

Antonio Sérgio Monteiro Filocreão
Alex Pizzio
Ivo Marcos Theis
organizadores

**Contradições
do desenvolvimento
regional na**

**AMAZÔNIA
BRASILEIRA**

**Contradições
do desenvolvimento
regional na**

**AMAZÔNIA
BRASILEIRA**

Antonio Sérgio Monteiro Filocreão
Alex Pizzio
Ivo Marcos Theis
organizadores

**Contradições
do desenvolvimento
regional na
AMAZÔNIA
BRASILEIRA**

Copyright © Antonio Sérgio Monteiro Filocreão,
Alex Pizzio, Ivo Marcos Theis, organizadores, 2022

EDIÇÃO

Dennis Radünz

REVISÃO FINAL

Editora Nave

PLANEJAMENTO GRÁFICO E CAPA

Ayrton Cruz

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Tuxped Serviços Editoriais (São Paulo, SP)

F488c Filocreão, Antonio Sérgio Monteiro; Pizzio, Alex; Theis, Ivo Marcos (org.).

Contradições do desenvolvimento regional na Amazônia brasileira / Organizadores: Antonio Sérgio Monteiro Filocreão, Alex Pizzio e Ivo Marcos Theis. – 1. ed. – Florianópolis, SC : Editora Nave, 2022. 326 p.; fotografias. E-book: 12,9 mb; PDF.

Inclui bibliografia.

ISBN 978-65-84762-12-1.

1. Amapá. 2. Amazônia. 3. Desenvolvimento Regional. 4. Tocantins. I. Título. II. Assunto. III. Organizadores.

23-3066711

CDD 918.11

CDU 928.8

ÍNDICE PARA CATÁLOGO SISTEMÁTICO

1. Região Norte / Amazônia

2. Geografia: Região amazônica.

Ficha catalográfica elaborada pelo bibliotecário Pedro Anizio Gomes CRB-8 8846

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

FILOCREÃO, Antonio Sérgio Monteiro; **PIZZIO**, Alex; **THEIS**, Ivo Marcos (org.). **Contradições do desenvolvimento regional na Amazônia brasileira**. 1. ed. Florianópolis, SC: Editora Nave, 2022. E-book (PDF; 1 Mb). ISBN 978-65-84762-12-1.

Os organizadores da presente coletânea gostariam de expressar o seu agradecimento à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pelo apoio emprestado à execução do projeto “Estratégias de desenvolvimento regional e dinâmicas territoriais do Amapá e do Tocantins nos seus 30 anos”, aprovado no Edital PROCAD-Amazônia 2018 (Linha 1), que possibilitou a realização de investigações e estudos por parte de docentes-pesquisadores e estudantes de pós-graduação da UNIFAP, da UFT e da FURB, cujos resultados podem ser constatados nas páginas a seguir.



SUMÁRIO

PREFÁCIO Desenvolvimento regional e desafios contemporâneos.....	8
<i>Edna Ramos de Castro</i>	
INTRODUÇÃO Contradições do desenvolvimento regional na Amazônia Brasileira: breve introdução	13
<i>Antonio Sérgio Monteiro Filocreão</i>	
<i>Alex Pizzio</i>	
<i>Ivo Marcos Theis</i>	
CAPÍTULO 1 Por uma epistemologia eclética da inovação para o desenvolvimento regional no Amapá, Amazônia brasileira.....	30
<i>Daniel Chaves</i>	
<i>Jacqueline Araújo</i>	
CAPÍTULO 2 A construção social por territórios agroextrativistas no sul do Amapá.....	45
<i>Antonio Sérgio Monteiro Filocreão</i>	
<i>Marco Antonio Chagas</i>	
CAPÍTULO 3 Dez anos do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no estado do Amapá/Amazônia (2009-2019): contribuições e limitações ao desenvolvimento regional.....	77
<i>Geovane Tavares dos Santos</i>	
CAPÍTULO 4 Uso da terra e sustentabilidade na colônia agrícola do MATAPI	103
<i>Irenildo Costa da Silva</i>	
<i>Júlio César Suzuki</i>	
CAPÍTULO 5 Análise do plano de gestão urbana da cidade de Tartarugalzinho/AP no período de 2002 a 2018.....	134
<i>Alan Bena Aguiar Junior</i>	
<i>José Alberto Tostes</i>	

CAPÍTULO 6 A eficiência das instituições de desenvolvimento estadual: o caso da Fomento Tocantins.....	157
<i>Higo Mendes de Sousa</i>	
<i>Thiago José Arruda de Oliveira</i>	
CAPÍTULO 7 Algumas considerações sobre os indicadores educacionais em Palmas, Tocantins: uma análise do período de 1991 a 2020	184
<i>Messias Aparecida de Sousa Silva</i>	
<i>Nilton Marques de Oliveira</i>	
CAPÍTULO 8 O Programa “Pai Presente” como política pública de incentivo ao reconhecimento de paternidade: um estudo de caso na Comarca de Palmas/TO	206
<i>Aline Marinho Bailão Iglesias</i>	
<i>Odete Batista Dias Almeida</i>	
<i>Mônica Aparecida da Rocha Silva</i>	
<i>Alex Pizzio</i>	
CAPÍTULO 9 Neoeextrativismo como modelo de desenvolvimento na Amazônia: o caso da indústria da carne na região Norte do Brasil.....	232
<i>Charles Carminati de Lima</i>	
<i>Leonardo Almeida Livramento</i>	
<i>Luciano Félix Florit</i>	
CAPÍTULO 10 Análise da governança da água em Manaus	265
<i>Cristiane Mansur de Moraes Souza</i>	
<i>Roberta Maria de Moura Sousa</i>	
<i>Bruno Jandir Mello</i>	
CAPÍTULO 11 Cadeia Socioprodutiva Sustentável de base Territorial do Guaraná da Amazônia: a experiência da Fazenda Santa Helena	284
<i>William de Souza Barreto</i>	
<i>Carlos Alberto Cioce Sampaio</i>	
<i>Patrícia Bilotta</i>	
CAPÍTULO 12 A construção do campo do regional no Brasil: a experiência dos programas de pós-graduação da Região Norte.....	307
<i>Luciana Butzke</i>	
<i>Ivo Marcos Theis</i>	
<i>Oklinger Mantovaneli Júnior</i>	
<i>Hadassa Krüger Klabunde</i>	

PREFÁCIO

DESENVOLVIMENTO REGIONAL E DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS

Edna Ramos de Castro

Professora Emérita da Universidade Federal do Pará

edna.mrcastro@gmail.com

Contradições do desenvolvimento regional na Amazônia brasileira é um livro organizado por Antonio Sérgio Filocreão, Alex Pizzio e Ivo Marcos Theis, autores reconhecidos pela larga experiência na temática e com trajetórias acadêmicas marcantes na pesquisa e na atuação em Programas de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional. Trazem a público uma contribuição relevante ao conhecimento das dinâmicas sociais, econômicas e políticas na Amazônia, ressaltando o processo de transformação que vem ocorrendo nesse imenso território.

O livro é composto de treze capítulos que examinam situações diversas numa perspectiva crítica sobre o desenvolvimento regional e suas contradições. Traz materiais e análises importantes para o debate, teorizações e experiências sociais localizadas em vários estados da Amazônia e acena para repensar o planejamento e as políticas públicas a partir dos balanços sobre os processos de intervenção no território. Os autores e as autoras ressaltam os desdobramentos analíticos e as interpretações teóricas, considerando o marco narrativo da modernidade e de suas consequências, conforme sugerem Filocreão, Pizzio e Theis. O leitor encontrará ao longo de seus capítulos linhas e recortes temáticos do debate tratado no amplo campo do desenvolvimento no qual se estrutura a dimensão regional.

Os estudos do desenvolvimento comportam importante legado formado pelas contribuições teóricas das ciências eco-

nômicas e sociais da América Latina. Desde os anos 1950 têm sido formuladas teses e interpretações sobre a dependência, a desigualdade, a marginalidade, a colonialidade do poder e do saber, a questão racial-étnica e as contradições do desenvolvimento nesses países. São narrativas que fazem parte da crença no desenvolvimento e do entendimento da modernidade enquanto utopia que conduz o mundo (ARENDETT, 2007), ideário que associa a condição moderna à imagem de desenvolvimento. Por isso, esse debate epistemológico é importante e demarca, desde então, o esforço de construir uma perspectiva crítica, reconhecida na literatura contemporânea mundial como contribuição latino-americana (PORTO-GONÇALVES, 2000; CASTRO, 2019). Um dos pontos importantes nessas formulações teóricas é integrar a história das sociedades latino-americanas enquanto recurso metodológico para entender as estruturas constitutivas dessas sociedades que foram marcadas pela trajetória colonial-escravista, que determina, ainda no presente, as relações de classe, de raça e de gênero que atravessam essas sociedades e permanecem como desafios ao desenvolvimento regional.

A noção de território é aqui revisitada a partir de uma perspectiva que associa a intensificação das formas capitalistas de exploração do capital natural às situações que podem chegar a grandes impactos pela perda de territórios inscritos na cultura e na história dos lugares. A vida de muitas comunidades amazônicas tornou-se uma fronteira móvel, sob ameaça de perda de territórios ancestrais e de uso comum, de desterritorialização nos diferentes estados e municípios. A cartografia dos conflitos e os deslocamentos forçados surpreendem, pois revelam a rapidez de novas ocorrências. Essa fronteira móvel traz riscos potenciais, como mostra Wallerstein (1998), que associa aos novos mercados globalizados os processos de flexibilização e desregulamentação de normas e direitos sociais e ambientais e o agravamento social no mundo.

Com narrativas vivas sobre experiências que ocorrem em dado território, cada artigo revela situações particulares

de mudanças sociais e econômicas de grupos no espaço e no tempo. Examinam a ação do Estado, as suas políticas, as formas de gestão governamental e/ou comunitária, a aplicação de programas e políticas e os resultados obtidos, utilizando dados sobre a evolução dos processos de mudança no tempo. O tema da ciência, tecnologia e inovação também é objeto de análise (Chaves e Araújo). Outros capítulos nos trazem informações preciosas a partir de estudos localizados, que examinam com detalhes a aplicação de alguns programas ou de políticas macro e microrregionais. Encontramos reflexões sobre o espaço colonial de grandes projetos e de recortes regionalizados, e uma atenção especial é dada à reflexão econômica sobre as práticas neoextrativistas (Lima, Livramento e Florit) e os impactos sociais e ambientais de estratégias desenvolvimentistas, em um campo sinalizado por disputas entre modelos de desenvolvimento, cujas diferenças se apoiam em bases conceituais bem distintas.

Os estudos sobre o mundo agrário, a agricultura familiar e os sistemas agroflorestais são importantes nesta coletânea (Filocreão e Chagas; Silva e Suzuki; Santos), inclusive, com desdobramentos na indústria, caso da cadeia produtiva do guaraná (Barreto, Sampaio e Bilotta) e da carne. Identificam tensões e alianças, tecidas nos bastidores da ação de grupos, de oligarquias, de classes sociais e de estruturas políticas. Alguns trabalhos identificam ainda as lutas emancipatórias, que certamente enriqueceram a revisão paradigmática, impondo um outro olhar sobre a história de sujeitos negados no protagonismo social e invisibilizados. Mas, apesar da adversidade, suas lutas de resistência contribuem ainda para definir novos marcos conceituais do projeto de sociedade.

Dois trabalhos refletem sobre práticas educativas em estudos regionais, um sobre indicadores educacionais em Palmas/Tocantins (Silva e Oliveira) e outro que elabora um balanço sobre os Programas de Pós-Graduação abrigados na área de Desenvolvimento Regional da CAPES, na região Norte.

Incluem-se ainda trabalhos sobre a família, a saúde, a segurança alimentar, a paternidade, o crescimento urbano, o uso da água e a gestão coletiva dos recursos naturais. Os autores e as autoras, ao se debruçarem sobre situações atravessadas por conflitos e afetadas por dinâmicas violentas de usurpação de territórios, revelam a complexidade, as contradições e os desafios do desenvolvimento.

As pesquisas que empreendi ao longo dessas décadas, com colegas e meus orientandos, me permitem reafirmar a necessidade de não ignorar os conhecimentos sobre a Amazônia acumulados no tempo pelas populações originárias ou por aqueles grupos de antigo assentamento na região. A eles, um dever de reconhecimento pelo saber que foi incessantemente repassado ao longo dos séculos sobre os biomas, a floresta, os segredos das águas, a memória das árvores e dos animais e, enfim, da história natural da região. A diversidade dos lugares, os conhecimentos e as práticas desenvolvidas e relativas a cada território dão uma dimensão do seu caráter único, original, social, ambiental, cultural e étnico, uma diversidade de sistemas complexos (sociais e ambientais) e, ao mesmo tempo, de particularidades e, portanto, de singularidades. Essas reflexões precisam ser consideradas no campo dos estudos do desenvolvimento regional como corolário de possibilidades abertas para se entender o que é o desenvolvimento. Ou seja, um desenvolvimento para além dos escritórios formuladores de planos e programas, e para além da cartografia ou da engenharia de manipulação, como se referia Bauman (2000), em geral, desconectados da realidade regional. Para além de temas da desigualdade social, da injustiça, da violência ambiental, do colonialismo e do racismo estrutural já assinalados desde meados do século passado pela teoria da dependência e da marginalidade, impõe-se uma revisão do legado epistemológico deixado por esses estudos e também sua atualização na crítica decolonial do desenvolvimento (CASTRO, 2019).

Esta obra nos brinda com uma experiência singular de colaboração no âmbito do PROCAD-Amazônia, projeto apoiado pela CAPES, que visava, justamente, fortalecer o intercâmbio de programas de pós-graduação. De certa forma, é um diálogo que atravessa o tempo se pensarmos na pesquisa interdisciplinar pioneira no Brasil, a partir dos anos 1970, que produziu efetiva contribuição ao pensamento crítico latino-americano sobre o desenvolvimento, em instituições que celebram hoje seus 50 anos de funcionamento, como o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR/UFRJ) e o Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA/UFPA).

A sociedade brasileira está diante de um livro que abre dimensões e lugares pouco revelados da realidade amazônica, processos vividos, sobretudo, nos estados do Amapá, Amazonas, Rondônia e Tocantins. Pensar a Amazônia a partir dela mesma, ressaltar as contradições como desafio à construção de um desenvolvimento regional possível e pautado na sua realidade social, étnica, econômica e ambiental, múltipla e complexa e, ao mesmo tempo, contribuir para o debate mundial sobre o desenvolvimento enquanto desafio epistemológico contemporâneo e cosmopolita, nos provoca e instiga a repensar o mundo.

Referências

ARENDT, H. **A condição humana**. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007

BAUMAN, Z. **Modernidade líquida**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2000.

CASTRO, E. **Pensamento crítico latino-americano**. São Paulo: Annablume; Buenos Aires: CLACSO, 2019.

PORTO-GONCALVES, C. W. Para além da crítica aos paradigmas em crise: diálogo entre diferentes matrizes de racionalidade. **Anais...** Encontro Iberoamericano de Educación Ambiental, 3, 2000.

WALLERSTEIN, I. **Impensar las ciencias sociales: límites de los paradigmas decimonónicos**. México/DF: Siglo XXI/UNAM, 1998.

INTRODUÇÃO

CONTRADIÇÕES DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL NA AMAZÔNIA BRASILEIRA: BREVE INTRODUÇÃO

Antonio Sérgio Monteiro Filocreão

*Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional/UNIFAP
afilocreao@gmail.com*

Alex Pizzio

*Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional/UFT
alexpizzio@gmail.com*

Ivo Marcos Theis

*Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional/
Universidade Regional de Blumenau
theis@furb.br*

*“Verde universo equatorial, que abrange nove países da América Latina e ocupa quase a metade do chão brasileiro. Aqui está a maior reserva mundial de água doce, ramificada em milhares de caminhos de água, mágico labirinto que de si mesmo se recria incessante, atravessando milhões de quilômetros quadrados de território verde.”
(Thiago de Mello, Amazonas, pátria da água, [1987] 2009, p. 203)*

Considerações iniciais

Neste capítulo introdutório temos o propósito de oferecer às/ aos leitoras/es, de forma breve e objetiva, algumas informações contextuais em relação à presente coletânea. Estas informações podem ser agrupadas em três subcapítulos principais: em primeiro lugar, parece conveniente explorar o tema em seus aspectos mais amplos e gerais, ou seja, o que entendemos por desenvolvimento regional na Amazônia brasileira nessa

complexa conjuntura em que nos encontramos; em segundo lugar, parece mais que apropriado discorrer, pelo menos, em algumas linhas, sobre as motivações desta coletânea, ou seja, o que, afinal de contas, deu origem a esta reunião de textos que teve a Amazônia brasileira por objeto de investigação; em terceiro lugar, finalmente, é necessário que apresentemos os capítulos que integram a coletânea, ou seja, o que, de fato, constitui a sua matéria-prima e lhe confere sentido. Precisamente nessa ordem sucedem-se os três subcapítulos, entre estas considerações iniciais e as considerações finais deste capítulo introdutório.

Sobre desenvolvimento regional na Amazônia brasileira hoje

Neste subcapítulo procuraremos, a partir de algumas perguntas de saída, sugerir uma compreensão do que possa ser desenvolvimento regional na Amazônia brasileira no tempo presente. Essas perguntas podem ser formuladas como segue: o que se entende por desenvolvimento regional nesta coletânea? O que é a Amazônia hoje? E a Amazônia que integra o território brasileiro, a que corresponde? O que tem sido desenvolvimento regional na Amazônia?

Iniciemos por desenvolvimento regional. O que esta expressão quer traduzir aqui? De forma bastante simplificada, desenvolvimento regional sempre aponta para o desenvolvimento de uma região. Mas, o que são desenvolvimento e região? Começemos por este último termo: ele terá seus contornos mais bem definidos se tomarmos a geografia (como campo de conhecimento) por referência – embora em outras ciências sociais também se venham explorando temas que envolvem região. Na geografia, o ponto de partida é o espaço geográfico; isto é, a região como parte de um espaço mais amplo, que corresponde a certa escala em face de outras escalas maiores. E a escala da região é a subnacional, ou seja, trata-se de um espaço no interior das fronteiras de um Estado nacional. Nas palavras de Milton Santos (2008, p. 90), a região constitui “um subespaço do espaço nacional total”. Ver-se-á logo que este entendimento de região é limitado para dar conta

do que se chama de região amazônica. De qualquer maneira, a região será sempre um todo, ao nível de certa escala, em relação a um todo maior. Logo, pode-se considerar a região como parte desse todo maior. Mas é uma parte que têm algumas características que a diferenciam das demais partes, das outras regiões. Isso fica mais evidente quanto tentamos identificar os principais traços de dada região. Assim, pode-se dizer que “a região [consiste em] um espaço com características físicas e socioculturais homogêneas, fruto de uma história que teceu relações que enraizaram os homens [e as mulheres] ao território e que particularizou este espaço, fazendo-o distinto dos espaços contíguos” (LENCIONI, 1999, p. 100). Se se tomassem apenas as características físicas em consideração, talvez não houvesse preocupação com certa “questão regional”. São, contudo, as características socioculturais, produto das relações sociais e dos intercâmbios permanentes entre a sociedade e seu meio físico naquela escala que farão de uma região um espaço distinto em comparação com as demais regiões. Por isso, mira-se com maior curiosidade o interior da região com vistas a identificar seus principais traços socioculturais (e socioeconômicos e sociopolíticos), destacando-se entre eles “a população e seus ritmos e classes, as atividades e seus ritmos, as instituições, a base territorial (e fundiária), as estruturas do capital e do trabalho utilizadas, os processos de comercialização, os ritmos da circulação interna e para fora etc.” (SANTOS, 2008, p. 96). Esses traços, aliás, indicam que a “história já teceu relações” que, em decorrência do desenvolvimento geograficamente desigual, conformou e continua conformando regiões “ganhadoras” (ou desenvolvidas) em número reduzido e regiões “perdedoras” (ou subdesenvolvidas) em número considerável. E o que faz de umas regiões “vencedoras” e de outras “perdedoras”? Basicamente, as relações, os processos e os dinamismos socioeconômicos, sociopolíticos e socioculturais que agentes, instituições, grupos e classes sociais contraem entre si no espaço que engloba o conjunto das regiões integrantes de dado território. De maneira que “a especificidade de cada região completa-se [...] num quadro de referências que [inclui] outras regiões, com níveis distintos de reprodução do capital e relações de produção” (OLIVEIRA, 1981, p. 27). Será o caso da Amazônia brasileira?

Debrucemo-nos agora sobre o outro termo: desenvolvimento. Ele terá seus contornos mais bem definidos se tomarmos a economia (como campo de conhecimento) por referência – embora em outras ciências sociais também se tenham explorado temas que envolvem desenvolvimento. Na economia, o ponto de partida é a noção de progresso, forjada lá nos tempos do Iluminismo e que influenciou os economistas clássicos do século XVIII e XIX. Com efeito, eles consideraram com otimismo a possibilidade de que a riqueza material das nações em que viviam se expandisse. A orientação do conhecimento para a atividade produtiva e – sobretudo, a partir da Revolução Industrial – sua aplicação tecnológica com vistas à ampliação da riqueza material – à acumulação de capital – parecia concretizar o vaticínio de Adam Smith e seus colegas. Mas, do século XIX em diante, o otimismo em relação a um futuro de progresso material seria progressivamente ofuscado pelas contradições do processo de acumulação de capital. Os economistas neoclássicos procuraram lidar com elas defendendo que a riqueza material resultaria de um equilíbrio entre oferta e procura, tanto no mercado de bens e serviços quanto no de fatores de produção. Essa ficção se desmantelou com a Quebra da Bolsa de Nova Iorque e, sobretudo, a subsequente crise dos anos 1930. Foi John Maynard Keynes quem mostrou as fragilidades do esquema neoclássico e apontou as opções para que a economia capitalista voltasse a funcionar sem as fricções a que estava sujeito o “livre mercado”. E essas opções contemplavam o crescimento da economia, como mostraram alguns de seus discípulos. De fato, nos três decênios pós-Segunda Guerra Mundial, as economias europeias, estadunidense e japonesa experimentaram os seus *30 anos gloriosos*. É a essa experiência, de crescimento continuado do produto econômico, que se convencionou chamar “desenvolvimento” (THEIS, 2008). Trata-se, na realidade, de um processo de expansão das forças produtivas que envolve absorção de matéria-energia do entorno para produzir mercadorias – e relações sociais que reproduzem esse processo de desenvolvimento orientado à produção de mercadorias. Mas dois estorvos despontariam no outrora promissor horizonte do desenvolvimento: o primeiro, já constatado nos anos 1950, referia-se à distância crescente entre desenvolvidos e sub-desenvolvidos, entre Primeiro Mundo e Terceiro Mundo, entre o que

se tem chamado de Norte Global e Sul Global. Por que uns se desenvolvem e outros não? O segundo avanço, manifestado a partir dos anos 1980, diz respeito à perda do dinamismo desenvolvimentista do Norte Global – e à surpreendente ascensão, em bases econômicas e políticas bastante distintas, da China. Enfim, o termo desenvolvimento – como tem sido difundido na academia, por economistas e outros cientistas sociais, e aplicado como política pública, por técnicos de governos – parece não dar mais conta nem das experiências históricas nem, muito menos, dos horizontes utópicos.

Isto posto, tem-se melhores condições para a formulação de uma compreensão menos imprecisa de desenvolvimento regional. Como já mencionado acima, a expressão sempre aponta para o desenvolvimento de uma região. E se região e desenvolvimento são o que se informou nas linhas precedentes, pode-se considerar que *desenvolvimento regional* é um complexo processo de acumulação de riquezas, envolvendo a exploração de força de trabalho e de recursos comuns, com vistas à criação de excedentes em escala regional. Em outros termos: desenvolvimento regional significa que, em dado espaço, a “história tece relações”; que, na escala de uma região (“um subespaço do espaço nacional total”), ocorrem intercâmbios entre a sociedade e seu meio físico, uma sociedade que, como resultado do desenvolvimento geograficamente desigual, se modifica a si e modifica o meio físico com o qual interage (THEIS, 2009). Quando, agora, se observa o processo de uma perspectiva ampla, a “história [que] tece relações” revela desigualdades: regiões desenvolvidas, de um lado, e regiões subdesenvolvidas, de outro. No caso do Brasil, o desenvolvimento regional desigual produz “uma divisão regional baseada, simultaneamente, numa atualidade marcada pela difusão diferencial do meio técnico-científico-informacional e nas heranças do passado” (SANTOS; SILVEIRA, 2001, p. 268). Uma tal divisão regional resulta em “quatro Brasis” diferenciados e desiguais entre si: a Região Concentrada, constituída pelo Sudeste e pelo Sul, o Brasil do Nordeste, a região Centro-Oeste e a Amazônia. As articulações internas ao território (simultaneamente, solidárias e contrastantes) estão continuamente submetidas a forças centrífugas e forças centrípetas. Entretanto, em um país como o Brasil sobressaem as ameaças de dispersão, que tendem

ao rompimento da divisão regional antes referida, isto é, à “desarticulação do território” (SANTOS; SILVEIRA, 2001, p. 300-301).

Dos “quatro Brasis” mencionados, interessa aqui a Amazônia. O que é a Amazônia hoje? E a Amazônia que integra o território brasileiro, a que corresponde? O que tem sido desenvolvimento regional na Amazônia? O que logo chama a atenção de qualquer estudiosa/o interessada/o na Amazônia são as dimensões envolvidas. Bastam três números: quando se tenta regionalizar a Amazônia a partir de seus recursos hídricos, descobre-se que a Bacia Amazônica, a maior bacia hidrográfica do mundo, abarca algo como sete milhões de quilômetros quadrados; quando se busca regionalizar a Amazônia a partir de seus recursos vegetais, descobre-se que a Floresta Amazônica, a maior floresta tropical do mundo, abrange algo como 6,7 milhões de quilômetros quadrados; quando se tenta regionalizar a Amazônia a partir de critérios político-administrativos, descobre-se que ela cobre nove países da América do Sul. Quis o destino – pelo menos, até agora – que em um deles se encontrasse mais da metade dessa ainda exuberante floresta. Já devido às suas dimensões revela-se problemática a atribuição do termo “região” à Amazônia, sobretudo, se se quiser manter fidelidade à noção de região como “subespaço do espaço nacional total” (COSTA, 2017).

O que é, então, a Amazônia hoje? Dificilmente se pode conceber a Amazônia como espaço no qual sua população vive de acordo com os seus próprios desígnios e seu meio físico está submetido a intervenções ambientalmente sustentáveis. E isto pode ser estendido a todos os nove países sobre os quais se espraiam os recursos hídricos e os recursos vegetais/florestais da Amazônia. No entanto, como o Brasil tem um quinhão maior que a soma do que cabe aos demais países, a sua (ir)responsabilidade também é maior. Não é o caso de buscar as primeiras ocupações, de rastrear as primeiras imigrações, de identificar os grupos humanos que primeiramente fizeram do bioma amazônico seu *habitat*. Mas, de qualquer maneira, se pode lembrar que antes de os portugueses alcançarem o litoral da Bahia, em 1500, já havia gente no que hoje é a Amazônia. Em geral, colonizadores portugueses e espanhóis adentraram o espaço amazônico com relativo vagar. A partir do século XIX, porém, ganharia relevância a ocupação associada à exploração econômica de algum

“recurso natural”. Apesar de as forças produtivas então empregadas terem sido muito mais limitadas do que viriam a ser ao longo do século XX, principalmente, desde os anos 1970, aos poucos a floresta já não oporia mais resistência ao processo de urbanização que se aceleraria aqui ou acolá. Nos últimos 50 anos, intensificaram-se a agricultura e a pecuária (o agronegócio) e a mineração (o novo extrativismo), em quase todos os países amazônicos, em moldes mais ou menos predatórios. Paralelamente ao avanço das forças produtivas, acabaram acentuando-se a exploração da força de trabalho e a degradação do meio físico. Portanto, a Amazônia, hoje, está ameaçada em duas frentes: na da diversidade étnico-cultural – que corresponde às agressões às populações vulneráveis, sobretudo, indígenas – e na da biodiversidade – que corresponde à destruição dos outrora ricos biomas agora cada vez mais fragilizados.

E o que é a Amazônia brasileira hoje? Em medida mais que proporcional à área que da Amazônia lhe é afeta, o Brasil é responsável pelas intervenções mais nocivas às vidas dos grupos sociais que aí têm seu *habitat* e ao seu respectivo meio físico (água, fauna, flora, solo e subsolo...). De modo que o que se tem passado, em termos globais, com a Amazônia abarcada pelos nove países é, em grau considerável, produto de interferências inconsequentes originadas por brasileiros, acobertados ou mesmo estimulados por autoridades, não apenas no interior das fronteiras de seu país. Não poderia ser diferente. Afinal, o Brasil é, dos países que integram a Bacia Amazônica, aquele no qual as forças produtivas se expandiram em ritmo mais acelerado no último meio século (KOHLHEPP, 1991). Com efeito, foi na Amazônia brasileira que a agricultura, a pecuária e a mineração capitalistas, por exemplo, na forma de grandes projetos (Jari, Grande Carajás etc.) encontraram terreno mais fértil (BECKER, 1988) – o que desautoriza inferir que “a população” da Amazônia viria adotando práticas ambientalmente insustentáveis. Afinal, uma coisa é ocupar biomas frágeis e interagir com o meio físico delicado antes da chegada dos portugueses no século XVI, bem outra é “partir com tudo para cima” de gentes e ambientes visando ganhos econômicos do século XIX em diante. No primeiro caso, quem ocupou os biomas e interagiu com o meio físico foram grupos humanos pouco numerosos, cuja capacidade de destruição era comparativamente limitada.

No segundo, apesar de todo o conhecimento que se vem acumulando sobre as fragilidades das gentes e dos ambientes, os instrumentos mobilizados para explorar economicamente a agricultura, a pecuária e a mineração se tornaram progressivamente mais sofisticados. De maneira que, bem mais grave que no caso da Bacia Amazônica que abarca os nove países, a Amazônia brasileira vem se encontrando no limite da agressão às populações vulneráveis, sobretudo, indígenas, e da destruição de biomas já bastante fragilizados, mais acentuadamente nos últimos anos (COSTA, 2017). Ou seja: o capital e o Estado têm representado gravíssimas ameaças tanto para a diversidade étnico-cultural quanto para a biodiversidade no quinhão da Amazônia que cabe ao Brasil (THEIS, 2022).

Por fim, cabe uma palavra sobre o que tem sido desenvolvimento regional na Amazônia brasileira. Se desenvolvimento regional pode ser traduzido como um processo de acumulação de riquezas que envolve a exploração de força de trabalho e de recursos naturais comuns para criar excedentes em escala regional, pode-se consentir que a Amazônia brasileira tem tido a experiência mais cruel de espoliação de suas gentes e de seus ambientes. Predomina a lógica do uso predatório da mão-de-obra abundante e sub-remunerada e da utilização destrutiva dos recursos da natureza. A “história [que] tece relações” produziu desigualdades sociais entre a Amazônia e as demais regiões brasileiras, mas, produziu-as, sobretudo, no seu interior. Num país subdesenvolvido, a Amazônia submetida ao desenvolvimento regional desigual acabaria resultando região subdesenvolvida – na qual políticas sociais e ambientais têm sido inócuas (CASTRO; ACEVEDO, 1993; KOHLHEPP, 1995). De fato, desenvolvimento regional na Amazônia brasileira tem significado, tanto de parte da “iniciativa privada” quanto de parte dos governos, a ignorância e o desprezo pelas “heranças do passado” e a submissão de suas gentes e seus ambientes à difusão desigual do meio técnico-científico-informacional. Em outros termos: a expressão “desenvolvimento regional” aplicada à Amazônia brasileira, antes de revelar o benefício social do emprego bem-remunerado e do imposto bem aplicado, aliado à proteção responsável da natureza ainda exuberante, daí resultando um incremento na qualidade de vida de sua população e um cuidado indispensável de seu meio físico, encobre estratégias de avanço predatório

das forças produtivas que tanto destroem a diversidade étnico-cultural quanto degradam a biodiversidade (THEIS, 2022).

