade.

Esta análise apresentou elevada significância (p-value menor que 2.2e-16), informação que pode correlacionar o nível de exposição ao vírus também em outros locais de convivência para além do já considerado nível de exposição nos serviços de saúde.

Submetendo as variáveis sexo, cor/raça e faixa etária a uma análise de correspondência sobre os profissionais suspeitos, observou-se que não há uma relação direta de correlação, a não ser no zoneamento Oeste em relação à faixa etária 18 a 30 anos (Figura 7). Destaca-se o fato desta zona urbana, composta pelos bairros Jardim Grapiúna, Centro Comercial, Manoel Leão e Nossa Senhora das Graças, ter sido classificada em percentual de contaminação entre profissionais de saúde em último lugar sobre as demais áreas da cidade, com apenas 0,8%. Por outro lado, a faixa etária referida foi a terceira de maior incidência entre profissionais de saúde suspeitos de contaminação, sendo, portanto, necessário um estudo mais aprofundado para identificar a correspondência apontada quantitativamente.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise dos dados apontou um alto índice de contaminação entre diversas categorias profissionais da saúde, em especial aqueles que trabalham na linha de frente no combate ao vírus, como médicos, enfermeiros, técnicos de enfermagens e auxiliares, que representaram 72% dos casos positivos entre profissionais de saúde no período analisado.

A hipótese inicial do trabalho era de que variáveis sociais e demográficas tinham relação direta com o grau de contaminação para a COVID-19 entre os profissionais de saúde. Quanto as variáveis demográficas, a correlação se fez presente, em especial quanto a variável sexo, corroborando com a literatura existente, indicando que a maior parte dos trabalhadores da saúde é sexo feminino, (UNFPA, 2020; ONU, 2020; CONASEMS, 2020; ANESP,2020), que foi representado neste estudo com prevalência de 73% dos casos confirmados de COVID-19 entre os profissionais de saúde notificados no município. A variável raça, entre os perfis de contaminados, apresentou uma prevalência para a cor parda e raça negra, respectivamente 58,47% e 62,7%. Ainda sobre a prevalência do sexo feminino e da cor parda, verificou-se uma correlação na variável idade para o intervalo entre 31 e 40 anos, apresentando-se graficamente como curvas de distribuição normal. Em relação ao número de testados, todas as variáveis analisadas alcançaram *p-value* menor que 2.2e-16 e alta significância.

Quanto às variáveis socioeconômicas, a hipótese nula era de que o nível de escolaridade seria diretamente proporcional ao índice de contaminação. Os resultados apontam a rejeição

desta hipótese, uma vez que o nível de contaminação entre profissionais em ocupação de nível superior foi superior aos contaminados de nível médio.

Sobre a análise da contaminação a partir da residência, observou-se a prevalência de contaminação entre os profissionais de saúde de Itabuna seguindo a tendência de contágio do restante da população da cidade. Os dois zoneamentos com maior proporção de contágio foram a zona Sul e Norte da cidade, que têm como bairros referências São Caetano e Califórnia, respectivamente, sendo consideradas áreas densamente povoadas, de intenso comércio e movimentação social e noturna em comparação às demais zonas da cidade. Neste sentido, pode-se sugerir a necessidade de estudos mais detalhados sobre a origem do contágio, mesmo considerando a elevada exposição ao vírus em parte dos profissionais de saúde.

A análise dos dados, portanto, respondeu ao questionamento sobre a existência de um perfil social dos profissionais de saúde contaminados pela COVID 19 em Itabuna, sugestionando um ponto de partida a partir da ciência de dados para a criação de medidas não-farmacológicas de intervenção na crise sanitária ainda sem data de finalização ou mesmo regresso. A despeito da vacina como estratégia macro de proteção do trabalhador e da população em geral, o ineditismo da Pandemia aventa a necessidade de se trabalhar outras possibilidades, inclusive a que se concretizou no presente trabalho.

REFERÊNCIAS BIBLIOGÁFICAS

ARAÚJO, E. M. A., et al. Covid-19 - **Morbimortalidade pela COVID-19 segundo raça/cor/etnia:** a experiência do Brasil e dos Estados Unidos. Disponível em https://preprints.scielo.org/index.php/scielo/preprint/view/1318 Acessado em 03 de junho de 2021. Acessado em 24 abr. 2021.

ASSOCIAÇÃO MÉDICA BRASILEIRA (AMB), 2021. **Nota relevante**: Orientação da Associação Médica Brasileira e da Sociedade Brasileira de Infectologia. São Paulo, 2021. Disponível em: https://amb.org.br/noticias/amb/nota-relevante-orientacao-da-associacao-medica-brasileira-e-da-socie. Acessado em 04 abr. 2021

BATISTA, A., BATISTA, M. e SOUZA, M. (2021). Características epidemiológicas da contaminação por COVID-19 no estado da Bahia. **Revista Enfermagem Contemporânea**. '0. 1-8. 10.17267/2317-3378rec.v10i1.3594. Disponível em:<https://www.researchgate.net/ publication/350846007Caracterist icas_epidemiologicas_da_contaminacao_por_COVID-19_no_estado_da_Bahia> Acessado em 24 abr 2021.

BRASIL, 2017. Ministério da Saúde. **Portaria n.344, de 1º de fevereiro de 2017**. Dispõe sobre o preenchimento do quesito raça/cor nos formulários dos sistemas de informação em saúde. Disponível em <https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/K ujrw0TZC 2M b/content /id/207 85617/do1-2017-02-02-portaria-n-344-de-1-de-fevereiro-de-2017-20785508> Acessado em 03 de junho de 2021.

BRASIL, 2020a. **Acurácia dos diagnósticos registrados para COVID-19**. Technical report, Ministério da Saúde. Disponível em: <portalarquivos.saude.gov.br/images/pdf/2020/April /29/AcuraciaDiagnosticos-COVID19.pdf.> Acessado em 24.04.2021.

BRASIL, 2021a. Ministério da Saúde. **Boletim epidemiológico especial**: doença pelo coronavirus COVID-19. Semana Epidemiológica 56 (21 a 27/03/21), boletim Nº56. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2021a. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/media/pdf/2021/abril/boletim_epidemiologico_covid_56.pdf> Acesso em: 04 abr. 2021.

BRASIL, 2021b. **LEI Nº 14.128, DE 26 DE MARÇO DE 2021.** Dispõe sobre compensação financeira a ser paga pela União aos profissionais e trabalhadores de saúde. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14128.htm >. Acessado em 25 abr. 2021

BRASIL, 2020b. Programa SUS Analítico. Ministério da Saúde, MS. Disponível em https://susanalitico.saude.gov.br/extensions/covid-19_html/covid-19_html.html Acessado em 27 mar. 2021.

BRASIL,2021c. Ministério da Saúde. **O que é COVID-19**?. Disponível em: < https://www.gov.br/saude/pt-br/coronavirus/o-que-e-o-coronavirus > Acesso em 27 de jul. 2021.

CASTRO, Regina. **InfoGripe aponta tendência de crescimento da Covid-19 em todos os estados.** Publicado em 19 mar 2021. Disponível em: < https://www.conass. org.br/infog ripe - aponta-tendencia-de-crescimento-da-covid-19-em-todos-os-estados/ > Acessado em 25.04.2021.

CONASSEMS, 2020. **Protagonismo feminino na saúde**: mulheres são a maioria nos serviços e na gestão do SUS. Disponível em: < https://www.conasems.org.br/o-protagonismo-feminino-na-saude-mulheres-sao-a-maioria-nos-servicos-e-na-gestao-do-sus/> Acessado em 25 abr.2021

CONSELHO FEDERAL DE ENFERMAGEM (COFEN), 2021. **Brasil representa um terço das mortes de profissionais de Enfermagem por Covid-19**. 2021. Disponível em: <http:// www.cofen.gov.br/brasil-responde-PITTApor-um-terco-das-mortes-de-profissionais-de-enfermagem-por-Covid-19_84357.html>. Acesso em: 04 abr. 2021.

CRODA, Julio Henrique Rosa and GARCIA, Leila Posenato. Resposta imediata da Vigilância em Saúde à epidemia da COVID-19. **Epidemiol. Serv. Saúde**. 2020, vol.29, n.1. Disponível em: < https://doi.org/10.5123/s1679-49742020000100021>. Acesso em 23 mar. 2021.

ENAP, 2021. **Programa "Como aumentar a eficiência do sistema de saúde no enfrentamento da COVID 19**?. Disponível em: <https://desafios.enap.gov.br/eficiencia-do-sistema-de-saude-frente-ao-covid-19/> Acessado em 27 mar. 2021.

FIOCRUZ, 2021a. **Perguntas e Respostas. Portal Fiocruz**. Disponível em:< https://portal. fiocruz.br/coronavirus/perguntas-e-respostas> Acessado em 20 jul. 2021.

FIOCRUZ, 2021c. **Boletim Extraordinário Observatório Covid-19**. Disponível em:< https://p ortal.fiocruz.br/sites/portal.fiocruz.br/files/documentos/boletim_extraordinario_2021-marco-16-red-red-red.pdf Acessado em 27 de mar. 2021.

HELIOTERIO, Margarete Costa. COVID-19: **por que a proteção da saúde dos trabalhadores e trabalhadoras da saúde é prioritária no combate à pandemia?,** 2020. Disponível em < file:///E:/Downloads/664-Preprint%20Text-924-3-10-20200603.pdf > Acessado em 04 abr. 2021.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2020. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua trimestral** [Internet]. Brasil: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística; 2020.. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov. br/tabela/64 03#re sultado> Acessado em 03 de jun. de 2021

IPEA, Nota Técnica: **Chances de Óbito por COVID-19 entre os trabalhadores formais**: evidências do Estado do Rio de Janeiro N. 76 Diset - Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura. Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: < http://repos itorio.ipea.gov.br/handle/11058/10301> Acessado em 22 abr. 2021.

ITABUNA, Prefeitura. **Anuário Estatístico de Itabuna**: base de dados 2018. Prefeitura Municipal de Itabuna, Secretaria da Fazenda e Planejamento – Itabuna, BA: PMI/UESC, [2019]. xl, 274 p. : Il. Disponível em: < http://www.itabuna.ba.gov.br/download/anuario_Itab una_2019.pdf >. Acessado em 24 abr. 2021.

LEVORATO, Cleice Daiana et al . Fatores associados à procura por serviços de saúde numa perspectiva relacional de gênero. **Ciênc. saúde coletiva**, Rio de Janeiro , v. 19, n. 4, p. 1263-1274, abr. 2014 . Disponível em: < https://doi.org/10.1590/1413-81232014194.01242013>. Acesso em 25 abr. 2021.

MELO. Géssyca Cavalcante de. Análise de casos e óbitos pela COVID-19 em profissionais de enfermagem no Brasil**. Ver. Bras. Saúde Ocupacional.** 2020;45:e30

OMS, 2021. **Atualização epidemiológica semanal no COVID-19 - 23 de março de 2021**. Disponível em https://www.who.int/publications/m/item/weekly-epidemiological-update-on-covid-19---23-march-2021 Acessado em 27 mar. 2021

ONU – Organização das Nações Unidas. **Policy Brief: The impact f COVID-19 on Women, 9 April 2020**. Disponível em: <https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/policy_brief_on _C ovid_imp act_on_ women_9_apr_2020_updated.pdf > Acesso: 25 abr. 2020.

OPAS. Organização Pan-Americana de Saúde. **OMS declara emergência de saúde pública de importância internacional por surto de novo coronavírus. 2020**. [] Disponível em: https:// www.paho.org/pt/news/11-3-2020-who-characterizes-covid-19-pandemic. Acesso em 03 jun. 2021

Organização Mundial da Saúde. **Doença por coronavírus (COVID-19).** 12 de outubro de 2020 | Q. Disponível em: <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/question-and-answers-hub/q-a-detail/coronavirus-disease-covid-19>. Acesso em 27 de jul. 2021.

PACHITO, et.AL. **Testes diagnósticos para Covid-19**. Síntese de evidência. Disponível em: <https://oxfordbrazilebm.com/index.php/2020/03/27/testes-diagnosticos-covid-19/>. Acessado em 03 de jun. de 2021.

PMI, UESC, 2019. Prefeitura. **Anuário Estatístico de Itabuna**: base de dados 2018 / Prefeitura Municipal de Itabuna, Secretaria da Fazenda e Planejamento – Itabuna, BA: PMI/UESC, 2019.

PUC, 2020. Núcleo de Operações e Inteligência em Saúde (NOIS - PUCRio). **Análise socioeconômica da taxa de letalidade da COVID-19 no Brasil**. Nota Técnica 11 (27/05/2020). Disponível: < emhttps://drive.google.com/file/d/1tSU7mV4OPnLRFMMY47JIXZgzkklvkydO/view> Acesso em 04 jun. 2021

SANT'ANA, G. Risco ocupacional: **contaminação por COVID-19 em profissionais de saúde é mais frequente nas enfermarias do que UTIs** [online]. SciELO em Perspectiva | Press Releases, 2020 [viewed 01 April 2021]. Disponível em:< https://pressreleases.scielo .org/blog/2020/10/09/risco-ocupacional-contaminacao-por-covid-19-em-profissionais-de-saude-e-mais-frequente-nas-enfermarias-do-que-utis/> Acessado em 24 abr. 2021.

SANTOS, M. P. A. dos et al. População negra e Covid-19: reflexões sobre racismo e saúde. **Estudos Avançados** . 2020, v. 34, n. 99. Acessado 3 Junho 2021, p. 225-244. Disponível em: <https://doi.org/10. 1590/s0103-4014.2020.3499.014>.. Acesso em: 05 jun. 2021.

SESAB – Secretaria de Saúde do Estado da Bahia, 2020. **Boletim Informativo COVID 19 – Profissionais da Saúde**. Disponível em: < http://www.saude.ba.gov.br/temasdesaude/coronavirus/profissionais-de-saude-covid19/> Acessado em 26 de mar. 2021.

TEIXEIRA, Carmen Fontes de Souza et al. A saúde dos profissionais de saúde no enfrentamento da pandemia de Covid-19. **Ciênc. saúde coletiva**, vol.25, n.9, 2020. Disponível em: <http://www.scielo .br/scielo .p hp?script=sci_arttext&pid=S1413-81232020000903465&lng=en&nrm= iso>. Acesso em: 26 mar. 2021

UESC, 2021. **Informativo Epidemiológico Macrorregião de Saúde Sul da Bahia. N46** – Data de atualização: 24/03/2021 Disponível em http://www.uesc.br/covid-19/documentos/informativo-epidemiologico-uesc-24-03-2021.pdf > Acessado em 27 mar. 2021

UNFPA – United Nations Population Fund. COVID 19**: Um olhar para gênero. Resumo Técnico, março 2020**. Disponível em https://brazil.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/Covid19_olhar_genero.pdf (acesso: 22 abr. 2021).