Os capítulos que compõem esta coletânea, resultados de um PROCAD-Amazônia, oferecem contribuições importantes sobre o que tem sido desenvolvimento regional na Amazônia nos últimos anos, principalmente, a partir dos estados do Amapá e do Tocantins.

Sobre a relevância do PROCAD-Amazônia e a origem desta coletânea

Neste subcapítulo procuraremos oferecer, mui brevemente, uma compreensão do que é o PROCAD-Amazônia, de sua importância e da motivação da presente coletânea.

O que é o PROCAD? Trata-se de uma abreviação de “Programa Nacional de Cooperação Acadêmica”, iniciativa desencadeada pela e sob a responsabilidade da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior/CAPES, com a finalidade precípua de fomentar redes de cooperação acadêmica. Mais especificamente, o propósito tem sido, desde suas primeiras edições (houve editais em 2005, 2007 e 2013), apoiar a implantação de redes de cooperação entre as Instituições de Ensino Superior (IES) do país. Com efeito, o objetivo central do PROCAD tem sido “apoiar projetos conjuntos de pesquisa” com o emprego de recursos humanos e infraestrutura disponíveis em distintas IES, de forma a possibilitar a abordagem de novas frentes de pesquisa e a criação de condições favoráveis à vinculação de projetos para o incremento da formação em nível de pós-graduação. Assim, o PROCAD tem privilegiado: a consolidação de programas de pós-graduação (PPG), a interação científico-acadêmica visando constituir redes de cooperação, a criação de novos PPG, o equilíbrio inter-regional da pós-graduação brasileira, e a mobilização de docentes e estudantes de pós-graduação entre os grupos de pesquisa envolvidos nos projetos¹.

1 Ver <https://www.gov.br/capes/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/bolsas/programas-estrategicos/formacao-de-recursos-humanos-em-areas-estrategicas/programa-procad>.

E o PROCAD-Amazônia, o que é? A resposta simples é: o “Programa Nacional de Cooperação Acadêmica” voltado às unidades da federação que integram a macrorregião Norte do Brasil – além do estado do Maranhão. Entretanto, é um pouco mais que isto.

O PROCAD-Amazônia, que significa “Programa Nacional de Cooperação Acadêmica na Amazônia”, é explicitamente orientado para a região Norte e o estado do Maranhão já com a preocupação de reduzir desequilíbrios inter-regionais no país. Não obstante, seus propósitos são similares aos das edições anteriores, cuja abrangência era maior. Assim, o Edital específico para a Amazônia também visa fortalecer a “pós-graduação na Região Norte e no estado do Maranhão, com o apoio a projetos de pesquisa conjuntos que construam redes de cooperação acadêmica, possibilitando a utilização de recursos humanos e de infraestrutura disponíveis nas diferentes instituições participantes, [...] a abordagem de novos tópicos de pesquisa e a criação de condições estimulantes ao incremento da pesquisa na Amazônia brasileira, com vistas a contribuir para a elevação da qualidade dos cursos oferecidos pelas IES daquela região”². Ao referir-se, propriamente, ao objetivo, o mencionado edital informa que a iniciativa pretende “apoiar projetos conjuntos de ensino e pesquisa, em instituições distintas, que aprimorem a formação pós-graduada com vistas à melhoria das notas dos [...] PPG acadêmicos, vinculados às IES ou aos Institutos de Pesquisa dos estados da região Norte e do estado do Maranhão, que visem à diminuição das assimetrias regionais observadas no Sistema Nacional de Pós-Graduação/SNPG, conforme diretrizes do Plano Nacional de Pós-Graduação 2011-2020”³.

E que importância tem o PROCAD-Amazônia? Se o intento nas edições anteriores era fortalecer a pós-graduação brasileira, fomentando redes de cooperação acadêmica, o Edital 21/2018 é orientado para o combate às disparidades inter-regionais. Ele parte, corretamente, das já referidas assimetrias existentes entre os sistemas macrorregionais de pós-graduação – como se sabe, o Sudeste, em especial, São Paulo, tem “vantagens comparativas” que não serão compensadas senão por meio

2 Ver <https://www.gov.br/capes/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/bolsas/programas-estrategicos/desenvolvimento-regional/procad-amazonia>.

3 Idem.

de políticas voltadas à mitigação das desigualdades entre tais sistemas macrorregionais de pós-graduação. O seu significado transcendente radica, portanto, no alvo eleito, na prioridade selecionada. Poder-se-ia dizer que, mesmo para o Sudeste e para São Paulo, mas certamente para a região Norte e para o “equilíbrio” inter-regional, o Edital PROCAD-Amazônia constitui um instrumento de impacto considerável e, espere-se, duradouro. Idealmente, ele permite aos PPG ampliar sua “capacidade” de qualificar recursos humanos em nível de pós-graduação na região e incrementar suas relações com PPG já consolidados de outras regiões do país – e isso não é pouco.

E quanto ao projeto que deu origem a esta coletânea e aos três PPG que o executam? Trata-se de iniciativa que reúne docentes-pesquisadores/as de três PPG, dois sediados na Amazônia, um com sede em Santa Catarina. O projeto, propriamente, revela seus propósitos já no título: “Estratégias de desenvolvimento regional e dinâmicas territoriais do Amapá e do Tocantins nos seus 30 anos”. Submetido ao Edital PROCAD-Amazônia 2018 (Linha 1), da CAPES, na área de Planejamento Urbano e Regional, ele vem sendo levado a efeito desde o início de 2019, embora tendo a sua execução interrompida a partir de março de 2020 devido à crise sanitária da Covid-19. A atenção do estudo proposto se concentra sobre as desigualdades socioeconômicas, socioambientais e socioinstitucionais, não somente entre a Amazônia brasileira e as demais macrorregiões do país, mas também no seu interior, principalmente, desde as experiências de pesquisa acumuladas no âmbito nos PPG da UNIFAP e da UFT (ver a seguir). Houve, inicialmente, o desafio de realizar diagnósticos que pudessem captar evidências sobre as desigualdades mencionadas, para o que cabia mergulhar na revisão de estudos já existentes e formular metodologias adequadas às tarefas propostas – entre as quais não era insignificante a da coleta de dados no contexto da referida crise sanitária. Mas havia também o desafio de analisar e interpretar processos, alguns dos quais apenas parcialmente revelados por dados, que pareciam favorecer as gentes e os ambientes da Amazônia, como o crescimento econômico induzido por políticas públicas e posto em marcha pelo capital privado. Sem maiores surpresas, a análise e a interpretação de tais processos têm desvelado “externalidades”

como as já indicadas acima. O uso predatório de recursos comuns e a exploração (da força de trabalho) de mulheres e homens nas atividades econômicas que foram se estabelecendo aqui e acolá são as mais evidentes, mas não as únicas. Ao esforço de investigar e analisar a complexa realidade socioeconômica, socioambiental e socioinstitucional da Amazônia brasileira se entregaram, pois, docentes-pesquisadores/as dos PPG da Universidade Federal do Amapá (UNIFAP), sediada em Macapá, da Universidade Federal do Tocantins (UFT), sediada em Palmas, e da Universidade Regional de Blumenau (FURB), sediada em Blumenau, que integram o mencionado projeto. Animou-os/as a possibilidade de, a partir de seus respectivos PPG, realizarem intercâmbios interinstitucionais e estudos conjuntos com vistas a incrementar o conhecimento sobre a Amazônia brasileira e a oferecer contribuições tanto para a melhoria das condições de vida das populações mais fragilizadas quanto para a preservação da biodiversidade.

Os capítulos que integram a presente coletânea

Além desta introdução, que constitui o seu primeiro capítulo, a presente coletânea é composta ainda por outros doze capítulos.

O segundo capítulo tem por título “Por uma epistemologia eclética da inovação para o desenvolvimento regional na Amazônia brasileira: o caso do Amapá”, e é assinado por Daniel Chaves e Jacqueline Araújo. O propósito é examinar o papel estratégico da inovação tecnológica que tem sido levada a efeito no estado do Amapá, considerando, sobretudo, o campo epistemológico e semântico do desenvolvimento regional. A partir de premissas previamente definidas e de indicadores selecionados, busca-se projetar um panorama da estruturação de um arranjo para o desenvolvimento inovativo no Amapá à luz da preocupação com sua sustentabilidade.

O terceiro capítulo é assinado por Antonio Sérgio Filocreão e Marco Antônio Chagas e tem por título “A construção social por territórios agroextrativistas no Sul do Amapá”. Nessa região foram criados, em 1988, o Projeto de Assentamento Agroextrativista do Maracá, em 1990,

a Reserva Extrativista do Rio Cajari e, em 1997, a Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Rio Iratapuru para o uso das populações agroextrativistas locais. Antes ocupada por indígenas, a região foi palco de disputas entre os colonizadores europeus. Neste capítulo se resgatam a construção histórica do processo de resistência da população, a de suas alianças com os movimentos ambientalistas e a de suas lutas por “reservas extrativistas”.

O quarto capítulo tem por título “Dez anos do Programa de Aquisição de Alimentos no Amapá, 2009-2019: contribuições e limitações ao desenvolvimento regional” e é assinado por Geovane Tavares dos Santos. O objetivo é passar em revista a primeira década de existência do Programa de Aquisição de Alimentos no estado do Amapá, com vistas à identificação de seus aspectos positivos e negativos para o desenvolvimento regional. Os resultados mostram que, apesar da demora na adesão do Amapá ao referido programa, a sua participação foi significativa: as evidências revelam que o estado se posiciona como o segundo com maior participação nos recursos do Programa de Aquisição de Alimentos em toda a região Norte.

O quinto capítulo é assinado por Irenildo Costa da Silva e Júlio César Suzuki, tendo por título “Uso da terra e sustentabilidade na Colônia Agrícola do Matapi/Amapá”. Aí são analisados os sistemas de uso da terra e sua sustentabilidade na colônia agrícola do Matapi. A avaliação multidimensional (baseada em indicadores sociais, econômicos, ambientais, políticos e culturais) apontou que os sistemas apresentam precariedade de sustentabilidade. Apesar de dificuldades no processo de produção e de várias demandas sociais não serem atendidas, presume-se que os agricultores continuem desenvolvendo suas atividades. A expectativa é a de que os resultados da pesquisa subsidiem políticas públicas para a colônia e a região.

O sexto capítulo tem por título “O Plano de Gestão Urbana de Tartarugalzinho/Amapá, 2002-2018” e é assinado por Alan Bena Aguiar Junior e José Alberto Tostes. A pesquisa em que se baseia o capítulo em questão buscou apurar se os recursos investidos expressam a finalidade de fomentar o planejamento urbano da cidade de Tartarugalzinho. A Secretaria de Estado da Infraestrutura do Amapá implementou o Plano

Emergencial de Gestão Urbana para coordenar as ações governamentais junto às cidades amapaenses. No caso de Tartarugalzinho, os resultados indicam que o município não possui instrumentos para realizar os investimentos e que, entre os projetos previstos no plano, poucos acabaram sendo concretizados.

O sétimo capítulo é assinado por Higo Mendes de Sousa e Thiago José Arruda de Oliveira, tendo por título “A eficiência das instituições de desenvolvimento estadual: o caso da Fomento Tocantins”. Aí se busca analisar a eficiência da Agência de Fomento do Estado do Tocantins, de 2016 a 2019, período que incorporou um ciclo de Plano Plurianual, com base em dados sobre despesas e receitas de agências de fomento em atividade no país e, a partir daí, no método de análise envoltória de dados. Os resultados demonstraram que a “Fomento Tocantins” apresentou deficiências operacionais que comprometeram o alcance dos seus objetivos institucionais, revelando, ademais, que, comparativamente, ela é pouco eficiente.

O oitavo capítulo tem por título “Indicadores educacionais em Palmas/Tocantins, 1991-2020” e é assinado por Messias Aparecida de Sousa Silva e Nilton Marques de Oliveira. O objetivo é analisar indicadores de educação básica do município de Palmas de 1991 a 2020. A análise se concentra na evolução do quantitativo das unidades educacionais: matrículas, índice de investimento, índice de distorção idade/série, taxa de analfabetismo, taxa de rendimento escolar, taxa de aprovação, de reprovação, taxa de abandono no ensino fundamental – e, também, do IDEB. Os resultados podem auxiliar tanto na compreensão do sistema educacional quanto na elaboração de políticas públicas para a educação básica.

O nono capítulo é assinado por Aline Marinho Bailão Iglesias, Odete Batista Dias Almeida, Mônica Aparecida da Rocha Silva e Alex Pizzio, tendo por título “O programa ‘Pai Presente’ como política pública de incentivo ao reconhecimento de paternidade: um estudo de caso na Comarca de Palmas/Tocantins”. “Pai Presente” é uma política pública, criada em 2010 pela Corregedoria do Conselho Nacional de Justiça e voltada para a diminuição do número de crianças e adolescentes sem registro ou sem o nome do pai em seu documento de identificação. Neste capítulo se procura avaliar a implementação do programa no âmbito

das famílias do estado do Tocantins a partir de um estudo de caso na Comarca de Palmas.

O décimo capítulo tem por título “Neoextrativismo como modelo de desenvolvimento na Amazônia: o caso da indústria da carne na região Norte do Brasil” e é assinado por Charles Carminati de Lima, Leonardo Almeida Livramento e Luciano Félix Florit. Este estudo se ocupa da indústria da carne no Norte do Brasil a partir de uma concepção ampliada de neoextrativismo. Os resultados mostram que, em alguns estados da região, como Rondônia, a indústria da carne integra o processo de reprimarização da economia brasileira, ao qual se relacionam políticas concentradoras de recursos e pouco equitativas na distribuição da renda, com geração de poucos empregos diretos e má remuneração da força de trabalho.

O décimo-primeiro capítulo é assinado por Cristiane Mansur de Moraes Souza, Roberta Maria de Moura Sousa e Bruno Jandir Mello, tendo por título “A governança da água em Manaus/Amazonas”. O propósito é desenvolver um referencial teórico-conceitual ajustado às particularidades brasileiras de gestão dos recursos hídricos, aplicável a práticas locais, tendo como área de estudo o município de Manaus/Amazonas. Pressupõe-se que o caso em questão é marcado por conflitos na gestão da água não apenas em face de sua escassez, mas – se se considerar princípios de sustentabilidade e governança nas interações entre políticas públicas e interesses coletivos locais –, sobretudo, em virtude de seus padrões de qualidade.

O décimo-segundo capítulo tem por título “Cadeia Socioprodutiva Sustentável de base Territorial do Guaraná da Amazônia: a experiência da Fazenda Santa Helena” e é assinado por William de Souza Barreto, Carlos Alberto Cioce Sampaio e Patrícia Bilotta. Tendo em vista, por um lado, que os recursos naturais da Amazônia são imensuráveis, mas, por outro, que as políticas públicas de preservação indicam haver exploração desordenada (gerando externalidades negativas, tanto socioeconômicas quanto socioambientais), neste capítulo se procura analisar a importância da experiência da Fazenda Santa Helena para o desenvolvimento da região Amazônica, no território conhecido como a *terra do guaraná*.

Por fim, o décimo-terceiro capítulo é assinado por Luciana Butzke, Ivo Marcos Theis, Oklinger Mantovaneli Júnior e Hadassa Krüger Klambunde, tendo por título “A construção do campo do regional no Brasil: a experiência dos programas de pós-graduação da Região Norte”. O objetivo é avaliar a contribuição dos seis [6] Programas de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional / Demografia, com sede na região Norte, para a construção do campo do regional no Brasil, tomando o quadriênio 2017-2020 como referência temporal. Os resultados sugerem que as disciplinas, as linhas de pesquisa docente e a produção discente dos PPG da região Norte incorporam relativamente pouco o debate sobre o “regional”.

Considerações finais

Este capítulo pretendeu oferecer às/aos leitoras/es, breve e objetivamente, algumas informações contextuais em relação à presente coletânea. Tais informações foram agrupadas em três seções principais, entre as considerações iniciais e as considerações finais: inicialmente, procurou-se explorar o tema da coletânea em termos mais genéricos, apresentando às/aos leitoras/es o que aqui se compreende por desenvolvimento regional, na Amazônia brasileira, na presente conjuntura; em seguida, pareceu-nos conveniente discorrer, também em poucas linhas, sobre as principais motivações que deram origem a esta coletânea que teve a Amazônia brasileira por objeto de estudo; por fim, fazia-se necessário apresentar, mesmo que brevemente, os capítulos que fazem parte da coletânea e que, afinal, conferem-lhe sentido. Assim, nesta ordem, sucederam-se as três seções (entre as considerações iniciais e estas considerações finais) do capítulo introdutório desta coletânea.

Que sua leitura possa ser proveitosa, suscitando questões relevantes sobre a (quase sempre dura) experiência de desenvolvimento regional que vem tendo lugar na Amazônia brasileira, e desvelando alternativas de vida mais dignas para as gentes socialmente mais vulneráveis, assim como opções viáveis de preservação da rica biodiversidade desta que é a maior floresta tropical do planeta.

Referências

- BECKER, Bertha K. Carajás: gestão do território e territorialidade na Amazônia. **Espaço & Debates**: Revista de Estudos Regionais e Urbanos, 8 (25), p. 77-89, 1988.
- CASTRO, Edna M. R.; ACEVEDO, Rosa E. M. “Amazônia oriental: territorialidade e meio ambiente”. In: LAVINAS, L.; CARLEIAL, L. M. F.; NABUCO, M. R. (Org.) **Reestruturação do espaço urbano e regional no Brasil**. São Paulo: Annablume; Hucitec; ANPUR, p. 121-148, 1993.
- COSTA, Jodival M. (Org.) **Amazônia**: olhares sobre o território e a região. Rio de Janeiro: Ed. Autografia; Macapá: Ed. UNIFAP, 2017.
- KOHLHEPP, Gerd. Umweltpolitik zum Schutz tropischer Regenwälder in Brasilien: Rahmenbedingungen und umweltpolitische Aktivitäten. **KAS Auslandsinformationen**, 7. Jahrgang, p. 1-23, 1991.
- KOHLHEPP, Gerd. “Amazonien im Spannungsfeld von Umweltpolitik und Regionalentwicklung”. In: SEVILLA, R.; RIBEIRO, D. (Org.) **Brasilien**: Land der Zukunft? Bad Honnef: Horlemann, p. 27-43, 1995.
- LENCIONI, Sandra. **Região e geografia**. São Paulo: Ed. USP, 1999.
- MELLO, Thiago de. “Amazonas, pátria da água”. In: **Poemas preferidos**. 4. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, p. 203, [1987] 2009.
- OLIVEIRA, Francisco de. **Elegia para uma re(li)gião**. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.
- SANTOS, Milton. **Espaço e método** (Col. Milton Santos, 12). 5. ed. São Paulo: Ed. USP, 2008.
- SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. **O Brasil**: território e sociedade no início do século XXI. Rio de Janeiro: Record, 2001.
- THEIS, Ivo M. “Será possível continuar falando em *desenvolvimento* no século XXI?”. In: THEIS, Ivo M. (Org.) **Desenvolvimento e território**: questões teóricas, evidências empíricas. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, p. 252-275, 2008.
- THEIS, Ivo M. Do desenvolvimento desigual e combinado ao desenvolvimento geográfico desigual. **Novos Cadernos NAEA**, 12 (2), p. 241-252, 2009.
- THEIS, Ivo M. The Imperial Mode of Living in a semi-peripheral social formation: notes on the case of Brazil. **Die Erde**: Journal of the Geographical Society of Berlin, 153 (2), p. 84-96, 2022.

CAPÍTULO 1

POR UMA EPISTEMOLOGIA ECLÉTICA DA INOVAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO AMAPÁ, AMAZÔNIA BRASILEIRA

Daniel Chaves

*Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional/UNIFAP
daniel.chaves@unifap.br*

Jacqueline Araújo

*Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional/UNIFAP
jackiefreitas@gmail.com*

Introdução

A busca do desenvolvimento é, como horizonte em objetivo, um exercício que é conjugado verbalmente no futuro do presente – o ‘deve ser’, por exemplo –, mas que muitas vezes, dada a aridez e imprevisibilidades do mundo real, é realizado no futuro do pretérito – ou seja, ‘deveria ser’. A consequente jornada pela Inovação Tecnológica como forma de desenvolver uma economia local, regional ou nacional é uma razão estratégica hoje tida como praticamente incontornável nas prateleiras de alavancas operacionais das principais nações contemporâneas no almejar desse desenvolvimento, conceito tão abstrato quanto elástico no seu manuseio. Seja por certo modismo da ordem do dia, fetiche da mercadoria e consumo ou até mesmo pelo que de fato – e nos parece capaz de maior valor extrínseco – é a necessidade de incorporar técnicas e tecnologias de forma seletiva, aderente e inteligente a cada contexto produtivo, esta adoção pode e deve ter uma diversidade representativa de utilidades e finalidades (CARTIER; *et al.*, 2011). É fundamental assim compreendê-la, na medida em que estamos diante de momento decisivo de acumulação no sistema capitalista internacional (PIKETTY, 2014), em uma diversa plêiade de concepções estratégicas.

Esta relação de diversidade é potencializada, *ex ante*, pela própria variedade por sua vez também decorrente das emanções nas quais a propriedade intelectual como manifestação particular de uma ideia inovadora em um produto pode se demonstrar – e, até mesmo, nas variadas dimensões de proteção de uma criação em um mesmo produto, em meio às fusões da 4ª Revolução Industrial (SCHWAB, 2017) em curso. A proteção de uma patente, ideacionada sobre um determinado produto geograficamente relacional àquela região, implica na relação com modelos de utilidade de custo otimizado, que por sua vez podem ter programas de computador embarcados, e, por conseguinte serem vendidos de forma distintiva em apresentação de uma marca comercial, individual ou coletiva, assim seguindo em exemplos fractais. Poderíamos dizer o mesmo, sem hesitar, sobre as também abundantes variações em termos de transferência tecnológica e empreendedorismo, que decorrem hoje em modelagens verdadeiramente sofisticadas em modelos de negócios e formas contratuais inovativas por si só. É imprevisível projetarmos onde vamos aterrissar, se aceitarmos a validade heurística da hipótese de que estamos em meio a uma revolução tecnológica – ou a uma das ondas de superciclo da grande revolução industrial contemporânea (NEOFIDOW; NEOFIDOW, 2017).

Neste contexto tão imprevisível, ou em outras circunstâncias menos voláteis, a Inovação Tecnológica como meio e fim sempre foi, intrinsecamente, versátil e eclética, não devendo ser compreendida como mera contraparte de uma causalidade exogeneizante, dependente ou limitada. Os papéis dos regimes de desenvolvimento tecnológico baseados em inovação implicam, na prática, em potencializar a atitude inovadora e fazer parte de um ecossistema de inovação de forma dependente, com uma inequívoca necessidade em ter aderência ao contexto produtivo em questão. Não é de bom alvitre ter uma compreensão tergiversada ou intuitiva sobre o público e o particular; adivinhar para onde a inovação vai é sempre uma aposta de risco. Tentar defini-la individualmente – exceto se a sua condição financeira, tecnológica ou militar o tornar oportuno – é nada mais que um chute ou, na melhor das hipóteses, um pensamento positivo.

Inovar depende tanto do reconhecimento das potencialidades do externo ao interno quanto da percepção das necessidades que estão na sua região, mas que também estão fora dela. O empreendimento

do desenvolvimento via inovação (uma afirmação quase redundante, na prática) perpassa, assim, a leitura do particular que temos para ser negociado a preço e valor justo para com o diverso que fora da região habita. Esta constatação, caso válido, se torna ainda mais sensível considerando a realidade socioeconômica, o nível de maturidade institucional e os matizes culturais de um estado como o Amapá. Poderíamos falar nesses mesmos termos de todas as regionalidades ou unidades administrativas na Amazônia com tranquilidade. O desenvolvimento como conceito, apesar de universal, manifesta-se de diferentes formas e com modelos inevitavelmente diversos entre épocas e regiões.

Na Amazônia, grande região periférica e de inserção tardia no sistema capitalista nacional e internacional (PORTO; THEIS, 2015), este conjunto de significados conferidos é motivo de controvérsias constantes. Das fronteiras internas e externas aos estados-nação, passando pela identidade em autonomização, e culminando na questão da sustentabilidade econômica da região, o debate sobre o que representa a região amazônica é vasto. Aceitamos, a guisa de introdução, a chave explicativa de caráter geral que situa tais problemas, em sua heterogeneidade e gravidade, em função da baixa autonomia de interpretações locais ou nativas perante a constante perfilagem da imagem regional como predominantemente selvagem, pobre, de natureza indomável, intransponível e, no limite, exótica (PICQ, 2016). Isso implica, na prática e em regime de urgência, tanto na constituição de modelos operacionais baseados em vantagens competitivas visando à maximização de relações risco-retorno em alocação de capital quanto, por outro lado, a implicação de padrões produtivos baseados em sustentabilidade para a constituição de matrizes capazes de garantir a subsistência das populações vulneráveis, a mínima preservação dos ecossistemas de fauna e flora e a garantia básica do usufruto de recursos naturais renováveis ou não.

Assim, o que é desenvolvimento para a região, com toda a sua enorme diversidade e interdependência, historicamente construiu-se de forma exógena ou em grande medida até mesmo alienante face à autonomia de fala das Amazônias como ecossistemas humanos e naturais, conjugados e interdependentes, cuja fauna, flora, população e dinâmicas são muito particulares (LIMA; GADELHA, 2015). Já decorridas duas centenas de anos

da independência nacional, e finda a era frequentemente conhecida como imperialista, no final do século XIX, os discursos que recorrentemente abordam a região ainda impregnam a imagem da Amazônia como o ambiente do selvagem atrasado a ser resgatado, do indômito, exótico e mítico, que precisa ser urgentemente resgatado para o convívio contemporâneo civilizado. Tais superficialidades ou generalizações são, na prática atávica, impeditivas ou até mesmo inviabilizantes perante a articulação discursiva que por sua vez pode ajudar a distinguir e matizar necessidades e, com articulação, mensuração e investimento, criar mínimas condições necessárias para uma vida mais digna aos cidadãos e a perspectiva mais ativa e competitiva para os atores político-econômicos regionais (KINNVALL, 2004). Há de se considerar, no caso brasileiro, que a inserção internacional do país não ocorre de forma simétrica entre todas as regiões – dado o passo das profundas desigualdades não apenas sociais brasileiras, mas também entre as regiões (ARAÚJO; FLORES, 2107). Os estados federativos brasileiros resultam por também atuar, de maneira individual ou regionalizada, para a normatização e organização das unidades territoriais que administram: criam um aparato governamental que formaliza o conjunto macro de regras gerais e fundamentais de várias naturezas, ou seja, as instituições formais.

Para além de planos ambiciosos, algumas possibilidades devem ser reconhecidas diante do problema regional: que não é preciso abdicar da indústria como noção de lógica produtiva, tampouco dos princípios de eficiência, maximização de resultados e qualidade que são intrínsecos ao industrialismo, por um lado; e por outro, que diferentemente de contextos e ecossistemas científico-tecnológicos de excelência, a região carece no dado das suas assimetrias de um posicionamento e atuação eficientes do Estado. De forma invariável e cogente, o próprio parâmetro do que é eficiência é objeto de profunda discussão e cesura. Isso posto, apenas com tais singularidades, potencializadas pela Ciência, Tecnologia e Inovação para a Pesquisa e Desenvolvimento, se pode atingir competitividade, escala e produtividade, sem abdicar da consciência sustentável, criando as condições para o amplo usufruto e o subsequente benefício de uma coletividade a partir da valoração das suas especificidades, ou seja, da Inovação.

Desenvolvimento

O desenho e planejamento da ideia de desenvolvimento – e, por conseguinte, para a viabilidade do reflexo à luz do regional, na pauta da efetiva integração relacional entre propriedade, comprometimento e redistribuição equitativa – diz respeito diretamente à compreensão sobre a qual, com algum grau de consenso, se estabelece de forma sistemática em um contexto social, independentemente da sua situação de abertura ou de reclusão ao contexto das trocas informacionais e econômicas mais amplas que o circundam. Isso alude, de forma direta, sobre o efeito das expectativas gerais consensuadas, que conseqüentemente atribuem os pesos e coeficientes de desempenho e indicam, portanto, até que ponto deve ir o desenvolvimento das forças produtivas qual se espera. O que resta distinguir nessa linha de raciocínio é que, intrinsecamente, a sistematização de informações, elementos técnicos, quantificação de recursos, orientação de saberes e verticalização de cadeias devem estar diretamente relacionados, em moto efetivo, às desejadas transformações e complexidades a se atingir. Aqui reside um grande problema: é neste ponto nevrálgico que o arranco na direção do desenvolvimento regional, especialmente em condições assimétricas, tardias e periféricas, tem uma tarefa organizacional e política das mais complexas. Como criar consenso em tão precária esfera coletiva?

A participação do Estado e de suas instituições para alavancar o desenvolvimento tem sido apontada por vários autores – na contramão dos que defendem políticas neoliberais, com o envolvimento mínimo do Estado na economia e na organização social das nações – como um dos principais fatores para que o crescimento econômico e o desenvolvimento social ocorram e beneficiem as sociedades. Mesmo em convicções estabelecidas e propagadas como a dos benefícios do livre comércio para o progresso dos países capitalistas, isso é rapidamente desmistificado ao se caracterizar que, no percurso histórico do capitalismo, países atualmente mais ricos e desenvolvidos, durante seu processo de desenvolvimento econômico, eram os praticantes mais ardorosos de medidas comerciais intervencionistas e políticas industriais e que o Estado sempre esteve presente (CHANG, 2003).

Considerando-se o recorrentemente desastrado papel do Estado nacional como agente interventor moderno-contemporâneo na região, a consciência em tal diversidade sobre o que são as dimensões do desenvolvimento e da necessidade de respeitar tais diversidades torna-se uma reflexão oportuna; pensar o que é o até aqui chamado desenvolvimento, e tão importante quanto, quais são as perspectivas para este, é a forja de um manejo menos assimétrico, desigual e poluente dos recursos naturais e humanos da região amazônica (SERRA, 2003). Ou seja, apesar do inegável relevo da exogeneidade de projetos de desenvolvimento para a Amazônia, não se pode deixar de observar que há, na história moderno-contemporânea, uma ampla e brutal dominação metropolitana sobre uma região que foi configurada para atuar de forma periférica tanto na economia nacional quanto no sistema capitalista internacional na sua incorporação à economia mundial no decorrer dos séculos XVIII e XIX, sendo reserva estratégica de extração e, posteriormente, de povoamento. Assim, é emergente o imperativo da inovação tecnológica como a busca, em todas as áreas do conhecimento, pela melhoria da qualidade e da quantidade da produção, com vistas à retenção e aprimoramento do conhecimento técnico visando novas formas de alocação, distribuição e reutilização de recursos para melhorar as condições de vida das populações. A conciliação entre o sintético e o orgânico, entre o natural e o artificial, o exógeno e o endógeno, parece-nos, é o ponto de convergência entre todas essas correlações.