World Health Organization. Statement on the second meeting of the International Health Regulations (2005) **Emergency Committee regarding the outbreak of novel coronavirus** (2019-nCoV) [Internet]. Geneva: World Health Organization ; 2020. Disponível em : <https://www.who.int/news-room/detail/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-(2005)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-> Acesso em 23 abr. 2021.

TEORIA DA CAUSAÇÃO CIRCULAR E SUAS INFLUÊNCIAS: as contribuições teóricas de Gunnar Myrdal à economia regional

GT 8. Outras temáticas

Jackelinne Simões Barboza Costa[1]
Hussiane Araujo Amaral[2]
Andréa da Silva Gomes[3]
Mônica de Moura Pires[4]

RESUMO

Este artigo apresenta as contribuições de Gunnar Myrdal à economia regional e os efeitos desiguais do desenvolvimento no espaço a partir da Teoria da Causação Circular e do princípio da causação circular cumulativa. O fenômeno da desigualdade regional sempre foi objeto de interesse dos estudos da economia regional, tendo como importante expoente Krugman que retratou tais desigualdades como fruto dos desequilíbrios oriundos da interação entre os agentes econômicos. Myrdal faz uma crítica ao *mainstream* classicista acerca do papel do Estado na economia, incluindo às discussões o princípio da causalidade cumulativa ou circular. Na visão de Myrdal, o prestígio das forças econômicas seria semelhante as forças sociais e políticas, levando-o a considerar em sua teoria sobre desenvolvimento econômico elementos como integração social, princípios de equidade, democracia e educação; contudo, tal abordagem não exerceu domínio na literatura econômica. As contribuições teóricas de Myrdal compreendem três aspectos: o efeito de retroação ou difusão não é definido por um processo teórico polarizado, visto que não se caracteriza apenas em impactos positivos ou negativos para o desenvolvimento regional; tanto os fatores econômicos como não econômicos são relevantes na construção da economia regional; a intervenção do Estado na economia serviria para corrigir as falhas de mercado, sendo que por conta desse aspecto sua teoria serviu de base para a construção de políticas igualitárias.

Palavras-chave: Economia Regional. Desigualdade regional. Desenvolvimento**.** Estado Bem Estar Social.

[1] Mestranda em Economia Regional e Políticas Públicas (PERPP/UESC). E-mail: jsbcosta@uesc.br
[2] Mestranda em Economia Regional e Políticas Públicas (PERPP/UESC). E-mail: haamaral@uesc.br
[3] Doutora em Desenvolvimento Rural pelo Instituto Nacional Agronômico Paris-Grignon, França. Professora do Departamento de Ciências Econômicas da Universidade Estadual de Santa Cruz, Ilhéus– BA, Brasil. E-mail: asgomes@uesc.br
[4] Doutora em Economia Rural pela Universidade Federal de Viçosa. Professora do Departamento de Ciências Econômicas da Universidade Estadual de Santa Cruz, Ilhéus– BA, Brasil. E-mail: mpires@uesc.br

1. INTRODUÇÃO

Este trabalho busca revisitar as contribuições de Gunnar Myrdal para a economia regional e apresentar os aportes teóricos e influências da teoria da causação circular nas discussões acerca do desenvolvimento econômico e seus efeitos sobre a desigualdade social. Ao levantar um diagnóstico sobre os resultados do desenvolvimento de uma região, Myrdal explicou sobre forças regressivas que impactam as demais regiões provocando desigualdades econômicas e sociais.

Myrdal rompe com a perspectiva de os preços atuarem como mecanismo de ajuste e tomada de decisão pelos agentes econômicos para atingir o equilíbrio de mercado, conforme exposto nos fundamentos da teoria neoclássica. Para ele, o *mainstream* ortodoxo limitava-se a condições econômicas irreais, pois, os pressupostos desconsideravam a existência de fatores não econômicos, distanciando assim da realidade observada.

Em Myrdal os problemas econômicos e sociais são tratados de maneira multidisciplinar, haja vista os estudos acerca da sociedade americana no pós-Segunda Guerra Mundial. Esses trabalhos levaram Myrdal a receber o Prêmio Nobel de economia em 1974. Nos estudos, ao observar os países subdesenvolvidos, sem se basear em um modelo formal, sistematizou argumentos sobre o desenvolvimento regional a partir da ideia de causação circular e acumulativa, contribuindo no pensamento econômico regional ao apontar razões pelas quais as economias regionais tenderiam a divergir no transcurso do tempo.

Assim como na teoria dos Pólos de Crescimento e Desenvolvimento de François Perroux que estabeleceu um funcionamento como um campo de forças, Myrdal caracteriza o desenvolvimento de uma região em "efeitos de backwash" (efeitos de retroação) concernentes aos impactos negativos que o desenvolvimento de uma região ocasiona sobre outras, e "efeitos de spread" (efeitos difusão) para os impactos positivos provocados pelo desenvolvimento de uma região sobre outras mais atrasadas.

Segundo Perroux, para analisar o processo de crescimento e desenvolvimento de uma região é preciso conhecer os mecanismos de forças polarizadas entre as atividades industriais ali localizadas. Para Myrdal, tais forças regressivas interagiriam harmonicamente, porém seriam insuficientes para promover o equilíbrio no desenvolvimento regional (MONASTÉRIO; CAVALCANTE, 2011), pois as regiões com índices altos de desigualdades econômicas e sociais apresentam características intrínsecas estimuladas por gestões econômicas ineficientes que, segundo Myrdal, realimentam a estagnação, provocam ou elevam a continuidade dos problemas. Nesse sentido, o processo de causação circular acumulativo, conforme Myrdal,

explicita as falhas de mercado, tornando importante a intervenção do Estado para eliminar as desigualdades.

Esses elementos constituem-se relevantes para ampliar a discussão teórica na economia regional no tocante às disparidades entre regiões, e é nesse contexto que este estudo trata da contribuição pioneira de Gunnar Myrdal acerca do caráter desigual do desenvolvimento econômico regional. A aproximação da teoria da causação circular de Myrdal às teorias clássicas possibilita verificar e refletir sobre a natureza das disparidades regionais, a partir da desigualdade social e do papel do Estado. No intuito de contribuir com esse debate, o presente estudo busca discutir acerca da contribuição teórica do pensamento de Gunnar Myrdal a partir do desenvolvimento e da desigualdade.

Espera assim trazer à tona as contribuições dos estudos de Gunnar Myrdal relativos à economia regional apontando o processo econômico, social e político que norteou a produção da Teoria da Causação Circular e o contexto de influência teórica, destacando a perspectiva da economia regional na compreensão dos efeitos desiguais do desenvolvimento no espaço, e as críticas de Myrdal ao *mainstream* clássico sobre o papel do Estado.

Por meio da metodologia de caráter qualitativo e do método de abordagem científica exploratório, a partir do método histórico e comparativo são feitas as discussões acerca do pensamento teórico de Gunnar Myrdal e dos fundamentos das teorias da economia regional, evidenciando as divergências e semelhanças, em especial acerca do papel do Estado.

O trabalho está estruturado em quatro partes, além desta introdução; a primeira parte, aborda teorias clássicas da economia regional até Myrdal; a segunda parte, descreve as contribuições de Myrdal para a economia regional; a terceira parte, o papel do Estado de Bem Estar Social de Myrdal; e, por fim, as considerações finais.

2. ABORDAGENS SOBRE A ECONOMIA REGIONAL

A partir de Diniz e Crocco (2006) apresenta-se a evolução teórica da economia regional em uma perspectiva cronológica, concernente a três correntes de pensamento: a primeira sob a perspectiva Keynesiana, anterior a 1970, acerca da existência de mecanismos automáticos de correção dos mercados, com as políticas regionais do tipo Top-Down, e da importância de intervenção na economia a fim de atingir o equilíbrio por meio de estímulos à demanda e busca pelo pleno emprego. A região, portanto, é parte integrante de uma dinâmica hierarquizada e sendo influenciada por ela e constituindo o fundamento das teorias da causação cumulativa, do centro-periferia e da dependência.

A segunda corrente dá-se a partir da crise econômica do petróleo e inflação pós Segunda Guerra Mundial, em que se relativiza o poder do Estado, retomando as ideias de Smith de um mercado que se autorregularia, e dessa forma se garantiria o crescimento econômico de forma sustentável por meio da melhoria das condições de oferta. A chamada "nova teoria do crescimento endógeno", segundo Brandão (2012) estarão referenciadas no modelo de progresso de Solow e ganharão espaço no final da década de 1980 a partir de Romer e Lucas. A terceira corrente, a partir dos anos 1990, estará baseada na perspectiva exógeno-endógeno, focada no contexto global, dada a internacionalização das economias e sistemas regionais cada vez mais interdependentes. Para Brandão (2012), as intervenções de Paul Krugman serão observadas como um renascimento do debate sobre crescimento econômico regional, reconhecendo as contribuições do *mainstream*, ao tempo admite a "intervenção do Estado para contrabalancear as posições de 'equilíbrio subótimo', resultantes das 'falhas de mercado', mas, sobretudo, para engendrar um ambiente favorável, estimulante aos investimentos privados" (BRANDÃO, 2012, P.38)

No trabalho de Thisse (2011) são apresentados os fundamentos teóricos da economia regional, tomando o espaço como elemento central para a discussão de três diferentes abordagens. A primeira, baseada em Von Thünen que sistematizou a teoria do uso da terra, aplicada à realidade rural da Alemanha do século XIX, a qual serviu de base para a economia urbana; a segunda, fundamentada na interação estratégica de firmas desenvolvida por Hotteling, abordando a competição das empresas pelo espaço; e a terceira concretizada em Paul Krugman e baseada na concorrência monopolística para explicar aglomerações econômicas espaciais e os desequilíbrios regionais.

Atualizando a discussão sobre o crescimento econômico regional, Brandão (2012) admite e critica a crescente internacionalização dos circuitos econômicos, financeiros e tecnológicos e o enfraquecimento dos centros nacionais de decisão, bem como das concepções teóricas que afirmam a perda de sentido das escalas intermediárias entre o local e o global. O autor provoca a necessidade de resgate das discussões levando em conta também as concepções estruturalistas amplamente apresentadas nos fundamentos teóricos da economia regional, com destaque para questões como ambiente macroeconômico, conflitos políticos, nação e Estado, e a própria estrutura das classes sociais.

Brandão (2012) dirá que, em um espaço nacional com tamanha diversidade entre regiões mais modernas e ditas não modernas, há um desafio grande em desmontar a máquina da desigualdade instalada. Ao tempo em que, em relação às regiões já integradas aos fluxos

econômicos internacionais, os mercados autorregulados possam significar fonte de dinamismo e modernização, as demais regiões poderão vivenciar a marginalidade econômica.

Assim, o autor apresenta as chamadas "mediações teóricas" sendo elas a *homogeneização* das condições reprodutivas do capital; na *integração* a partir da articulação imposta pela pluralidade dos capitais no processo de concorrência; a polarização a partir da natureza desigual do desenvolvimento capitalista; por fim, a *hegemonia* como característica natural da capacidade de decisão presente na correlação de forças. Estas serão apresentadas como conceitos basilares para analisar a dinâmica social a partir da dimensão espacial, constituindo-se assim alternativas ao *mainstream.*

Ainda segundo o autor, a nova organização dos espaços nacionais está entre dois pólos: a dinâmica da produção regionalizada das grandes empresas, e a presença dos Estados fazendo frente aos impactos regionais e localização seletiva. Neste ponto está a origem do pensamento neoliberal propondo o Estado mínimo.

Diniz e Crocco (2006) acrescentam, ainda, que a concentração regional das atividades econômicas pode ser explicada pelos retornos crescentes, os quais delineiam a relação centro-periferia, pelo nível de investimento e dos aspectos macroeconômicos presentes regionalmente, pelo grau de inovação incorporado que pode gerar novas formas de aglomeração produtiva, pelos condicionantes do ambiente social e institucional, pelas forças organizadoras do espaço e pelo nível de hierarquia urbana.

Sob a ótica da teoria da Nova Geografia Econômica (NEG), Pires et al. (2018) apresentam o conceito de regiões, referenciado pelas diferenças regionais geradas pelas forças centrípetas e centrífugas, pela ressignificação do espaço, mesmo aqueles sem uma contiguidade espacial, mas com características comuns, pela interação e abertura econômica, expressa pela liberdade de circulação de bens, serviços ou fatores produtivos.

Para Thisse (2011), Paul Krugman consegue identificar claramente a participação das variáveis não-econômicas e as condições pelas quais o processo cumulativo de Myrdal são ou não favorecidos, além de enfatizar os efeitos tratados na teoria NEG, como o formato em sino da curva de crescimento regional. Além disso, o referido autor, salienta para a necessidade de inclusão dos custos de congestionamento e dos bens intermediários nas análises, e da força de aglomeração, influenciada pelo aumento da renda, contrapondo-se aqui ao paradigma clássico do aumento populacional como elemento limitante do crescimento, relativizando a presença do Estado na ideia de bem estar social.

Pires et al. (2018) ressaltam que as questões de desenvolvimento e desigualdades se acentuaram com a urbanização, constituindo em um grande desafio, especialmente para os países emergentes, haja vista a aglomeração populacional gerada por tal fenômeno, provocando elevação do preço do solo, fortes disparidades campo-cidade, subempregos, periferização da pobreza e miséria, condições inadequadas de moradia nas cidades dentre outros fatores. Nesse contexto, o Estado tem papel importante como "equalizador" e propulsor de bem estar para a população.

Brandão (2012) trará uma proposta de interpretação sintetizadora das dinâmicas sociais, econômicas e políticas a partir de um novo olhar lançado à dicotomia entre local e global, argumentando não haver escala boa ou ruim em si. Segundo o autor, a espacialidade precisa ser discutida a partir dos problemas reais e, só então, implementar políticas que atendam a escala específica desses problemas. "Mas em um contexto que esteja presente um projeto nacional de desenvolvimento" (BRANDÃO, 2012, p. 36).

3. DA TEORIA ECONÔMICA CLÁSSICA À MYRDAL

Para entender as contribuições de Myrdal à economia regional é importante apresentarmos alguns aspectos relativos à teoria econômica clássica. Destarte, analisar a construção de modelos relativos à interação de variáveis na composição do crescimento e do desenvolvimento, por exemplo, tornam-se importantes identificar as diferenças regionais observadas nesse processo.

Segundo Jones (2000), os modelos de Solow sobre crescimento possuem papel importante na compreensão acerca da acumulação de capital físico, haja vista que neles ressalta-se o progresso técnico como o motor fundamental para um crescimento econômico sustentado, resultante da relação entre produção e acumulação de capital, estimada a partir da combinação entre mão de obra e capital. Dessa estimação busca-se entender por que algumas regiões são tão ricas e outras são tão pobres.

Dessa forma, na teoria econômica clássica a premissa *ceteris paribus* é utilizada para preconizar que países com alta poupança/investimento tendem a ser mais ricos, tendo em vista que acumulam mais capital por trabalhador, consequentemente maior produto por trabalhador. Ademais, há, relativamente, maior investimento e menores taxas de crescimento populacional, possibilitando maior acumulação de capital por trabalhador e, como consequência maior produtividade da mão-de-obra, conforme salienta Jones (2000).

> [...] Já os países que têm alta taxa de poupança (investimento) tendem a ser mais pobres, de acordo com o modelo de Solow. Em tais economias, é necessária uma fração maior das poupanças apenas para manter constante a razão capital-produto face ao aumento da população (JONES, 2000, p. 36).

Diante disso, acrescenta ainda, que no modelo de Solow as mudanças na política tornam-se determinantes na elevação das taxas de crescimento e do nível do produto *per capita*, mesmo que o efeito seja temporário, na perspectiva de uma trajetória em transição rumo ao novo "estado estacionário".

O autor também apresenta um esquema teórico que destaca variações nos custos de instalação de um negócio a partir das diferenças nas políticas públicas e nas instituições – "o que podemos chamar de infraestrutura*"* (JONES, 2000, p.128). Nesse sentido, as políticas governamentais e as instituições determinariam o investimento e a produtividade e, daí a riqueza das nações. Para Romer (1990), a mudança tecnológica está na base do crescimento econômico e sempre aparecerá a partir de ações deliberadas que respondem aos incentivos de mercado. Ainda segundo o autor, a tecnologia será marcada pelo conhecimento inerente à sua criação, uma vez produzida, poderá ser usada repetidamente sem nenhum custo adicional.

A crítica à Teoria Econômica Clássica de que

> A corrupção, o suborno, o roubo e a expropriação podem reduzir drasticamente os incentivos ao investimento na economia, com efeitos devastadores sobre a renda. A tributação, a regulamentação, os litígios e lobbies são exemplos menos drásticos de desvios que afetam os investimentos de todos os tipos, até nas economias avançadas (JONES, 2000, p.155).

Acaba antecipando a discussão sobre como os fatores exógenos estariam menos presentes nos países desenvolvidos, haja vista que conseguiriam encontrar meios de limitar "desvios" em suas economias (JONES, 2000).

Nesse mesmo sentido, Pereira (1967, p. 17) criticou os modelos econômicos, pois "[...] enquanto a teoria econômica dos países desenvolvidos é um sistema de pensamento altamente elaborado, a teoria econômica dos países subdesenvolvidos está apenas dando seus primeiros passos". Porém reconhece que o enfoque clássico prevalece em função da ausência de modelos teóricos alternativos e estruturados, favorecendo as teorias econômicas também no ensino das Universidades e na aplicabilidade para formulação de políticas econômicas governamentais.

Pereira (1967) enfatiza o que denomina de "concepção extremamente simplificada da natureza humana - o *homo economicus*", argumentando que a limitação estende-se às análises

estáticas do sistema econômico, aos modelos de equilíbrio, os quais simplificam o mundo real, a estrutura social, e o conceito de mercado integrado para a realidade de países subdesenvolvidos.

Outra crítica, por esse mesmo autor, está nos diferentes papeis do Estado no contexto de países desenvolvidos ou subdesenvolvidos, pois se teoricamente o controle da economia deva ser feito pelas forças do mercado, tal situação é distinta em países subdesenvolvidos, em que necessita de um Estado estruturante e intervencionista, a fim de suprimir as desigualdades presentes. Portanto, tais modelos deveriam reconhecer as distintas realidades a fim de tornar possível sua aplicabilidade, apesar de que há um limite entre caráter universal e as particularidades regionais na construção da ciência econômica.

Na sua obra Teoria Econômica e Regiões Subdesenvolvidas, Myrdal (1957), critica alguns elementos da teoria econômica tradicional, que denomina de premissas irrealistas, como a ideia de equilíbrio estável, por desconsiderar a existência de uma "interdependência universal" entre os fatores do sistema econômico. Para ele, portanto, não haveria um estado de repouso em permanente equilíbrio, pois ações e reações não necessariamente ocorrem no mesmo espaço e tempo, e tão pouco em sentido oposto. Nesse contexto, Myrdal se opõe a modelos compensatórios autorregulável, haja vista que o sistema tende a provocar mudanças na direção que se sustenta, conduzindo com maior intensidade na direção da mudança original, o que denominou de princípio da causação circular que tenderia, enquanto processo social, a tornar-se acumulativo.

Myrdal (1997) também aponta como irrealista a premissa de fatores econômicos limitados às interações, pois que ele há também fatores "não-econômicos" que explicariam a não prevalência do equilíbrio estável como proposto pela Teoria Econômica Clássica.

Outra crítica apontada por Myrdal (1957) é sobre os ciclos econômicos, os quais classifica como generalistas e baseados em séries temporais a partir de pontos de interesse de mudanças globais, desprezando as diferenças entre os espaços geográficos e as mudanças ao longo do tempo. Para o autor, as análises acerca das diferenças entre localidades e regiões propiciaram uma melhor perspectiva das mudanças das condições econômicas (ciclos econômicos) e suas consequências sobre o desenvolvimento.

Esses elementos são fundamentais na economia regional, ganhando expressividade, conforme apontam Pires et al. (2018), no que diz respeito à urbanização, que mesmo apresentando similaridades entre países industrializados, em desenvolvimento e emergentes, há diferenças importantes na forma que o processo vem ocorrendo, especialmente no que diz

respeito à magnitude e velocidade. Nos países de urbanização tardia, esse processo apresenta-se de maneira muito rápida, distintamente daqueles que levaram mais de um século para atingir os níveis de urbanização atuais.

3.1 Contribuições de Myrdal na perspectiva da economia regional

Quando Myrdal critica a Teoria Econômica de Equilíbrio estável e pondera sobre a necessidade de se buscar explicar o sistema econômico para além dos países desenvolvidos, tem-se a construção do princípio da Causação Circular Cumulativa. Em seu livro Teoria Econômica e Regiões Subdesenvolvidas, detalha o pensamento central de sua teoria a partir das premissas de que mudanças tendem a gerar reações, e, portanto, mais mudanças, porém sempre no sentido da força original, afastando-se, e não se aproximando, do equilíbrio. Acrescenta ainda que fatores exógenos podem e, naturalmente, interferem nesse movimento circular cumulativo, por vezes com tal força que o interrompe e redireciona ao equilíbrio, não como resultado de autorregulação, mas de um jogo de forças "instáveis" do próprio sistema. "Qualquer nova mudança exógena iniciará, por sua vez, um processo acumulativo, que se moverá a partir dessa posição, em direção à posterior mudança" (MYRDAL, 1957, p. 28). Assim, as políticas planejadas são exemplos de forças exógenas que podem alterar o movimento.

Discutindo e entendendo a complexidade de variáveis envolvidas na determinação da espiral ascendente ou descendente, principalmente quando considera fatores econômicos e não-econômicos, Myrdal vai propor desconsiderar estas premissas escolásticas e levar em consideração os fatores "relevantes" e "mais relevantes". Registra que por não estarem restritos dentro ou fora de uma ciência, quando a determinação da espiral da causação circular inclui fatores endógenos e exógenos ao problema, postula a existência de pontos de intervenção com maior ou menor resposta do ponto de vista prático e político. No processo acumulativo de Myrdal, a falta de controle na economia gerará desigualdades crescentes, em que o princípio da interdependência circular na teoria da causação cumulativa replica-se para o campo das relações sociais, sendo uma das principais hipóteses acerca do subdesenvolvimento econômico. Atribui, assim, à causação circular cumulativa um método mais objetivo de análise da "mudança social"

Para Myrdal (1957), o estudo do subdesenvolvimento e desenvolvimento econômico não pode ser tratado como fenômenos antagônicos, mas como princípios similares fundados na interdependência circular da causação cumulativa das relações sociais. Assim, além do jogo das forças de mercado presente nos fatores associados aos investimentos privados e à

autorregulação da economia, a explicação para suprimir o círculo vicioso estaria na existência de legislação específica como instrumento de garantir a superação de dificuldades econômicas, ou definição de padrões mínimos de serviço, para não se sujeitar às forças descendentes de um movimento circular negativo.

Nesse contexto, expõe que a desigualdade seria "protegida" pelo jogo das forças do mercado, tendo em vista a tendência natural de favorecimento às regiões acumularem mudanças com grande impacto para implicar "efeitos regressivos" nas regiões vizinhas, tendo em vista que haveria desenvolvimento em uma região, enquanto, na ausência de uma política intervencionista, estagnação e até retrocesso na região vizinha. Assim, para Myrdal, elementos como como a rede bancária, industrial e o comércio favorecem por um lado a superprodução e por outro a estagnação, constituindo-se fontes das desigualdades regionais,

Alinhado à perspectiva teórica de Myrdal, este cenário será melhor analisado partir dos anos 1990 com a NEG, a partir da qual a economia regional será objeto de crítica (THISSE, 2011; PIRES et al., 2018) no que diz respeito aos fatores geradores de equilíbrio e desequilíbrios regionais.

> "Isso é por causa da economia de escala, há um incentivo para concentrar a produção de cada variedade em uma região; por causa do custo do transporte...em suma, a força centrípeta é gerada por meio de causação circular de *vínculos para o frente* (o incentivo dos trabalhadores a estarem próximos dos produtores de bens de consumo) e *ligações para trás* (o incentivo para os produtores se concentrarem onde o mercado é maior) (KRUGMAN, 2004, p. 145).

Para o próprio Krugman (2004), a tensão entre as forças geradoras (centrípeta e centrífuga) são responsáveis pelo equilíbrio pretendido, no entanto, precisa ser explicada em termos de micro decisões fundamentais, que dependerão sempre dos retornos crescentes de mercado.

Ainda nos anos 1950, Myrdal já referiu como "enormes e sempre crescentes" as desigualdades econômicas entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos, tratadas pelas disparidades entre os níveis de renda per capita nos países muito pobres e entre países subdesenvolvidos. Para o autor, algumas generalizações se replicam na análise de cenários: a existência de um grupo pequeno de países prósperos e um grupo muito grande de países extremamente pobres; a presença do fenômeno do desenvolvimento contínuo nos países ricos, paralelo a um progresso lento nos países pobres; e, por fim, a elevação da desigualdade econômica entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos nas últimas décadas (MYRDAL, 1957).

Nos exemplos apresentados por Myrdal (1957) em seu livro Teoria Econômica e Regiões Subdesenvolvidas, a América Latina, mesmo caracterizada como subdesenvolvida, possui distintos processos de desenvolvimento econômico e desigualdades intrarregionais. Salientou também as desigualdades internas verificadas na relação entre cidades portuárias e população rural, argumentando que, contrariando o que se vê nos países desenvolvidos, com cada vez menor disparidade, o que ocorre nos países pobres é um aprofundamento, em curso, dessas desigualdades. Myrdal cita quatro países como os mais ricos do mundo, sendo eles, Estados Unidos, Canadá, Austrália e Nova Zelândia; refere como as regiões com os países mais pobres aquelas situadas na América Latina, África e Ásia não-soviética; e, por fim, registra três países como "países intermediários", chegando a chamar também de "classe média", sendo eles Argentina, Uruguai, África do Sul.

Atualizando a observação de Myrdal, na lista dos fatores que tenderiam a inibir ou favorecer a causação circular cumulativa, Myrdal relaciona a mão de obra barata menos pujante na atração de indústrias em comparação ao que chama de "forças que operam na direção oposta", citando as economias externas nos centros de expansão econômicas já estabelecidos. Pra o autor, a tendência é de forte migração de pessoas dos países menos desenvolvidos para os grandes centros econômicos. No entanto, o que se verificou foi a forte migração de indústrias para regiões subdesenvolvidas que, entre outros fatores, têm a mão de obra barata como uma força de atratividade maior que a permanência em centros já estabelecidos. (MYRDAL, 1957).

Na mesma linha, diferente do pensado por Myrdal, a sonhada "harmonia criada" está longe de se observar, já que, na contramão do previsto pelo autor, o progresso econômico não fortaleceu os efeitos propulsores e nem elevou a igualdade, ao contrário, observa-se uma tendência à ampliação das desigualdades regionais internas a partir do fortalecimento dos efeitos regressivos e elevação da desigualdade mesmo em países desenvolvidos países diferem na eficácia de suas instituições e políticas governamentais e o crescimento sustentado não é uma prerrogativa das economias capitalistas.

Por outro lado, para Myrdal, nos países ricos, processos internos de integração alcançam níveis de igualdade de oportunidade extensiva a todos, decorrentes dos denominados efeitos propulsores e adicionados a políticas igualitárias. Esses dois fatores são atribuídos ao fenômeno de causação circular cumulativa, associada ao progresso econômico e de desenvolvimento, (MYRDAL, 1957), levando os países desenvolvidos a acumularem, internamente, menor desigualdade de renda.

3 ESTADO DE BEM ESTAR SOCIAL SOB A ÓTICA DE MYRDAL

As concepções do Estado são abordadas a partir da relação dos gastos públicos em três principais teorias: Estado imperfeito, Estado mínimo e Estado protetor ou de bem estar social. Para abordar as concepções de Estado faz-se necessário estabelecer a premissa que um Estado perfeito constitui de três elementos (população, território e governo) na sua amplitude e integridade. Como o presente estudo aborda o papel do Estado de Bem Estar Social, explana-se brevemente a conceituação de Estado mínimo e Estado imperfeito.

No século XVII, o filósofo político Thomas Hobbes (1588-1679) desenvolveu a teoria do Estado imperfeito, como o estado que compõe população, território e governo, mas, sofre restrição em algum dos elementos. Para ele, tal restrição ocorre com mais frequência no elemento governo. Hobbes denominou o Estado imperfeito de "Estado Leviatã"[5], "não só racionaliza a emergência do Estado moderno como prevê o seu crescimento incessante" (PEREIRA et al, 2012, p. 32), no qual a ação do Estado poderia ser conceituada por meio do jogo "dilema do prisioneiro"[6]. Sinteticamente:

> A visão do Estado imperfeito partilha com a concepção clássica, a noção de que uma importante função do Estado é uma afectação eficiente de recursos; quanto à redistribuição de rendimento, defende que esta deve ser generalista, ou seja, que são necessárias restrições de natureza constitucional ou outras para que se evite que o Estado seja um instrumento de redistribuição seletiva em favor de grupos de interesse particulares (PEREIRA et al, 2012, p.35).

As primeiras teorias sobre o Estado Mínimo situam-se entre finais do século XVIII e meados do século XX, nos trabalhos de Adam Smith, David Ricardo, Jean Baptiste Say. Para esses teóricos, o papel do Estado era o de defender a nação, promover segurança, paz interna e desenvolvimento. O principal mentor desse tipo de Estado foi Robert Nozick, na teoria da finança clássica, na qual defendia uma interferência estatal mínima, justificando os gastos públicos apenas por excepcionalidades como uma guerra (PEREIRA et al., 2012).