Dessa perspectiva, ainda baseada em impressões sobre este futuro do pretérito, há três possibilidades pluralistas para pautar a introdução à compreensão sobre o que, afinal, podemos fazer em termos de inovação para a região, incluindo-se aí, em respeito à diversidade, a mais ampla possibilidade de escolhas éticas e morais colocadas na mesa para voltarmos a falar em futuros, sejam utopias ou heterotopias, assim sendo “o partir da ortotopia para a heterotopia, do centro para a margem” (SANTOS, 2018).

O primeiro postulado nessa direção é o do reconhecimento da primazia da técnica sobre a ciência. Se tecnologia pudesse ser conceituada (e em geral, jamais pôde de forma absolutamente precisa, para além de aforismos como o que vem a seguir), certamente é primordial

situá-la como um conceito transhistórico (BOURDIEU, 2002) ou, simplificada, existente em diferentes tempos, contextos e inclusive reconhecida e denominada de forma igualmente diversa. Podemos fazer o mesmo exercício sobre a Inovação Tecnológica como uma questão racional transcultural. Assim, em diferentes tempos, em diferentes regiões, em diferentes culturas, toda técnica empregada de forma racional – novamente um conceito imerso em transhistoricidade – e em escala serial, que transcende seu espaço natal de criação, e visa aprimorar algum resultado em quantidade, qualidade ou valor, ou até mesmo criar algo novo baseado em uma nova perspectiva sobre a natureza, pode ser considerado tecnologia. Se essa concepção estiver de alguma forma próxima da realidade da maioria das pessoas, a técnica definitivamente antecede a ciência, restando a segunda o papel de decodificar, planejar, descrever minuciosamente, mas não necessariamente determinar o comportamento da primeira. E isto é definitivamente importante para o entendimento mais apurado possível sobre o papel social, epistemologicamente falando, do estudioso interessado no papel da Inovação para o Desenvolvimento em um horizonte social pós-massificado, de ruptura das contemporaneidades de massa pasteurizadas pela globalização.

Visando romper com qualquer predomínio estrutural do externo sobre o particular, diante da mais ampla e necessária multiplicidade de interpretações, notamos que, fértil possibilidade de estudos em relações internacionais, a Amazônia deve ser notada, no contexto da correlação entre desenvolvimento e inserção global, por não apenas alguma impossibilidade prática em enquadrar-se nos paradigmas estadocêntricos ou, no limite, ocidentalizados nas Relações Internacionais (CHATTERJEE, 2010). É necessário, em caráter de urgência, o entendimento sobre como operam as relações em acelerada interação: o transborde e absorção de unidades intraestatais e, fundamentalmente, para as questões que motivam, de dentro para fora, os intercâmbios desiguais e combinados entre as unidades de referência analítica, quaisquer que sejam. Ou seja, é necessário reiterar a voz própria e capacidade interpretativa matizada, sem generalizações ou estereótipos atribuídos de fora para dentro. No terreno dos processos históricos, não representaria exagero dizer que a Amazônia, como viventes e vivências autóctones e autodeterminados,

teve imprecisa margem de escolha para a determinação protagônica da sua história perante os concomitantes processos de conquista e colonização que aqui impactaram (BECKER, 2006). Dados os colonialismos – na diversidade, dos grandes imperialismos aos projetos de desenvolvimento nacionais – como práticas repaginadas até hoje presentes na região, o caráter exógeno (quando não estrangeiro) da normatividade conceitual e das operações teórico-metodológicas conforma o implícito/explicito leitmotiv da exploração ou da proteção, do desenvolvimento ou da preservação, da conservação ou da modernidade, da produção de conhecimento reflexivo ou imediatamente aplicado.

Se esse primeiro postulado é aderente – por assim dizer, se ele faz sentido – perante o mundo que nos cerca, isso implica não apenas no reposicionamento do profissional, seja qual for, perante as questões do agir estratégico globalizado e pós-massificado. Implicará também em um primado da autoridade do real sobre o abstrato, na imposição de uma agenda que valoriza o conhecimento técnico (e consequentemente, tecnológico) sobre o conhecimento puro, abstrato, corporativamente acadêmico, em virtude da capacidade deste estudioso interessado em ativar-se como interventor sobre a realidade dessa complexa relação entre as instrumentalidades midiáticas e a educação como processo coletivo, cujo suporte é inequivocamente, em qualquer tempo ou lugar, tecnológico. Isso se dá, posso dizer, em função da antifrivolidade dos processos educacionais coletivos: massivamente, independente da sua composição e proporção demográfica, uma sociedade se educa para produzir, para se reconhecer, para manter-se ativa perante os mundos que a cercam. A educação, por mais que seja cosmopolita, pluralista, tolerante e culta, é um processo que deve ter foco na preparação para as realidades que cercam o indivíduo e sua comunidade ao redor.

E, por fim, se devemos reconhecer a técnica e a tecnologia, bem como seu primado sobre a realidade, não restarão escolhas senão norteadas pela perpétua busca por processos inovadores que nos preparem para a apropriação de técnicas, ou tecnologias, para o emprego sobre a realidade diante dos gigadesafios contemporâneos (NAISBITT, 1983). Isso deve ser visto através do prisma de mundos mais povoados, climaticamente instáveis, ecologicamente desequilibrados, socialmente

desiguais, economicamente descompassados, paternalmente opressivos, racialmente preconceituosos, identitariamente isolacionistas, visando melhorar as condições de sobrevivência para as comunidades e a (cada vez mais tenuemente frágil) sociedade como territorialidades de convívio. Portanto, não há outra saída sustentável senão a que perpassa a agregação constante de valor à técnica, a ampliação de sua escala em compromisso com quem produz (a livre iniciativa) e quem a regula (a sociedade, por meio do Estado), o foco permanente na qualidade dos processos e produtos, bem como a orientação para o compromisso com o contexto social – a boa e velha esfera pública – que a cerca.

Não temos, nesse momento, nenhuma precisão para mensurar os tons, matizes, graus e padrões das implicações tecnológicas para a comunicação humana sob a ótica do processo revolucionário em curso. Igualmente, não há nada além de indicadores para perceber como a educação como processo de conversão dos indivíduos em cidadãos, de meras unidades em parte de um diversificado conjunto, poderá se dar na medida em que a informação ganha escala de hipermassa e a sua gestão é cada vez mais delegada a estruturas de inteligência artificial. Há ampla incerteza, e não sem razão, a respeito das implicações éticas nesse ponto, pois a compreensão de dispersões diante da homogeneidade dos padrões é problema central para a sobrevivência do diverso – e o diverso, por sua vez, não pode ser encarado como ruído em sociedades ainda marcadas a ferro pelo signo das abissais desigualdades de oportunidade, acesso, permanência, renda, mobilidade social e, não menos importante, expectativa de vida (BARBOSA; SOUZA; SOARES, 2020). A aceitação da diversidade e todos seus criticismos é árdua questão e senão um exercício ainda mais complexo que o da construção do consenso democrático liberal do século passado. Se toda a normatividade constituída em torno do valor da vontade popular como uma expressão de massa foi então intrínseca, determinante, para soerguer os escombros de/em um mundo conformado por disputas de poder econômico e normativo, agora a superação dos atavismos de tais normatividades pode ter um papel libertador diante das diferenças e comportamentos possíveis.

Tudo leva a crer, com base em experiências históricas e seus conjuntos de informação, que os processos de superação das assimetrias

de competitividade, bem como indicadores sociais fundamentais como os expostos acima, perpassa um leque heterogêneo de ações induzidas por um determinado grau de consenso intraclasse, interinstitucional e que se cristaliza em políticas – via de regra, públicas – de médio prazo para o amplo usufruto da sociedade. Esse percurso é baseado, também de modo diverso, mas inequívoco, em uma percepção dos processos educacionais e da apropriação de tecnologias como uma dialética que se relaciona diretamente com a esfera de interesse das iniciativas privadas, livres, mas que é intersecção, ou seja, deve ser construído com base em uma agenda pública e coletiva, e se possível, institucionalizada, mesmo que nesses conjuntos fragmentados.

Por outro lado, é impreterível ponderar que tal consenso e desempenho subsequente precisam ser quantificados de forma inteligente. Colocadas ao debate algumas perspectivas a respeito do debate nativo sobre desenvolvimento e inserção cosmopolita da ciência e do conhecimento, em algum momento desse processo devemos tratar contextualmente, como unidade de análise em referência o estado do Amapá, na Amazônia brasileira, visando abordar alguns dos mais importantes elementos constitutivos de mensuração – indicadores e investimentos, por exemplo – sobre os avanços em Ciência, Tecnologia e Inovação. A adoção de indicadores por parte de governos, agências nacionais e internacionais de desenvolvimento, terceiro setor, mercado, academia científica e outras entidades institucionais demonstram rotineiramente a sua centralidade no mundo contemporâneo, visando capturar um retrato de aspectos estruturais das sociedades existentes. Os indicadores proporcionam elementos e informações para a análise do desempenho do desenvolvimento de uma nação, a divulgação de dados e monitoramento de resultados, além de estimular a reflexão sobre a realidade e a formulação de políticas públicas que promovam o crescimento econômico e o desenvolvimento social. Os indicadores, por conseguinte, tornaram-se importantes ferramentas para avaliar avanços, retrocessos e/ou estagnações nos mais diversos setores sociais, em seus variados aspectos. Eles são dados estatísticos que, em um primeiro momento, servem para medir algo, mas que, também, trazem informação sobre aquilo. Têm, portanto, como atributos, medir e informar.

E, como aplicabilidade, suscitar a reflexão sobre determinado fenômeno para, em último caso, contribuir para o debate político e adoção de medidas que mitiguem problemas da sociedade.

Conclusão

Não desejamos aqui ensejar uma análise baseada em valores e indicadores como absolutamente explicativos para a interpretação da realidade científica e tecnológica da Amazônia ou de quaisquer dos seus estados. Para além da impossibilidade de tal exercício com o fôlego aqui contido, consideramos que essa tarefa exige ferramental (informação, dados, metodologia e variáveis) mais complexo do que o que apresentamos. A assertividade do processo inovativo não reside na construção autoritária, *top-down*, de apropriações do conhecimento e os decorrentes instrumentos para tal, ou na busca insaciável por explicações gerais que deem conta em colar os cacos de uma sociedade surrada pela autorregulação selvagem e violenta, mas na regulação pública como princípio pétreo do desenvolvimento como racionalidade em dispositivos para a redução de assimetrias sociais e paralelização dos processos educativos. Os contornos de urgência em função da adoção a fórceps dos mecanismos de digitalização e remotização do saber, já em curso nos últimos vinte anos, tornar-se-ão incontestável uma realidade a se realizar – ou seja, a se conceber como parte do contínuo, do macroprocesso, do todo – no mundo pós-Covid-19, incluindo-se aí debates tão amplos que vão da infraestrutura digital e do planejamento didático-pedagógico até a mais sensível discussão da ludicidade, humanidade e afetividade do conhecimento. A universalidade das boas práticas de manual deve, assim, ceder espaço para o planejamento sensível, conectivo, transversalizante (CHANG, 2020).

Caberá, assim, reconhecemos o primado da técnica, a importância da inovação e a emergência das condições extremas do tempo presente para remontar o lego-brick da sociedade e recuperar a argamassa do afeto do micro ao macro, do indivíduo para o todo. Esse parece ser o arranjo epicêntrico da inovação tecnológica, nas diferentes escalas

de distribuição e alocação de pessoas, recursos e territórios. De alguma forma analógica, ainda no passado que parece, mas não é tão distante, nesta mesma história moderno-contemporânea bicentenária, desde o industrialismo capitalista até a sustentabilidade ambientalista, todas as alternativas e heterotopias sociais foram baseadas na melhoria das condições de vida, na retenção de conhecimento técnico e na produção de riqueza (BRESSER-PEREIRA, 2006). Sem tal concepção – a do valor intrínseco e de médio prazo da Ciência, Tecnologia e Inovação e tais estratégias traçadas com foco em continuada e sustentada eficiência – não são conhecidos casos notáveis de desenvolvimento econômico e tecnológico para a inserção internacional ativa e autônoma.

Os métodos atuais para avaliar a ciência, como as predominantes pesquisas cientométricas, visam, ainda que com trôpegos resultados no desenrolar do relacionamento com o mercado do trabalho, qualificar e quantificar os impactos da ciência na sociedade humana. É baseado em uma lógica de mineração de dados, sendo que índices sociais e econômicos raramente são usados, o que representa na prática uma inversão de valores ao situar o papel efetivo da ciência para as necessidades do seu entorno regional, o que deve ser parte fundamental da construção da eficácia como objetivo estratégico. A ciência, os cientistas e tais instituições poderão, da sua parte, se beneficiar do ponto de vista científico e do aprimoramento da sua expertise ao interagir diretamente com comunidades, executores, deliberadores e produtores do desenvolvimento regional. Isso deve ser um valor inexorável para elas, pois, na prática, qualquer instituição dentro e fora do estado do Amapá, e até mesmo do Brasil, pode ser uma parte beneficiada e beneficiadora nessas empreitadas – o que é a janela aberta para o cosmopolitismo é uma porta dos fundos destrancada para o colonialismo. Tais instituições e seus profissionais podem amparar o reconhecimento das características típicas, a valorização dos ativos produtivos regionais e, não menos importante, atuar na capacitação técnica da produção, apoiando suas formas tradicionais na preservação, mas também colaborando para processos inovadores do ponto de vista tecnológico e científico. Mas tudo isto demanda recurso, tempo e energia; ou seja, investimento e foco. Assim, observar modos em construir

parcerias estratégicas, materializadas em projetos de pesquisa, contribuirá para fazer com que tais instituições sejam decisivas não só na sua expertise já instalada, mas também nos potenciais recursos a serem obtidos e nas redes técnicas que já estão tramadas. Essa relação entre recurso, conhecimento e cooperação é parte do tripé que por sua vez subsidiará esse processo de reconhecimento e certificação de valor. Em se tratando de produtores e produtoras ainda em etapa artesanal – muitos envolvidos em situação de relativa vulnerabilidade socioeconômica – isso se torna ainda mais relevante.

O Brasil, apesar dos vários estudos, diagnósticos e indicadores nacionais existentes, ainda carece de indicadores locais ou regionais, desde a sua pactuação e comprometimento das instituições até mecanismos que fortaleçam o desempenho de forma ativa e altiva. Assim sendo, ao pensar como quantificar o qualitativo e indicar dados e informações mais localizadas dos sistemas estaduais ou regionais de Ciência, Tecnologia e Inovação, podemos compreender melhor os sistemas localizados que compõem as realidades dos estados e regiões brasileiras. São informações que, além de aprofundar o conhecimento e as informações sobre o sistema estadual de Ciência, Tecnologia e Inovação, podem contribuir para a análise do setor com vistas à elaboração de políticas públicas estaduais que promovam o avanço da área alinhada com o desenvolvimento econômico e social do Amapá. Isso quer dizer dados abertos, interações neurais reticulares entre os atores e um panorama estatístico realmente funcional sobre o que é Inovação – associados a pesquisas e diagnósticos desenvolvidos para dar suporte ao que está se analisando –, hoje carentes no país, mas que são determinantes para delinear políticas públicas de desenvolvimento mais exitosas e adequadas à realidade de cada estado ou região. O esforço, em síntese, pode ter mais efeito se conduzido com constância por instituições públicas regionais, estaduais e nacionais, observando a necessidade de forma participativa e integrada, para daí monitorar e otimizar as ações de cada cadeia de valor em cada estado, visando resultados. Nesse sentido mais esmiuçado, o Amapá não foge da situação em tela.

Consideramos que as experiências contemporâneas globais de economias atualmente desenvolvidas, em sua imensa maioria, praticam

decisões baseadas nas suas necessidades objetivas, de forma aderente com a sua diversidade cultural e com foco na maximização da sua produtividade de forma sustentada e equitativamente distribuída. Com tal alvo e tais premissas estratégicas, de forma constante e inteligente, repensando seu planejamento governamental de modo que seja possível sua execução rumo ao desenvolvimento pleno do país. Essa é a linha que divide, em termos gerais, o atraso e o desenvolvimento: instrumentos, racionalidades e determinantes estratégicos, como a Inovação Tecnológica, elementos que não são monopólio de nenhuma vertente ideológica propriamente dita, mas que fazem parte, institucionalmente, de um projeto social complexo, relacional e amplo.

Referências

ARAÚJO, Victor e FLORES, Paulo. Redistribuição de renda, pobreza e desigualdade territorial no Brasil. **Rev. Sociol. Polit.**, v. 25, n. 63, p. 159-182, set. 2017.

BARBOSA, Rogério; SOUZA, Pedro H. G. Ferreira de; SOARES, Sergei. **Desigualdade de renda no Brasil de 2012 a 2019**. Dados, 2020. Disponível em: <http://dados.iesp.uerj.br/desigualdade-brasil/>. Acesso em: 22 dez. 2020.

BECKER, Bertha K. **Amazônia**: geopolítica na virada do III milênio. Rio de Janeiro: Garamond, 2006.

BOURDIEU, Pierre. Les conditions sociales de la circulation internationale des idées. **Actes de la Recherche en Sciences Sociales**, n. 145, 2002.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **O conceito histórico de desenvolvimento econômico**. Trabalho originalmente preparado para curso de desenvolvimento econômico na Fundação Getúlio Vargas. Versão de 2 de março de 2006. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/2006/06.7-conceitohistoricode desenvolvimento.pdf>. Acesso em: 10 out. 2020.

CARTIER, Eduardo; OLIVEIRA, Lilian & NUNES, Camila. Reflexões sobre o desenvolvimento regional e a produção de conhecimento. **Atos de Pesquisa em Educação**, v. 6, n. 2, p. 470-491, mai.-ago. 2011.

CHANG, Ha-Joon. **How is COVID-19 going to change our economy and society?** Aula Inaugural do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2020.

CHANG, Ha-Joon. **Patada a La escalera**. Artigo apresentado na conferência sobre “Globalisation and the Myth of Free Trade” (“Globalização e o mito do livre comércio realizado”) na New School University of New York, em 18 de abril de 2003. Disponível em: <http://www.rebellion.org/docs/6790.pdf>. Acesso em: 21 out. 2019.

- CHATTERJEE, Partha. **Empire and Nation**: selected essays. Nova York: Columbia University Press, 2010.
- KINNVALL, Catherine. Globalization and Religious Nationalism: Self, Identity, and the Search for Ontological Security. **Political Psychology**, 25 (5), p. 741-767, 2004.
- LIMA, Regina Lucia; GADELHA, Dilermando. Colonialismo: recorrências e dispersões no discurso do audiovisual amazônico. **Logos**, 42, v. 22, n. 1, 2015.
- NAISBITT, John. **Megatrends; megatendências**. São Paulo: Abril/Círculo do Livro, 1983.
- NEOFIDOW, Leo; NEOFIDOW, Simone. **The Sixth Kondratieff**. The New Long Wave of the Global Economy. Charleston, 2017.
- PICQ, Manuela. **Rethinking IR from the Amazon**. Rev. Bras. Polít. Int., 59 (2): e003, 2016.
- PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.
- PORTO, Jadson; THEIS, Ivo. Circuitos da Economia na fronteira amapaense: um híbrido de subsistemas para a sua reorganização espacial. **Labor e Engenharia**, Campinas, SP, v. 9, n. 2, 2015.
- SANTOS, Boaventura de Souza. Não disparem sobre o utopista. *In: Construindo as Epistemologias do Sul*: Antologia Essencial. Volume I: Para um pensamento alternativo de alternativas. Buenos Aires: CLACSO, 2018.
- SCHWAB, Klaus. **The Fourth Industrial Revolution**. New York: Crown Publishing Group, 2017.
- SERRA, Maurício. Development Pole Theory and the Brazilian Amazon. **Est. Econ.**, São Paulo, v. 33, n. 1, jan.-mar. 2003.

CAPÍTULO 2

A CONSTRUÇÃO SOCIAL POR TERRITÓRIOS AGROEXTRATIVISTAS NO SUL DO AMAPÁ

Antonio Sérgio Monteiro Filocreão

*Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional/UNIFAP
afilocreao@gmail.com*

Marco Antonio Chagas

*Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional/UNIFAP
marco.chagas@uol.com.br*

Introdução

Na região Sul do Amapá foram criadas três reservas para o agroextrativismo: o Projeto de Assentamento Agroextrativista do Maracá (1988); a Reserva Extrativista do Rio Cajari (1990) e a Reserva do Desenvolvimento Sustentável do Rio Iratapuru (1997), protegendo um espaço de 1.877.163 hectares de floresta para uso sustentável das populações locais. A criação dessas unidades foi resultado das lutas políticas das populações agroextrativistas organizadas em sindicatos rurais, cooperativas e associações sob a liderança do Conselho Nacional dos Seringueiros (CNS). Atualmente, o CNS passou a se chamar Conselho Nacional das Populações Extrativistas, ampliando alianças com movimentos ambientalistas nacionais e internacionais preocupados com a destruição da floresta amazônica.

O objetivo deste trabalho de pesquisa é analisar, sob o ponto de vista histórico, o processo de ocupação econômica da região Sul do Amapá, tendo como ênfase a atividade agroextrativista e a formação de uma população local que sobrevive de uma agricultura de corte e de queima, complementada com a coleta de produtos florestais como a borracha,

a castanha¹, o açaí etc. Essa população luta pelo direito de uso sustentável da floresta da região, através da criação de “Reservas Extrativistas (RESEXs)”.

Para atingir o objetivo proposto foram realizadas uma pesquisa bibliográfica nos arquivos e bibliotecas do Pará e Amapá e uma análise de relatórios técnicos e entrevistas com antigos moradores na forma de história oral, conseguindo-se, assim, construir um quadro histórico composto pelas diversas fases da região, da chegada dos europeus à criação das RESEXs.

Na história da Amazônia percebem-se três importantes fases que definiram a sua formação socioeconômica: 1^a) o período da Amazônia Colonial, quando se consolida a ocupação europeia; 2^a) a fase áurea do extrativismo da borracha, momento importante na acumulação de riquezas e geração de excedente econômico e; 3^a) o período da forte intervenção estatal para a integração da Amazônia na economia nacional, com o estímulo aos “grandes projetos”, o que desencadeia a busca de novas alternativas de desenvolvimento. Essas fases se manifestam na região Sul do estado do Amapá, tendo como pano de fundo a disputa pelos recursos do agroextrativismo.

Ocupação das terras amapaenses na Amazônia Colonial

No início da ocupação europeia, as terras do Amapá, parte de uma faixa de terra entre os rios Oiapoque e Amazonas, denominada de Guiana brasileira, foi objeto de disputa intensa entre lusos brasileiros e holandeses, ingleses, irlandeses e franceses. Apesar de propriedade espanhola, a reunificação dos reinos de Portugal e Espanha, no período de 1580 a 1640, permite aos portugueses o seu acesso e conquista (FERREIRA REIS, 1993).

A disputa foi sangrenta no Sul do Amapá. Na região do rio Maracá, Lorimer (1989) e Castro (1999) relatam várias incursões colonizadoras de holandeses, irlandeses e ingleses. Em 1612, Philip Purcell,

1 Castanha, fruto da castanheira (*Bertholletia excelsa*), também encontrada na literatura como castanha-do-pará, castanha-da-amazônia ou castanha-do-brasil. O fruto apresenta alto valor nutricional, tornando-se importante componente na dieta alimentar de comunidades amazônicas, além de ser muito utilizado pela indústria de cosméticos.

comerciante irlandês, e compatriotas montaram uma colônia para plantio e negociação com índios no rio Preto. Essa colônia prosperou durante vários anos, produzindo tabaco, tinturas de urucu e madeiras que eram exportadas para Europa. Em 1620, sua produção passou ao monopólio da Amazon Company, empresa comercial inglesa. Essa feitoria foi destruída em 1625 por Pedro Teixeira, sendo mortos Philip Purcell e vários colonos estrangeiros.

Em 1628, à foz de um pequeno afluente do rio Maracapucu (atual Maracá), foi erguida uma fortificação denominada de Forte Torrego, dessa vez sob a orientação de James Purcell, irmão de Philip, sobrevivente da luta contra os portugueses em 1625. O objetivo era implantar uma nova colônia com antigos colonos irlandeses expulsos em 1625, ingleses e holandeses com o apoio da Companhia das Índias Ocidentais Holandesas. Esse forte foi tomado e destruído por Pedro Teixeira em 1629 (PARÁ, 1916; CASTRO, 1999).

Na região do rio Cajari havia em 1623 dois assentamentos ingleses no rio que chamavam Okiari. Eles foram implantados por Roger North, que propugnou a criação da Amazon Company na Inglaterra, com o objetivo de fundar uma colônia na Amazônia, para exploração de tabaco e algodão, cultivo de cana de açúcar e construção de engenhos, iniciando suas atividades em 1620 com o deslocamento de dois navios de colonos à região. Essa colonização foi considerada ilegal pelo rei da Inglaterra, por razões diplomáticas com a Espanha, o que redundou na suspensão da licença de funcionamento da companhia, na prisão de Roger North e no confisco da carga de seus navios ao retornar em 1621 à Inglaterra. Apesar dos problemas, essa povoação inglesa persistiu durante alguns anos, graças às boas relações que manteve com os irlandeses e com as expedições e bases holandesas na região. Esses assentamentos foram destruídos por Pedro Teixeira em 1625 (LORIMER, 1989; CASTRO, 1999). Ao sair da prisão, Roger North trabalhou na formação da Companhia da Guiana, conseguindo construir um assentamento fortificado em um afluente do Okiari, que foi denominado de Forte North, Pattacue ou forte do rio Felipe, construído em 1629. Essa fortificação foi destruída em 1631 pelos portugueses, conduzidos por Jacome Raymundo de Noronha (CASTRO, 1999).

A intensa disputa pelas terras da Guiana brasileira impregnou na ocupação lusitana um caráter profundamente belicoso, militarizando a região. Inicialmente, na forma ofensiva, com a luta e expulsão de estrangeiros que se instalavam e, posteriormente, na defensiva, com a instalação de fortificações, povoações e vilas em pontos estratégicos, como o Forte do Rio Araguari, em 1687, Forte de Cumaú, em 1688, Casa Forte da Ilha de Santana, em 1729, Forte de São José de Macapá, em 1761, e a Fortaleza de São José de Macapá, entre 1764 a 1782.

A militarização da ocupação vai se manifestar em ações de extrema violência contra a população nativa, seja nas represálias e castigos imputados aos indígenas que negociavam ou se aliavam aos invasores, como estratégia de atemorização psicológica para evitarem novas alianças e relações comerciais, seja na inclusão dos indígenas aliados nas batalhas contra os invasores e no trabalho compulsório na construção de fortificações e criações de vilas.

A preocupação com as invasões e a necessidade de obter o controle da área, evitando as ações clandestinas dos franceses, leva as autoridades luso-espanholas a criarem em 1637 a Capitania do Cabo Norte, cuja área entendia-se do rio Oiapoque ao Amazonas, doada a Bento Maciel Parente. Apesar de tomar posse em 30 de maio de 1639, imaginando um largo programa de atividades produtivas e de povoamento, Bento Maciel Parente não pode se ocupar da capitania. Foi mandado governar o estado do Maranhão. Falecendo em 1641, deixou os direitos a capitania ao seu filho Bento Maciel Parente, que foi sucedido por Vital Maciel Parente, que não deixou herdeiro, revertendo a Capitania ao domínio da Coroa Portuguesa (FERREIRA REIS, 1993).

Paralelo ao movimento bélico de ocupação da Amazônia, Prado Júnior (1970) enfatiza um movimento religioso, cuja vanguarda, em particular, serão as ordens jesuítas e carmelitas. Em vez da violência, através da persuasão os missionários conseguiram o que os colonos leigos foram sempre incapazes de obter: o trabalho indígena, que será utilizado nas diversas atividades de implantação das missões, desde a construção dos prédios à produção da subsistência, a geração de excedentes exportáveis na agricultura e o extrativismo que mantinham as missões e permitiam acumulação de riquezas as ordens religiosas, dando-lhes poder

e importância financeira. Poder esse que vai ser combatido e diminuído a partir das políticas pombalinas.

Até 1700, no atual município de Mazagão, que abrange regiões dos rios Maracá e Cajari, nenhum povoado se estabeleceu, e quanto aos trabalhos dos missionários, até 1740 não fundaram nenhuma aldeia (PARÁ, 1916). É possível que a ação repressiva sobre os índios, que se aliaram aos estrangeiros, tenha provocado a fuga dos nativos para outros locais mais distantes ou para a proteção das missões estabelecidas nos rios Jari e Paru. Após a expulsão dos estrangeiros, a região do rio Jari e as circunvizinhanças ao Sul receberam por parte dos portugueses uma forte ação evangelizadora. Vários aldeamentos missionários foram criados, originando, posteriormente, vilas: Acarapi (Val de Fontes), Paru (Almeirim), Jari (Fragoso), Tuaré (Esposende) e Uramucu (Arraiolos) (FRAGOSO, 1982).

Segundo Porro (1996), na história indígena amazônica aconteceu um fenômeno demográfico e cultural de longa duração que acompanhou os primeiros duzentos anos da ocupação europeia e que irá resultar, em meados do século XVIII, numa realidade etnográfica substancialmente distinta da que havia sido observada pelos primeiros exploradores quinhentistas. Trata-se do desaparecimento das nações que viviam ao longo do rio Amazonas devido à alta mortalidade em lutas e doenças trazidas pelos brancos; fugas para o interior e a sua substituição por novos contingentes indígenas que foram sendo descidos dos afluentes para a calha amazônica pelos agentes da colonização (tropas de resgates e missionários).

Nesse despovoamento maciço e repovoamento parcial observam-se dois aspectos: o desaparecimento dos padrões adaptativos da população original, que não chegam a se reconstituir, a não ser parcialmente, quando do repovoamento induzido pelo colonizador; e a formação de um estrato neo-indígena, inserido na sociedade colonial e marcado pelo desenraizamento e pela aculturação intertribal e interétnica (PORRO, 1996).

Esse fenômeno, que começa a ser visível em meados do século XVII no baixo Amazonas e no começo do século seguinte no alto curso, não impede que a população “neo-indígena” assimile uma série de técnicas essenciais ao ecossistema fluvial:

Em torno dessas técnicas (moradia, navegação, manejo de fauna e da flora), irá se constituir a cultura do tapuio ou caboclo amazônico, da qual irá também participar, em maior ou menor grau, a população branca e mameluca da região (PORRO, 1996, p. 38).

No Sul do Amapá, o fenômeno do despovoamento foi violento. Antes da chegada dos europeus, a região era densamente povoada. Isto é comprovado pela existência de diversos sítios arqueológicos, além das inúmeras manchas de Terra Preta Arqueológica (TPA)² nas regiões com predominância de castanhais.

As políticas iluministas pombalinas na região

Entre 1750 a 1777, no reinado de D. José I, a colonização centrada no Estado fortalece-se com a ascensão de Marquês de Pombal ao poder e consequente implementação de suas políticas para a ocupação da Amazônia. O vazio demográfico existente nas extensas áreas da América Portuguesa, com pouco mais de 1.500.000 habitantes, preocupava a Coroa, devido à existência de fronteiras com territórios pertencentes à França, Holanda, Inglaterra e Espanha, que poderiam aproveitar-se da inexistência de núcleos populacionais portugueses para ampliar seus domínios nas terras lusitanas. Nesse período vai se fortalecer uma política de fomento a imigração do Reino e das Ilhas, com concessão de facilidades para fixação de colonos no Norte e Sul do Brasil, como: transporte por conta da Fazenda Real; doação de um quarto de légua em quadra; concessão gratuita de animais, alfaias e sementes. Essa política garantiu um grande surto migratório de colonos açorianos e madeirenses para o Brasil (COUTO, 2003). A Amazônia recebeu muitos casais de ilhéus, utilizados na fundação de Vila São José de Macapá, em 1752, e no povoamento da Vila Nova Mazagão, em 1771.