Conforme apontado em Pereira et al. (2012), existe uma diferenciação entre as primeiras teorias da finança clássica de Smith, Ricardo e Say para a teoria do Estado mínimo de Nozick. Na perspectiva dos clássicos, o Estado deveria criar infraestrutura para o funcionamento dos

[5] Leviatã é um nome bíblico, representa um monstro marinho, e Hobbes (1651) atribuiu esse nome no texto clássico de filosofia política ao Estado imperfeito. Para Hobbes, a coroa (Estado), era como Leviatã, um monstro cuja dimensão cresce sem cessar.

[6] Formulado por Merrill Flood e Melvin Dresher em 1950. Hobbes utiliza do dilema dos prisioneiros para exemplificar o egoísmo ético nas tomadas de decisões dos agentes econômicos, especificamente, as ações do Estado.

mercados (defender o país de ataque, manter a paz e a segurança interna, defender a propriedade) e de fornecer alguns recursos para o livre funcionamento dos mercados, atuando apenas para propiciar a maximização da produtividade, num papel de Estado "utilitarista". Para Nozick, a ideia de Estado Mínimo assenta-se na eficiência da alocação dos recursos e no fornecimento de bens públicos ligados à infraestrutura e defesa nacional, não perpassando pela esfera redistributiva (como na ideia de Estado de bem estar social).

De maneira oposta àquelas concepções, tem-se o conceito de Estado de Bem Estar Social (*Welfare State*), oriundo em países europeus pós Revolução Industrial. A base teórica foi influenciada por John Maynard Keynes, pela Grande Depressão e pelo pós Segunda Guerra Mundial. Dentre os pressupostos principais de Keynes (1985), o Estado deveria intervir para conter a depressão por meio de investimentos a fim de compensar a insuficiência da poupança, pois a causa da grande crise residia no desequilíbrio entre poupança e investimento (Keynes, 1985)

A crise estrutural no pós-crash de 1929, segundo Monasterio (1998) reforça a importância de contextualizar o momento histórico para compreender os paradigmas teóricos rompidos nas teorias econômicas. Naquele período, o conflito intercontinental provocou uma revisão das políticas de estado até então implementadas, principalmente nos Estados Unidos, surgindo assim os preceitos do Estado de Bem Estar Social.

A ideia de Estado de bem-estar é particular de cada país, mas,

> Vale ressalvar que em todos os casos, na origem desses arranjos, se nota o elemento comum de voluntarismo político, no contexto de uma agenda reformista mobilizada por um evento crucial, seja ele, crise, guerra, construção do Estado nacional ou subdesenvolvimento (KERTENETZKY, 2012, p.14).

> O Estado de bem-estar intervém, pois, deliberadamente, nos mercados para garantir um rendimento mínimo, permitir que haja alguma segurança através da cobertura de alguns riscos (doença, invalidez) e fornece um conjunto de bens considerados meritórios (educação básica, cuidados primários de saúde e outros). Deste modo, o Estado é uma instituição necessária para alcançar os objetivos de uma sociedade mais justa (PEREIRA et al., 2012, p. 26).

Paniago (2009) reforça tais elementos presentes em Pereira et al (2012), ao observar que a intervenção do Estado ocorre por meio de medidas que promovam segurança às liberdades coletivas, a exemplo de direitos trabalhistas, direitos sociais como a moradia, serviços de saúde e educação, como também na regulação de mercados e na prestação de serviços públicos.

As ideias de Keynes eram muitas aplicadas na década de 1950, visto que nesse período as intervenções estatais dos países desenvolvidos eram expressivas, e tornaram-se a base para

muitos teóricos acerca do desenvolvimento regional, em função do propalado efeito multiplicador presente no modelo keynesiano, "essencial para muitas gerações de modelos econômicos de cunho regional, representando a possibilidade de aplicar a perspectiva keynesiana em escalas subnacionais" (LOUREIRO et al, 2019, p. 59).

Myrdal também se debruçou em pressupostos teóricos de Keynes da crítica à ortodoxia econômica, e evidenciou não haver indiferença no consumo, investimento, gastos do governo e exportações líquidas a curto prazo, bem como a intervenção ativa do Estado nas políticas econômicas. A teoria de Keynes consiste numa política de estabilização da economia por meio da ação ativa do Estado para acelerar o crescimento via taxas de lucro, consumo de massa e investimento em infraestruturas benéficas ao capital (PANIAGO, 2009).

O papel do estado de bem estar social para Myrdal diverge dos pressupostos keynesianos, acerca do conceito de utilitarismo, conforme lê-se em Myrdal (1997, p. 237): "Porém Keynes, como tantos outros críticos, conservou-se na tradição do utilitarismo clássico em sua convicção de que o governo pode e deve controlar a vida econômica de acordo com princípios racionais e, com isso, fazer progredir o bem-estar geral". Myrdal opõe-se ao conceito clássico de utilitarismo e ao argumento da racionalidade do Estado por considerar as desigualdades como uma condição natural; para ele, as desigualdades existem e podem ser uma condição de vida, entretanto, sua teoria introduz o papel das políticas sociais do Estado como instrumento que poderia provocar movimentos cumulativos nos fatores relevantes em atuação.

Myrdal (1997, p.80) no capítulo III, pontua que "afirma-se com frequência que é papel da Economia descobrir como o bem-estar social pode ser maximizado". Ainda em 1956, quando Myrdal apresentou tais ideias, já se falava da reforma da previdência e tributação progressiva como instrumentos de política para reduzir as diferenças entre regiões. Para o autor, a expansão do Estado (aumento nos gastos públicos), especificamente nos países pobres, torna-se impedido em partes, por interesses particulares, visto que, as classes superiores consideram tal política ineficaz e inútil aos seus próprios interesses. E tal pensamento se explica no capítulo designado "A teoria da finança pública", quando Myrdal menciona que na medida em que o Estado se expande na busca por reduzir as disparidades sociais, poderá acarretar no aumento de tributos das rendas mais elevadas.

Para Myrdal (1957), a hipótese de que mudanças em fatores não econômicos são irrelevantes para a análise social é falso, isso porque, alterações nos fatores econômicos exercem influência sobre fatores não econômicos, o que pode impactar e intensificar num processo cumulativo. O autor afirma a hipótese de uma crescente desigualdade e coloca o papel

do Estado como o centro para conter tais disparidades, operando em conjunto com o comércio internacional, a cooperação tecnológica e a política.

Nesse contexto, a força intervencionista do Estado resultaria também pela presença marcante nos parlamentos nacionais como principal instrumento de luta pela igualização regional, assim a força e a organização dos partidos políticos na luta por reformas no interesse de maior igualdade regional, seriam determinantes para a qualificação da intervenção social do Estado (MYRDAL, 1957). De acordo com Myrdal (1997), a teoria econômica para ser realista teria que abordar todos os fatores econômicos e não econômicos, dessa forma, uma análise econômica geral também compreenderia a análise social.

As economias industriais modernas segundo Myrdal (1957), aprenderam a formular políticas capazes de anular os efeitos indesejados da causação cumulativa e de buscar prevenir a ampliação das desigualdades. O autor aponta que as mudanças ocorridas quanto às intervenções estatais resultaram da necessidade histórica de um novo papel do Estado. As transformações históricas ocorridas provocaram interações entre crescimento econômico e melhores condições de vida; democracia e reformas sociais e políticas, além do declínio do antigo *"Oppressive State"* para a ascensão de um *"Welfare State"*.

A intervenção do Estado proposta por Myrdal levava em consideração os conflitos administrativos da política fiscal, o autor compreendeu no seu estudo, as complexidades do orçamento e as dificuldades que as políticas intervencionistas encontravam na promoção de uma sociedade mais justa; segundo ele, países defensores do livre mercado, utilizavam de planejamento e regulação. Assim, a importância do papel do Estado na economia dependia primeiro de uma ação planejada, através de uma análise econômica, e em segundo, por meio de execução coordenada. Para Myrdal, o governo deveria coordenar a alocação de recursos para setores com capacidade de atrair investimentos, como por exemplo, setores de infraestrutura, agricultura, energia e de produção de bens intermediários (MYRDAL, 1957; MYRDAL,1997).

Myrdal não era contrário aos investimentos da iniciativa privada; na sua concepção, o avanço de um país subdesenvolvido no caminho de desenvolver sua economia, provocava atração de novos investimentos privados. Diante disso, os setores com capacidade de atrair investimentos privados não poderiam estar à mercê de uma inovação, isso porque, são setores extremamente importantes para o desenvolvimento econômico como um todo; entretanto, esses investimentos privados sem um controle do Estado podem ocasionar maiores desigualdades regionais; logo, caberá ao Estado, o papel de regular.

O investimento privado, para Myrdal, irá impulsionar o início da concentração de polos industriais ocasionando o efeito de forças regressivas nas regiões adjacentes, a exemplo das migrações de capital e trabalho. Assim, as regiões menos favorecidas sofrerão o ciclo de agravamento de sua situação provocada pelo sucesso da região em que concentram-se os polos, isso por causa da causação circular com efeitos cumulativos.

Dessa forma as ações do Estado estão sob influência do próprio efeito de causação circular cumulativa, tendendo a ser menos expressivo nos países subdesenvolvidos e mais atuante nos países desenvolvidos. Isso acontece, segundo Myrdal (1997), nesses últimos há redução dos efeitos regressivos e fortalecimento dos efeitos propulsores, enquanto nos primeiros as fraquezas dos efeitos propulsores e da força dos efeitos regressivos geram uma retroalimentação do sistema e maior desigualdade.

Nesse contexto, é papel do governo evitar a geração de desigualdades regionais através da regulação sobre a atuação das empresas. Myrdal (1957) pontua que o planejamento estatal necessita envolver à assistência quanto às desigualdades já existentes. E quanto ao papel do estado como planejador, Myrdal (1997) apresenta elementos como coesão e integração social, princípios de equidade e democracia como fatores que estimulam as forças propulsoras, além de investimentos em saúde e educação que causam elevação da produção.

Considerando o Estado de Bem-Estar no bojo de políticas intervencionistas que objetivam maior igualdade regional, segundo Myrdal (1957, p. 107), o desenvolvimento econômico tem como propósito “elevar os níveis de vida de toda a população”. O autor reitera que a democracia é instituição essencial à redução das desigualdades, uma vez que “quanto mais se aproxima de uma democracia perfeita [...] tanto mais forte serão a necessidade e a capacidade de combater as forças cegas do mercado, que tendem a provocar desigualdades regionais” (Myrdal, 1957, p. 59-60).

Importante ressaltar que as interações entre os indivíduos e as conexões com as instituições necessitam ter capacidade de identificar os problemas comuns, formular planejamentos estratégicos visando solucionar o fenômeno das desigualdades. Concretamente isso pode ser exposto por construções de clínicas, hospitais e serviços de saúde e educação pública, redefinição do sistema de tributação comum com foco na melhoria das regiões mais pobres.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A revisão nos trabalhos de Gunnar Myrdal permitiu apresentar contribuições teóricas diferentes da teoria neoclássica acerca do desenvolvimento econômico e seus efeitos sobre a desigualdade social. A abordagem de Myrdal compreende a importância dos fatores econômicos e não econômicos, reconhecendo que elementos não econômicos como integração social, democracia e educação podem impactar para o sucesso no processo de desenvolvimento econômico e que sobre forças regressivas atuam sobre as demais regiões provocando desigualdades econômicas e sociais.

A concepção holística de Myrdal sobre desenvolvimento apresenta em sua essência a análise do processo histórico e institucional que não se tornaram dominantes na literatura econômica, e, geralmente não aparecem nos estudos de pós-keynesianos. Os teóricos da nova teoria do crescimento, utilizam dois pontos da teoria de Myrdal numa abordagem em equilíbrio estável: a relevância de fatores não econômicos e a persistência da desigualdade; e, muitas vezes geram análises e interpretações contrárias à Myrdal por não observar o processo das forças regressivas interagindo em causações circulares e cumulativas que tece a permanência da desigualdade.

Nota-se que o conceito de causação cumulativa colabora nas reflexões relacionadas às desigualdades regionais e no desenvolvimento econômico, sobretudo as contribuições de Myrdal para a economia regional ao apresentar uma multidisciplinariedade nos conceitos. Esse debate teórico contido nos escritos de Myrdal ao abranger a evolução das instituições, cultura, tecnologia, produção e distribuição, democracia e regras do jogo, contribui para uma abordagem plural nas análises sobre o desenvolvimento.

Conforme exposto, o conceito de causação cumulativa na vertente de Myrdal é sensível à compreensão de sinais empíricos que geralmente modelos com foco em apenas aspectos econômicos não são capazes de explicar. Espera-se que esse artigo contemple seus objetivos e contribua para futuras indagações teóricas e empíricas com enfoque Myrdal numa abordagem multidisciplinar.

REFERÊNCIAS BIBLIOGÁFICAS

AMARAL FILHO, J. **A endogeneização no desenvolvimento econômico regional e local**. Planejamento e Políticas Públicas (IPEA). n. 23, p. 261-286, jun. 2001.

ARVATE, P. R.; BIDERMAN, C. **Economia do Setor Público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

BRANDÃO, C. **Território & Desenvolvimento**: as múltiplas escalas entre o local e o global. Campinas-SP, Editora da Unicamp, 2012.

CAMPOS, M. B. **Seletividade e migração**. In M. Bruno (Ed.). **População, Espaço e Sustentabilidade**: contribuições para o desenvolvimento do Brasil (pp. 187–202). Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2015.

CARVALHO, A. X. Y; ALBUQUERQUE, C. W.; MOTA, J. A.; PIANCASTELLI, M. (org.). **Ensaios de Economia Regional e Urbana**. IPEA. Brasília, 2008. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=5572. Acesso em: 14 abr.2021

CAVALCANTE, L. R. M. T. **Produção Teórica em Economia Regional:** uma proposta de sistematização. Revista Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos, v. 2, n. 1, 3 fev. 2015. Disponível em: < https://www.revistaaber.org.br/rberu/article/view/12>. Acesso em: 14 abr. 2021.

FUJITA, N. **"Myrdal's theory of Cumulative Causation"**. Evolutionary and Institutional Economics Review. vol. 3, n. 2, 275-283.

FUJITA, M. e KRUGMAN, P. **"The new economic geography**: Past, present and the future" Papers in Regional Science, 2004. 83(1):139–164. Disponível em https://www.rrojasdatabank.info/newecgeo04.pdf . Acesso em: 28 jun. 2021.

KEYNES, J. M. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. Coleção Os Economistas, São Paulo: Editora Nova Cultural.