2 Terra Preta Arqueológica (TPA): “alterações produzidas na química e física dos solos pelos ancestrais dos índios por processos ainda mal conhecidos, favorecem a formação de uma espécie de húmus bastante estável, mesmo sob as condições climáticas da região, onde as chuvas abundantes e o calor não contribuem para o acúmulo de matéria orgânica. [...] é um forte indicador da existência de povoados permanentes, densos, hierarquizados e estáveis, a partir do quinto milênio a.C., hoje desaparecidos” (MIRANDA, 2007, p. 74-79).

Além do fomento a imigração de colonos, incentivou-se, também, a importação de escravos negros para a Amazônia, concedendo-se a liberdade aos índios, induzindo-os a miscigenação com portugueses e privilegiando-se os homens brancos que casassem com mulheres indígenas.

Na ocupação do Sul do Amapá, a política pombalina contribuiu para a formação de um centro de exploração e irradiação econômica na região, com a fundação da Vila Nova Mazagão. O processo de criação deste centro inicia no ano de 1756, quando, fugindo de doenças, o povoado de Sant'Anna, localizado em uma Ilha na Foz do rio Matapi, constituído em 1753 por índios descidos do rio Negro, foi transferido para o rio Maracapucú, e em 1769 para o rio Mutuacá. Em 1770, esse povoado foi preparado para receber as famílias vinda de Mazagão, colônia portuguesa na África, recebendo o nome de Vila Nova Mazagão (PARÁ, 1916).

Da Vila Nova Mazagão inicia-se um movimento de exploração de recursos pelos colonos portugueses em direção ao rio Jari. A região de influência do rio Cajari, anos depois, vai ser também explorada. Em 1772, foi determinado ao capitão Francisco Roberto Pimentel que explorasse o rio Cajari para instalar um povoado às suas margens com índios que escolhesse e conseguisse manter em reduções ou missões. Em 1773, a população desse povoado, que foi denominado de Sant'Anna do rio Cajary, era de 29 famílias, com 197 pessoas, na sua quase totalidade índios (PARÁ, 1916).

Na fase pombalina, os moradores de Mazagão desenvolveram nessas áreas uma agricultura comercial, cujos produtos principais eram o arroz e o algodão, entregues a Companhia Geral do Comércio do Grão Pará e Maranhão e aos donos de máquinas de beneficiamento de Belém. Com a saída da Companhia, “diminuiu a produção de arroz e as unidades familiares reforçaram atividades de policultura [feijão, café, milho e tabaco] e extrativismo” (MARIN, 1998, p. 85).

Em 1833, a Vila do Mazagão contava com uma população de 498 brancos, 325 escravos, 181 mestiços e 148 índios, na totalidade de 1.152 moradores, que nessa época vendiam “arroz, algodão, cacau silvestre das ilhas vizinhas, e outros efeitos, que vão sacar dos matos dos rios Anauarapucu, Maracá, Jari e Cajari” (BAENA, 2004, p. 239).

Em síntese, na fase colonial, a formação econômica do Sul do Amapá foi permeada pelo caráter militar da ocupação do território e pelas ações estatais de expansão demográfica, como: libertação dos índios, importação de escravos negros, colonos açorianos e madeirenses e fomento a agricultura comercial. Isso vai representar para os índios da região violência e tutela. Percebe-se no início da ocupação que as formas de relacionamento dos portugueses com os nativos foram sempre no sentido de subjugar-los aos seus interesses econômicos e militares, utilizando-se da coerção e do trabalho compulsório. Assim, vê-se o índio engajado nas expedições militares, combatendo os invasores estrangeiros e seus aliados nativos; transportando o colonizador ao conhecimento da região e de suas riquezas; construindo as vilas e fortificações; produzindo na agricultura; e coletando os produtos para o abastecimento local e comércio. Os que resistiam ou se aliaram aos invasores foram perseguidos e mortos.

A garantia de liberdade e cidadania portuguesa aos descendentes miscigenados era necessária ao aumento demográfico exigido na ocupação territorial e acontece sob a tutela da Coroa, por contrariar os interesses das elites amazônicas de então. Violência, autoritarismo e tutela de um lado, gerando medo, submissão, apatia e revolta silenciosa do outro, condicionam a formação de uma sociedade que já nasce profundamente dividida e dissimulada na região.

No Sul do Amapá manifestaram-se dois processos distintos de exploração e ocupação do espaço. Na região dos rios Jari e Iratapuru predominou a forma vinculada às aldeias missionárias transformadas em vilas, enquanto as regiões dos rios Cajari e Maracá foram atreladas aos povoamentos formados com importação de colonos. Na formação cultural do campesinato caboclo, a contribuição do índio será maior na região do rio Jari, enquanto nas regiões do Maracá e Cajari vai estar presente, também, uma forte contribuição do escravo negro.

A produção agrícola associada ao extrativismo colonial utilizando índios, negros e ilhéus gerou uma capacidade produtiva bastante diversificada para a região. A experiência e os saberes dessas etnias constituiu um importante fator de adaptação dessa sociedade as dificuldades impostas pelo ambiente, fortalecendo a sua capacidade de sobrevivência ante as crises vivenciadas pela economia regional no decurso da sua história.

O Sul do Amapá no *boom* da borracha

Na Amazônia, apesar da política pombalina ter garantido à Coroa a ocupação de suas posses, sob o ponto de vista econômico, a riqueza gerada com as drogas do sertão e a agricultura de exportação não conseguiu alcançar a importância da cana de açúcar no litoral do Nordeste, nem mesmo da nascente economia do gado no interior nordestino.

Alden (1974), Dias (1970) e Rosário (1986) vislumbram um ciclo agrícola na Amazônia, entre os chamados ciclos das drogas do sertão e da borracha, ciclo em que o cacau foi o principal produto. Inicialmente extrativo (cacau bravo) e mais tarde cultivado em fazendas, o cacau permitiu um significativo incremento econômico no período.

Sem desconsiderar a importância das drogas do sertão e do cacau, o ciclo da borracha (1840-1910) foi o período em que a ocupação econômica da região efetivou-se com grande e eufórico dinamismo, contraditoriamente sustentado no extrativismo de um só produto, financiado pelo “sistema de aviamento”³.

A expansão da borracha, “longe de limitar-se a uma ou duas áreas isoladas da Amazônia brasileira, foi inegavelmente um fenômeno de amplitude regional que se estendeu aos mais remotos distritos da bacia amazônica” (WEINSTEIN, 1993, p. 18). Sua dinâmica econômica manifestou-se na urbanização da região em dois pólos principais: Belém e Manaus.

Apesar da grande euforia que a economia gomífera propiciou, sua duração foi efêmera, pois em 1920 a borracha cultivada na Ásia, a custo de produção inferior, desbancou o lugar que o Brasil ocupava de grande e único exportador. Isso levou a Amazônia a uma profunda crise, consequência de sua dependência de um único produto de exportação, sujeita às imprevistas flutuações do mercado externo e na qual a maior parte do excedente gerado internamente é carregado para fora, sem efeito multiplicador para a região (MARTINELLO, 1988).

3 Relação econômica que se processa entre um comerciante que fornece antecipadamente as mercadorias essenciais à vida dos seringueiros e castanheiros em troca da produção. Generalizou-se na Amazônia no ciclo da borracha, formando diversas cadeias de intermediação, partindo das casas importadoras e exportadoras até o trabalhador extrativista.

A crise esfacelou o sistema de aviamento, gerando muitas falências, abandono de seringais e expulsão de trabalhadores da região, provocando inchaço, favelização e aumento dos problemas sociais nas principais capitais amazônicas, sem oferta de empregos. A gravidade da crise foi atenuada pelas alternativas de uso da força de trabalho na agricultura e em outras atividades extrativistas que se revalorizaram. A coleta da castanha foi, de fato, ao menos em certas áreas, a atividade que mais contribuiu para a sustentação da economia amazônica na crise gomífera, aproveitando a infraestrutura e o sistema de aviamento montados para a borracha em regiões também detentoras de castanhais. Isso permitiu a retenção de trabalhadores nas atividades extrativas, amenizando nessas regiões os impactos da crise (VELHO, 1981).

No Acordo de Washington, firmado entre o Brasil e os Estados Unidos, no período de 1942 e 1947, após a ocupação dos seringais asiáticos pelos japoneses, fomentou-se a economia da borracha, visando-se estimular ao máximo a produção extrativista amazônica, de forma a aumentar os excedentes exportáveis para os Estados Unidos. Isso redundou na chamada Batalha da Borracha, em que o governo deslocou cerca de cinquenta e cinco mil nordestinos para os seringais da Amazônia, sendo que “pelo menos quinze ou vinte mil deles perderam suas vidas nos seringais ou nas brenhas da floresta” (MARTINELLO, 1988, p. 344).

Esse esforço de guerra foi inócuo, pois a intervenção estatal apenas reforçou o sistema de aviamento ao financiar aviadores e seringalistas, ao assegurar a exploração dos seringais em débitos junto ao Banco de Crédito da Borracha, ao subsidiar a alocação de mão de obra. O Banco de Crédito apenas substituiu as tradicionais casas exportadoras, financiando o intermediário e adquirindo a safra, enquanto o seringueiro continuou como antes, isolado de tudo e de todos, totalmente à mercê do patrão seringalista. Portanto, não se provocou grandes mudanças nas relações de produção e no desenvolvimento das forças produtivas da economia extrativista. Finda a guerra, os seringais asiáticos voltaram a dominar o mercado e a economia amazônica retornou à situação anterior de estagnação (MARTINELLO, 1988).

Coronelismo e extrativismo no Sul do Amapá no *boom* da borracha

No alto rio Jari o processo de formação de um campesinato parece ter sido mais lento que no baixo rio Jari e áreas próximas a Vila Mazagão. Em 1877, o geógrafo francês Jules Crevaux encontra uma grande quantidade de índios “Roucoyennes” nos altos cursos dos rios Jari e Paru. No baixo rio Jari descreve o encontro de várias habitações de seringueiros com um comprador de borracha e agente de um vapor que entrava todo o primeiro dia de cada mês no rio para o transporte dos produtos. Relata que, nessa época, a vila de Gurupá era um ponto de parada para 75 vapores que singravam a Amazônia (CREVAUX, 1987).

Em 1879, ao retornar ao rio Jari vindo do rio Paru pelo Amazonas no vapor Yary, Crevaux percebe que: “O baixo rio povoava-se rapidamente. O vapor parou mais de vinte vezes para receber carregamentos de borracha e de castanha” (CREVAUX, 1987, p. 348, tradução do autor). O seu registro reflete o rápido processo de ocupação econômica da região pelo extrativismo.

Os recursos extrativos das regiões de influência dos rios Jari, Paru, Cajari e Maracá foram explorados pelas populações caboclas e indígenas oriundas dos aldeamentos missionários da circunvizinhança e da região das Ilhas de Gurupá e da Vila do Mazagão. A organização da produção dava-se numa forma específica de seringal, que Oliveira Filho (1979) denomina “seringal caboclo”, explorado por populações mestiças ou tapuias, com atividades diversificadas, da agricultura de subsistência à criação, passando por formas variadas de extração (vegetal, como a borracha, salsa, cacau, óleo de copaíba, castanha, e animal, como a manteiga de tartaruga, o pescado etc.). No início, não importavam gêneros alimentícios, pois havia uma lavoura alimentar suficiente e de acordo com a dieta do nativo.

Nesses seringais, havia uma relativa autonomia em relação ao capital mercantil, pois o seringueiro trabalhava com a família:

[...] isso dava à unidade econômica nuclear uma flexibilidade relativamente grande, permitindo que o cultivo de subsistência ou outras formas de extração fossem realizadas pela mulher e/ou filhos

concomitantemente ao preparo da seringa pelo chefe da família (OLIVEIRA FILHO, 1979, p. 125).

Apesar do grande potencial extrativista existente na região, a preocupação com a posse legal da terra não era levada em grande consideração no início do boom da borracha. Lins observa que:

[...] é oportuno que se refira que não havia mentalidade de legalização de terras naquela época. O título de ‘posse’ era tido pelo próprio dono como uma coisa precária, a maioria deles como um mero reconhecimento do ‘Intendente municipal’ (LINS, 2001, p. 37).

Essas condições permitirão que uma única pessoa, o coronel José Júlio de Andrade, se apropriasse das terras de toda a região de influência do rio Jari, a partir de 1899, utilizando-se tanto da influência política na intendência de Almeirim e como senador pelo Pará, quanto de manobras cartoriais (LINS, 2001; PINTO, 1986). “Com isso, torna-se um seringalista muito rico que pode, no ‘boom da borracha’, juntar capital suficiente para adquirir um navio, expandir seu posto comercial e estabelecer a sua própria casa aviadora, dominando de forma tirânica quase todo o comércio de borracha no município de Almeirim (WEINSTEIN, 1993). José Júlio explorou a área que abrange a atual RDS do Iratapuru, demarcando as suas terras em 1924 e instalando uma filial (barracão para aviamento e compra de produtos) em São João do Iratapuru, que dava suporte a coleta de castanha e borracha nessa região (LINS, 2001).

A exploração comercial da castanha e seringa na região do rio Cajari no seu início era livre, porém o coronel José Júlio “comprou” as terras do rio Cajari para evitar as constantes fugas de trabalhadores do rio Jari para lá. Instalou duas filiais na região do Cajari, uma em Santana e a outra em Água Branca. O controle desse rio ficou com seu sócio, Capitão Crispin de Almeida. Nessa época, a filial de Água Branca era gerenciada por José Miranda, genro do Capitão Crispin, e trabalhava só com o extrativismo (LINS, 2001).

José Júlio, através da violência e do tráfico de influência, tornou-se “talvez o maior latifundiário do mundo. Suas terras no estado do Pará,

nos municípios de Almeirim, Porto de Moz e Território Federal do Amapá, beiravam três milhões de hectares” (LINS, 2001, p. 37). Isso permitiu a José Júlio controlar toda região do Jari ao Cajari, excluindo do direito de posse os trabalhadores que já habitavam a região, que passaram a ser trabalhadores compulsórios para o seu projeto de acumulação privada das riquezas geradas no extrativismo vegetal da castanha, borracha, copaíba, maçaranduba, andiroba, timbó, casca preciosa e salsa, além da extração de ouro.

Segundo Pinto (1986, p. 16), “José Júlio tinha direitos de vida e de morte em todo o vale, exercendo-o soberanamente devido ao apoio de autoridades em Belém”. Esse tipo de relação do latifundiário com os extrativistas gerou, em 1828, uma revolta de trabalhadores. Foram 787 pessoas que se rebelaram contra a escravidão no Vale do Jari e, liderados por José Cesário de Medeiros, apossaram-se do vapor Cidade de Almeirim e fugiram para Belém, onde denunciaram as autoridades e imprensa local os desmandos vividos. O jornal *O Estado de Pará*, do dia 6 ao dia 13 de junho de 1928 fez cobertura completa desse fato que comoveu Belém, ao tomar conhecimento da escravidão, maltrato, assassinato e usurpação de terras que aconteciam nas propriedades do coronel e senador José Júlio de Andrade (CARVALHO, 2004).

Em 1930, José Júlio sofrerá as perseguições do interventor federal no Pará, coronel Magalhães Barata, iniciando com a cobrança de impostos da exportação da castanha e borracha no município de Almeirim, dos anos 1922 a 1930. Nesse ano, o coronel José Júlio viaja para Europa com a sua esposa a tratamento de saúde, onde ficou auto-exilado (ROCQUE, 1999). Em 1948 vê-se obrigado a vender suas propriedades a um grupo de empresários portugueses que se associam ao seu ex-sócio Crispim de Almeida na exploração extrativista da região.

No período em que o coronel José Júlio e o seu sócio, capitão Crispim de Almeida, controlavam o Vale do Jari, os rios Cajari e Maracá encontravam-se sob o domínio de um cidadão nordestino conhecido como coronel Vicente Freire, que “explorava castanha, borracha e outros produtos nativos, e era rico também. Mas adoeceu de beribéri e voltou ao Rio Grande do Norte, vendendo seus negócios do Rio Maracá” (LINS, 2001, p. 48). Isso se refere à década de 1920.

O Sul do Amapá na integração nacional da Amazônia

O extrativismo da borracha, apesar de promover um grande dinamismo econômico na Amazônia, tendo alcançado o segundo lugar na exportação brasileira – atingindo 25,7% do total exportado entre 1898 e 1900, perdendo apenas para o café, o qual representou 52,7% (DAOU, 2000) –, não conseguiu desempenhar o papel catalisador que a riqueza gerada pelo café promoveu na industrialização paulista. Um dos motivos para isso credita-se ao sistema de aviamento que, ao fracionar o excedente econômico entre os diversos intermediários da cadeia, garantiu a maior fatia as empresas exportadoras/importadoras estrangeiras, enquanto que,

[..] as aplicações da riqueza que foi carreada para a região não ultrapassaram os umbrais do consumo conspícuo, exemplificado por espetáculos teatrais e companhias de luxo estrangeiras que se exibiam, com toda a pompa, em Manaus e Belém (MARTINELLO, 1988, p. 26).

A partir da Revolução de 1930 tem início um processo de integração do mercado nacional, do ponto de vista da circulação de mercadorias, ainda que a integração produtiva só se complete já estando avançada a década de 1970 (OLIVEIRA, 1995). A partir do pós-guerra, o Estado passa a ter um papel fundamental na implementação de políticas de desenvolvimento econômico por meio do planejamento governamental. Na Amazônia, apesar das tentativas de planejamento econômico terem iniciado, para a recuperação da economia da borracha, em 1912 (Plano de Defesa da Borracha) e 1945 (Batalha da Borracha), ou na defesa de uma política de desenvolvimento mais ampla de longo prazo, por intermédio da criação do Plano de Valorização Econômica da Amazônia e da Superintendência do Plano para Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), poucos resultados positivos foram alcançados (MAHAR, 1978). Um aspecto importante desses esforços iniciais foi à criação dos Territórios Federais (Amapá, Rio Branco, Guaporé e Ponta Porá) em 1943, como áreas de interesse estratégico para o Governo Federal.

Com os governos militares, a Amazônia passará por novas e grandes transformações:

Nos anos de 1964-78 a economia amazônica ingressou na etapa da grande empresa privada nacional e estrangeira. Ao lado das práticas tradicionais de extrativismo mineral, vegetal e animal por um lado, e da ampla e esgarçada economia de subsistência, do tipo campônês, por outro, surgiu e expandiu-se a grande e média empresa privada (IANNI, 1986, p. 74).

Essas empresas surgem beneficiadas por fortes subsídios estatais, como incentivos fiscais, isenção de impostos e créditos facilitados, garantidos pela Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia e pelo Banco da Amazônia, criados em 1966, e pela Superintendência da Zona Franca de Manaus, criada em 1967. Isso lhes permite desenvolver, em grande e rápida escala, atividades produtivas geralmente destruidoras das condições naturais de existência da economia extrativista tradicional, como a devastação da floresta para o plantio de pastagens, reflorestamento e extração de madeira e a poluição dos rios com a mineração. Organizam-se na forma de grandes empreendimentos agroindustriais, florestais e minerais, conhecidos como “grandes projetos”.

Nessa nova etapa de ocupação do meio rural amazônico diversificam-se e tornam-se complexas as formas de organização da produção em um processo no qual a especulação imobiliária tende a ser uma faceta dominante como estratégia para conseguir incentivos estatais e/ou o controle do potencial mineral do subsolo. Essa diversidade e complexidade nas formas de organizar a produção e usufruir os recursos naturais levam a Amazônia a se tornar palco dos mais diversos conflitos, que geralmente são resolvidos favoravelmente aos segmentos sociais mais poderosos.

Observa-se assim a produção rural organizando-se na forma dos “grandes projetos”, que são categorizados como associações de capitais nacionais e estrangeiros, subsidiados pelos incentivos estatais, ocupando grandes extensões de áreas, como o Projeto Jari, Codeara, Georg Pacific, os fazendeiros individuais – esses que, com financiamento bancário

ou não, estabelecem um processo de pecuarização da região – e uma diversidade de produtores familiares (posseiros, meeiros, proprietários e rendeiros), que, grandes numericamente e com uma extensão de área proporcionalmente muito pequena, são empurrados cada vez mais para o interior e para as áreas mais pobres da Amazônia pelos grandes projetos, fazendeiros e frações especulativas do capital.

Entre os produtores familiares não se observa uma tendência exclusiva à produção agrícola. O extrativismo continua um forte componente na subsistência, principalmente entre aqueles de origem amazônica. Logo, a luta pela terra também passa a ser uma luta para manter as possibilidades de utilização dos recursos da floresta e dos rios, à medida que os grandes projetos vão destruindo as condições naturais que permitem as atividades de coleta, caça e pesca.

Com a generalização dos grandes projetos, emergem na região as forças que reagem aos seus efeitos devastadores sobre a natureza, a partir das populações agroextrativistas que se aliam aos movimentos ecológicos nacionais e internacionais, lutando segundo seus diferentes interesses pela preservação da floresta amazônica. As pressões dos movimentos ambientalistas, preocupados com o futuro da humanidade, e de frações do capital interessados no uso da biodiversidade, levam o modelo de desenvolvimento via grandes projetos à crise pela suspensão da antiga política de incentivos fiscais do governo federal para a Amazônia. A demanda de alternativas de desenvolvimento que mantenha a “floresta em pé” torna-se pauta amazônica, impulsionada pelo assassinato do líder seringueiro Chico Mendes, em 1988.

Da busca de novas alternativas, surgem no final da década de 80 as propostas de implantação das Reservas Extrativistas na Amazônia, objetivando:

A regularização fundiária de áreas historicamente ocupadas por grupos sociais que utilizam produtos florestais para subsistência e comercialização, de forma compatível com as características de ecossistemas amazônicos e de acordo com os padrões tradicionais de uso (ALLEGRETTI, 1988, p. 3).

Na década de 90, no cenário complexo e conflituoso de integração econômica da Amazônia, o “temor pela perda do controle do território frente à pressão internacional, à autonomia dos estados e à demanda organizada da sociedade civil exigiu do Estado brasileiro uma resposta” (BECKER, 1999, p. 34). Essa resposta vem através do Programa Avança Brasil:

Visando o investimento de infraestrutura pelo Plano Eixos Nacionais de Transporte e Desenvolvimento, para incentivar a produção nacional e integrar nacional e internacionalmente o Brasil, mediante rodovias, hidrovias e ferrovias, a fim de criar condições de atração para a indústria, agropecuária e comércio (PORTO, 2003, p. 79).

E isso acontece em um cenário de globalização econômica e enfraquecimento do poder estatal devido às reformas neoliberais, com o país sufocado pelo endividamento público. A partir do Avança Brasil, a Amazônia entra no século XXI com uma nova função: contribuir com a redução do custo Brasil, fornecendo novas alternativas para o escoamento e produção exportável de produtos agrícolas (soja) e minerais, através da redução dos custos de transporte, tendo em vista a sua localização privilegiada para a saída aos principais mercados internacionais via Eixos Nacionais de Transporte e Desenvolvimento.

Nessa fase, o Amapá em 1943 é transformado em um Território Federal com três municípios: Macapá, Amapá e Mazagão, com governo nomeado pelo presidente da República, geralmente militares oriundos de outras regiões, que impuseram ao espaço amapaense muito pouco além da presença autoritária do Governo Federal, enquanto os grandes grupos econômicos apossavam-se das riquezas extrativas minerais e vegetais, como: o manganês da Serra do Navio; o ouro de Calçoene; a cromita do Vila Nova; o caulim do Jari; a madeira de Macapá e Mazagão; e a ocupação do cerrado para a produção de cavaco para celulose.

Em 1988, o Amapá é transformado em estado federativo, com 16 municípios, passando a eleger, pela via democrática, seus governadores. Na época, o principal desafio era propor e implementar ações para o desenvolvimento num quadro de esgotamento das reservas do principal produto exportável: o manganês. Nesse cenário, cria-se a Área de Livre

Comércio de Macapá e Santana, em 1991, que logo se mostra como uma ação inócua para dinamizar a economia regional, já que o país vive uma fase de abertura comercial. De 1995 a 2002 estabelece-se um programa estadual de governo com estímulo à diversificação das atividades econômicas e cuidados com a floresta, seguindo princípios da Agenda 21: o Programa de Desenvolvimento Sustentável (PDSA). A partir desse programa, o governo estadual articula-se com o governo federal na busca de integração do Amapá aos mercados das Guianas e Caribe, na busca de uma regionalização de desenvolvimento.

No Sul do Amapá, em 1943, cria-se o município de Mazagão com limites entre os Rios Vila Nova e Jari, incorporando uma extensa área rica em recursos extrativistas vegetais. Posteriormente, para facilitar a administração desse extenso território, foram criados mais dois municípios: Laranjal do Jari, em 1987, e Vitória do Jari, em 1994 (RABELO, 2004; 2005).

O agroextrativismo e as empresas estrangeiras no Sul do Amapá

Em 1948, quando a exploração da região do Vale do Jari passa ao controle de uma empresa extrativista de portugueses, verificam-se algumas mudanças nas relações de trabalho e na utilização dos recursos naturais, pois:

Na fase José Júlio as áreas eram mantidas na maior privacidade, até para pescar era preciso uma autorização e o pescado destinava-se exclusivamente à alimentação local, não podendo ser negociado para fora da área. Os portugueses liberaram a área em todos os sentidos, tanto econômica como politicamente (LINS, 2001, p. 105).

Tudo indica que a liberação para o plantio de produtos agrícolas tenha acontecido, primeiramente, nas regiões detentoras de poucos seringais, como o alto Cajari e alto Jari. Isso permitiu na região uma incipiente produção agrícola. Em algumas vilas, como Santo Antônio da Cachoeira, era feita pela própria filial, produzindo o milho necessário

para a alimentação dos burros de todas as outras filiais, além de feijão, tabaco e frutas. Água Branca do Cajari, que possui solos férteis e poucos seringais, produzia “até trinta toneladas de farinha de mandioca por mês, que eram compradas pela Companhia. Além da farinha, Água Branca fornecia feijão, milho, tabaco e grande quantidade de frutas, principalmente laranja” (LINS, 2001, p. 111).

A liberação para outras atividades não extrativistas, certamente permitiu um rebaixamento do valor da força de trabalho, manifestada na redução da quantidade de mercadorias aviadas, favorecendo a reconstituição do modelo de unidades familiares agroextrativistas, típicas do início do ciclo da borracha, porém, submissas à empresa pelo monopólio da comercialização.

Com os empresários portugueses verifica-se maior racionalização e diversificação nas atividades. O empreendimento passa a ser gerenciado por três empresas: a Jari Indústria e Comércio, responsável pela comercialização da maioria dos produtos nativos; a Companhia Industrial do Amapá, com a finalidade de industrializar a castanha-do-brasil e; a Companhia de Navegação Jari S/A, composta pelas embarcações, em número de quatorze, entre navios e empurradores, com a finalidade de suprir o fluxo de produtos nativos entre as filiais e sedes, como Arumanduba e Jarilândia, e destas com Belém do Pará (LINS, 2001).

Foram feitos vários investimentos com objetivo de aumentar a lucratividade das empresas, como: a instalação de sistemas de radiofonia entre as filiais, as matrizes e Belém; conversão dos navios a vapor para óleo diesel; instalação de serraria em Jarilândia; aumento nos estoques de mercadorias das filiais; criação de uma fábrica de aguardente; e aumento no número de funcionários que passaram a trabalhar no sistema de rodízio a cada dois anos entre as filiais. Os empregados têm seus direitos trabalhistas garantidos, como salário e carteira assinada (embora sempre recebessem o salário em mercadorias) e são liberados para criar pequenos animais e fazer roças. As filiais, locais dos aviamentos e o recebimento dos produtos, passaram a ser administradas por gerentes, que chegaram a ter participação nos lucros (LINS, 2001).

Com os investimentos, superou-se em quase todas as atividades produtivas o que era conseguido na fase anterior, explorando madeira,

castanha, borracha, balata e tudo que fosse possível negociar em Belém ou em outros mercados, como frutas, peles silvestres, peixes, caças, grãos etc., utilizando-se tanto do assalariamento como do avião. Essa fase do extrativismo empresarial prolongou-se de 1948 a 1967, quando o controle da região foi vendido ao grande capital internacional, representado pelo bilionário estadunidense Daniel Ludwig, que implanta ambicioso projeto agroindustrial que ficou conhecido como “Projeto Jari”.

Enquanto existem muitos estudos sobre a ocupação da região dos rios Jari e Cajari, em função do Projeto Jari, a região do rio Maracá, circunvizinha de Mazagão, pouco foi estudada, e raros registros existem sobre sua apropriação fundiária por empresas estrangeiras. No fim dos anos de 1930, as terras, os rios e os castanhais foram vendidos para uma empresa privada de capital japonês, a Agroindustrial do Amapá, que monopolizou a comercialização da produção extrativista (SILLS, 1991). Essa empresa tinha autorizações para pesquisa de ouro, por intermédio de decreto presidencial, em quase todo o leito do rio Maracá, em nome de brasileiros, desde 1939.

A empresa passou por uma nova negociação que modificou a sua atuação na região: “No início dos anos setenta, a Agroindustrial foi vendido [sic] para um grupo mais interessado em especulação de terra e extrativismo mineral de que produtos florestais” (SILLS, 1991, p. 5). Os novos proprietários eram norte-americanos e tiveram a posse das terras questionada pelo Grupo Executivo para a Região do Baixo Amazonas (GEBAM), criado em 1980 com a missão de propor medidas para a solução de problemas fundiários da região:

[...] Neste caso [Agroindustrial do Amapá S.A.] foi questionado o domínio de terras tituladas irregularmente e em mãos de empresários estrangeiros. Estes se apoderaram da área tão somente para o propósito de especulação. Não realizaram quaisquer benfeitorias, limitando-se ao arrendamento de suas terras aos extratores de castanha (ALMEIDA, 1984, p. 62).

Nas entrevistas com antigos moradores⁴ do rio Maracá foi possível reconstruir alguns aspectos da relação entre a empresa e arrendatários na dominação local e na ocupação econômica mais recente dessa região. Na década de 1970, os empresários japoneses instalaram em Central do Maracá uma estufa para secagem da castanha, mas que não deu certo. Essas instalações encontram-se atualmente abandonadas. Na região, trabalhava-se no inverno colhendo castanha, após a castanha plantava-se as roças familiares e no verão colhia-se a borracha. Os extrativistas tinham a responsabilidade de fazer a limpeza dos varadouros e castanhais, com queima do excesso de folhas embaixo das árvores, de modo a proporcionar melhorias na produção. Além dos moradores locais, para as atividades extrativistas vinham trabalhadores das vilas de Mazagão e povoados próximos, como também de Boa Vista, no interior do Pará, chegando a se trazer duzentos homens para trabalhar na coleta da castanha. Nas atividades da castanha, os trabalhadores eram divididos em dois grupos: os que faziam as atividades de coletas; e os que desciam com a castanha através do rio, que é cheio de cachoeiras. Todos recebiam por barrica coletada ou transportada. O transporte era feito em batelões com capacidade de carga de 25 barricas, quando tinha que atravessar cachoeiras, e com carga de 50 barricas nos casos em que não precisava descer e subir cachoeiras.

Por indicação do GEBAM, o presidente da república João Figueiredo, por meio dos Decretos nº 86.235 e nº 86.236, de 29 de julho de 1981, fixa essa região como área prioritária para reforma agrária e declara de interesse social para fins de desapropriação uma área de aproximadamente 580.000 hectares situada nos municípios de Mazagão e Macapá, no Território Federal do Amapá. Essa área incluiu quarenta e cinco imóveis rurais que figuravam como incorporados ao patrimônio social da empresa Agroindustrial do Amapá S.A. O INCRA ficou responsável pela desapropriação e destinos dessas terras.