KERSTENETZKY, C. L. **O Estado do Bem-Estar Social na Idade da Razão:** a reinvenção do estado social no mundo contemporâneo. – Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

LEMOS, M. B. **Espaço e capital**: um estudo sobre a dinâmica centro x periferia. Campinas, 1988. (Tese de doutorado, IE/UNICAMP).

MATTEO, M. **Teorias de Desenvolvimento Territorial**: CRUZ, B. O.; et. al. (Org.). Economia regional e urbana: teorias e métodos com ênfase no Brasil. Brasília: IPEA, 2011. cap. 3 p. 79-112.

MYRDAL, G. **Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas**. Belo Horizonte: Biblioteca Universitária – UFMG, 1960. Edição original de 1957.

_____. **ASPECTOS POLÍTICOS DA TEORIA ECONÔMICA**. São Paulo: Nova Cultural Ltda, 1997. 234 p. (Os Economistas). Traduzido de MYRDAL, Gunnar. The Political Element in the Development of Economic Theory. Londres, Routledge & Kegan Paul Ltda., 3ª impressão, 1961.

_____. **Economic theory and under-developed regions**. Gerald Duckworth & CO. LTD: London, 1957.

MONASTERIO, L.; CAVALCANTE, L. R. **Fundamentos do pensamento econômico regional.** In: CRUZ, B. O.; et. al. (Org.). Economia regional e urbana: teorias e métodos com ênfase no Brasil. Brasília: IPEA, 2011. cap. 2 p. 43-78.

PANIAGO, M. C. S. **Keynesianismo, neoliberalismo e os antecedentes da "crise" do Estado**. Temporalis, Vitória, n.15, 2009.

PEREIRA, P. T; AFONSO, A.; ARCANJO, M; SANTOS, J. C.G. **Economia e Finanças Públicas**. 4ª Ed. – Lisboa: Escola Editora, 2012.

PERROUX, F. **A Economia do século XX**. Porto: Herder, 1967.

PIRES, M. de M.; MOROLLÓN, F. R.; GOMES, A. S.; PÒLESE, M. **Economia urbana e regional**: território, cidade e desenvolvimento. Editus: Ilhéus, 2018. 356 p.

ROMER, P. M. **Endogenous Technological Change**." *Journal of Political Economy* 98 (outubro): S71-S102. Acesso em 27 de junho de 2021. Disponível em <https://web.stanford.edu/~klenow/Romer_1990.pdf>. Acesso em: 16 abr.2021

THISSE, J.F. **Geografia Econômica**: CRUZ, B. O.; et. al. (Org.). Economia regional e urbana: teorias e métodos com ênfase no Brasil. Brasília: IPEA, 2011. cap. 3, p. 17-42.

O IMPACTO DO USO DAS ESTRATÉGIAS DO MARKETING DIGITAL NA PLATAFORMA DO INSTAGRAM: sob a prospecção de influenciadores digitais

GT 8. Outras temáticas

Andrezza Nunes Luz[1]
Elisane Colavolpe de Brito Nery[2]

RESUMO

Das diversas plataformas de redes sociais que surgiram, o Instagram conseguiu um alto alcance e logo um terreno fértil para o marketing digital. Neste espaço, pessoas se destacam, e comumente são chamados de influenciadores digitais, fazendo de seus perfis suas principais fontes de renda. Partindo dessa percepção, a presente pesquisa tem como objetivo geral verificar o impacto do uso das estratégias de marketing digital na plataforma do Instagram, sob a prospecção de influenciadores digitais. Especificamente: Verificar o perfil dos digitais influencers da plataforma do Instagram; averiguar como o digital influencer impacta o processo decisório de compra dos consumidores usuários do Instagram; Levantar as estratégias de marketing utilizadas pelos digitais *influencers* para monetização na plataforma do Instagram. A metodologia da pesquisa ocorreu por meio de um estudo quali-quantitativo, exploratório, além da utilização da pesquisa bibliográfica. Foram aplicados questionários estruturados com influenciadores digitais, e usuários do Instagram, totalizando 124 pessoas. Na análise dos resultados pode-se verificar o quão importante o influenciador digital é no processo decisório de compra, impactando a relação entre os usuários consumidores e empresas, através da utilização de combinações entre feed e stories, além do conteúdo e personalidade que são os fatores que geram conexão entre os usuários pesquisados, resultando em engajamento do perfil. É notória a importância de usar o Instagram como estratégia de marketing digital, sendo um investimento significativo para as empresas e uma fonte de renda para usuários com influência na plataforma.

Palavras-chave: Marketing. Influenciador Digital. Instagram. Estratégias.

1. INTRODUÇÃO

As mudanças ocasionadas com as novas tecnologias impactaram o mundo, assim como a forma de se comunicar e interagir com outras pessoas, essas transformações também alteraram significativamente o cenário dos negócios influenciando as estratégias de comunicação. As

[1] Graduada em Administração, Faculdade Madre Thaís, Ilhéus, Bahia, e-mail: anunesluz@hotmail.com
[2] Mestre em Cultura e Turismo (UESC), Especialista em Antropologia e Cultura Afro-Brasileira (UESB), Graduada em História (UESC), Docente Faculdade Madre Thaís, Ilhéus, BA, e-mail: elisanecolavolpe@hotmail.com.

redes sociais ganharam importância nesse processo, com interação e divulgação de ideias e conceitos, tornando-se uma potência em diversos segmentos dentre eles o mercadológico. Das diversas plataformas de redes sociais que surgiram, o Instagram conseguiu conciliar algo despretensioso com um alto alcance e logo um terreno fértil para o marketing digital, reacendendo um desejo antigo da sociedade, em volta da interação com outras pessoas e principalmente com suas vivências.

Essa maior interatividade com o público através das redes sociais, que o Marketing digital permite delinear, possibilitou obter dados fundamentais para a melhoria contínua da estratégia, para o engajamento necessário e para o desenvolvimento nesse processo, abrangendo a experiência do usuário com a utilização do produto ou serviço, a fim de criar uma abordagem única e individual. Esses aspectos tornam-se norteadores dos objetivos das organizações no momento de comunicação com seu público-alvo.

Logo, a influência advinda de terceiros, sobre as experiências vividas tornaram-se essenciais nesse novo momento, diminuindo literalmente as distâncias entre as empresas e clientes no ambiente digital. A partir dessa oportunidade, pessoas que comumente são chamados de digital *influencers*, fazem de suas plataformas suas principais fontes de renda. Essa prática vem aumentando substancialmente, fazendo com que a plataforma do Instagram movimentasse milhões nesse ambiente de marca, marketing digital, influência e consumidor.

Nesse contexto, é necessário estar conectado e mais que isso estar engajado para se sobressair. O engajamento com outros usuários de redes sociais e a quantidade de seguidores são as principais métricas de avaliação desses *influencers* digitais. Embasado nessa realidade, a questão que norteou essa investigação foi: Quais os impactos do uso das estratégias de marketing digital na plataforma do Instagram sob a prospecção dos digitais *influencers* de Ilhéus-Itabuna/BA?

Para responder essa questão a pesquisa teve como objetivo geral: Verificar os impactos da utilização das estratégias de marketing digital na plataforma do Instagram, sob a prospecção de influenciadores digitais de Ilhéus-Itabuna/BA. Especificamente: a) Verificar o perfil dos digitais *influencers* da plataforma do Instagram; b) Averiguar se o digital influencer impacta o processo decisório de compra dos consumidores usuários da plataforma do Instagram; c) Levantar as estratégias de marketing utilizadas pelos digitais *influencers* para monetização na plataforma do Instagram.

Nessa perspectiva a pesquisa adquire relevância, pois os dados obtidos poderão nortear novos adeptos da rede no momento de gerenciar seus perfis com o intuito de tornar-se *influencer*

digital, a partir das análises sobre os usuários que utilizam a rede e o que estes buscam no influenciador digital, como também empresas que poderão firmar parcerias com os influenciadores digitais a fim de conseguirem alcançar seu potencial cliente.

2. DESENVOLVIMENTO

2.1 MARKETING

As definições de marketing foram sofrendo algumas modificações ao longo do tempo com aparecimentos desde a Revolução Industrial, até o momento contemporâneo, sempre se adaptando. A partir disso, chega-se à uma definição mais atual elaborada pela American Marketing Association - AMA (2013), que apresenta o marketing como sendo a atividade, conjunto de instituições e processos para criar, comunicar, entregar e trocar ofertas que tenham valor para os clientes, parceiros e sociedade em geral.

Um dos conceitos propagado na literatura sobre os negócios é o Mix de Marketing, criado pelo professor Jerome McCarthy em seu livro Basic Marketing (1960) e difundido por Philip Kotler, este modelo se baseia na ideia que:

> "A empresa produz um bem ou serviço (produto), o consumidor deve ser comunicado que este bem ou serviço existe (promoção), devendo este ser distribuído aos mais variados tipos e locais de venda (praça), e por fim a empresa deve cobrar um montante pelo fornecimento do produto (preço)" (MACHADO; CAMFIELD; CIPOLAT e QUADROS, 2012, p. 3).

Como percebido envolve muita mais do que a simples divulgação, são estratégias norteadoras que consideram uma série de variáveis importantes para o negócio. E por isso são os denominados pilares da estratégia do marketing, usado em equilíbrio para "atingir" os diferentes públicos, ampliando a visão do administrador, auxiliando na diminuição de custos, aumento das vendas, manutenção dos recursos e otimização de processos.

2.1.1 Marketing Digital

Quando a sociedade muda, as empresas mudam, sendo envolvidos pela praticidade, além da grande quantidade de informações circulando, dando espaço para uma ramificação do marketing. Smith (2012, apud SANTOS 2016) contribui que o marketing digital consiste na promoção de produtos e serviços através de canais de distribuição digitais, usando para isso, computadores, smartphones ou outros dispositivos digitais. Mas, além disso, também consiste na utilização de meios digitais para se comunicar com os consumidores de forma integrada, segmentada e ainda mensurável.

É definido então, no Quadro 1, estratégias para o marketing digital, através da metodologia dos 8Ps, que Vaz (2011) descreve cada uma:

Quadro 1: Os 8P's do Marketing Digital

1º P: Pesquisa	Neste ponto será definido sobre o público-alvo da empresa, através da busca de fatos sobre seus consumidores, como hábitos, particularidades, preferências;
2º P: Planejamento	São envolvidos aqui aspectos como: Análise da situação em que a empresa está inserida no mercado, estratégias para alcançar os objetivos, táticas e plano de ação a ser usado.
3º P: Produção	Envolve a execução das ações elaboradas no planejamento;
4º P: Publicação	Envolve o conteúdo que será disponibilizado pela empresa para o consumidor no mercado;
5º P: Promoção	Está relacionado à criação de campanhas, hotsites promocionais, entre outros;
6º P: Propagação	Envolve redes sociais, fóruns, blogs que possibilitam a propagação do conteúdo da empresa de consumidor para consumidor;
7ºP: Personificação	Relacionamento com o cliente, segmentando o mercado consumidor em nichos, de forma que contemple as características de cada segmento;
8º P: Precisão	Consiste na mensuração dos resultados obtidos através da utilização do marketing digital pela empresa.

Fonte: Adaptado de: VAZ, 2011.

Atualmente, o primeiro contato com a internet ocorre pelas mídias sociais. Os primeiros meios de interação pela internet foram os blogs, as salas de bate-papo e os fóruns. A partir de 2004, começaram a surgir sites de relacionamento com focos muito bem definidos. (RECUERO, 2009). Esses meios de interação ganharam espaço no dia a dia das pessoas, e criaram um ambiente favorável para a evolução dos negócios, caminhando junto com a evolução da sociedade, como é o caso da rede social o Instagram que é um destaque na relação entre os consumidores advindo da relação com os *influencers* digitais, obtendo desde a sua criação uma adesão massiva de usuários.

2.2 INSTAGRAM

Criado em outubro de 2010 pelo norte-americano Kevin Systrom e pelo brasileiro Mike Krieger, em dezembro chegou ao marco de 1 milhão de usuários. Posteriormente, em janeiro de 2012 a equipe do presidente Barack Obama criou um perfil para a sua campanha na plataforma, Figura 1, fazendo o Instagram ganhar ainda mais popularidade, segundo matéria disponível no site G1 (2012).

Dois anos após seu lançamento em abril de 2012, Mark Zuckeberg, criador do Facebook, anunciou a compra da empresa desenvolvedora do aplicativo, por cerca de um bilhão de dólares. Em 2018, foi relatado pelo aplicativo, mais de 1 bilhão de usuários ativos, e em 2019 tornou-se uma das redes sociais mais populares do mundo, especialmente entre os jovens adultos. O Brasil ficou em segundo lugar, com 64 milhões de usuários entre os países que lideram o ranking.

A logística do aplicativo consiste no usuário publicar em seu perfil fotos do cotidiano, do trabalho, da família e ainda de produtos, passando a estar disponível para ser visualizado pelos seus seguidores, por todos os outros usuários que não seguem tal perfil e por aqueles que visualizam através de uma busca específica, como as hashtags.

Essa relação entre os usuários no Instagram e consequente experiência entre os diferentes sujeitos é descrita por Silva (2012, p. 6) da seguinte forma:

> O Instagram está na moda expondo consigo o ponto de vista da intimidade, das relações de consumo e das experiências do sujeito. Tal exposição pressupõe uma espera ou convicção na promessa de ser visto, não ser esquecido. Algo muito parecido quando pensamos em uma dimensão biográfica para as narrativas contemporâneas.

Não ter um perfil no Instagram, assemelha-se então com a sensação de ser esquecido, de viver sempre a um passo nas relações contemporâneas. O aplicativo se popularizou como meio de identificação social, onde as pessoas se expressam ao passo que pessoas se conhecem, conectam, comunicam ou apenas observam os demais, além de ter alcançado sucesso no que diz respeito ao uso pelas empresas através de perfis comerciais atreladas à sociedade do consumo.

Algumas métricas, Quadro 2, corroboram com isso, segundo informações publicadas por Mohsin (2020),

Quadro 2: Métricas do Instagram

1°	O Instagram conta com 1 bilhão de usuários ativos todo mês;
2°	O Instagram é a rede social com maior engajamento de usuários;
3°	71% dos usuários do Instagram têm menos de 35 anos;
4°	A média diária de utilização do Instagram é de 53 minutos;
5°	500 milhões de usuários usam os Stories todos os dias;
6°	90% dos usuários da plataforma seguem ao menos um perfil comercial;
7°	83% dos usuários usam a plataforma para descobrir produtos e serviços;
8°	O Instagram pode gerar interações até 20 vezes mais poderosas do que aquelas geradas no Facebook;

9°	Ajuda 80% dos seus usuários a adquirem produtos ou serviços;
10°	71% das empresas norte-americanas estão no Instagram.

Fonte: Adaptado de: MOHSIN, 2020.

Diante das possibilidades encontradas na plataforma e a ascensão do aplicativo no cotidiano das pessoas, boa parte dos usuários passaram a utilizar o Instagram como meio para materialização de suas respectivas experiências e relações sociais de consumo. O Instagram passou a influenciar escolhas e direcionar formas de consumo e tornou-se também um solo fértil para utilização das estratégias de marketing digital, para os usuários que começaram a utilizar a plataforma como ferramenta de trabalho que é o caso dos *influencers* digitais.

2.3 RELAÇÃO DO INFLUENCIADOR DIGITAL COM AS ESTRATÉGIAS DE MARKETING DIGITAL

A figura do Influenciador digital ou digital *influencer*, consegue disseminar informações certas para as pessoas certas. Este "vende" um estilo de vida, considerando sua rede de seguidores, de modo que possa atingir tais pessoas da melhor maneira possível tornando o ambiente propicio para as relações.

Pode-se considerar que o *influencer* é um líder dentro do ambiente que lhe compete, conforme Basso (2019 apud Kotler e Keller 2006, p. 177), um líder de opinião é:

> Uma pessoa que realiza uma divulgação informal, oferecendo conselhos ou informações sobre um produto ou categoria de produtos específicos, dizendo, por exemplo, quais, dentre muitas marcas disponíveis, são as melhores ou como um determinado produto deve ser usado.

Assim, digitais *influencers* contam com duas características essenciais das mídias sociais. A primeira é que o ambiente de mídias sociais, por ser grande, permite a divulgação sem existir um intermediário. A segunda é que existe facilidade com a propagação de mensagens, que é importante para o marketing digital ser bem-sucedido (MALLIPEDDI et al 2018 apud BASSO, 2019).

Posto isso, Cardoso (2016, apud BASSO 2019*)* diz que as empresas estão começando a entender que se a divulgação dos seus produtos for realizada por meio de pessoas com certa influência digital, esse produto será apresentado a um público específico. Assim o Instagram, que com seu formato consegue unificar a divulgação de produtos e /ou serviços ao tempo que

são criadas relações de confiança, a partir da abordagem e conteúdo compartilhado, conseguiu notoriedade.

Toda essa influência são consequências da forma como o perfil na rede social é gerenciado estando diretamente ligado aos impactos que as estratégias do marketing digital trazem, a fim de que haja confiabilidade, troca mútua entre os demais usuários da rede, os seguidores, e os consumidores, considerando que este também é um dos vieses do *influencer* digital, quando este está atrelado a marcas.

2.4 OS IMPACTOS DO USO DAS ESTRATÉGIAS DE MARKETING DIGITAL

Como já citado, logo no início do Instagram Barack Obama criou um perfil para a divulgação da sua campanha, os chefes de estado eram postos para a população assim como os produtos são para seus consumidores. Este perfil usou das estratégias conhecidas naquele momento para conseguir o alcance necessário, um grande pioneiro nos estudos de comunicações, Marshal McLuham (1964) já diria “O intermediário é a mensagem”.

Em concordância a isso, Kotler et al. (2017, p. 11) afirmam que “quanto mais sociais somos, mais queremos coisas feitas sob medida para nós”. Explicam também que o poder de decisão de compra sofre grande influência com as interações que o marketing digital torna possível, visto que o consumidor passa por três pontos de escolhas em sua decisão de compra. O primeiro ponto é a influência do marketing, através de estratégias propostas pelas marcas; o segundo é a influência da família e amigos, que pode proteger de marcas que já causaram experiências ruins, mas também acabar com a capacidade de decisão; e o último está relacionado ao afeto que o consumidor cria, através do reconhecimento e sentimento. Estes três pontos podem trazer para o consumidor certa dependência da formação de opinião de terceiros, resgatando a ideia do influenciador digital e o grande espaço que conquistou nesse processo.

2.5 METODOLOGIA

2.5.1 Área de Estudo

A pesquisa foi realizada na região sul da Bahia, especificamente nos municípios de Ilhéus e Itabuna, que estão entre as oito cidades mais populosas da Bahia, segundo dados do IBGE em 2020, além de juntas às cidades serem centro regional de serviços. Desenvolvendo-se para seguir caminhos traçados por outras cidades com a inclusão da rede social no meio

mercadológico do município. Segundo dados do (IBGE, 2020) os municípios juntos contam com uma população estimada em 373.608 pessoas. E possui um PIB per capito de 45.013,83de acordo com dados obtidos em 2018.

2.5.2 Caracterização da Pesquisa e Levantamento de Dados

A presente pesquisa configura-se como exploratória. Gil (2002, p. 41) a define como uma pesquisa que "têm como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a constituir hipóteses. Pode-se dizer que estas pesquisas têm como objetivo principal o aprimoramento de ideias ou a descoberta de intuições".

Quanto aos procedimentos representa a priori uma pesquisa bibliográfica que Gil (2002, p.44) a descreve como sendo "desenvolvida com base em material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos". Apresentado como principal vantagem o fato de "permitir ao investigador a cobertura de uma gama de fenômenos muito mais ampla do que aquela que poderia pesquisar diretamente". E classificada também como de levantamento, segundo Gil (2002, p. 51):

> As pesquisas deste tipo caracterizam-se pela interrogação direta das pessoas cujo comportamento se deseja conhecer. Basicamente, procede-se à solicitação de informações a um grupo significativo de pessoas acerca do problema estudado para, em seguida, mediante análise quantitativa, obterem-se as conclusões correspondentes aos dados coletados.

Nessa perspectiva, para coleta de dados foram elaborados dois questionários e aplicados aos entrevistados, através da plataforma online do Google Docs. Os questionários foram enviados por meio de um link, via aplicativo WhatsApp e via direct da plataforma do Instagram, possibilitando buscar dados sobre os impactos da utilização das estratégias de marketing digital na plataforma do Instagram, sob a prospecção de influenciadores digitais de Ilhéus-Itabuna/BA. A quantidade de influenciadores digitais que respondeu aos questionários foi de 12 pessoas, e de usuários do Instagram 124 pessoas, configurando a amostra total de 136 entrevistados.

2.5.3 Procedimentos de Análise

Os dados obtidos foram submetidos a uma análise interpretativa, a partir da abordagem qualitativa, esta abordagem "trabalhou com o universo dos significados, dos motivos, das aspirações, das crenças, dos valores e das atitudes" (MINAYO; DESLANDES; GOMES, 2009, p. 21).

E para delinear a realidade encontrada, também foi utilizada a abordagem quantitativa, através dos dados obtidos e submetidos a análises estatísticas descritivas através do programa

Excel. Que consistiu em "uma investigação por meio de um plano estabelecido a priori, com a definição de hipóteses de pesquisa e de variáveis operacionalmente definidas. Conduzindo medições objetivas e buscando a quantificação dos resultados, prezando, portanto, pela precisão e evitando distorções" (TEIXEIRA; NASCIMENTO e ANTONIALLI, 2013, p. 802).

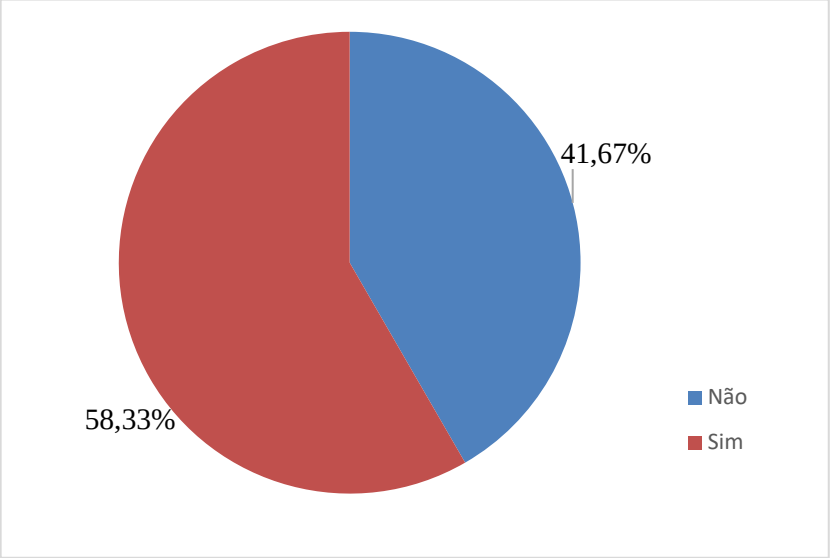
2.6 RESULTADOS E DISCUSSÃO

2.6.1 Perfil dos Digitais *Influencers*, da Plataforma do Instagram, em Ilhéus-Itabuna/BA.

Foi identificado a partir dos dados da pesquisa que o mercado de influenciadores digitais na região estudada é predominante do sexo feminino, representado 91% dos pesquisados, enquanto os influenciadores do sexo masculino representam apenas 9%. Estes, em sua maior parte têm entre 21 e 25 anos, representando 58,33% dessa amostra e a sua maioria residem em Ilhéus-BA, sendo 66,67% dessa pesquisa. Quando relacionado ao grau de escolaridade, são 58,33% influenciadores com Graduação completa, seguido por Graduação em andamento com 33,33%. Considerando as conexões criadas que representam o ponto forte nessas relações, o perfil destes influenciadores é bem similar aos daqueles que mais consomem conteúdo no Instagram, que segundo Meir (2017) é uma geração que nasceu digital, conectado, móvel e que não consegue imaginar o mundo sem internet.

Na Figura 2 mais da metade dessas pessoas 58,33%, utilizam o Instagram como sua principal fonte de renda, sendo um dado bem equilibrado. Nascimento (2020), explica que o Instagram, pode ser uma renda extra ou principal fonte de renda a partir da gestão do perfil que cada pessoa faz. "Instagram é uma das ferramentas mais democráticas para se fazer dinheiro. Havendo a possibilidade de ganhar dinheiro com seu próprio Instagram, seu próprio produto ou com o de outras pessoas".

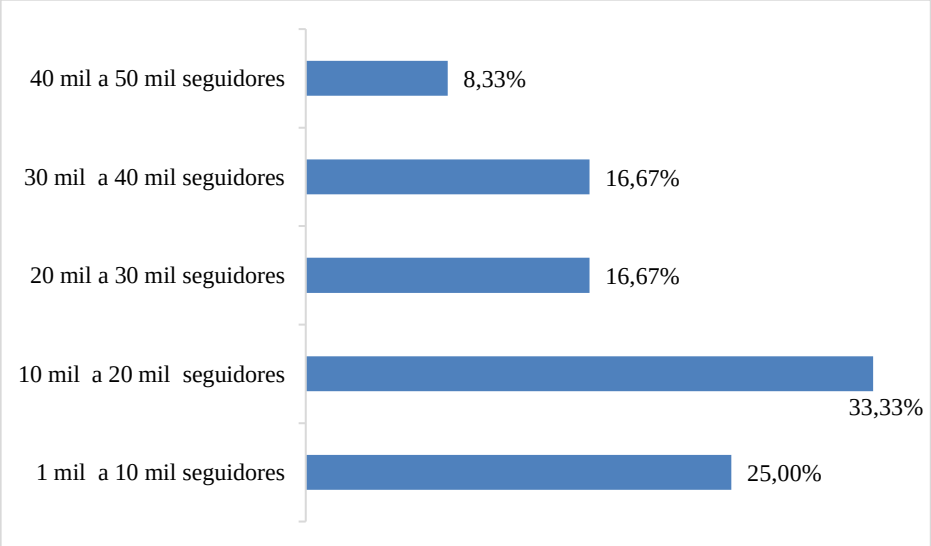
Figura 1 - Utilização do Instagram como principal fonte de renda, pelos Influenciadores.



Fonte: Dados da pesquisa, 2021.

Destes perfis, como mostra a Figura 3, 33,33% têm entre 10 mil a 20 mil seguidores representando a maior parte dos pesquisados, e um segundo grupo que representa 25% tem entre 1 mil e 10 mil seguidores. Logo, o público estudado faz parte do grupo denominado de micro influenciadores, são pessoas que possuem entre 5 a 100 mil seguidores no Instagram, esse perfil de influenciadores digitais é muito comum em um ambiente regional, pessoas que não ganharam visibilidade em outros estados, por exemplo, mas exercem influência em sua cidade e região, como serão apresentados no decorrer desses resultados.

Figura 2 - Número de seguidores dos influenciadores digitais pesquisados



Fonte: Dados da própria pesquisa, 2021.

A gestão desses perfis passa por estratégias que norteiam o alcance que estes influenciadores poderão ter, como o engajamento que é a métrica principal para análise de empresas que os contratam, fazendo-se necessário buscar as melhores estratégias para alcançar seu público.

2.6.2 As Estratégias de Marketing utilizadas pelos Digitais *Influencers* para monetização na Plataforma do Instagram.

Torres (2010) enfatiza um marketing digital composto por estratégias baseadas no comportamento do consumidor quando este está navegando, não se tratando apenas de uma ou outra ação isolada, mas sim na forma de gerir esses perfis que é um desafio constante de desenvolver estratégias que tragam resultados esperados principalmente quando envolve a propagação de serviços e ou produtos de terceiros como é o caso da atuação dos influenciadores digitais. Considerando as estratégias do marketing digital baseado na metodologia dos 8P's trazidas nesta pesquisa, esses influenciadores digitais foram questionados sobre as estratégias utilizadas a fim de traçar uma linha de análise destes nessa região.

Considerando uma métrica de frequência de utilização para cada estratégia, os dados obtidos na Tabela 1 demonstram que a pesquisa com seu público-alvo, a fim de obter repostas sobre as suas preferências é realizada "as vezes" ou "frequentemente" pela maioria desses influenciadores, representando 42% . Para Vaz (2011, p. 302) a pesquisa "[...] é o primeiro passo para qualquer projeto digital. Descobrir fatos que não imaginava sobre o seu consumidor, permitirá aparecer muitos insights a respeito de ações que você não tinha nem se quer imaginado antes" e consequentemente te ajudarão a envolvê-los.

Quando relacionado à utilização de um plano de ação para alcance de objetivos dentro da plataforma do Instagram, este plano é realizado "as vezes" e "frequentemente" por esses influenciadores, sendo respectivamente 50% e 33%. A adoção dessa estratégia é importante para poder direcionar as ações, a partir dos dados obtidos nas pesquisas feitas com o público-alvo. Este plano não precisa estar moldado, ele pode ser adaptado caso haja necessidade, mas o importante é tê-lo como norte. (Vaz, 2011).

A frequência em que seu público é envolvido através de incentivos para propagação do conteúdo, em sua maioria é feita "frequentemente", representado por 42% dos influenciadores digitais pesquisados. A adoção de estratégias pagas como anúncios, por exemplo. "nunca" é utilizada por 36% dos pesquisados, representado a maior parte destes. De acordo com Vaz (2011, p. 317), "a promoção não pode morrer na pessoa que toma contato com ela a partir da

comunicação feita pela empresa, mas, sim, deve fazer com que essa pessoa propague a comunicação". Deve haver um estímulo aos consumidores que estão no ambiente virtual a compartilhá-lo para o maior número de pessoas, visando criar um boca-a-boca no ambiente da web.