As terras desapropriadas ficaram sem destinação até 1988. Nesse período, alguns dos comerciantes que atuavam na região, com o dinheiro

4 Tomé de Souza Belo, sindicalista no Mazagão e João Florindo de Tavares, morador antigo do rio Maracá. Entrevista concedida a Antonio Sergio Filocreão, no Carvão (AP), em maio de 2006.

acumulado no comércio extrativista, expandem seus negócios nessas áreas pela pecuária, com a criação de búfalos e bovinos, o que ocasionou conflitos com os produtores agroextrativistas, devido à destruição de roças pelos animais.

Como se pode observar, a exploração do agroextrativismo no Sul do Amapá por empresas estrangeiras teve formas bem diferenciadas. Enquanto na região do Jari e Cajari implementou-se uma organização produtiva, na região do Maracá a forma de utilização dos recursos foi mais especulativa e com interesse principal nas riquezas minerais.

O agroextrativismo sob o controle de um grande projeto

O processo de apropriação direta dos recursos naturais da Amazônia pelo grande capital, acelerado na década de 60, manifesta-se claramente na região do Jari a partir da compra do controle da região pelo bilionário estadunidense Daniel Ludwig.

Os antigos proprietários venderam o controle acionário de três companhias: a Jari Indústria e Comércio, a Companhia Industrial do Amapá (CIA) e a Navegação Jari S/A, esta última ainda em fase de organização. O preço total da venda foi de 4.703.333 dólares (PINTO, 1986, p. 11).

Este processo trouxe profundas modificações na economia e no modo de vida da região, ao transformar, subitamente, a economia local sustentada pelo extrativismo vegetal, organizada por uma empresa de caráter incisivamente comercial, que mesclava relações de assalariamento com relações de aviamento, subsistindo com uma baixa composição orgânica de capital, para um grande enclave econômico, usuário dos mais recentes avanços tecnológicos.

No processo de criação da riqueza, também se estabelecem as condições que contribuem para o desequilíbrio ecológico, que não existia na economia extrativista anterior, pois:

Do ponto de vista físico, a região encontrava-se, a bem dizer, intacta. A população vivia do extrativismo, sem nenhuma tradição agropecuária que os levasse a efetuar derrubadas significantes, a não ser pequenas áreas de plantio de mandioca para fabricar farinha (LINS, 2001, p. 149).

Em substituição à economia extrativista existente, o Projeto Jari pretendeu desenvolver um mega empreendimento produtivo, que previa a derrubada de mais de 200 mil hectares para o reflorestamento com espécies exóticas, visando a fabricação de celulose; o desenvolvimento de uma pecuária com rebanho de 100 mil cabeças bovinas e 40 mil bubalinas; o plantio de 20 mil hectares de arroz, 80 mil hectares de dendê e banana, além da exploração dos minérios existentes na região. O projeto trouxe montada do Japão uma fábrica de celulose ao custo de 269 milhões de dólares e, para atender as demandas energéticas desta fábrica, pretendia instalar uma hidrelétrica no Rio Jari, além de outros investimentos de grande vulto.

Ressalte-se que todos os empreendimentos foram executados com alguma forma de incentivo estatal, como isenção de impostos, incentivos fiscais, financiamentos a taxas de juros abaixo do mercado, seguindo a trilha dos benefícios dados aos outros grandes projetos instalados na Amazônia. Além disso, apossou-se de uma área de seis milhões de hectares por grilagem (SAUTCHUCK; CARVALHO; GUSMÃO, 1979).

Quanto ao agroextrativismo, no início da fase Ludwig, o Projeto Jari tentou continuar com a atividade de exploração de castanha na região, tendo em vista que no patrimônio comprado havia um projeto financiado em 1966, com incentivos fiscais pela SPVEA, para instalar uma fábrica de beneficiamento de castanha em Jarilandia e que precisava ser dado continuidade. Os insucessos no comércio da castanha levaram o Projeto Jari a desistir desse negócio, arrendando os castanhais para uma empresa denominada Amapá Importação e Exportação Ltda. (AMPEX), em 1970. A atuação da AMPEX foi também desastrosa, com práticas de não cumprimento de acordos, não pagamento da produção dos extrativistas, denúncias de escravização de posseiros e outras irregularidades administrativas, o que trouxe problemas de relacionamento do Projeto Jari com o governo do Território Federal do Amapá,

que mandou apurar as denúncias envolvendo os posseiros da região (PINTO, 1986; RAIOL, 1992).

Em 1975, a Jari deixou definitivamente de arrendar suas filiais para a extração de castanha e outros produtos extrativos, após os sete anos de experiências desastrosas, fechando quase todas as filiais, mantendo apenas a segurança para evitar a ocupação dos prédios.

Findo o monopólio, a comercialização da produção agroextrativista fica nas mãos dos pequenos regatões e comerciantes que dispõem das mercadorias de aviamento. Estes comerciantes mantêm uma situação de exploração em níveis mais elevados que os da antiga empresa extrativista, obrigando os produtores a recorrerem cada vez mais à agricultura. Quanto aos castanhais, a utilização passa a ser autorizada aos extrativistas locais, através de documentos autorizativos expedidos pelo responsável pela segurança e vigilância das áreas do Projeto Jari.

Em 1977, a Jari voltou a comprar castanha, por meio da empresa subsidiária Serviços Agrários e Silviculturais Ltda. (SASI), para evitar que seus funcionários deixassem o serviço para se envolver com a coleta de castanha, o que acontecia com frequência. A região já estava liberada para o livre comércio daquele produto, porém, a empresa permaneceu nessa atividade até 1995 “apenas para incentivar o comércio, dando o exemplo de fazer os pagamentos à vista e não na base da troca, como era feito este comércio no passado” (LINS, 1997, p. 118).

Em 1981, o Projeto Jari, em crise, passa às mãos de um grupo de “empresários nacionais”, liderados pelo Grupo CAEMI, proprietário da ICOMI, que são financiados pelo governo federal para a compra e recuperação desse mega empreendimento. A nova gestão, a cada ano faz redução nos seus quadros de funcionários, aumentando nos beiradões⁵ o número dos desempregados e subempregados, agravando a situação social da região.

Na gestão dos “grupos nacionais”, liderados pelo Grupo CAEMI, além do aumento do desemprego, verifica-se uma proliferação dos conflitos com os posseiros pelo usufruto da terra, florestas e rios da região, com violência física e destruição de moradias de posseiros.

5 Denominação dada às favelas construídas sobre palafitas na periferia do Projeto Jari, às margens do rio Jari, no Amapá.

Em 2000, o controle acionário do Projeto Jari passou à propriedade do Grupo Orsa, que ofereceu a melhor proposta diante do endividamento do Projeto Jari: quatrocentos e quinze milhões de dólares. Os novos proprietários do Projeto, Fundação Orsa, promoveram ações positivas para manter uma relação mais próxima das populações locais, implementando projetos de assistência social e de certificação ambiental do empreendimento para garantir uma melhor colocação dos seus produtos no mercado.

O agroextrativismo em áreas protegidas no Sul do Amapá

O controle da região do Jari e Cajari, tanto no período de Ludwig, quanto no período de empresários nacionais, caracterizou-se pela violência da segurança armada do Projeto contra os posseiros existentes, para evitar a construção ou melhoria das suas moradias, tentando salvarguardar o direito de posse das terras ao latifúndio.

A situação dos posseiros tornou-se extremamente difícil e conflituosa. Além da repressão, o processo de expropriação desenvolvido pelos novos compradores da produção agroextrativista tornou-se insuportável. Através do superfaturamento das poucas mercadorias oferecidas e o subfaturamento da produção comprada, os produtores ficavam totalmente amarrados aos novos patrões por uma dívida que se tornava impagável. Isso garantia aos patrões uma rápida capitalização por conta de uma vida extremamente difícil para os agroextrativistas.

Esses fatores contribuíram para emergência de diversos e violentos conflitos que forçaram a população local a se organizar. São criados o Sindicato dos Trabalhadores Rurais do Amapá (SINTRA), além de associações e cooperativas para lutar pelos seus direitos a terra e a melhorias aos preços dos seus produtos.

No clima político da criação do Conselho Nacional dos Seringueiros (CNS) em 1985, por ocasião do I Encontro Nacional dos Seringueiros, realizado em Brasília, o SINTRA encampa no Amapá a luta pelos direitos dos trabalhadores extrativistas do Sul do Amapá, tendo como principal aliado a Cooperativa Mista Agroextrativista Vegetal

dos Agricultores de Laranjal do Jari (COMAJA), criada em 1985 no município de Laranjal do Jari.

Na luta pelos interesses agroextrativistas, o SINTRA vai exercer uma pressão sobre o MIRAD/INCRA no Amapá para a regularização fundiária das terras ocupadas pelos trabalhadores extrativistas no Sul do Amapá e fazer cumprir a proposta de Reserva Extrativista, incorporada no Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA) em 30 de julho de 1987, pela Portaria nº 627, que criou a modalidade de Projeto de Assentamento Agroextrativista (PAA).

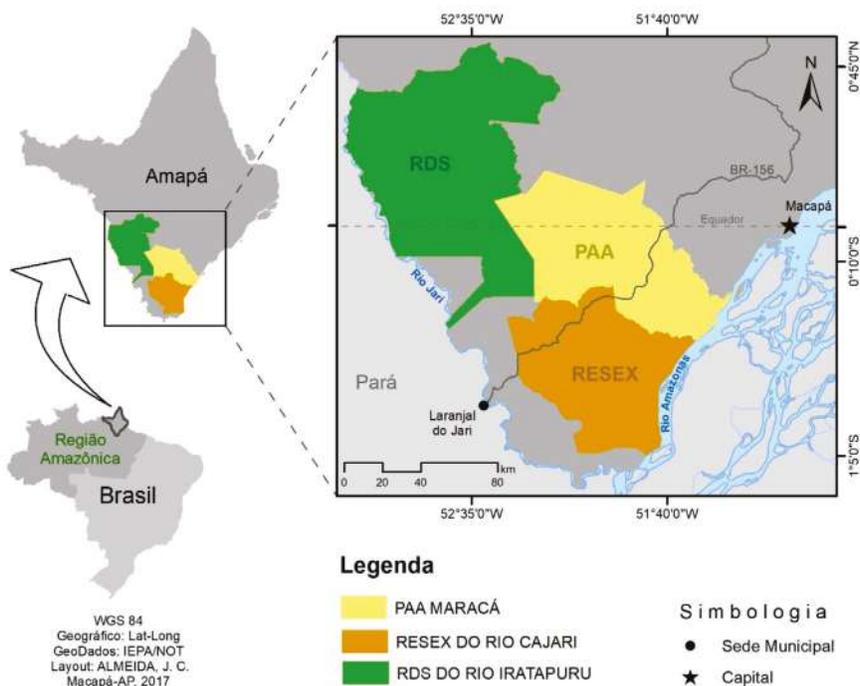
As pressões levaram a uma agenda de trabalho que envolveu o MIRAD/INCRA, o SINTRA e a COMAJA, com reuniões sistemáticas para debater a proposta, incorporando posteriormente nessa agenda o CNS, o Instituto de Estudos Amazônicos (IEA) e a Associação de Assistência Técnica e Extensão Rural do Amapá (ASTER-AP).

Dessa agenda vão ser realizados os levantamentos preliminares das áreas do Sul do Amapá para implantação de PAAs. Esses estudos subsidiaram a criação dos PAAs Maracá I, II e III, em 1988, decorrentes da áreas desapropriadas pelo GEBAM no rio Maracá; da Reserva Extrativista do rio Cajari, em 1990, e da RDS do rio Iratapuru, em 1997, em terras ocupadas pelo Projeto Jari.

A criação dessas áreas de reservas destinadas a população extrativista do Sul do Amapá resultou em uma nova cartografia regional, deslocando o controle dos recursos agroextrativistas das mãos dos capitais responsáveis pelo avião, representados pelo Projeto Jari, para formas de produção familiar agroextrativista organizadas politicamente em associações, sindicatos e cooperativas.

Essa nova cartografia expressa, graficamente, a ocupação atual do espaço regional visível no **Mapa 1**, representado pelo Projeto de Assentamento Agroextrativista do Maracá (PAA Maracá), a Reserva Extrativista do Rio Cajari (RESEX Rio Cajari) e a Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Iratapuru (RDS do Rio Iratapuru).

Mapa 1: Áreas de reservas de uso sustentável criadas no Sul do Amapá



Fonte: Elaborado pelo geógrafo Jodson Cardoso de Almeida.

A criação dessas “reservas” deu sobrevida ao agroextrativismo sob a forma de unidades familiares, na medida em que garantiram o acesso a terras e aos recursos florestais às famílias que, historicamente, desenvolviam suas atividades na região. Permitiu também um conjunto de investimentos dos governos e ONGs ambientalistas para agregação de valor aos principais produtos, por meio da industrialização local. Instalou-se uma fábrica para produção de palmito de açaí no Rio Cajari; duas fábricas para o beneficiamento da castanha, uma em Laranjal do Jari e outra em Santa Clara do Cajari, e uma fábrica para óleo e biscoitos de castanha na Reserva de Desenvolvimento Sustentável de Iratapuru. Atualmente, o controle da produção extrativista do Sul do Amapá conta com a participação das Cooperativas de Agroextrativistas.

Os resultados mais recentes da pesquisa mostram que a conquista do direito a terra impulsionou grandes transformações na vida dessa

população pela segurança para poder trabalhar sem sofrer as violências do passado. Isso contribuiu para uma maior valorização dos produtos do extrativismo, à medida que o trabalhador, por estar livre da coação do patrão que aviava as mercadorias, permitiu melhorias nos preços de entrega de seu produto. O aviamento não desapareceu, apenas se modernizou. O crédito em mercadoria abriu espaço ao crédito em dinheiro, permitindo ao extrativista a compra de seus produtos em supermercados das cidades a um preço mais barato.

Em relação ao processo de gestão da industrialização pelos extrativistas, as experiências não têm sido bem sucedidas, o que favorece a implantação de indústrias de beneficiamento da produção extrativista da castanha, açaí e essências florestais por capitais privados, de fora da região.

Tem despertado a atenção, nesse aspecto, o crescimento do protagonismo das mulheres na gestão de pequenas fabriquetas comunitárias para produção de subprodutos da produção agrícola e extrativista para consumo na própria região, impulsionadas pelas políticas de compras institucionais. Esse é um tema de motivação para futuras pesquisas.

Conclusão

A análise sobre a história da ocupação econômica da região Sul do Amapá permite aferir a reprodução das principais características da ocupação de toda Amazônia, sintetizada por Silva:

Na Amazônia, com a predominância do extrativismo, primeiro com a exploração de produtos originários da floresta e da fauna, como o cacau, pau rosa, salsaparrilha, tartaruga, couros e peles e, principalmente, borracha desde o período colonial até o republicano, e madeira, manganês, cassiterita, ferro, bauxita e outros minerais, contemporaneamente, forjou-se uma sociedade fortemente moldada por estruturas hierárquicas verticais, influenciada pela Igreja Católica no âmbito cultural, pelo patrimonialismo herdado das instituições estatais portuguesas e pelo paternalismo

e clientelismo decorrentes de aviamento engendrado para viabilizar a produção, transporte, comercialização e consumo da população (SILVA, 2002, p. 58-59).

Essas características estiveram presentes nos principais momentos, fortalecidas nas suas ações inibidoras de um desenvolvimento social mais justo, pelo caráter militar presente muito fortemente na atuação do Estado, em sua forma de administrar a ocupação. Na fase colonial, expulsando os concorrentes estrangeiros, reprimindo os índios e construindo as fortificações e vilas necessárias à defesa e manutenção da posse das terras; na fase da Revolução de 1930, quebrando o poder dos coronéis, possibilitando a exploração especificamente capitalista da riqueza extrativista; na fase de Território Federal, para proteger as fronteiras e garantir o acesso pacífico dos grandes capitais aos estoques de riqueza existente na região.

Esse caráter manifestou-se em uma forma autoritária de gestão, que pela força calou as reações contrárias e tutelou de forma paternalista as manifestações em processos conformistas assimilados ao longo dos tempos. Atualmente se tem uma sociedade que muito espera dos governos que se sucedem e pouco luta para viabilizar seus projetos sociais mais legítimos, enquanto os governos que são eleitos caminham reproduzindo no seu fazer as heranças autoritárias dessa história, reproduzindo-se uma democracia extremamente fragilizada, no momento em que se constrói uma sociedade globalizada, complexa e mais afeita a outras formas de inclusão pós-desenvolvimentista.

Nessa história, constituiu-se uma economia agroextrativista que se fortalece na região, onde a agricultura de origem indígena da mandioca, milho, arroz e feijão associada à coleta de produtos como a castanha, o açaí, resinas e cipós vêm garantindo a sobrevivência de um contingente populacional significativo e também, a manutenção da floresta em pé nos territórios das reservas criadas.

A persistência dessa economia deve-se a capacidade de adaptação dessa população as dificuldades surgidas ao longo da história, sua resistência silenciosa aos coronéis e empresas que dominaram a região e sua organização e articulação política com movimentos ambientalistas, ocorrida após a criação do CNS.

Referências

- ALDEN, Dauril. **O significado da produção de cacau na região amazônica**. Belém: Universidade Federal do Pará, NAEA/FIPAM, 1974.
- ALLEGRETTI, Mary Helena. **Reservas extrativistas, implementação de uma alternativa ao desmatamento na Amazônia**. Curitiba, 1988. Mimeografado.
- ALMEIDA, Alfredo W. B. de. O GEBAM, as empresas agropecuárias e a expansão camponesa. *In*: IBASE. **Os donos da terra e a luta pela Reforma Agrária**. Rio de Janeiro: CODECRI, 1984.
- BAENA, Antônio Ladislau Monteiro. **Ensaio corográfico sobre a província do Pará**. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2004.
- BECKER, Bertha. Os eixos de integração e desenvolvimento e a Amazônia. **Revista Território**, n. 6, jan-jun 1999.
- CARVALHO, Jesus de Miranda. **Revolução do Jari**. Belém: Smith Produções Gráficas, 2004.
- CASTRO, Adler Homero Fonseca de. O fecho do Império: história das fortificações do Cabo Norte ao Amapá de hoje. *In*: **As Terras do Cabo Norte: fronteiras, colonização e escravidão na Guiana Brasileira – séculos XVIII/XIX**. Belém, Editora Universitária, 1999.
- COUTO, Jorge. O Brasil Pombalino. Camões. **Revista de Letras e Culturas Lusófonas**, n. 15/16. Lisboa, jan.-jun. 2003.
- CREVAUX, Jules. **Le mediant de l'Eldorado: de Cayenne aux Andes (1876-1879)**. Paris: Editions Payot, 1987.
- DAOU, Ana Maria. **A belle époque amazônica**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000.
- DIAS, Manoel Nunes. **A Companhia Geral do Grão Pará e Maranhão: fomento e mercantilismo 1755-1778**. Belém: Universidade Federal do Pará, 2v, 1970.
- FERREIRA REIS, Arthur César. **A Política de Portugal no Vale Amazônico**. Belém: SECULT, 1993.
- FRAGOSO, Frei Hugo. Os aldeamentos franciscanos do Grão-Pará. *In*: HOORNERT, Eduardo (Org.). **Das reduções Latino-americanas às lutas indígenas atuais**. São Paulo: Edições Paulinas, 1982.
- IANNI, Otávio. **Ditadura e Agricultura**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1986.
- LINS, Cristóvão. **A Jari e a Amazônia**. Rio de Janeiro: Dataforma, 1997.
- LINS, Cristóvão. **Jari: 70 anos de história**. 3. ed. Rio de Janeiro: Dataforma, 2001.
- LORIMER, Joyce. **English and Irish Settlement on the River Amazon: 1550-1646**. London: The Hakluyt Society, 1989.
- MAHAR, Dennis J. **Desenvolvimento Econômico da Amazônia: uma análise das políticas governamentais**. Rio de Janeiro: IPEA, 1978.

- MARIN, Rosa Acevedo. Agricultura no delta do rio Amazonas: colonos produtores de alimentos em Macapá no período colonial. *In: MARIN, Rosa Acevedo (Org.). Escrita da História Paraense*. Belém: NAEA/UFPA, 1998.
- MARTINELLO, Pedro. **A batalha da borracha na segunda guerra mundial e suas consequências para o Vale Amazônico**. Rio Branco, Universidade Federal do Acre. Tese (Doutorado História Econômica) – UFAC, 1998.
- MIRANDA, Evaristo Eduardo de. **Quando o Amazonas corria para o Pacífico: uma história desconhecida da Amazônia**. Petrópolis: Vozes, 2007.
- OLIVEIRA FILHO, João Pacheco de. O caboclo e o brabo. *In: Encontros com a Civilização Brasileira*. v. 11. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.
- OLIVEIRA, Francisco de. A crise da Federação: da Oligarquia à Globalização. *In: A Federação em Perspectiva*. São Paulo: FUNDAP, 1995.
- PARÁ. Governo do Estado, Secretaria de Estado de Educação e Cultura. **Annaes da Bibliotheca e Arquivo Público do Pará**. Belém, 1916.
- PINTO, Lucio Flavio. **Jari: toda a verdade sobre o projeto de Ludwig**. São Paulo: Editora Marco Zero, 1986.
- PORRO, Antonio. **O povo das águas: ensaios de etno-história amazônica**. Rio de Janeiro: Vozes/EDUSP, 1996.
- PORTO, Jadson. **Amapá: principais transformações econômicas e institucionais-1943 a 2000**. Macapá: GEA/SETEC, 2003.
- PRADO JÚNIOR, Caio. **História Econômica do Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1970.
- RABELO, Benedito; *et al.* **Laranjal do Jari: realidades que devem ser conhecidas**. Macapá: IEPA, 2004.
- RABELO, Benedito; *et al.* **Mazagão: realidades que devem ser conhecidas**. Macapá: IEPA, 2005.
- RAIOL, Osvaldino da Silva. **A utopia da terra na fronteira da Amazônia; a geopolítica e o conflito pela posse da terra no Amapá**. Macapá: Editora Gráfica ODIA Ltda., 1992.
- ROCQUE, Carlos. **Magalhães Barata: o homem, a lenda, o político**. Belém: SECULT, 1999.
- ROSÁRIO, José Ubiratan. **Amazônia, processo civilizatório: apogeu do Grão-Pará**. Belém: UFPA, 1986.
- SAUTCHUCK, Jaime; CARVALHO, Horácio Martins de; GUSMÃO, Sérgio Buarque de. **Projeto Jari, a invasão americana**. São Paulo: Ed. Brasil Debates, 1979.
- SILLS, Erin O. **Relatório sobre a Reserva Extrativista do Rio Cajari e os Projetos de Assentamento Extrativista do Rio Maracá**. Macapá: 1991. Mimeografado.
- SILVA, Fabio Carlos da. Raízes Amazônicas: Universidade e Desenvolvimento Regional. *In: MELLO, Alex Fiúza (Org.). O futuro da Amazônia. Dilemas, Oportunidades e Desafios no Limiar do Século XXI*. Belém: Editora da UFPA, 2002.

VELHO, Otávio G. **Frentes de expansão e estrutura agrária**. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

WEINSTEIN, Bárbara. **A Borracha na Amazônia: Expansão e Decadência 1850-1920**. São Paulo: Hucitec: Editora da Universidade de São Paulo, 1993.

CAPÍTULO 3

DEZ ANOS DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA) NO ESTADO DO AMAPÁ/AMAZÔNIA (2009-2019): CONTRIBUIÇÕES E LIMITAÇÕES AO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Geovane Tavares dos Santos

Instituto Federal do Amapá

geovanetavaresdossantos@gmail.com

Introdução

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) surgiu no Brasil em 2003, para atender pressões dos movimentos sociais rurais que reivindicavam políticas públicas para a agricultura familiar. Assim, o programa foi desenvolvido vinculado ao Programa Fome Zero (PFZ), com objetivo de assegurar alimentação à população em situação de vulnerabilidade social e melhorar renda dos agricultores familiares (BRASIL, 2003; GRISA; SCHNEIDER, 2015).

Para alcançar suas finalidades, o PAA foi estruturado em seis modalidades para atender as necessidades regionais do país. São elas: Compra com Doação Simultânea (CDS), Formação de estoques, Compra Direta, PAA Leite, Compra institucional e Aquisição de sementes (GRISA; PORTO, 2015). Cada modalidade era adotada de acordo com as características agrícolas, necessidades dos estados e municípios brasileiros.

No estado do Amapá, a principal modalidade desenvolvida foi a CDS, gerenciada pela Companhia Nacional de Alimentos (CONAB), que permitia a compra de alimentos dos produtores familiares associados e cooperados, sendo os produtos doados aos consumidores em condições de vulnerabilidade social (SANTOS; FILOCREÃO, 2019).

A participação do estado do Amapá junto ao PAA/CDS foi tardia em relação aos estados brasileiros, em particular em comparação com os estados da região Norte. Para Fuscaldi (2009), até 2008, entre os estados da região Norte, apenas Amapá e Roraima não participavam do programa. No ano de 2009 o Amapá iniciou sua participação e observou-se que em dez anos de PAA/CDS no estado (2009 a 2019), este tornou-se o 2º da região Norte com a maior participação nos recursos do programa, com seus valores formalizados somando R\$ 35.116.329,15, sendo o 1º lugar ocupado pelo estado de Amazonas com R\$ 62.948.991,03. São dados que revelam que, apesar da demora na participação do Amapá no programa, a sua participação nos recursos foi significativa.

Os dados foram apurados a partir de procedimentos metodológicos utilizados na pesquisa de mestrado, intitulada “Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no estado do Amapá: contribuições e limitações para o fortalecimento da agricultura familiar no município de Mazagão (2010-2018)”. O objetivo principal do estudo foi averiguar e analisar contribuições e limitações do PAA/CDS para o fortalecimento da agricultura familiar no município de Mazagão de 2010 a 2018. Já este recorte teórico e prático tem como objetivo geral discutir os dez anos do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no estado do Amapá e suas contribuições e limitações ao desenvolvimento regional

No estudo do PAA/CDS no estado do Amapá, prevaleceu a abordagem quanti-qualitativa fundamentada por Minayo (1994), que valoriza a objetividade e subjetividade das informações coletadas. Os procedimentos metodológicos utilizados foram organizados em três etapas: 1ª) pesquisa exploratória e bibliográfica (livros, periódicos, dissertações e teses); 2ª) pesquisa documental (transparência pública PAA e documentos dispostos na sede da CONAB em Macapá); 3ª) pesquisa de campo, com a realização de Entrevista Narrativa (EN) com as representantes de associações de agricultores e representante da CONAB.

A pesquisa de campo envolveu seis participantes (1 representante da CONAB e 5 representantes de associações). Na CONAB foi realizada entrevista narrativa com a funcionária representante das ações do PAA/CDS no Amapá, assim como análise documental nos arquivos

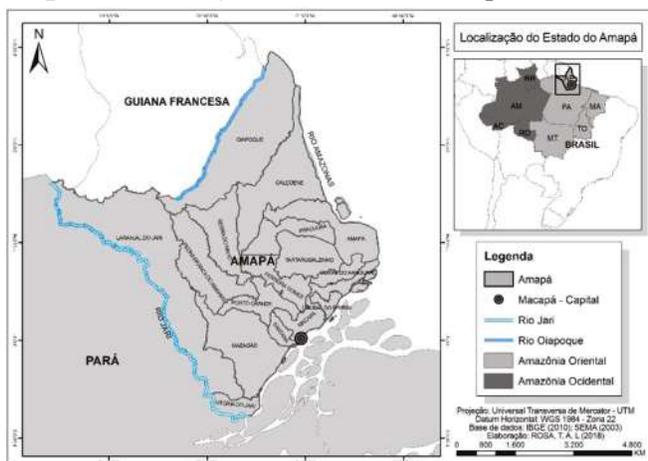
impressos sobre projetos de associações de 2009. Foram realizadas entrevistas narrativas com os representantes das associações de agricultores.

Os procedimentos metodológicos adotados foram fundamentais para que os participantes da pesquisa expusessem as contribuições e limitações do PAA/CDS no Amapá, bem como colaboraram para o resgate da história do programa nesse estado. Desse modo, esta pesquisa apresenta-se como uma alternativa de compreensão da realidade do PAA/CDS no Amapá e visa contribuir com reflexões sobre as contribuições e limitações do programa para o desenvolvimento regional.

Estado do Amapá/Amazônia/Brasil

O estado do Amapá foi criado em 1988, situado na Amazônia Oriental, e seu território representa uma área de 142.815 km², composto por 16 municípios. Seus limites fronteiriços são dotados de características diversificadas, ao Sul com rio Amazonas, a Oeste com rio Jari e Pará (Monte Dourado), a Leste com Oceano Atlântico, ao Norte com rio Oiapoque e França (Guiana Francesa) e a Noroeste com o Suriname (TOSTES; FERREIRA, 2016; PORTO, 2007). O **Mapa 1** apresenta a localização do Amapá, seus municípios e suas delimitações geográficas.

Mapa 1: Localização do estado do Amapá e seus municípios



Fonte: Elaborado por Rosa (2018).

No Censo 2010 (IBGE, 2010), a população do estado atingiu 669.526 pessoas, sendo que a maioria dos habitantes ocupava as áreas urbanas, no total de 601.036, enquanto 68.490 residia nas áreas rurais. Os resultados preliminares do Censo Agro 2017 apontaram um aumento de 141% no número de estabelecimentos agropecuários, que ocupam uma área total de 1.506.294 hectares.

Seus aspectos econômicos produtivos baseiam-se no extrativismo vegetal, agricultura familiar, exploração mineral, pecuária e serviço público (SILVA; FILOCREAÇÃO, 2014). A agricultura familiar é responsável pela produção de grande parte dos alimentos que abastecem o campo e a cidade, assim como desenvolve um papel importante na geração de emprego e renda, que contribui para a permanência dos agricultores em suas propriedades (SILVA; LOMBA, 2011).

PAA e suas modalidades

O PAA começou em 2003, com objetivo de melhorar a renda dos produtores rurais e fornecer alimentos com baixos custos aos consumidores. Seus recursos eram financiamentos do governo federal, administrados pela CONAB e pelo Grupo de Gestão do PAA (GGPAA), composto por representantes do Ministério de Desenvolvimento Social (MDS), Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), Ministério da Fazenda (MF) e Ministério da Educação (MEC), em parceria com os estados brasileiros (BRASIL, 2012).

Os beneficiados com Programa são: assentados da reforma agrária, trabalhadores rurais sem terras, acampados, quilombolas, agroextrativistas, comunidades indígenas e famílias atingidas por barragens. Um dos documentos exigidos na adesão ao programa é a Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP), que funciona como identificação do agricultor familiar, usada para as prestações de contas dos alimentos fornecidos. A CONAB, através do PAA, compra os alimentos e/ou sementes dos agricultores familiares individuais e associados/cooperados e estimula a doação dos alimentos a entidades públicas de alimentação

e nutrição, entidades que atuam na rede socioassistencial e famílias em situação de vulnerabilidade social (BRASIL, 2012).

Para Grisa e Porto (2015), o PAA se dividiu em seis modalidades, assim como demonstrado no **Quadro 1**.