Quanto a análise das estratégias utilizadas, a partir das métricas disponibilizadas pelo Instagram, a análise é feita "frequentemente" por 42% desses Influenciadores. Para Vaz (2011), a mensuração é uma parte muito importante, pois através dela a empresa poderá melhorar seus resultados a cada dia, se estes forem interpretados e transformados em informações pertinentes.

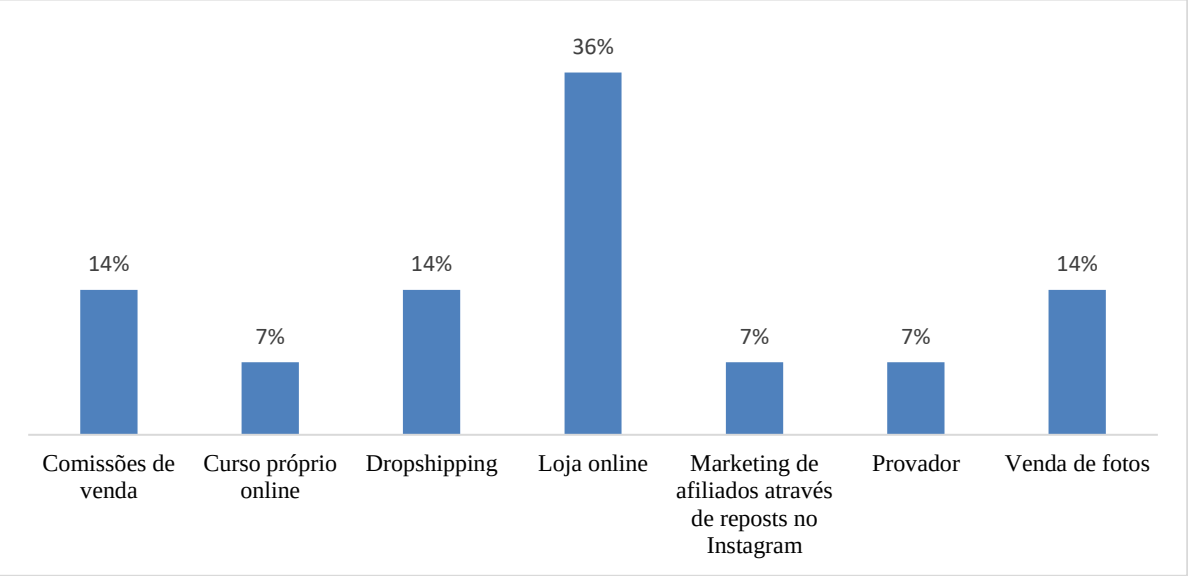
Tabela 1 - Estratégias dos influenciadores digitais para seu perfil.

Estratégias	**Nunca**	**Raramente**	**As vezes**	**Frequentemente**	**Sempre**
Faz pesquisas com seu público, por informações sobre particularidades e preferências	0%	8%	42%	42%	8%
Realiza um planejamento ou plano de ação para alcançar os seus objetivos na plataforma do Instagram.	0%	0%	50%	33%	17%
Utiliza táticas de incentivo para que seu público se envolva, e propague seu conteúdo.	0%	0%	33%	42%	25%
Adota estratégias PAGAS de propagação do seu perfil	36%	18%	18%	18%	9%
Analisa as métricas do seu perfil na plataforma do Instagram	**0%**	**25%**	**17%**	**42%**	**17%**

Fonte: Dados da pesquisa, 2021.

A forma como acontece essa monetização também foi discutida, e como observada na Figura 4 a loja online 36%, seguido por dropshipping, venda de fotos e comissões de venda 14% são as formas mais utilizadas nesse processo de monetização através da plataforma do Instagram. Todas essas opções são formas de rentabilizar o perfil no Instagram, a venda de produtos ou serviços que caracteriza a loja online é mais clara de rentabilizar através do Instagram.

Figura 3 - Forma de monetização dos influenciadores no Instagram



Fonte: Dados da pesquisa, 2021.

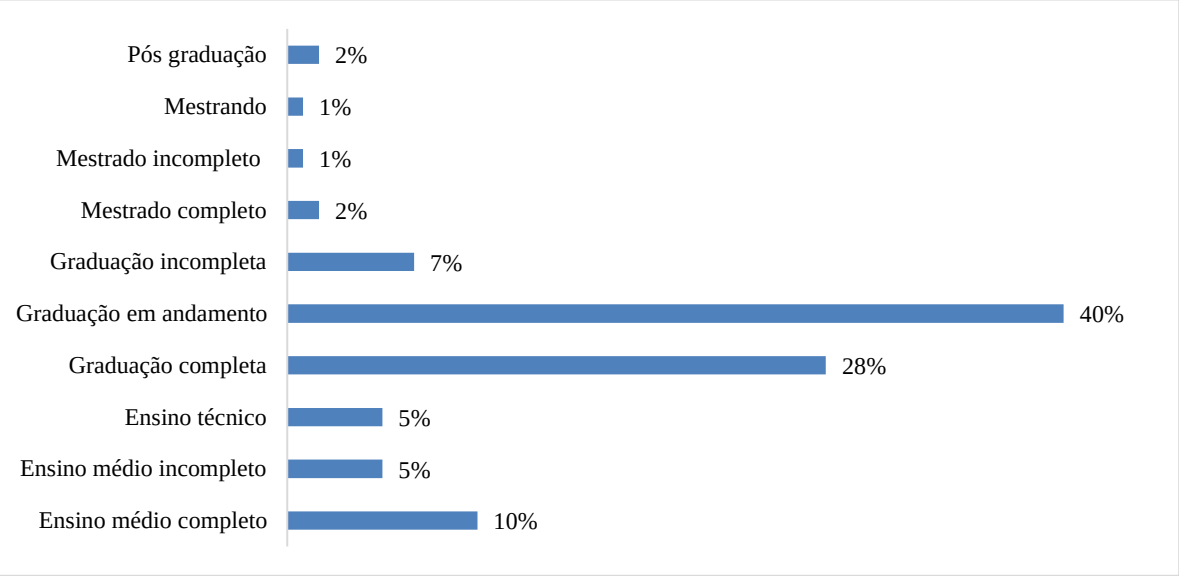
As estratégias de marketing digital adotadas, vão variar conforme o perfil de cada influenciador digital, do tipo de público que ele tem, além da análise de que resultados deseja conquistar. O gerenciamento do perfil vai delinear essas questões e a metodologia utilizada poderá ser moldada, e como exposto o público pesquisado tem mais de uma forma de monetização.

2.6.3 Impactos dos *Influencers* Digitais no Processo decisório de compra dos consumidores usuários da Plataforma do Instagram.

O processo de marketing passa por entender o consumidor, com o marketing digital não é diferente, é necessário analisar o processo de compra do potencial consumidor dentro do cenário atual que estão, que podem estar sobre o impacto dos influenciadores digitais. A partir do questionário aplicado algumas informações foram fornecidas sobre tamanho impacto.

A maior parte dessas pessoas, Figura 5, 40% está com a graduação em andamento, seguindo por graduação completa com 28 %, quando relacionado ao grau de escolaridade. Esse perfil de usuários comuns do Instagram assemelha-se ao dos influenciadores digitais, reafirmando que o perfil do público que cria conteúdo relaciona-se com o perfil dos que consomem, facilitando a identificação entre estes.

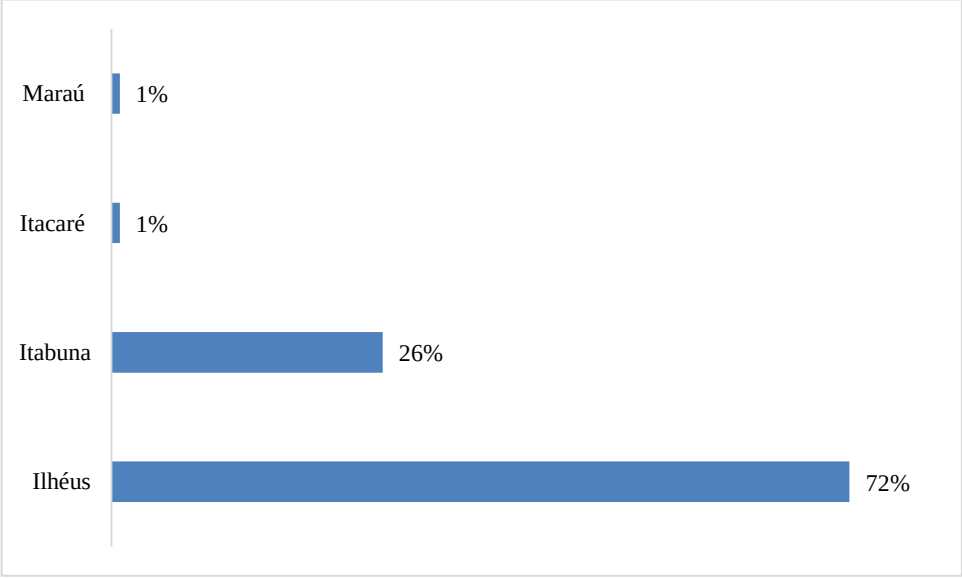
Figura 4 - Grau de escolaridade dos usuários do Instagram, pesquisados.



Fonte: Dados da pesquisa, 2021.

Concluindo o perfil destes usuários do Instagram pesquisados, conforme a Figura 6, a localidade dessas pessoas foi a microrregião das cidades de Ilhéus e Itabuna, sendo que 72 % das respostas são de Ilhéus e 26 % de Itabuna, que são os respectivos públicos dos influenciadores digitais estudados.

Figura 5 - Localidade dos usuários do Instagram, pesquisados.

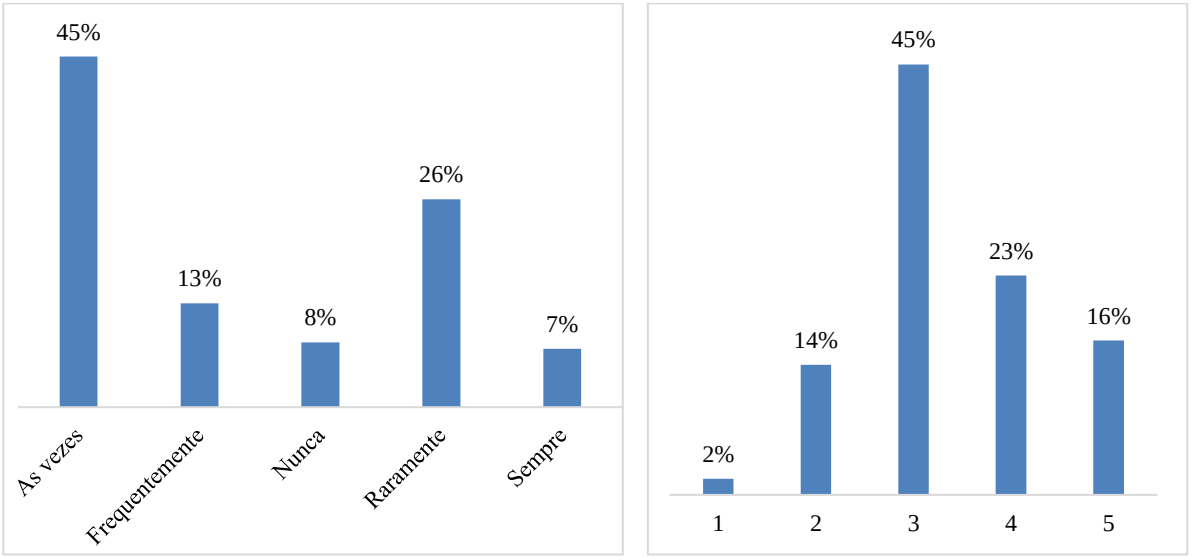


Fonte: Dados da pesquisa, 2021.

Com o público estudado e já caracterizado acima, foi analisado como está a relação entre esse público consumidor e o impacto do digital influencer. Considerando, por exemplo, a frequência que essas pessoas buscavam informações sobre produtos e/ou serviços a partir de

influenciadores digitais conforme a Figura 7 (a, b), 45% afirmaram que “as vezes” recorre aos influenciadores digitais e uma parcela considerável 26% afirmou que “raramente” busca informações de influenciadores digitais. Relacionado ao nível de confiança, existe também um equilíbrio em uma escala de 0 a 5 para respostas, 45% consideram o nível de confiança em 3. Loeper, Steiner e Stewart (2014) estimam que o aprendizado, nos meios sociais, ajuda os consumidores a apurarem informações sobre qual será o próximo produto a se tornar o mais popular. Assim é possível serem moldados comportamentos de consumo a partir dos que é publicado dentro desta relação criada.

Figura 6 – Relação com os influenciadores digitais, através da frequência na busca por informações (a) e nível de confiança nos influenciadores digitais (b).

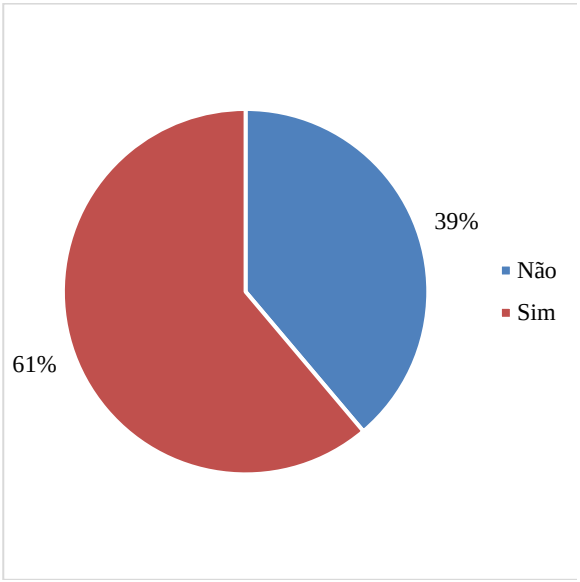


(a) Frequência na busca por informações (b) Nível de confiança

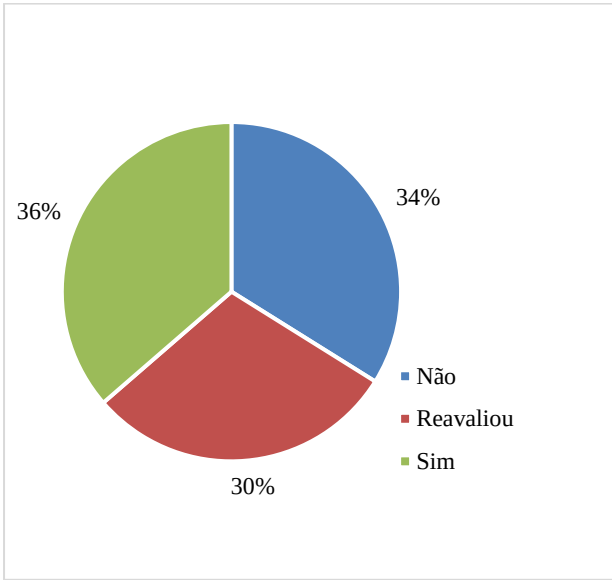
Fonte: Dados da pesquisa, 2021.

A partir dessas informações, na Figura 8 (a), 61% dos pesquisados afirmaram ter comprado algum produto e/ou serviço por indicação de um influenciador digital, corroborando com esse dado, na Figura 8 (b) 36 % dos pesquisados afirma já ter desistido de comprar algum produto por um feedback negativo de algum influenciador digital. Segundo Amos, Holmes e Strutton, (2008 apud Araujo, Neijens e Vliegenthart, 2016, p. 499, tradução kindle), influenciadores digitais podem persuadir na intenção de compra influenciando as atitudes de consumidores em relação a um anúncio, “dependendo de seu nível de confiabilidade, experiência e atratividade.” Essa análise é confirmada entre o público pesquisado, pois a maior parte dessas pessoas são impactadas pelas opiniões desses líderes digitais.

Figura 7 - Compra ou desistência de compra por indicação de um influencer digital.



(a) Compra por indicação

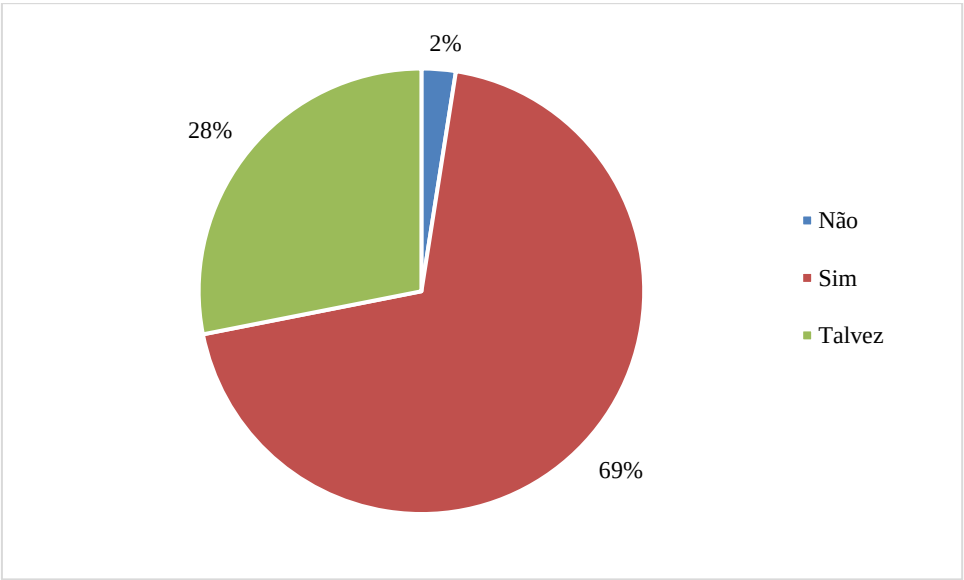


(b) Desistência de compra por um feedback negativo

Fonte: Dados da pesquisa, 2021.

Kotler (2000, p.33) afirma que "todas as empresas lutam para estabelecer uma marca sólida, ou seja, uma imagem de marca forte e favorável". Os influenciadores digitais podem ajudar nesse posicionamento, pois aproximam a marca aos seus consumidores, entre o público pesquisado 69 % concordam que as marcas/lojistas ganham mais credibilidade ao serem indicados por influenciadores digitais, como exposto na Figura 9.

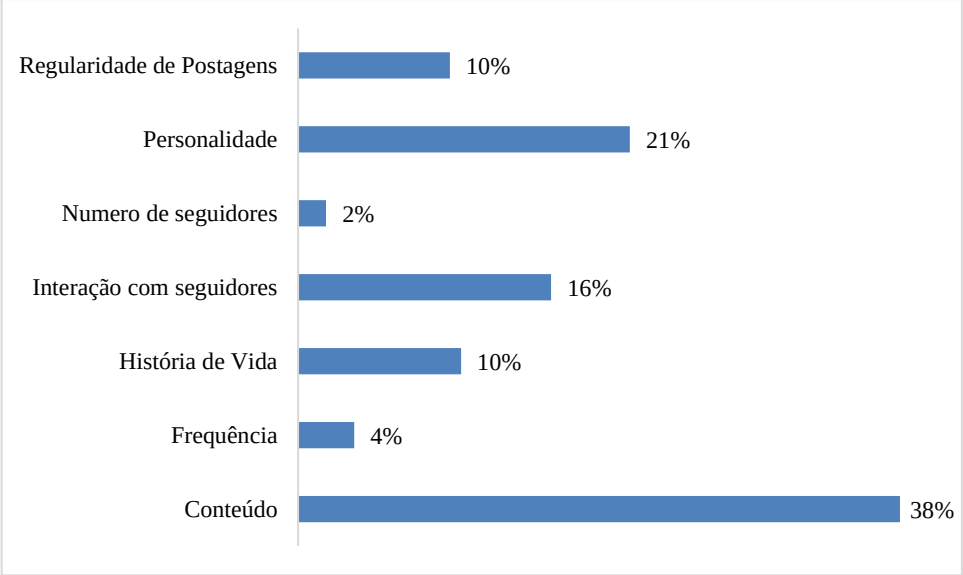
Figura 8 - Marcas e lojistas ganham mais credibilidade sendo indicada por influencer digitais.



Fonte: Dados da pesquisa, 2021.

Diante do impacto visto durante essa pesquisa sobre o comportamento do consumidor no momento decisório de compra, é importante ressaltar que variáveis intensificam essa conexão entre influenciadores e consumidores, na Figura 10, as respostas obtidas informam que 38 % dos pesquisados são atraídos pelo conteúdo propagado por este influenciador, seguido pela personalidade com 21 % das respostas, a personalidade é um grande fator diferenciador no ambiente de marketing digital nas redes sociais, sendo importante as empresas diversificarem seus parceiros para conseguirem atingir um público maior. Tanto o conteúdo como a personalidade vão nortear os consumidores e as empresas em suas escolhas finais.

Figura 9 - Motivos para seguir um influenciador digital



Fonte: Dados da pesquisa, 2021.

Monsores (2017) afirma que o marketing de influência traz bons resultados às empresas desde que utilizado de forma estratégica. Enfatiza -se o quanto os influenciadores são importante e fazem diferença no marketing digital das empresas, e portanto, uma oportunidade de empreendimento para as pessoas que utilizam da plataforma do Instagram.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Marketing digital voltado para a presença nas redes sociais já é o presente para empresas de todos os portes, assim como para o influenciador digital como forma de empreender e única fonte de renda de muitas pessoas. Analisando a fonte de dados, a partir de dois públicos que compõe as relações de consumo e estratégias de marketing digital, que são os usuários do Instagram e os Influenciadores Digitais, os resultados dessa pesquisa foram pertinentes sobre o quão presente o influenciador digital está no dia a dia do consumidor, e o

quanto se torna importante às empresas utilizarem dessa estratégia para alcançar seu público-alvo.

Do ponto de vista das empresas, o marketing digital implementado nas redes sociais, e mais especificamente no Instagram, é uma forma de ter sua audiência sempre presente, te acompanhando, criando um relacionamento mais sólido. O influenciador nesse contexto impacta de forma positiva as estratégias dessas empresas, porque estes conseguem demonstrar de forma natural como produtos e serviços são incluídos no dia a dia facilitando situações de rotina. Um ponto a ser observado por empresas ao buscar parcerias com influenciadores é analisar se o público que este influenciador digital tem é o público que a empresa busca alcançar. Se a temática daquele influenciador digital é jogos, por exemplo, não faz sentindo oferecer a este influenciador uma parceria com suplementos, provavelmente o resultado não será o esperado.

É importante que as empresas estejam presentes no Instagram também pela velocidade com que as informações são propagadas, logo, a empresa poderá ter uma visão de como está o seu posicionamento, como as pessoas enxergam tais produtos. Como foi visto nos resultados, o consumidor reavalia ou deixa de fazer uma compra baseado apenas no feedback negativo de um influenciador digital. E esse impacto pode vir de um micro influenciador (até 20 mil seguidores) porque dentro de uma região são essas as pessoas mais próximas dos consumidores, sendo um ponto forte para as empresas analisarem o investimento nesses micro influenciadores, pois quanto mais perto do público consumidor este influenciador estiver , maior a probabilidade da estratégia ser acertada. O Instagram dentro das estratégias de marketing digital não pode mais ser negligenciado no momento de investimentos, pois este permite encurtar espaços com um custo menor e com um alto alcance, considerando outros meios.

Quando levado em consideração o influenciador digital, é ainda mais notório o quanto a aplicação da metodologia do marketing digital de forma estratégica na plataforma do Instagram tem poder de transformação e impacta os resultados obtidos . A forma em que o perfil é gerenciado vai nortear o impacto da relação com o público, e o quanto este perfil será reconhecido, sendo autoridade naquele nicho. Como observado durante a pesquisa, o conteúdo ofertado assim como a personalidade desses influenciadores serão o grande diferencial motivador dos usuários para tornarem-se seguidores. Conhecer seu público, planejar para atender suas dores e demandas, assim como a análise de métricas são fundamentais nesse processo de criador de conteúdo a empreendedor digital. Diante dos dados expostos foi possível

identificar também a forma de monetização que poderá guiar novos influenciadores digitais, pois poderão preparar seu conteúdo para conseguir melhores resultados.

Com o resultado apurado foi perceptível a existência do empreendedorismo digital quando se fala de influenciadores digitais, a partir da exposição das possibilidades de monetização, das preferências de usuários da plataforma do Instagram, assim como é importante gerir muito bem as informações disponíveis para traçar estratégias de marketing digital que impactem usuários e ou seguidores, e consequentemente alinhamento com parcerias. Portanto é inegável o impacto do influenciador digital na decisão de compra. Assim como é notório a importância de usar o Instagram como estratégia de marketing digital para as empresas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGÁFICAS

AMA – American Marketing Association. Disponível em: . Acesso em: 27 mar. 2021.

ARAUJO, Theo; NEIJENS, Peter; VLIEGENTHART, Rens. Getting the word out on Twitter: the role of influentials, information brokers and strong ties in building word-of-mouth for brands. **International Journal Of Advertising,** [s.l.], v. 36, n. 3, p.496-513, 19 abr. 2016. Informa UK Limited. http://dx.doi.org/10.1080/02650487.2016.1173765. Disponível em: https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/02650487.2016.1173765. Acesso em: 04 set. 2020.

BASSO, L. C. (2019). **O efeito de micro digital *influencers* no comportamento de compra no Instagram em contexto de produtos de moda**. Universidade de Caxias do Sul, 84.

G1. (02 de novembro de 2020). **Portal de Notícias**. Fonte: g1.globo.com

GIL, A. C. (2002). **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. São Paulo: Atlas.

IBGE. (15 de novembro de 2020). Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística: https://www.ibge.gov.br/

KOTLER, P. (2000). **Administração de Marketing**. São Paulo: Prentice Hall.

KOTLER, P., KARTAJAYA, H., & SETIAWAN, I. (2017). Marketing 4.0. Lisboa: Actual .

LOEPER, Antoine; STEINER, Jakub; STEWART, Colin. Influential Opinion Leaders. **The Economic Journal**, [s.l.], v. 124, n. 581, p.1147-1167, 17 mar. 2014. Wiley. http://dx.doi.org/10.1111/ecoj.12100. Disponível em: https://onlinelibrarywiley.ez314.periodicos.capes.gov.br/doi/full/10.1111/ecoj.12100. Acesso em: 29 nov 2020.

MACHADO, C. D., CAMFIELD, C. E., CIPOLAT, C., & Quadros, J. d. (2012). **Os 4 P's do Marketing Digital:** uma análise em uma Empresa Familiar do Ramo de Serviços do Norte do Rio Grande do Sul. Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia, 16.

MCLUHAN, Marshall, O meio é a Mensagem. In: Os Meios de Comunicação como Extensões do Homem, São Paulo: Cultrix, 1969 .

MOHSIN, Maryam. **Instagram - Esatatisticas**: 0 estatísticas do Instagram que todo empreendedor precisa conhecer em 2021. [*S. l.*]: Oberlo, 28 dez. 2020. Disponível em: https://www.oberlo.com.br/blog/estatisticas-instagram. Acesso em: 10 fev. 2021.

MONSORES, Rafael. **O novo consumidor e o marketing de influência:** Como as mudanças no perfil do cliente vem modificando a forma de atingir o público-alvo. 2017. Disponível em: http://clientesa.com.br/artigos/65000/o-novo-consumidor-e-o-marketing-de-influencia. Acesso em: 15 fev. 2021.

MINAYO, M. d., Deslandes, S. F., & Gomes, R. (2009). **Pesquisa Social:** teoria, método e criatividade. Petrópolis-RJ: Vozes.

NASCIMENTO, Caio. **Instagram é fonte de renda extra**: Júlio Pacheco explica em série de quatro vídeos como qualquer pessoa pode buscar lucros pela plataforma, independentemente do número de seguidores e da influência. [*S. l.*]: Seu Dinheiro, 11 dez. 2020. Disponível em: https://www.seudinheiro.com/2020/patrocinado/empiricus/instagram-e-fonte-de-renda-extra-e-voce-pode-lucrar-com-ele-nos-proximos-30-dias-saiba-como/. Acesso em: 28 abr. 2021.

RECUERO, R. **Redes Sociais na internet**. Sulina 18, 2009.

SANTOS, R. S. (2016). **A influência do Instagram na atitude do consumidor:** *o caso da Levi Strauss & Co.* Lisboa: Universidade Europeia.

SILVA, Polyana Inácio Rezende. **Dinâmicas comunicacionais na vida cotidiana**-Instagram: um modo de narrar sobre si, fotografar ou de olhar para se ver. In: XVII CONGRESSO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO NA REGIÃO SUDESTE, 2012, Ouro Preto. Artigo Científico. Ouro Preto: Intercom – Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação, 2012.

TEIXEIRA, J. C., NASCIMENTO, M. R., & ANTONIALLI, L. M. (2013). **Perfil de estudos em Administração que utilizaram triangulação metodológica:** uma análise dos anais do ENANPAD de 2007 a 2011. Administração, 809.

TORRES, C. (2009). **A bíblia do Marketing Digital**. São Paulo: Novatec.

VAZ, Conrado Adolpho. **Os 8Ps do marketing digital:** o guia estratégico de marketing digital. São Paulo: Novatec, 2011.