Quadro 1: Modalidades e objetivos do PAA

Compra com Doação Simultânea (CDS)	<ul style="list-style-type: none"> • Compra alimentos dos produtores familiares e realiza doação aos consumidores. • A participação dos produtores nesta modalidade pode ser de forma individual ou coletiva. • O limite individual DAP/ano é de R\$ 6.500,00; para quem participa de cooperativas / associações, o limite do DAP/ano é de R\$ 8.000,00 e por organização pode receber até R\$ 2 milhões.
Formação de estoques	<ul style="list-style-type: none"> • Serve como apoio financeiro para a constituição de estoques de alimentos por organizações fornecedoras, para posterior comercialização e devolução de recursos ao Poder Público. Seu limite por DAP/ano: R\$ 8.000,00 e por organização/ano: R\$ 1,5 milhão.
Compra Direta	<ul style="list-style-type: none"> • Visa a compra de produtos definidos pelo Grupo Gestor do PAA com o objetivo de sustentar preços. Modalidade executada pela Conab, com recursos do MDS e MDA. Limite por DAP/ano: R\$ 8.000,00. Limite por organização/ano: R\$ 500 mil.
PAA Leite	<ul style="list-style-type: none"> • Possibilita a compra de leite que, após beneficiamento, é doado aos beneficiários consumidores. É operada por governos estaduais da região Nordeste e Minas Gerais, com recursos do MDS. Limite por DAP/semestre: R\$ 4.000,00.
Compra institucional	<ul style="list-style-type: none"> • Realiza a compra da agricultura familiar por meio de chamada pública, para o atendimento de demandas de consumo de alimentos, de sementes e de outros materiais propagativos, por parte de órgão comprador. Limite por DAP/ano/órgão comprador: R\$ 20.000,00.
Aquisição de sementes	<ul style="list-style-type: none"> • Atua na compra de sementes, mudas e materiais propagativos para a alimentação humana ou animal, para doação a beneficiários consumidores ou fornecedores. O limite por DAP/ano: R\$ 16.000,00 e por organização/ano: R\$ 6 milhões.

Fonte: Grisa e Porto (2015) e Silva, Filocreão e Lomba (2016).

No estado do Amapá, a principal modalidade foi a CDS, gerenciada pela CONAB, que permitia a compra de alimentos dos produtores familiares associados e cooperados, os produtos eram doados aos consumidores em condições de vulnerabilidade social (SANTOS; FILOCREÃO, 2019).

Procedimentos metodológicos

Os procedimentos metodológicos utilizados foram organizados em três etapas: 1^a) pesquisa exploratória e bibliográfica (livros, periódicos, dissertações e teses), a pesquisa exploratória representa o primeiro contato do pesquisador com seu objeto de pesquisa (SEVERINO, 2007); 2^a) pesquisa documental (Transparência pública PAA – consultaweb.conab.gov.br e documentos dispostos na sede da CONAB em Macapá), são documentos – imagens, relatórios, dados estatísticos – que necessitam de análise e interpretação do pesquisador para os fins desejados (FLICK, 2013); 3^a) pesquisa de campo, com a realização de EN com as representantes de associações de agricultores e representante da CONAB.

A entrevista narrativa é reconhecida como uma alternativa de coleta de dados não estruturada, que extrai dos relatos de experiências e das vivências dos entrevistados as narrativas adequadas para o objeto pesquisado (JOVCHELOVITCH; BAUER, 2008). A amostra da EN foi de seis participantes (1 representante da CONAB, 5 representantes associações). Na CONAB foi realizada entrevista narrativa com a funcionária representante das ações do PAA/CDS no Amapá, assim como análise documental nos arquivos impressos sobre projetos de associações de 2009.

A pesquisa foi realizada em quatro associações do município de Mazagão/AP. Entre os 16 municípios amapaenses, 12 participaram do PAA/CDS e o município com maior participação foi Mazagão, sendo que seus valores executados representam 39% (R\$ 12.733.620, 25) do total dos recursos do estado. Em Mazagão, os recursos beneficiaram 2.236 agricultores de 16 organizações (associações e cooperativas) (CONAB, 2018; 2019).

Foram selecionadas as associações aqui nominadas: Associação dos Trabalhadores Agroextrativistas das Comunidades do Curuçá e Furo do Maracá (ASTEMAC) com a maior participação aos recursos do programa e que beneficiou maior número de agricultores do município; Associação das Mulheres Produtoras Agroextrativistas da Foz do Rio Mazagão Velho (AMPAFOZ), participação intermediária nos recursos e quantidade de agricultores beneficiados; Associação de Mulheres Produtoras Agroextrativistas do Assentamento Maracá (AMPAEX-MA);

e Associação de Mulheres na Reserva Extrativista do Rio Cajari (AMAERC), uma das menores participações e números de agricultores beneficiados. Na **Tabela 1** são apresentados os nomes das associações participantes e a quantidade de agricultores beneficiados por ano.

Tabela 1: Associações participantes da pesquisa

Associação/ano	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
1ª ASTEMAC	36	49	50	90	214	192	73	-	-	704
8ª AMPAFOZ	-	-	-	-	-	20	31	-	-	51
14ª AMPAEX-MA	-	-	-	-	-	-	-	19	-	19
15ª AMAERC	-	-	-	-	-	-	-	20	-	20
Total de agricultores beneficiados										794

Fonte: Dados da Transparência PAA (2019), organizado pelo autor (2020).

Análise dos dados coletados das entrevistas narrativas seguiram as orientações teóricas de Schütze (2011), Jovchelovitch e Bauer (2008), foram transcritas detalhadamente, organizadas em ordem temporal dos fatos narrados e agrupadas as ideias. Os procedimentos metodológicos adotados possibilitaram que os participantes da pesquisa expusessem suas concepções sobre as contribuições e limitações encontradas ao participarem do PAA/CDS.

Dez anos do PAA no estado do Amapá/Amazônia: contribuições e limitações ao desenvolvimento regional

A partir de Sen (2000), compreende-se o desenvolvimento como garantia das liberdades substantivas das pessoas e a definição de “desenvolvimento como liberdade” desmitifica a noção de desenvolvimento como dependência do crescimento econômico. Embora este seja um fator importante para promover a liberdade e o desenvolvimento, ele não é o único indicador de liberdade. O desenvolvimento para além do crescimento econômico valoriza a participação efetiva da população e reconhece os anseios da comunidade para minimizar as desigualdades (CARTIER; OLIVEIRA; NUNES, 2011; ENGELMANN, 2004).

O desenvolvimento regional como uma das possibilidades de desenvolvimento evidencia o potencial de um determinado espaço regional, bem como sua capacidade de promover a distribuição de bens e serviços, expansão e diversificação dos mercados (MATTEDI; THEIS, 2002; SOUZA, 2012). As potencialidades ou entraves de uma região estão interligadas também com seus processos históricos de formação do espaço e, para Souza (2012), o espaço supera as delimitações territoriais das regiões.

Em Becker (2005), para compreender o desenvolvimento na Amazônia, por exemplo, é necessário entender seus diferentes projetos geopolíticos e seus atores, que estão nas bases dos conflitos regionais. Para a autora, conhecer a realidade de uma região e identificar os interesses que a envolvem é uma das sugestões para pensar e planejar o desenvolvimento.

No estado do Amapá, a partir dos seus processos de formação institucional, observa-se que as medidas estatais e privadas nem sempre foram exercidas em favor do desenvolvimento regional ou local, mas em sua maioria buscaram alcançar o crescimento econômico (PORTO, 2007; TOSTES, 2014), ou seja, a existência de crescimento econômico no estado não significa afirmar que o mesmo promoveu ou promove desenvolvimentos.

O estado do Amapá detém recursos minerais, energéticos, hídricos, agrícolas, entre outros, mas que nem sempre são explorados para atender os interesses da região. Suas potencialidades são objeto de disputas e/ou acordos no poder público ou privado, matérias primas são exploradas e exportadas, impostos são arrecadados, mas as problemáticas continuam (aumento dos índices de pobreza urbana, crescimento demográfico, baixos IDHM municipais, crimes ambientais etc.) (CHAGAS; *et al.*, 2016; TOSTES, 2014).

Para Sen (2000), a garantia do desenvolvimento requer a superação dos principais entraves de liberdade, tais como a pobreza, a falta de oportunidades, a supressão de direitos, os descasos dos serviços públicos, o autoritarismo ou a intolerância estatal. Pois a promoção de oportunidades sociais adequadas possibilita que os indivíduos sejam ativos para planejarem seus próprios futuros e, como sujeitos participantes, ajudem outras pessoas a se desenvolverem.

A interação Estado e sociedade é necessária para proteção das capacidades humanas, pois para que isso ocorra ambos precisam se des-

prender dos pacotes prontos de desenvolvimento e assim serão capazes de estimular a participação e a busca pela liberdade (SEN, 2000). Neste caso, o PAA como política pública resultante dos anseios sociais rurais e de ações estatais exerce um importante papel no desenvolvimento das regiões brasileiras, em particular na região Norte.

O PAA como política pública existe desde 2003, porém no Amapá ela foi adotada apenas em 2009, ou seja, o programa demorou em média 6 anos para ser aderido como política na agricultura familiar amapaense e essa disparidade temporal reflete a ausência de ações efetivas do poder público.

Em estudo realizado sobre o PAA de 2003 a 2008, Fuscaldi (2009, p. 10) identificou que “Amapá e Roraima foram os únicos estados que não receberam nenhum tipo de apoio do programa. Os estados que mais se beneficiaram do programa foram Rio Grande do Sul, Distrito Federal, Rondônia, Acre, Pernambuco e Alagoas”. A referida autora demonstra que as regiões menos beneficiadas no período com os recursos do PAA foram Norte e Centro-Oeste. Em 2003, no cenário nacional, foram atendidas com o PAA 41.341 famílias, sendo aplicado em todas suas modalidades um valor de R\$ 81,5 milhões, enquanto em 2007, ainda sem participação do Amapá, foram atendidas 61.527 famílias de agricultores em 750 municípios brasileiros.

Para Fuscaldi (2009), os entraves para a participação dos estados, em particular o Amapá, deve-se a pouca articulação associativa dos agricultores, precária infraestrutura de comércio institucional, entre outros fatores que não favorecem a agricultura familiar. Deste modo, MDA (2011) enfatiza que a demora na adesão ao PAA no Amapá justifica-se tanto pela pouca organização política e associativa dos agricultores, como também a necessidade de investimentos e a valorização do poder público a agricultura familiar no estado. A ausência do poder público no processo de adesão ao PAA/CDS fica explícito quando somente em 17 de maio de 2010 o programa foi aprovado pelo Conselho Estadual de Segurança Alimentar do Amapá (CONSEA-AP).

Em 2006 foi realizada uma Oficina de Documentação do PAA na região Norte e Amazônia Oriental, iniciativa da CONAB com o MAPA, segundo MDA (2011, p. 74) o “[...] estado do Amapá contou com apenas dois representantes de uma mesma organização, enquanto os outros estados es-

tavam mais bem representados”. No evento, enquanto o Amapá buscava conhecer e propor projetos ao programa, “[...] outros Estados da região Norte do Brasil já planejavam aumentar o valor mínimo de recursos por produtor, dar maior flexibilidade no prazo de pagamento da CPR, criar uma REDE para todos os envolvidos no PAA na região Norte, entre outros” (MDA, 2011, p. 74). Assim, percebe-se que a adesão ao programa no Amapá foi realizada a partir de um distanciamento regional em relação a outros estados.

A trajetória do PAA no Amapá também está vinculada a chegada da Superintendência da CONAB no estado; segundo a Representante da CONAB, antes de 2009 a Companhia funcionava à distância e era destinado um representante para gerenciar uma das modalidades do PAA, a Formação de Estoque. Assim, relatou a Representante da CONAB: “[...] Superintendência Regional aqui começou em 2009, [...] antes as pessoas faziam à distância, [...] mandava o representante a cada período para verificar o Estoque da organização” (informação verbal)¹.

Neste diálogo, a Representante reafirma que o PAA/CDS começou no Amapá em 2009 motivado pela instalação da CONAB no estado. De acordo com a pesquisa documental e as narrativas da Representante da CONAB, no referido ano o recurso destinado ao PAA/CDS do Amapá foi de **R\$ 600.025,000**, quando foram aprovados sete projetos de cinco municípios: Santana, Tartarugalzinho, Porto Grande, Laranjal do Jari e Calçoene.

A Representante da CONAB também narrou as dificuldades no início do programa no Amapá: “[...] Muitos tinham medo, chegava lá diziam: ‘eles não vão pagar a gente não, isso tudo é mentira’, eles não acreditavam porque quando você faz essa proposta o dinheiro todo do projeto ele fica preso em uma conta, só a CONAB tem acesso [...]” (informação verbal)².

A Representante expõe duas dificuldades evidentes na implantação do PAA/CDS, que corroboram com as limitações apontadas por Salgado; *et al.* (2017), são elas: a desconfiança dos agricultores com o programa, uma vez que o recurso financeiro do projeto aprovado era controlado pela CONAB e só após a entrega e prestação de conta dos alimentos o valor era liberado

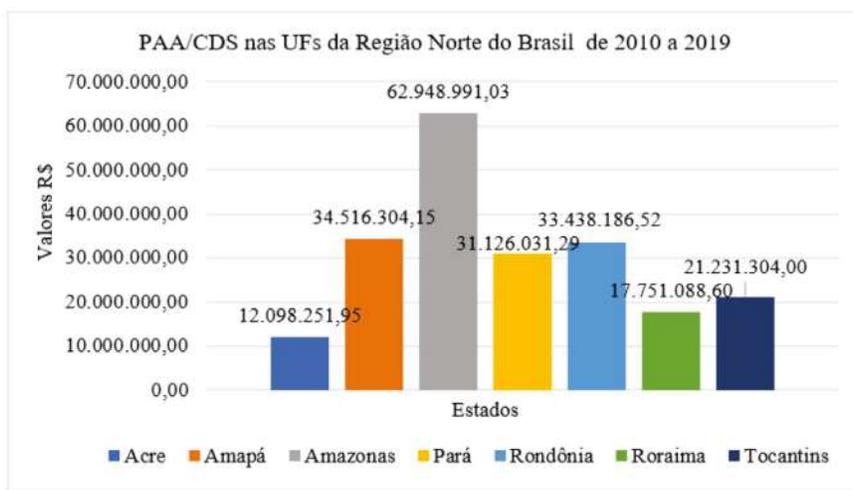
1 COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO (CONAB). *Entrevista Narrativa I: Representante CONAB*. [out. 2019]. Entrevistador: Geovane Tavares dos Santos. Macapá/AP, 2019. 1 arquivo. mp3 (60 min).

2 Idem.

aos representantes das organizações beneficiadas. A outra foi a necessidade de suporte logístico e financeiro para ampla divulgação e execução do programa nas comunidades distantes da sede da CONAB, em Macapá/AP.

Percebe-se que apesar de seu início tardio e permeado de dificuldades, a participação do Amapá aos recursos do PAA/CDS foi significativa no cenário da região Norte do país. No **Gráfico 1** é demonstrado que o Amapá foi o 2º estado que mais recebeu recursos, com R\$ 34.516.304,15, sendo 1º o estado de Amazonas, com R\$ 62.948.991,03, e o 3º, Rondônia, com R\$ 33.438.186,52. O Acre foi o estado com o menor acesso aos recursos (R\$ 12.098.251,95).

Gráfico 1: PAA/CDS nas Unidades Federativas (UFs) da Região Norte do Brasil de 2010 a 2019

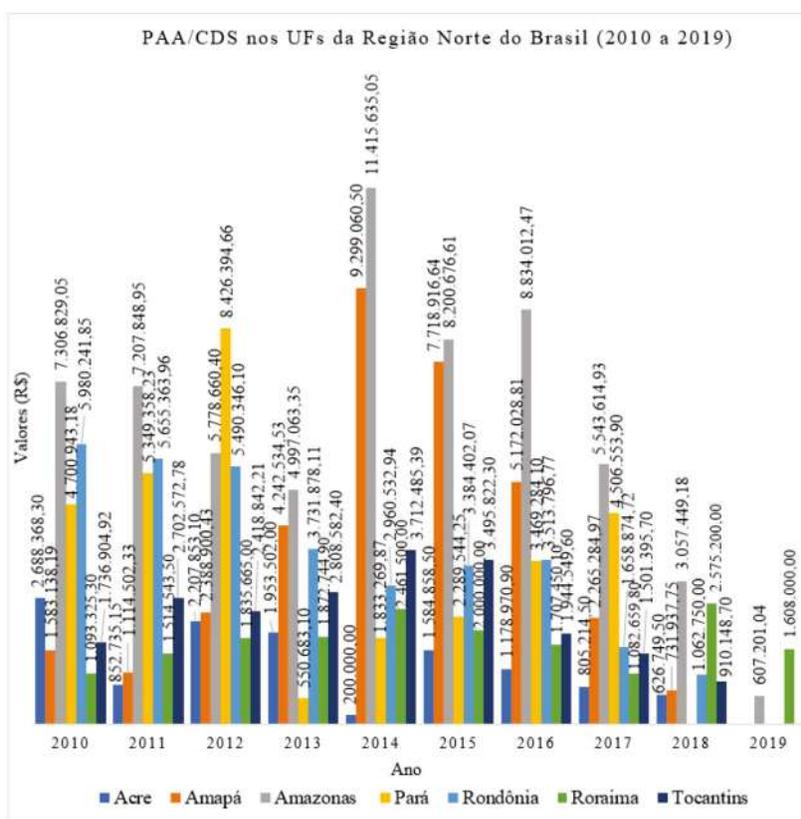


Fonte: Dados da Transparência Pública do PAA (CONAB, 2019), organizado pelo autor (2019).

No período em análise o total de recursos recebidos pelos estados do Norte foi de R\$ 213.110.157,54. Para Salgado; *et al.* (2017, p. 674) o PAA “[...] carece de ampliação e alocação regionalizada de suas ações, principalmente nas regiões mais demandantes, caso do Nordeste e Norte”. Pois, além da ampliação de recursos para os municípios que precisam do apoio através do programa, os municípios já beneficiados dependem de assistência para executar os recursos recebidos para potencializar a agricultura familiar em suas localidades.

No **Gráfico 2** pode-se visualizar ao longo dos anos de 2010 a 2019 os recursos formalizados para cada estado da região Norte. O ano de 2014, por exemplo, foi o de maior arrecadação da região, sendo que os maiores recursos foram acessados pelos estados do Amazonas e Amapá e os menores pelo Acre e Pará. No ano de 2019, até data de encerramento da pesquisa quantitativa (outubro 2020), apenas os estados de Amazonas e Roraima tinham recebidos recursos do PAA/CDS.

Gráfico 2: Distribuição do PAA/CDS nos UFs da Região Norte do Brasil (2010 a 2019)



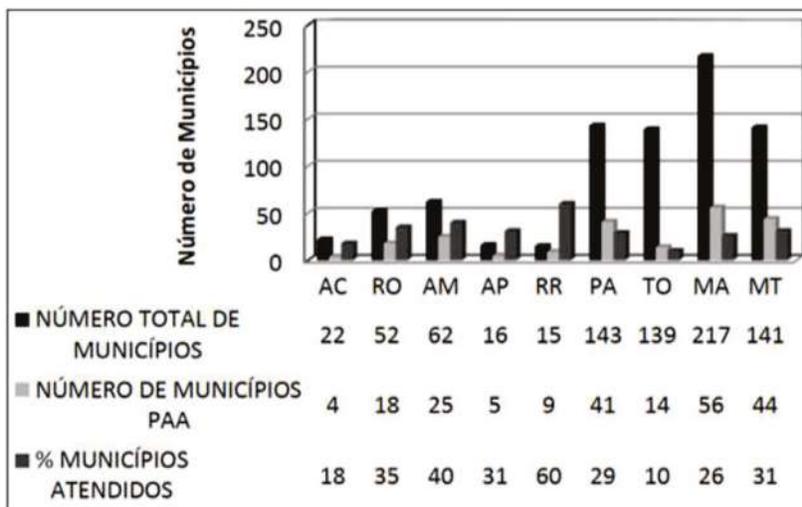
Fonte: Dados da Transparência Pública do PAA (CONAB, 2019), organizado pelo autor (2019).

Diante da participação dos estados da região Norte, Salgado; *et al.* (2017) avaliam que a eficácia do programa nas regiões brasileiras é desigual, em particular nas regiões do Norte e Nordeste do país. Nessas

regiões encontra-se uma baixa capacidade de execução do PAA, pois trata-se de um programa que depende de elevado poder organizacional e logístico. Logo, a precária condição de infraestrutura no campo e as dificuldades de articulações coletivas e administrativas são entraves para maior participação dos municípios de Norte e Nordeste.

A partir de Cavallari; *et al* (2015) e de Valnier e Ricci (2013) compreende-se as contribuições e limitações do PAA/CDS para o desenvolvimento regional, especificamente na Amazônia Legal (Acre, Amazonas, Amapá, Rondônia, Roraima, Pará, Tocantins, Mato Grosso e Maranhão). Entre os estados da Amazônia Legal que mais participaram de 2003 a 2011 foram Acre e Rondônia.

Gráfico 3: Municípios atendidos pelo PAA em 2011 na Amazônia Legal



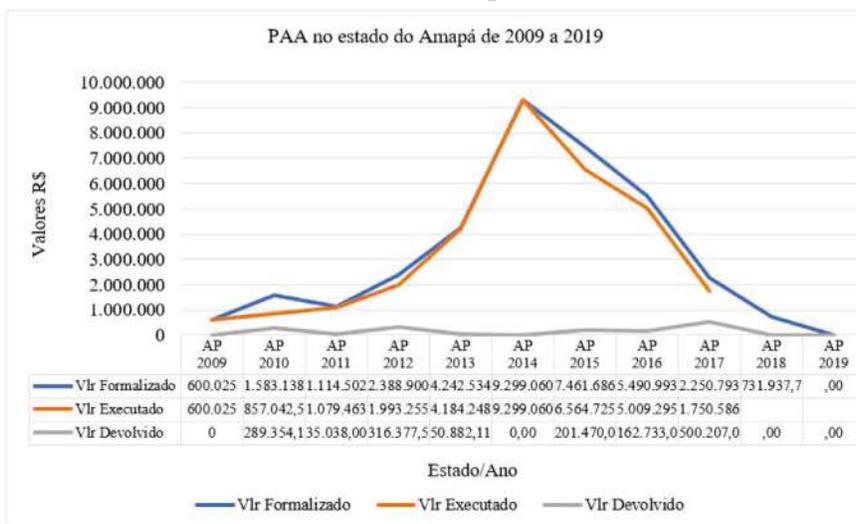
Fonte: Cavallari; *et al.* (2015).

Valnier e Ricci (2013), constataram que o PAA no Acre e Rondônia foi importante para a melhoria da qualidade de vida dos agricultores, por valorizar os produtos da agricultura familiar e por ter aproximado o produtor do consumidor. Os agricultores familiares desses estados antes da participação no PAA entregavam seus produtos a baixo custo e eram frustrados e desestimulados com o mercado local. No **Gráfico 3** são apresentados os municípios atendidos pelo PAA em 2011, bem como a reflexão dos autores.

De acordo com o **Gráfico 3**, o estado de Roraima teve 60% de seus municípios atendidos pelo PAA, já em Tocantins foram 10% e apenas 14 dos seus 139 municípios participaram. O estado do Maranhão ficou abaixo das expectativas em comparação ao quantitativo de seus municípios participantes (26%) e municípios vinculados ao programa. No estado do Mato Grosso apenas 31% de seus 141 municípios, apresentando a mesma participação que o estado do Amapá, porém a relação entre o número total de municípios e o número de municípios atendidos foi diferente. Houve um aumento significativo na atuação do PAA em alguns municípios e instabilidades financeiras para outros (Amapá e Roraima) (CAVALLARI; *et al.*, 2015).

Através do **Gráfico 4** é possível verificar os valores recebidos em dez anos e identificar as instabilidades dos recursos no estado do Amapá.

Gráfico 4: PAA/CDS no estado do Amapá de 2009 a 2019



Fonte: Dados da Transparência Pública do PAA (CONAB, 2019), organizado pelo autor (2019).

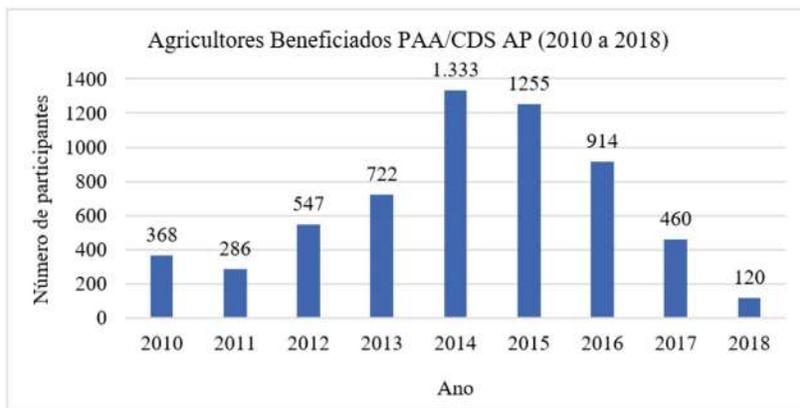
No **Gráfico 4** são apresentados os valores anuais formalizados (valor destinado), executados e desenvolvidos pelo Amapá em dez anos do PAA/CDS, evidenciando também os momentos de instabilidades nos recursos formalizados (valor total de R\$ 35.116.329,15). O início do programa foi o ano que registrou o menor valor formalizado (no montante

de R\$ 600.025,00), enquanto que o ano de 2014 houve o maior recurso (R\$ 9.299.060), que elevou a curva do gráfico. A partir de 2015 os valores repassados diminuíram, até seu pior momento em repasses que foi 2019.

Além dos valores formalizados existem os executados (total de R\$ 34.258.245,36), ou seja, os recursos que foram repassados e utilizados pelas organizações no decurso de dez anos. Já os valores devolvidos (total de R\$ 858.083,79) são os recursos de organizações que não conseguiram cumprir o prazo das exigências do programa ou que os órgãos fiscalizadores identificaram irregularidades na execução do projeto.

No **Gráfico 5** é ilustrada a distribuição dos agricultores familiares fornecedores/beneficiados. Demonstra que nos momentos de maior recurso do programa no estado, maior foi o número de agricultores beneficiados (2014, 2015 e 2016). No total, o programa beneficiou 6.005 agricultores familiares entre 2010 a 2018.

Gráfico 5: Quantidade de agricultores beneficiados PAA/CDS Amapá (2010 a 2018)



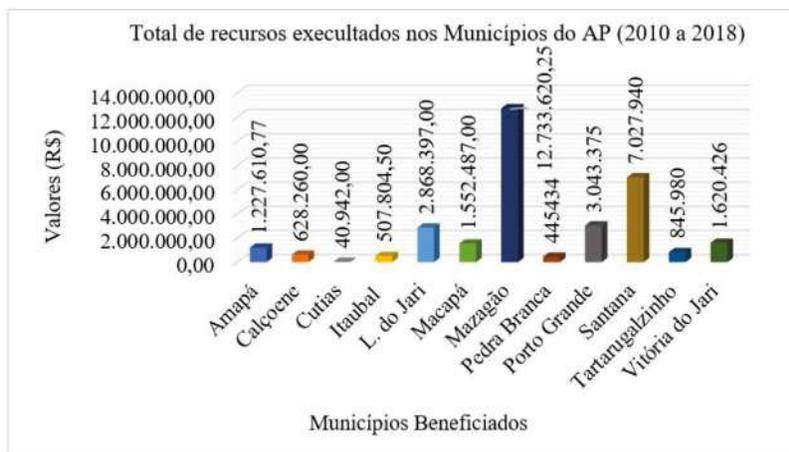
Fonte: Dados da Transparência Pública do PAA (CONAB, 2019), organizado pelo autor (2019).

Identifica-se através dos **Gráficos 4 e 5** que o quantitativo de recursos anuais formalizados se reflete no número de agricultores beneficiados: acredita-se que quanto maior for a distribuição democrática dos recursos para Regiões, estados e municípios, maior será a participação dos agricultores familiares. Silva; Filocreão e Lomba (2016) discutem que, para além dos benefícios do PAA/CDS para aos agricultores

familiares do Amapá, existiam fatores que ainda dificultavam a ampla participação, como a burocracia imposta pelos órgãos gestores, a ausência dos serviços de assistência técnica e o corte nos repasses financeiros.

Essas informações corroboram com Cordeiro (2007), Grisa; *et al.* (2011) e Salgado; *et al.* (2017), que reconhecem que o programa promoveu melhorias reais aos agricultores familiares brasileiros, mas com dificuldades de atendimentos devido instabilidades políticas, administrativas, econômicas, regionais. As limitações do PAA/CDS evidenciam a concepção de Muller (2005) sobre as mudanças nas políticas públicas, que carecem de estruturas e objetivos que atendam as realidades, precisam de instrumentos adequados para implementação das ações e mudanças nos quadros institucionais que estruturam a ação pública (setores). Na sua estrutura setorial a CONAB no Amapá apresentou dificuldades para consolidar parcerias com o poder público local, por exemplo.

Gráfico 6: Total de recursos executados nos municípios do Amapá (2010 a 2018)



Fonte: Organizado a partir de Santos e Filocreão (2019).

No **Gráfico 6** visualiza-se a distribuição de recursos do PAA/CDS nos municípios amapaenses e o destaque específico para o município de Mazagão/AP. O **Gráfico 6** também demonstra que dos 16 municípios amapaenses, 12 participaram do PAA/CDS, sendo que apenas os de Oia-poque, Pracuúba, Serra do Navio e Ferreira Gomes não participaram.

Em relação a participação dos municípios, a Representante da CONAB relata que buscaram divulgar o programa nas comunidades consideradas mais distantes da sede da Companhia, mas encontraram dificuldades para alcançar alguns municípios, a exemplo do município de Oiapoque. Afirma: “A gente foi para as comunidades mais distantes, a gente foi lá para dentro da Reserva Extrativista, a gente foi lá para o Lourenço, que é aquela ponta lá de Calçoene, a gente não chegou ir no Oiapoque, porque a gente não teve essa oportunidade [...]” (informação verbal)³.

Nota-se que a ausência da CONAB nos municípios não participantes do PAA/CDS dificultou suas participações. No entanto, cabe estudo específico com os municípios não participantes para averiguar suas ausências no programa. Pois, é necessário considerar que cada município tem suas particularidades regionais (potencialidades e entraves), resultado dos seus processos de crescimento e desenvolvimento, que interferem na participação de políticas públicas (SOUZA, 2012).

O **Gráfico 6** expõe também as menores participações de alguns municípios, assim como revela uma maior participação e concentração dos recursos. Os municípios com as menores participações foram: Cutias (R\$ 40.942,00), Pedra Branca do Amapari (R\$ 445.434,00) e Itaubal (R\$ 507.804,50), que somaram R\$ 994.180,50 em recursos recebidos. Destaque para o município de Cutias com a menor participação e única no ano de 2014, recebeu o menor valor entre os municípios amapaenses no período de 2010 a 2018.

Em 2014, Cutias foi representada por uma organização agroextrativista que beneficiou 7 agricultores e os principais produtos ofertados foram raiz de mandioca, coco, farinha de mandioca. Os produtos foram doados a 4 escolas (rurais e urbanas), 2 acampamentos (associações de bairros, igrejas etc.) e outras categorias (uma) (CONAB, 2019).

Compreende-se que entre os fatores que explicam a pouca participação de Cutias no PAA/CDS estão as atividades econômicas desenvolvidas no município. Segundo Dias (2011), as maiores fontes econômicas de Cutias advêm da pecuária (criação de gados bovinos e bubalinos). Em menores expressões ficam as atividades produtivas voltadas para

3 Idem.

agricultura e extrativismo, tais como: produção de farinha de mandioca, pesca, extração de madeira, entre outras.

Por outro lado, há os municípios com as maiores participações no PAA/CDS, tais como Santana (R\$ 7.027.940), Porto Grande (R\$ 3.043.375) e, principalmente, Mazagão (R\$ 12.733.620,25), que participou em todos os anos (2010 a 2018) e recebeu o maior montante entre os municípios participantes.

O município de Mazagão em 2014 participou com 4 organizações agroextrativistas, sendo que 635 produtores foram beneficiados (agricultores familiares e extrativistas) e os principais produtos ofertados foram farinha de mandioca, milho, açaí. Os produtos foram doados para 26 escolas (rurais e urbanas), 56 acampamentos (associações de bairros, igrejas etc.), 3 Associações de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAEs) e similares, e cinco outras categorias (CONAB, 2019).

De acordo com Silva; Filocreão e Lomba (2016), os fatores que contribuíram para maior concentração de recursos do PAA/CDS no Sul do Amapá, em particular em Mazagão, estavam relacionados ao processo de formação do Território da Cidadania Sul⁴, que é composto por três municípios: Mazagão, Laranjal do Jari e Vitória do Jari. Neste território estão situadas as reservas extrativistas, assentamentos extrativistas, terras indígenas, assentamentos rurais e unidades de conservação, que proporcionam a coleta, pesca e agricultura familiar, entre outros.

Comparados os dados dos anos de 2011⁵ e 2014, verificou-se o quanto a redução de recursos do PAA/CDS interferiu nas contribuições financeiras para agricultura familiar do estado do Amapá. Em 2011, participaram cinco municípios (Laranjal do Jari, Mazagão, Porto Grande, Santana e Tartarugalzinho), através de 10 organizações agroextrativistas e 286 produtores/fornecedores foram beneficiados (agricultores familiares e extrativistas), e os principais produtos ofertados: raiz de mandioca, paçoca, milho, melancia.

4 Para MDA (2008), os Territórios da Cidadania são estratégias planejadas pelo governo em parceria com a sociedade para promover o desenvolvimento econômico das regiões e universalizar os programas básicos de cidadania.

5 Ano de 2011 foi escolhido devido ser o 2º valor auferido após o início do PAA no Amapá, devido ausência de dados de 2009/2010 resolveu-se não utilizar para fim de comparação e 2018 ainda estava em execução. Já 2014 foi escolhido por ser o maior valor.

Os produtos foram doados para 53 escolas (rurais e urbanas), duas pré-escolas, 61 acampamentos (associações de bairros, igrejas etc.), uma Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAEs) e similares, e 10 outras categorias (Serviço Social do Comércio – SESC e Instituto do Câncer Joel Magalhães) (CONAB, 2019).

Em 2014 participaram nove municípios (Cutias, Itaubal, Laranjal do Jari, Mazagão, Macapá, Porto Grande, Santana, Tartarugalzinho e Vitória do Jari), tendo 23 organizações agroextrativistas e 1.333 produtores beneficiados (agricultores familiares e extrativistas). Os principais produtos ofertados foram: raiz de mandioca, coco, farinha de mandioca, milho, galinha viva, peixe. Estes produtos foram doados a 104 escolas (rurais e urbanas), duas pré-escolas, 103 acampamentos (associações de bairros, igrejas etc.), cinco Associações de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAEs) e similares, uma instituição de Amparo e 28 outras categorias (Serviço Social do Comércio – SESC – e Instituto do Câncer Joel Magalhães) (CONAB, 2019).

Através da comparação entre os anos de 2011 e 2014, verificou-se que em 2014 a quantidade de municípios participantes e organizações agroextrativistas dobrou, assim como os números de consumidores beneficiados (escolas e acampamentos). A participação dos produtores beneficiados com os recursos aumentou 302,7%. Os dados apresentados confirmam o papel socioeconômico que o PAA/CDS exerce na agricultura familiar, assim como sua instabilidade econômica e cortes de recursos, contribuiu para redução da participação de municípios/organizações e distribuição de alimentos.

Silva; Filocreão e Lomba (2016) constataram que um dos principais problemas do programa no Sul do Amapá foi a instabilidade financeira, que resultou de reajustes realizados pelo Governo Federal. Souza (2018) reafirma que a partir de 2016 o PAA perdeu recursos, pois o presidente Michel Temer aprovou medidas de redução financeira ao programa. Para Nackiluk e Silva (2019), essa mesma prática foi utilizada pelo presidente Jair Bolsonaro, que realizou cortes no orçamento do programa, em consequência de sua paralisação no ano de 2019.

Questionados sobre o cenário atual do PAA/CDS no Brasil e no Amapá, suas instabilidades financeiras e possíveis estratégias para recuperar o programa, a representante da CONAB e os representantes das associações narraram que em relação a instabilidade financeira do PAA/

CDS a Representante ASTEMAC I compreende que: “[...] depois que o Temer entrou aí ele começou paralisar, aí não teve mais esses olhares para agricultores. E o Bolsonaro até agora não tem nenhuma previsão, ainda não se manifestou [...]” (informação verbal)⁶. A compreensão da representante reforça os referenciais teóricos sobre as instabilidades financeiras e interrupção do PAA.

A Representante AMPAEX-MA reforça a narrativa da Representante ASTEMAC I, quando relata que: “[...] tem deixado a desejar, [...] tinha mais recursos e agora não, tanto é que o projeto que executei em 2018 era de 2017, então um ano depois, antes pelo que eu vi todo ano executava” (informação verbal)⁷. Na sua concepção, as ações do governo federal interromperam as execuções dos projetos, exemplificada pela descontinuidade financeira com a experiência vivenciada pela associação que representa.

Ainda sobre as instabilidades financeiras e suspensão do programa, a Representante AMPAFOZ afirma: “[...] agora foi desvalorizado, tanto que até agora não tem recursos, não caiu recurso na CONAB, nem tenho mais esperança que caia com esse governo que está aí [...]” (informação verbal)⁸. Reconhece a desvalorização do PAA/CDS e demonstra estar sem esperança quanto ao retorno do programa no governo Jair Bolsonaro.

A Representante AMAERC reafirma: “[...] outros presidentes falavam e falam que os recursos eram bem altos e vinha todos os anos, [...] uma época dessas todos eles estavam na CONAB entregando produtos, [...] agora estamos sem o programa” (informação verbal)⁹. A representante lamentou as mudanças negativas do PAA/CDS, refletiu que

6 ASSOCIAÇÃO DOS TRABALHADORES AGROEXTRATIVISTAS DAS COMUNIDADES DO CURUÇÁ E FURO DO MARACÁ (ASTEMAC). *Entrevista Narrativa II*: Representante ASTEMAC I. [out. 2019]. Entrevistador: Geovane Tavares dos Santos. Mazagão/AP, 2019. 1 arquivo. mp3 (59 min).

7 ASSOCIAÇÃO DE MULHERES PRODUTORAS AGROEXTRATIVISTAS DO ASSENTAMENTO MARACÁ (AMPAEX-MA). *Entrevista Narrativa IV*: Representante AMPAEX-MA. [out. 2019]. Entrevistador: Geovane Tavares dos Santos. Mazagão/AP, 2019. 1 arquivo. mp3 (33 min).

8 ASSOCIAÇÃO DAS MULHERES PRODUTORAS AGROEXTRATIVISTA DA FOZ DO RIO MAZAGÃO VELHO (AMPAFOZ). *Entrevista Narrativa VI*: Representante AMPAFOZ. [out. 2019]. Entrevistador: Geovane Tavares dos Santos. Mazagão/AP, 2019. 1 arquivo. mp3 (18 min).

9 ASSOCIAÇÃO DE MULHERES NA RESERVA EXTRATIVISTA DO RIO CAJARI (AMAERC). *Entrevista Narrativa V*: Representante AMAERC. [out. 2019]. Entrevistador: Geovane Tavares dos Santos. Mazagão/AP, 2019. 1 arquivo. mp3 (22 min).

na atualidade o programa encontra-se suspenso em sua associação. E demonstra que através de relatos de outros representantes de associações que participaram do programa em períodos anteriores, houve a redução de recursos e produtos entregues.

A partir do *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, em 2016, o PAA vivencia momentos difíceis. O presidente Michel Temer rompeu com as trajetórias das políticas públicas para agricultura familiar e, motivado pelas pressões dos conservadores do campo e defensores do agronegócio, propôs políticas de Estado que minimizaram os programas e executaram cortes orçamentários as políticas existentes (SOUZA, 2018).

De acordo com Souza (2018, p. 675), “[...] após o golpe do governo Temer, severos ataques ao PAA foram tramados nos porões de Brasília. São vultosos os cortes que tentam extinguir e inviabilizar as ações e avanços que tinham norteado a agricultura camponesa nos governos anteriores”. O PAA sofreu profundamente com as decisões políticas do governo Temer, pois a partir de 2016 o programa demonstrou grandes perdas orçamentárias. A desvalorização do programa é externalizada pelos representantes das associações pesquisadas, que lamentam a perda do PAA como aliado da produção familiar.

De acordo com Nackiluk e Silva (2019), no primeiro ano da gestão do presidente Jair Bolsonaro (2019) o PAA viveu novos momentos de instabilidades e o governo, através da Medida Provisória n. 870, de 1 de janeiro de 2019, extinguiu o CONSEA e transferiu para o Ministério de Cidadania, que representou a desconfiguração do Conselho e de suas finalidades.

Outra iniciativa negativa do atual governo para a agricultura familiar foi a transferência da Secretaria de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário (SEAD) para o MAPA. Tais medidas setoriais fizeram retroceder as conquistas dos movimentos sociais para agricultura familiar, uma vez que diminuem recursos de programas para a categoria, em particular do PAA, e prejudicam a produção e acesso aos alimentos oriundos da agricultura familiar (NACKILUK; SILVA, 2019).

No que se refere as estratégias para recuperar o programa e os projetos avaliados e aprovados em 2019 no estado do Amapá, sem a certeza de recurso, a Representante da CONAB justificou que: “[...] é uma estratégia de mostrar para o poder público federal, para executivo, para Câmara que

o programa ele tem uma força muito grande, mostrar para eles qual é a potencialidade de cada estado em relação ao programa” (informação verbal)¹⁰.

Na concepção da entrevistada a seleção e participação dos projetos em 2019 foi uma estratégia para sensibilizar o poder público federal (presidente, deputados federais, senadores e outras instituições), bem como para expor a importância e a necessidade da permanência do programa no Amapá.

Portanto, espera-se que a partir de apontamentos técnicos e científicos, as instituições gestoras do PAA em suas diversas modalidades consigam diagnosticar as limitações e propor alternativas para amenizar as desigualdades das regiões e as instabilidades financeiras. Para que permaneça o PAA/CDS e que com ampliação de recursos, participação de novos municípios e a valorização da agricultura familiar, promova o fortalecimento das organizações fornecedoras (associações, cooperativas etc.) e entidades receptoras (rede socioassistencial e famílias).

Considerações finais

O presente estudo, denominado de “10 anos do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no estado do Amapá/Amazônia (2009-2019): contribuições e limitações ao desenvolvimento regional”, caracterizou o espaço amapaense e suas delimitações geográficas, definiu e caracterizou o PAA e suas modalidades, apresentou as principais procedimentos metodológicos utilizados na pesquisa, dialogou sobre um decênio de PAA/CDS no Amapá e suas contribuições e limitações ao desenvolvimento regional.

As narrativas da representante da CONAB refletiram sobre o início do PAA/CDS e as dificuldades encontradas para sua execução no estado do Amapá. O programa começa no estado em 2009 a partir da instalação da CONAB, no cenário de ausência de apoio do poder público local, carência de articulação política e infraestrutura das organizações (associações e cooperativas) para motivar a participação no PAA desde 2003.

10 COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO (CONAB). *Entrevista Narrativa I: Representante CONAB*. [out. 2019]. Entrevistador: Geovane Tavares dos Santos. Macapá/AP, 2019. 1 arquivo. mp3 (60 min).

As dificuldades financeiras e logísticas do órgão representativo do PAA/CDS limitaram a divulgação e orientação de organizações localizadas em municípios considerados distantes de Macapá/AP (sede da CONAB). Segundo a Representante da CONAB, essas dificuldades impossibilitaram uma ampliação regional do programa no estado, fator que aliado as características econômicas e produtivas dos municípios, estrutura organizativa, baixos índices de IDHM, geraram desigualdades regionais no acesso dos recursos da política.

Nas concepções das Representantes das associações, as limitações do programa estão relacionadas a instabilidade política e econômica do governo federal, ausência de apoio e de parcerias com o poder público estadual e municipal, carência de assistência rural, pouca infraestrutura de algumas organizações. Considera-se que o PAA foi uma das principais políticas públicas responsáveis pelo fortalecimento da agricultura familiar no Amapá, sua presença foi significativa e em 10 anos (2009 a 2019) de PAA/CDS ocupou a 2ª colocação entre os estados do Norte.

Portanto, as contribuições e limitações do programa para o desenvolvimento regional depende de um conjunto de fatores que envolvem desde o planejamento da política pública e recursos disponíveis, até a distribuição dos alimentos ao consumidor final, nota-se que quanto maior a capacidade organizacional dos órgãos gestores e dos agricultores familiares, menor são os entraves do programa. Assim, este estudo apresenta-se como um ponto de partida para novas reflexões e pesquisas acerca do PAA e de suas contribuições e limitações.

Referências

BECKER, B. K. Geopolítica da Amazônia. **Estudos Avançados**, n. 19, v. 53, 2005. Disponível em: www.ppg-casa.ufam.edu.br/pdf/Bertha%20Becker_2005.pdf. Acesso em: 18 mai. 2018.

BRASIL. Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003, repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural, e da outras providências, de 2 de julho de 2003. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2 jul. 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.696.htm. Acesso em: 9 ago. 2018.

BRASIL. Decreto no 7.775, de 4 junho de 2012. Regulamenta o art. 19 da Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003 que institui o Programa de Aquisição de Alimentos,

de 4 de julho de 2012. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 4 jul. 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7775.htm. Acesso em: 9 ago. 2018.

CARTIER, E; OLIVEIRA, L. B; NUNES, C. C. Reflexões sobre o desenvolvimento regional e a produção de conhecimento. **Atos de Pesquisa em Educação**, v. 6, n. 2, p. 470-491, 2011. Disponível em: <http://proxy.furb.br/ojs/index.php/atosdepesquisa/article/view/2580/1695>. Acesso em: 15 mai. 2018.

CAVALLARI, A. A.; *et al.* Programa de Aquisição de Alimentos na Amazônia legal brasileira. **Revista de Estudos Sociais**, n. 34, v. 17, ano 2015, p. 181. Disponível em: <http://periodicoscientificos.ufmt.br/ojs/index.php/res/article/viewFile/2600/1775>. Acesso em: 2 ago. 2018.

CHAGAS, M.; *et al.* A articulação entre o complexo verde de Ab'Saber e o complexo urbano de Becker como desafio do desenvolvimento regional: Amapá como um caso amazônico. **Revista Brasileira de Pós-Graduação**, v. 13, n. 32, 2016. Disponível em: <http://ojs.rbpg.capes.gov.br/index.php/rbpg/article/view/1089>. Acesso em: 28 mar. 2018.

COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO (CONAB). **Transparência pública PAA**. Brasília, DF, 2018. Disponível em: <http://www.conab.gov.br/detalhe.php?a=1296&t=>. Acesso em: 14 ago. 2018.

COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO (CONAB). **Transparência pública PAA**. Brasília/DF, 2019. Disponível em: <https://consultaweb.conab.gov.br/consultas/consultatransparenciapaa.do?method=abrirConsulta>. Acesso em: 19 jan. 2018

DIAS, P. **O Amapá em perspectiva**: municípios do Amapá. Macapá: JM Editora, 2011.

ENGELMANN, F. A Pesquisa em Desenvolvimento Regional: Problemas de Definição, Epistemologia e Metodologia. **Gestão e Desenvolvimento**, v. 1, n. 1, 2004. Disponível em: periodicos.feevale.br/seer/index.php/revistagestaoedesenvolvimento/article/.../1466. Acesso em: 20 abr. de 2018.

FLICK, U. **Introdução a metodologia de pesquisa**: um guia para iniciantes. Tradução: Magda Lopes; Revisão: Dirceu da Silva. Porto Alegre: Penso, 2013.

FUSCALDI, K. C. Programa de Aquisição de Alimentos: uma política de apoio à comercialização agrícola. *In*: Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural, **48º Congresso SOBER**, Campo Grande, 25 a 28 de julho de 2009. Disponível em: <https://docplayer.com.br/>. Acesso em: 10 dez. 2019.

GRISA, C.; *et al.* Contribuições do Programa de Aquisição de Alimentos à segurança alimentar e nutricional e à criação de mercados para a agricultura familiar. **Agriculturas**, v. 8, n. 3, setembro de 2011. Disponível em: <http://aspta.org.br/files/2019/10/artigo-6-2.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2019.

GRISA, C; SCHNEIDER, S. (Org.). **Políticas públicas de desenvolvimento no Brasil**. Porto Alegre: UFRGS, 2015.

GRISA, C; PORTO, S. I. Dez anos de PAA: As contribuições e os desafios para o desenvolvimento rural. *In*: GRISA, C; SCHNEIDER, S. (Org.). **Políticas públicas de desenvolvimento no Brasil**. Porto Alegre: UFRGS, 2015, p. 155-180.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Censo demográfico brasileiro, estado do Amapá, **Cidades@**, 2010a. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ap/panorama>. Acesso em: 30 ago. de 2018.

JOVCHELOVITCH, S.; BAUER, M. W. Construindo um corpus de pesquisa: entrevista narrativa. In: BAUER, M. W; GASKELL, G. **Pesquisa qualitativa com texto: imagem e som, um manual prático**. Trad. de Pedrinho Guareschi. 7. ed. Petrópolis: Vozes, 2008, p. 90-113.

MATTEDI, M.; THEIS, I. Cruzando fronteiras: Conhecimento e interdisciplinaridade na pesquisa em desenvolvimento regional. **Redes**, v. 7, n. 2, p. 77-94, mai/ago, 2002. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/redes/article/view/10887>. Acesso em: 15 mai. 2018.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (MDA). **Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) Centro Oeste do Amapá**. Brasília, DF, 2011. Disponível em: http://sit.mda.gov.br/download/ptdrs/ptdrs_qua_territorio094.pdf. Acesso em: 8 out. 2018.

MINAYO, M. C. S (Org.). **Pesquisa Social: Teoria, método e criatividade**. Rio de Janeiro: Vozes, 1994.

MULLER, P. Esquisse d'une Théorie du Changement dans L'action Publique: Structures, acteurs et cadres cognitifs. **Revue française de science politique**, v. 55, 2005/1, p. 155-187. ISSN 0035-2950. ISBN 2724630122. Disponível em: <https://www.cairn.info/revue-francaise-de-science-politique-2005-1-page-155.htm>. Acesso em: 9 ago. 2019.

NACKILUK, K; SILVA, R. O. P. Primeiras Medidas do Atual Governo Federal em 2019 e Possíveis Impactos na Agricultura. **Análises e Indicadores do Agronegócio**, Instituto de Economia Agrícola (IEA), v. 14, n. 2, fev. 2019. Disponível em: <http://www.iea.sp.gov.br/out/TerTexto.php?codTexto=14566>. Acesso em: 2 dez. 2019.

PORTO, J. L. R. **Amapá: principais transformações econômicas e institucionais (1943-2000)**. 2. ed. Macapá: Edição do Autor, 2007.

ROSA, T. A. L. **Localização do Estado do Amapá**. Bases de dados do IBGE (2003) e SEMA (2003), 2018.

SALGADO, R. J. S. F.; *et al.* Focalização e Cobertura do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): avaliação de sua eficácia nas regiões brasileiras. **RESR**, Piracicaba-SP, v. 55, n. 4, p. 661-678, out.-dez. 2017, impressa em dezembro de 2017. Disponível em: www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032017000400661. Acesso em: 10 ago. 2018.

SANTOS, G. T.; FILOCREÃO, A. S. M. Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no Estado do Amapá: contribuições ao Desenvolvimento Rural (2010-2017). 57^o CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL (SOBER). **Anais eletrônicos**, Ilhéus, BA, 21 a 25 de julho de 2019. ISBN: 978-85-98571-18-8. Disponível em: <https://sober.org.br/mrepekeywords/programa-de-aquisicao-de-alimentos-paa/>. Acesso em: 13 ago. 2019.

SCHÜTZE, F. Pesquisa biográfica e entrevista narrativa. In: WELLER, W.; PFAFF, N. (Org.). **Metodologias da pesquisa qualitativa em educação: teoria e prática**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2011, p. 210-222.

SEN, A. K. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução Laura T. Motta. Rev. Ricardo D. Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SEVERINO, A. J. **Metodologia do trabalho científico**. 23. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SILVA, I. C.; FILOCREÃO, A. S. M.; LOMBA, R. M. Programa de aquisição de alimentos no território da cidadania sul do amapá. In: XXIII ENCONTRO NACIONAL DE GEOGRAFIA AGRÁRIA, 2016, São Cristóvão, SE. **Anais do XXIII Encontro Nacional de Geografia Agrária**. São Cristóvão, SE: Editora do XXIII Encontro Nacional de Geografia Agrária, 2016. Disponível em: engacom.br/anais/GT/GT%20.../Irenildo%20Costa%20da%20Silva;...docx. Acesso em: 10 jul. 2018.

SILVA, I. C.; FILOCREÃO, A. S. M. Perspectivas para a agricultura familiar no Amapá. In: LOMBA, R. M.; *et. al.* (Org.). **Conflito, territorialidade e desenvolvimento: algumas reflexões sobre o campo amapaense**. Dourados (MS): Ed. UFGD, 2014.

SILVA, I. C.; LOMBA, R. M. Aspectos da importância da agricultura familiar no Estado do Amapá. In: VII Encontro Internacional de Produção Científica, 2011, Maringá/PR. **Anais eletrônicos do Centro Universitário de Maringá-CESUMAR**. Maringá: CESUMAR, 2011. Disponível em: www.cesumar.br/prppge/pesquisa/epcc2011/anais/irenildo_costa_silva2.pdf. Acesso em: 10 ago. 2018.

SOUZA, N. J. **Desenvolvimento regional**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

SOUZA, J. R. M. de. A Política de Aquisição de Alimentos na Mira do Golpe. **Revista OKARA: Geografia em debate**, João Pessoa, PB, v. 12, n. 2, p. 664-677, 2018. ISSN: 1982 -3878. Disponível em: <http://www.okara.ufpb.br>. Acesso em: 10 dez. 2019.

TOSTES, J. A. Formação institucional e desenvolvimento regional no estado do Amapá. **Coleção Formação Regional da Amazônia**, Belém, v. I, 2014. Disponível em: pt.scribd.com/document/373994040/Cap-TOSTES-Jose-A-Formacao-institucional-e-desenvolvimento-regional-no-estado-do-Ap-pdf. Acesso em: 3 jun. 2018.

TOSTES, J. A.; FERREIRA, J. F. C. O corredor transfronteiriço entre o Amapá (BR) e a Guiana Francesa (FR). **Revista de Geopolítica**, Natal, v. 7, n. 1, p. 152-170, 2016. Disponível em: www.revistageopolitica.com.br/index.php/revistageopolitica/article/view/129/154. Acesso em: 3 jun. 2018.

VALNIER, A.; RICCI, F. Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): uma análise comparativa nos estados de Rondônia e Acre. **Campo-Território: revista de geografia agrária**, v. 8, n. 16, p. 198-228, 2013. Disponível em: <http://www.seer.ufu.br/index.php/campoterritorio/article/view/21732/13079>. Acesso em: 2 ago. 2018.

CAPÍTULO 4

USO DA TERRA E SUSTENTABILIDADE NA COLÔNIA AGRÍCOLA DO MATAPI¹

Irenildo Costa da Silva

*Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amazonas
irenildo.silva@ifam.edu.br*

Júlio César Suzuki

*Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina/USP
jcsuzuki@usp.br*

Introdução

A colônia agrícola do Matapi está localizada na cabeceira do rio Matapi, no município de Porto Grande, Amapá, Amazônia brasileira (**Figura 1**). A colônia está situada a 120 km da capital do estado, Macapá, tendo como acesso a BR-156 e o rio Matapi. A colônia foi instalada em 1949 (CUNHA JR.; GENSCHOW, 1958; FILOCREÃO, 2015), para onde muitas famílias foram direcionadas pelo processo de colonização induzida pelo Estado, especialmente nordestinos e japoneses. Atualmente, segundo Muto (2010), a população é de aproximadamente 2 mil habitantes.

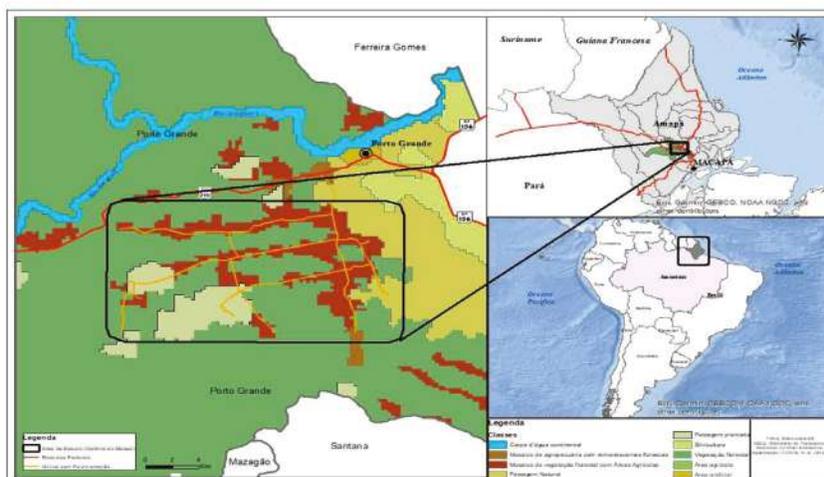
A colônia agrícola do Matapi foi criada como decorrência da ação do governo territorial do Amapá, que iniciou a política de colonização formando núcleos de povoamento de agricultores localizados em pontos distribuídos pelo território, a fim de tentar atenuar os contrastes entre o crescimento demográfico acelerado e a baixa capacidade de absorção por parte da economia local e, também, aumentar a produção agrícola. A criação da colônia estava de acordo com os esforços da política do governo federal para a Amazônia, a qual objetivava a fixação dos colonos

¹ Este artigo é parte da tese defendida por Irenildo Costa da Silva, em outubro de 2021, junto ao Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina, da Universidade de São Paulo, intitulada “Racionalidade camponesa no uso da terra na Pan-Amazônia”. A pesquisa teve apoio da CAPES.

e, ao mesmo tempo, pretendia amenizar problemas sociais de outras áreas brasileiras, principalmente do Nordeste.

Nos seus primeiros meses, contava com apenas 5 colonos, em 1950 dispunha de 17 casas e 100 pessoas, e em 1955 atingia um total de 696 pessoas. Desse total, 60% eram de origem nordestina, 40% eram japoneses e alguns pouco nortistas. Matapi era a maior e mais populosa colônia agrícola do Amapá na década de 1950. Os esforços dos colonos eram empregados primordialmente na plantação de seringueiras (*Hevea brasiliensis*) e gêneros alimentícios como cana, batata doce, milho, arroz, feijão e, principalmente, mandioca (LOBATO, 2013).

Figura 1: Localização espacial da colônia agrícola do Matapi



Fonte: IBGE; Ministério do Meio Ambiente; Ministério dos Transportes; elaborado por Nataliel de Almeida Costa.

De todas as colônias criadas com a política de colonização no estado entre os anos de 1953 e 1956, a do Matapi foi a única que teve melhor desempenho e conseguiu progredir. Isso se deve a alguns fatores. O primeiro deles está associado à instalação do Porto Platón, uma estrutura da ICOMI, nas proximidades da colônia, e a outros investimentos privados que vinham ocorrendo em Serra do Navio para a exploração do manganês, o que atraiu contingentes de trabalhadores para a região

e promoveu a demanda por produtos alimentícios oriundos da colônia, assim como a demanda de mão de obra temporária. Somado a isso, a abertura da rodovia Perimetral Norte na década de 1970, que liga o município de Santana e o município de Serra do Navio, e o início de monoculturas como pinus e dendê próximas à região da colônia, em cultivos da empresa Amapá Celulose, proporcionaram dinamização na produção, transporte e comercialização dos produtos cultivados na colônia.

Diante do decurso dos anos e de vários acontecimentos (econômicos, infraestruturais, sociais, políticos, ambientais, entre outros) se justifica como necessária uma análise que vise compreender a realidade atual das famílias agricultoras em sua forma de (re)produção em relação à prática de seus sistemas de uso da terra, da natureza. Busca-se um estudo aprofundado e detalhado sobre a maneira como os agricultores exploram a natureza, a terra, a água e a biodiversidade na região, tendo na junção da teoria e da pesquisa empírica os subsídios para a compreensão de que o agir dos agricultores familiares tende a configurar-se como essencial para a sustentabilidade dos sistemas de uso da terra na região, uma vez que exploram os recursos disponíveis sem que essa exploração alcance os limites críticos que comprometam um novo ciclo de renovação dos recursos.

A sustentabilidade dos sistemas deve ser entendida no sentido da capacidade de permanência demonstrada pela produção familiar², não somente como capacidade de resistência, mas, sobretudo, enquanto capacidade de mudança, com a investida de novas estratégias de produção para a manutenção ou melhor usufruto das condições reprodutivas (COSTA, 1994), uma vez que a terra é o lugar onde se enraízam, vivem e trabalham, o que faz com que busquem moldar os sistemas que lhe proporcionarão a sustentabilidade. Nesse sentido, a produção familiar vive

2 Revelou-se como importante avaliar se as ações e estratégias adotadas e vivenciadas pelos agricultores lhes permitem, considerando o âmbito social, econômico, político, cultural e ambiental, que permaneçam em seus espaços de produção, apontando e identificando a presença ou não de elementos ou situações que podem impactar na permanência ou não desses agricultores em suas terras. Uma leitura que permite presumir, ao longo do tempo, como possivelmente se comportará a dinâmica dos sistemas de uso da terra no que diz respeito ao atendimento das necessidades familiares, o que permitirá a estes concluir por permanecer ou não com seus sistemas, cambiá-los ou deixar as atividades agropecuárias, partindo para outras formas de trabalho ou emprego.

e produz-se em uma relação construtiva com a natureza (CARVALHO, 2014). Um fato que ocorre diferentemente da perspectiva capitalista em que a terra é tida como um lugar sem vínculo, apenas com valor de negócio e de oportunidade momentânea de acumulação, que logo poderá se deslocar para lugares mais favoráveis.

Para tal objetivo de análise foram consideradas avaliações quanti-qualitativas, por meio das quais foi possível analisar as estratégias de sobrevivência dos agricultores na área de estudo e o entendimento de como têm ocorrido as suas ações quanto à adoção e exploração dos seus sistemas de uso da terra. Para tanto, a pesquisa considerou vários aspectos relacionados ao cotidiano das famílias, os quais foram capazes de mostrar não só a realidade em que se encontram como também apresentaram uma gama de informações que possibilitaram inferir a sustentabilidade dos sistemas de uso da terra e a permanência de manutenção e reprodução das famílias ao longo dos anos. As análises contemplaram estudos sobre os aspectos da vida social, econômica, ambiental, política e cultural.

Na dimensão social foram avaliadas a educação, a moradia, a saúde e bens domésticos dos agricultores proporcionados pelos resultados das atividades nos sistemas; na dimensão econômica foram analisados os resultados econômicos dos sistemas; na dimensão ambiental a avaliação recaiu sobre a condição de conservação do meio, como condição essencial para a continuidade dos processos de reprodução; na política as análises abarcaram o processo de organização dos agricultores nas suas relações produtivas e com o externo; e na dimensão cultural se avaliaram os conhecimentos, os valores e as práticas dos agricultores quanto à maneira de exploração dos seus sistemas.

Por sistemas de uso da terra entende-se o arranjo/combinção dos diferentes elementos/recursos disponíveis da unidade produtiva no espaço e no tempo, adotados para extrair do solo, das águas e da floresta o sustento da família, com produções vegetais e animais. No que se refere à sustentabilidade parte-se do entendimento de que sustentável é a exploração que satisfaz as necessidades do presente sem comprometer as possibilidades de satisfação das demandas futuras, com explorações sem degradar a base de recursos da qual a natureza

depende para regenerar-se, o que garante a estabilidade dos sistemas ao longo dos anos e a permanência dos agricultores (CMMAD, 1991; LEFF, 1998; ALTIERI, 2004; VIANNA, 2008). Associamos ainda a concepção de sustentabilidade à qualidade do que é sustentável, o que está associado com a possibilidade de uma determinada atividade humana prosseguir por um tempo indeterminado, com a continuidade das atividades humanas ao longo de um tempo que transcende gerações e gerações (SILVEIRA, 2017).

Para a avaliação do grau de sustentabilidade dos sistemas, com a formulação de indicadores e variáveis, foi utilizado como referência o Marco para Evaluación de Sistemas de Manejo de Recursos Naturales Incorporando Indicadores de Sustentabilidad (MESMIS), criado em 1995 por um grupo interdisciplinar do México, com o intuito de traduzir princípios gerais de sustentabilidade no contexto de gestão de recursos naturais em comunidades camponesas (LÓPEZ-RIDAURA; *et al.*, 2001; PRIETO, 2011). A escolha considerou o fato de que esse marco seja o que mais se adequa ao objetivo proposto, uma vez que possibilita a utilização de agroecossistemas como escala de análise, por basear-se em uma análise multidimensional, ambiental, econômica e social, às quais foram acrescentadas as dimensões política e cultural, ampliando as análises, além do seu alto grau de utilização em espaços de produção familiar da América Latina, já com alguns trabalhos realizados na Amazônia (SILVA, 2008; NOGUEIRA, 2012; RESQUE, 2012; CARVALHO, 2013; SILVA, 2014).

Para a análise da sustentabilidade dos sistemas foram construídos índices de sustentabilidade. Os cálculos para obter os índices tiveram como inspiração e referência o estudo “Índice de sustentabilidade dos municípios da Amazônia: metodologia para o cálculo de indicadores”, elaborado pela Incubadora de Políticas Públicas da Amazônia – IPPA (2012). Para a avaliação utilizou-se, também, métodos estatísticos com ponderações capazes de mensurar o grau de sustentabilidade de sistemas em uma escala com magnitude de 0 a 1. Os índices possibilitaram a construção de um diagnóstico da área e o apontamento de práticas e atividades merecedoras de incentivo e das que precisam de limites ou correções, para que se tornem mais condizentes com um modelo de desenvolvimento mais adequado à região.

Houve ponderações apenas para as variáveis investigadas e entre elas, considerando o melhor ou o pior impacto para a sustentabilidade, com a distribuição de pesos segundo a relevância para a sustentabilidade. Entre as alternativas, nas variáveis investigadas, a melhor considerada para sustentabilidade dos sistemas teve peso 1, possibilidade máxima, e a pior, peso 0, sendo distribuídos entre as demais os pesos situados nesse intervalo, decrescendo da melhor alternativa para a pior. Os índices das variáveis foram obtidos pela multiplicação da frequência de cada alternativa de resposta pelo seu respectivo peso, sendo depois somada às demais possibilidades das alternativas, também com seu respectivo peso, e dividido pelo número de entrevistados. O cálculo foi realizado de acordo com a seguinte fórmula:

$$Is = (Fa_1 * P_1 + Fa_2 * P_2 + Fa_3 * P_3 \dots + Fa_n * P_n) / Ne$$

Em que:

Is = índice de sustentabilidade;

Fa = frequência de resposta na alternativa;

P = peso relativo atribuído para a alternativa;

Ne = número de entrevistados.

Obteve-se o índice de sustentabilidade geral pela média aritmética dos índices encontrados nas cinco dimensões/indicadores. Com o alcance e obtenção dos índices foi possível situar o grau de sustentabilidade dos sistemas em uma escala de quatro situações: sustentável ou sustentabilidade muito forte (índices entre 1 e 0,75), dificuldade de sustentabilidade ou sustentabilidade forte (0,74 e 0,50), precariedade de sustentabilidade ou sustentabilidade fraca (0,49 e 0,25) e insustentável ou sustentabilidade muito fraca (0,24 e 0). Nos procedimentos para a coleta de dados foram utilizados os mecanismos de observação, entrevistas, aplicação de formulários, gravador de voz e máquina fotográfica. A pesquisa de campo ocorreu no segundo semestre de 2019, nos meses de outubro e novembro. Durante a pesquisa de campo foram entrevistados 47 agricultores.

Sustentabilidade dos sistemas de uso da terra na colônia

As análises em campo foram capazes de revelar não só os desafios como também as oportunidades e expectativas dos agricultores por melhorias nos transportes, vias de acesso, armazenamento, preparo do solo, energia elétrica, comunicação, saúde, segurança e cursos de capacitação, entre outros. O uso da terra se configura pelo cultivo de hortaliças (**Fotografia 1**), produção de abacaxi, roças de mandioca, macaxeira, milho, melancia e feijão, assim como o cultivo do açaí e de várias frutíferas como o cupuaçu, graviola, pupunha, acerola, entre outras. Quanto à produção animal, na colônia apresenta-se a criação de peixes em pequenos tanques (uma atividade de pouca ocorrência), a criação de aves (basicamente para o consumo familiar) e a ocorrência da criação de algumas cabeças de gado.

Fotografia 1: Cultivo de hortaliças na colônia agrícola do Matapi



Fonte: Pesquisa de campo, 2019.

O destaque na colônia é a produção de abacaxi, laranja, cupuaçu e hortaliças. Muitos dos cultivos são realizados de acordo com os conhecimentos tradicionais, repassados pelos pais. Os principais instrumentos utilizados nas atividades são os facões, enxadas, roçadeiras e, em alguns casos, o trator³. A mão de obra é preponderantemente a familiar, na qual se apresenta a figura do pai, mãe e filhos e, em algumas situações, a de parentes – os quais residem no mesmo domicílio, geralmente um irmão/irmã ou um dos pais do casal, uma vez que não têm ou não construíram sua própria família –, ocorrendo, ainda, a contratação de mão de obra extrafamiliar, em caráter temporário, quando a família não consegue executar as atividades de demanda imediata, como as de limpeza e colheita.

O tamanho dos sistemas apresenta variações entre os agricultores, o que pode ser explicado e relacionado a fatores como o tamanho da família, o recebimento de benefícios sociais⁴ e a estrutura econômica, a qual possibilita o acesso a máquinas e equipamentos para alguns, os quais trabalham áreas maiores para cultivo. Por conta disso, os sistemas variam desde grandes plantações de abacaxi e laranja (**Fotografia 2**), que se estendem por vários hectares, até pequenas hortas e roças de mandiocas com menos de 1 hectare. Apesar das variações, identificou-se que o estímulo do trabalho ocorre no sentido de satisfazer as necessidades da família, no que Chayanov (1985) descreve como um balanço entre trabalho e consumo, e não no objetivo de alcançar taxas de lucro. Constatou-se o interesse e o esforço por parte dos agricultores em aumentar sua área explorada na expectativa de alcançar maior produção e adquirir equipamentos, máquinas e veículos para melhorar as condições de trabalho e da vida em família.

3 A utilização de tratores se faz com o uso de implementos como roçadeira, arado, pulverização e para o transporte de produtos em uma carroça acoplada ao trator.

4 Os benefícios sociais acessados pelas famílias de agricultores na colônia correspondem ao “Bolsa Família” (programa do governo federal), o “Renda para Viver Melhor” (programa do governo estadual) e as pensões ou aposentadorias.

Fotografia 2: Produção de laranja na colônia agrícola do Matapi



Fonte: Pesquisa de campo, 2019.

Da criação da colônia agrícola até os dias atuais ocorreram mudanças no uso da terra no diz respeito às culturas cultivadas. Constatou-se que os primeiros colonos trabalhavam apenas com o cultivo de mandioca, macaxeira, feijão, arroz e milho, sendo obrigados (por força de contrato⁵) a realizar o plantio de seringueira nas primeiras áreas trabalhadas, o que demandava a abertura de novas áreas, pois após o primeiro ano não se podia mais plantar entre as seringueiras. O plantio dessas culturas, com exceção da seringueira, ainda permanece como sendo o principal para algumas famílias, enquanto que outras optaram pela diversidade de cultivos e, até mesmo, pelo abandono daqueles, substituindo-os ao longo dos anos por outros cultivos até a adoção dos atuais.

5 Os relatos dão conta de que as primeiras famílias que chegaram à colônia estavam condicionadas a um contrato elaborado pelo governo do território do Amapá para o usufruto dos lotes. Esse contrato previa a ajuda técnica e apoio financeiro nos primeiros anos às famílias e também outras condicionantes que deveriam ser atendidas. Entre elas o plantio de seringueiras em determinadas áreas definidas por conta do acesso e localização.

A substituição ocorreu em decorrência das novas oportunidades em termos de mercado e comercialização e também pela menor demanda de esforço físico e de trabalho com os novos cultivos, como também pela adaptação local.

Os critérios e os fatores que determinaram ou tem determinado a escolha e práticas nos sistemas estão associados a uma série de questões que fazem parte do processo produtivo. De maneira geral, o melhor retorno econômico tem sido um importante balizador na escolha dos sistemas de uso da terra, embora consideradas as particularidades de algumas famílias que não dispõem de determinadas condições para adotar cultivos desejados ou outras práticas produtivas. O fator econômico em algumas ocorrências não se sobressai sobre a questão cultural pela experiência com determinados cultivos, quando alguns agricultores não deixam de produzir aquilo com que sempre trabalharam.

Sustentabilidade na dimensão social

O primeiro elemento analisado na dimensão social diz respeito à questão da escolaridade, em que se procurou investigar se as atividades desenvolvidas nos sistemas de uso da terra dificultam os estudos e atividades escolares daqueles que frequentam a escola. Nos 47 estabelecimentos pesquisados o número de pessoas que frequentam a escola totalizou 69 (30% das 230 pessoas abrangidas na pesquisa). É importante ressaltar que a análise para a obtenção do índice de sustentabilidade nesse primeiro elemento incluiu apenas as pessoas que frequentavam a escola no momento da pesquisa.

O índice alcançado nessa avaliação foi 0,99, demonstrando que os sistemas praticados são sustentáveis em tal análise. As atividades desenvolvidas nos sistemas não dificultam os estudos daqueles que frequentam a escola, não ocorrendo a falta à escola para terem que trabalhar nas atividades agrícolas e nem essas dificultam a resolução de exercícios escolares a serem realizados em casa. Muitos dos que frequentam a escola são crianças, as quais não realizam atividades nos sistemas, e quando o realizam são pequenos trabalhos. Para os entrevistados, o estudo para os filhos é prioridade.

Outro elemento avaliado na dimensão e indicador social diz respeito à longa exposição dos agricultores aos raios solares. Dos entrevistados, 76,60% relataram que trabalham frequentemente nessa condição, 21,28%, às vezes, e 2,12%, raramente. Entende-se que a longa exposição aos raios solares pode provocar algumas complicações para a saúde, destacando-se como a mais grave o câncer de pele. Contribui em muito para esse cenário a prática das hortas e das roças, as quais são áreas totalmente expostas aos raios solares. Os sistemas que proporcionam sombra são aqueles de culturas perenes como os açazais e laranjais.

O índice de sustentabilidade alcançado na análise da longa exposição aos raios solares foi 0,08. Com isso, nessa avaliação os sistemas são considerados insustentáveis, indicando que os agricultores em suas atividades ficam constantemente expostos aos raios solares, o que, ao longo do tempo, pode tornar-se um fator desestimulante para que eles continuem desenvolvendo suas atividades nos seus sistemas, consideradas a fadiga ou outros danos que a longa exposição ao sol pode causar. Entretanto, a longa exposição aos raios solares é uma condição que tende a continuar, uma vez que é cultural e já acontece há muito tempo, devido às formas de uso da terra, principalmente com a prática de roças. Essa é uma situação que pode mudar com a adoção de sistemas perenes, os quais podem proporcionar condição de sombra evitando as longas exposições diretamente aos raios solares.

Outro elemento avaliado se refere à aplicação de agrotóxicos sem os equipamentos de proteção individual como máscaras, luvas, calça comprida e botas. Parte-se do entendimento de que a aplicação de tais produtos químicos, sem a devida proteção, pode provocar sérios riscos à saúde, seja quando inalados, ingeridos ou em contato com a pele e olhos. Nesse quesito, 19,14% revelaram que frequentemente aplicam agrotóxicos sem a devida proteção, 27,65% disseram que aplicam agrotóxicos nessa condição somente algumas vezes, 21,27% assim o fazem raramente, 27,65% relataram que aplicam agrotóxicos sempre com a devida proteção e 4,25% informaram que não usam agrotóxicos durante suas atividades.

Nessa avaliação o índice de sustentabilidade obtido foi 0,42, revelando que os sistemas são considerados com precariedade de sustentabilidade em tal avaliação, o que pode ser remediado por meio

da conscientização dos agricultores para que utilizem os devidos equipamentos de proteção individual na aplicação de agrotóxicos. Os sistemas que mais demandam agrotóxicos são as hortas. Por ser um costume e muitos não terem o devido conhecimento e esclarecimento dos efeitos danosos à saúde (não conhecimento de casos graves associados às consequências dos agrotóxicos na comunidade) pode-se argumentar que a tendência é a de que os agricultores que aplicam esses produtos sem a devida proteção seguirão assim fazendo, sendo acompanhados por aqueles que fazem parte do grupo familiar.

Também foi avaliada a ocorrência de posições desfavoráveis (abaixar muito, fazer muita força) durante a execução das atividades nos sistemas. Constatou-se que em 78,72% dos casos pesquisados é frequente essa situação e em 21,28% tal situação ocorre às vezes. Esse resultado mostra que as atividades desenvolvidas nos sistemas têm demandado uma constante recorrência a prática de posições desfavoráveis, as quais têm provocado complicações na saúde de alguns agricultores, os quais atribuem suas dores pelo corpo, principalmente as de coluna, aos grandes esforços que realizaram durante suas vidas com serviços pesados na agricultura. “O trabalho na roça exige muita força”, relatou um dos entrevistados; “aqui temos que abaixar para tudo, já estou com dor na coluna, estou ficando doente”, expressou outro.

O índice de sustentabilidade obtido para a ocorrência de posições desfavoráveis foi 0,07, o pior de todos. Esse cenário tende a permanecer, uma vez que muitos dos agricultores revelaram que pretendem continuar desenvolvendo suas atividades do mesmo jeito que já realizam. O índice obtido caracteriza os sistemas como insustentáveis, sendo um fator que tende a desanimar a continuidade de muitos sistemas no decorrer do tempo, uma vez que o desenvolvimento de atividades que demandem a realização de muitas posições desfavoráveis não será mais atrativo para os agricultores, especialmente para as novas gerações. Os trabalhos nas roças, especialmente de mandioca, foram identificados como os que exigem maior demanda de esforço físico. Melhorar esse cenário passaria por duas questões. A primeira estaria associada à adoção de novas técnicas e tecnologias para as atividades de maiores esforços. E a segunda encontra-se associada à mudança de cultivos, escolhendo

aqueles que demandam menores esforços físicos. Entretanto, não se trata de uma tomada de decisão simples, considerando que envolve uma questão cultural e investimentos financeiros.

Avaliou-se também, na dimensão social, se os sistemas oferecem trabalho a todos os membros da família. Constatou-se que em 82,97% dos sistemas há trabalho com frequência para todos da família, 10,63% relataram que às vezes há trabalho para todos, 2,12% disseram que raramente há trabalho para todos nos sistemas e 4,25% afirmaram que não há trabalho para todos os membros da família nos sistemas, situação em que ocorre a procura de trabalhos fora do estabelecimento para a composição da receita mensal. Este último caso é verificado nos sistemas de culturas perenes, os quais em certa época do ano reduzem a demanda pela necessidade de mão de obra em comparação com outros tipos de culturas.

O índice de sustentabilidade alcançado nessa avaliação foi 0,90, apontando que os sistemas são sustentáveis no que diz respeito ao fato de proporcionar trabalho para todos os membros da família. Esse resultado evidencia que os sistemas apresentam a tendência para fixar a permanência dos agricultores no local, com poucas situações que forcem ou estimulam os agricultores a buscarem trabalhos em outros lugares em decorrência da ociosidade do seu tempo e mão de obra. Constatou-se que os sistemas que contemplam as hortas, as quais apresentam produção constante, são os que demandam mão de obra com frequência para a realização de atividades como plantio, colheita, limpeza e irrigação.

Outro elemento diz respeito ao estado de motivação dos agricultores para continuarem desenvolvendo suas atividades nos sistemas. Tal indagação se fez importante, uma vez que a baixa motivação pode indicar como consequência o fim dos sistemas e/ou até mesmo a saída dos agricultores para outros lugares, para trabalhos que não sejam com a agricultura. Do total de entrevistados, 38,29 relataram que estão muito motivados para continuarem suas atividades nos seus sistemas, 55,31% informaram que estão pouco motivados e 6,38% disseram que estão desmotivados para continuarem na colônia desenvolvendo suas atividades nos sistemas. O questionamento levou em consideração uma variedade de fatores como transporte, educação, energia, produção e comercialização, entre outros.

O índice alcançado nessa avaliação foi 0,76, indicando a classificação dos sistemas como sustentáveis. Esse resultado mostra que, apesar das dificuldades vivenciadas pelos agricultores no que diz respeito a uma série de fatores, os mesmos ainda apontam que é melhor permanecer nas suas atividades do que sair para uma incerteza. Tal índice pode ser melhorado com o atendimento de maneira satisfatória de algumas demandas que fazem parte da necessidade do cotidiano das famílias, não somente relacionados às questões produtivas (saúde, segurança, transporte, assistência técnica, cursos de capacitação, entre outros). A pouca motivação ou desmotivação de alguns tem muita relação com as condições de saúde e a falta de apoio governamental para investimentos.

No panorama da dimensão e indicador social foi obtido o índice de sustentabilidade 0,66, revelando a dificuldade de sustentabilidade dos sistemas de uso da terra praticados na colônia agrícola do Matapi em tal dimensão. Esse resultado foi muito influenciado pelas atividades que demandam esforços físicos constantes nos sistemas, provocando a ocorrência contínua de posições desfavoráveis, e pela longa exposição dos agricultores aos raios solares. Estas são as duas situações mais críticas quando da avaliação da sustentabilidade dos sistemas na dimensão social.

Sustentabilidade na dimensão econômica

A receita mensal das famílias pesquisadas variou de menos de um salário até mais de três salários-mínimos. Foi considerado como salário-mínimo o valor de R\$ 998,00, vigente no momento da pesquisa. Constatou-se que 14,89% das famílias obtêm receitas abaixo de um salário, 61,70% obtêm receitas entre 1 e 2 salários, 12,77% entre 2 e 3 salários e 10,64% informaram que alcançam receitas que somam mais de 3 salários-mínimos. É importante ressaltar que para a formação da receita algumas famílias recebem benefícios sociais, os quais contribuem bastante para o montante mensal; além do mais, em algumas situações ocorre também a realização de atividades remuneradas fora do estabelecimento.

Quando questionados sobre a principal fonte de receita da família, 59,57% informaram que a principal fonte provém das atividades realizadas na agricultura, 31,91% relataram que a principal fonte são os benefícios sociais e 8,51% disseram que o trabalhado assalariado é a principal fonte de receita. Esses dados revelam que as atividades desenvolvidas nos sistemas não configuram a principal fonte de receita para todos os agricultores, sendo que em quase 40% dos estabelecimentos outras fontes têm se configurado como a principal. Apesar da agricultura não ser a principal fonte de receita, ela é desenvolvida por todas as famílias. O que se constatou foi a variação do tempo dedicado aos trabalhos e serviços nos sistemas.

Um dos elementos pesquisados na dimensão econômica se refere à avaliação para averiguar se os agricultores conseguiriam sobreviver somente com a receita alcançada dos sistemas. Apenas 2,12% relataram que conseguiriam sobreviver muito bem nessa condição, 40,42% disseram que sobreviveriam bem, 42,55% revelaram que viveriam precariamente e 14,90% informaram que não conseguiriam sobreviver somente com a receita obtida com os sistemas. O índice de sustentabilidade obtido em tal avaliação foi 0,42, revelando a precariedade de sustentabilidade dos sistemas para manter a reprodução das famílias somente com as receitas provenientes deles. Com isso, pode-se inferir que as receitas obtidas somente da produção dos sistemas não conseguem atender as demandas necessárias para a sobrevivência dos agricultores e suas famílias.

Outro elemento de grande importância para avaliar a sustentabilidade dos sistemas refere-se à diversidade dos canais de comercialização. Entende-se que é muito complicado produzir e não conseguir dar destino a essa produção em condições que garantam o retorno do trabalho realizado e uma receita suficiente para manter as bases da reprodução familiar e ainda custear as demandas para continuar os trabalhos. A comercialização é um momento muito esperado pelos agricultores, pois os resultados desta possibilitam as projeções de investimentos e as análises de demandas por determinados produtos, bem como o acesso a produtos de consumo familiar ou de uso na manutenção dos sistemas.

A pesquisa identificou a ocorrência de quatro canais de comercialização: a venda no próprio local, a venda para cooperativa, venda em feiras e venda para mercados/pequenos comércios. Do total de entrevistados,

14,89% relataram que vendem com frequência no próprio local, 27,65% disseram que a venda no próprio local ocorre às vezes, 31,91% informaram que raramente comercializam seus produtos no próprio local e 25,53% não vendem no próprio local. Quanto a entrega para a cooperativa, apenas 2,12% informaram que entregam com frequência para este tipo de canal de comercialização, 12,76% disseram que entregam às vezes seus produtos para a cooperativa, 10,63% revelaram que raramente entregam para a cooperativa e 74,46% informaram não entregar seus produtos para a cooperativa. No que se refere à comercialização em feiras, 85,10% a realizam com frequência, 6,38% recorrem às vezes a esse canal e 8,51% não comercializam em feiras. Quanto a venda para mercados/pequenos comércios, 4,25% relataram que a realizam com frequência nesse canal, 10,63% informaram que a venda para esse canal ocorre às vezes, 2,12% vendem raramente a esse canal e 82,97% não comercializam em mercados/pequenos comércios.

O índice de sustentabilidade obtido na avaliação do elemento diversidade dos canais de comercialização foi 0,50, revelando que nessa análise os sistemas são caracterizados por apresentarem dificuldade de sustentabilidade. Os resultados demonstram que há uma diversidade de canais de comercialização, mas nem todos são utilizados com grande recorrência pelos agricultores, seja por não terem produtos para comercializarem em todos, por não possuírem o próprio transporte ou então por não verem vantagem em entregar para a cooperativa. Assim, a diversidade de canais de comercialização, embora presente e em disponibilidade para os agricultores, não representa necessariamente uma condição para a boa saída e venda dos produtos, uma vez que o acesso a todos estes têm suas limitações. De forma geral, a maior valorização dos produtos nos canais de comercialização contribuiria para melhorar o nível de sustentabilidade dos sistemas nesta avaliação.

Outra variável investigada na dimensão econômica se refere à satisfação dos agricultores com a comercialização. A baixa satisfação com a comercialização pode acarretar o descontentamento de muitos agricultores por prosseguirem suas atividades, reduzindo sua produção ou até mesmo cogitando a possibilidade de saída do local. Para 4,25% dos entrevistados a comercialização está ótima, 76,59% informaram que a comercialização

é considerada boa e 19,14% relataram que a comercialização é péssima. A análise considerou também a satisfação com os locais de venda. O índice de sustentabilidade obtido na satisfação com a comercialização foi 0,61, indicando que os sistemas apresentam característica de dificuldade de sustentabilidade. O nível de satisfação com a comercialização está associado aos preços alcançados nos produtos, o transporte, a saída de tudo que foi posto para a venda e a organização dos locais onde as vendas acontecem. Quanto melhor a avaliação desses aspectos pelos agricultores, melhor o nível de satisfação com a comercialização.

Outra variável analisada na dimensão econômica diz respeito à recorrência por trabalhos fora do estabelecimento. Nesse quesito, 12,02% informaram que é frequente essa situação, 14,89% disseram que essa situação ocorre às vezes, 5,51% relataram que raramente ocorre essa demanda e 59,57% informaram que nenhum membro familiar precisa recorrer a busca de trabalho fora do estabelecimento. O índice de sustentabilidade alcançado foi 0,70, revelando que em tal análise os sistemas apresentam dificuldade de sustentabilidade. Os dados revelam que é alta a porcentagem de agricultores que precisam recorrer a trabalhos fora do estabelecimento, o que é justificado pelo fato de que as atividades dos sistemas não demandam a ocupação constante e direta da mão de obra de toda a família. Entretanto, a busca por trabalho fora do estabelecimento não configura necessariamente fraqueza no desenvolvimento dos sistemas, mas pode ser entendida como uma estratégia para que os agricultores permaneçam nas suas terras, principalmente nos momentos de poucos trabalhos nos próprios sistemas, recorrendo às outras atividades que se caracterizam como “cintos de segurança” (PLOEG, 2009) para que continuem produzindo nos seus sistemas.

Investigou-se também se nos sistemas ocorreu a introdução de inovações e técnicas na forma de produzir nos últimos cinco anos. A pesquisa identificou que 10,63% dos entrevistados começaram a utilizar tratores nos seus sistemas nos últimos cinco anos, 4,25% começaram a utilizar irrigação e 8,51% inseriram novas técnicas do serviço de assistência técnica. O uso de tratores e irrigação é uma recorrência de uso por muitos agricultores na colônia. O que a pesquisa identificou foi a inserção de novas pessoas que passaram a utilizar estes meios nos últimos 5 anos.

Quanto a inserção de novas técnicas decorrentes dos serviços de assistência técnica, isso está relacionado a alguns projetos de financiamentos, especialmente os de plantio e manejo de açaçais. Quando questionados sobre o recebimento de serviços de assistência técnica, 2,12% informaram que recebem com frequência tais serviços, 10,63% disseram que às vezes recebem esses serviços, 31,91% informaram que raramente recebem tais serviços e 55,31% não recebem tais serviços.

O índice de sustentabilidade obtido na avaliação da variável sobre a introdução de inovações e técnicas na forma de produzir nos últimos cinco anos foi 0,20, mostrando que nessa avaliação os sistemas são insustentáveis. Esse dado revela que uma das possibilidades que pode favorecer a entrada de inovações nos sistemas não tem grande expressão e/ou acesso entre os agricultores. Uma das explicações para tal situação encontra-se no fato de que não há vontade de muitos agricultores por mudar a maneira de trabalhar nos seus sistemas (embora reconheçam a importância da assistência técnica), pois pretendem seguir trabalhando como sempre o fizeram. Isso também não quer dizer que os agricultores estejam fechados a inovações e a novas técnicas, mas preferem, por questões culturais ou limitações financeiras, continuar com as técnicas e estratégias que já conhecem. Entretanto, identificou-se o anseio dos agricultores por orientações durante algum momento da etapa produtiva (preparo da área para o plantio, no período do verão, e para o combate de pragas e doenças, entre outros).

Outra variável pesquisada diz respeito à satisfação dos agricultores com a quantidade produzida em seus sistemas. Nesta análise, 6,38% informaram que estão muito satisfeitos com a quantidade produzida, 40,42% indicaram que estão satisfeitos, 48,93% disseram que estão pouco satisfeitos e 4,25% revelaram que não estão satisfeitos. Parte significativa dos entrevistados revelou que se pudessem produziriam bem mais do que produzem atualmente, mas não o fazem por uma série de fatores, como mercado certo para a venda, falta de mão de obra, alto custo de insumos agrícola entre outros. O índice de sustentabilidade alcançado na avaliação da variável satisfação com a quantidade produzida foi 0,49, revelando que em tal análise os sistemas são caracterizados por apresentarem precariedade de sustentabilidade.

As limitações físicas de alguns agricultores foi um dos responsáveis por esse resultado, somadas a idade avançada e as dores pelo corpo, as quais em muito têm limitado o aumento de áreas trabalhadas. Para superar esse cenário limitador entende-se que a combinação de novas técnicas e estratégias produtivas (diversidade de produção, equipamentos e ferramentas para menores esforços, maior aproveitamento da área explorada, os serviços de assistência técnica em conformidade com as demandas locais entre outras) poderia configurar-se como alternativas para melhorar o aumento da quantidade produzida, o que deve também estar associado às melhores possibilidades de comercialização. Embora limitados pelas diversas ordens de fatores, constatou-se que os agricultores seguem na busca e dedicando-se por alcançarem maiores quantidades produzidas ano após ano.

Por meio da média ponderada foi alcançado o índice de sustentabilidade 0,48 para a dimensão e indicador econômica/o, revelando que no panorama da dimensão os sistemas são caracterizados por apresentarem precariedade de sustentabilidade. Tal realidade, em termo de aspectos econômicos, pode fragilizar ao longo dos anos a continuidade de alguns sistemas. Podemos argumentar que na variável do pior índice alcançado na dimensão econômica, introdução de inovações e assistência técnica, também pode estar o ponto chave para melhorar a sustentabilidade dos sistemas, não só nessa dimensão como também nas demais, isso, claro, associadas às particularidades locais e demandas dos agricultores.

Sustentabilidade na dimensão ambiental

Uma das primeiras variáveis pesquisadas na colônia sobre a sustentabilidade dos sistemas na dimensão e indicador ambiental se refere à verificação da presença ou risco de erosão nos solos provocada pelas atividades. A forte presença de erosão pode inviabilizar a continuidade dos sistemas, provocando até mesmo o abandono do estabelecimento, uma vez que os solos não poderão ser utilizados para a agricultura. Foram poucas as constatações de erosão do solo, mas a tendência para esse fato deve ser considerada a de preocupações, uma vez que os solos da colônia são muito arenosos e há muitas áreas íngremes.

Em 4,25% dos estabelecimentos a erosão dos solos foi considerada alta, em 6,38% a erosão foi considerada média, em 29,78%, considerada baixa, e em 59,57% dos casos não foi constatada a erosão dos solos. O índice de sustentabilidade obtido nessa avaliação foi 0,81, revelando que em tal análise os sistemas são considerados sustentáveis. O nível alto de erosão foi considerado a partir do não uso de determinadas áreas para o cultivo ou outras atividades devido ao processo de erosão. Quando indicado que a erosão presente atrapalha, mas permite os trabalhos em determinadas áreas, a situação foi considerada de média erosão. Quando pontuados sinais de que os solos estão sendo levados pela água da chuva para partes mais baixas do terreno a situação foi considerada de baixa erosão.

Outro elemento avaliado foi o uso e a intensidade na aplicação de agrotóxicos. Constatou-se que em 14,89% dos sistemas o uso de agrotóxicos é frequente, em 44,68% o uso ocorre às vezes, em 21,27% o uso ocorre raramente e em 19,14% não ocorre a aplicação. Os sistemas que mais demandam o uso e a intensidade na aplicação de agrotóxicos são as hortas. O índice de sustentabilidade alcançado nessa avaliação foi 0,47, o que indica que em tal análise os sistemas praticados na colônia apresentam como característica a precariedade de sustentabilidade. Tanto do ponto de vista ambiental (contaminação dos solos, cursos de água, fauna, entre outros) quanto da saúde humana (alimentos contaminados), os agrotóxicos representam um perigo. A saída para esta situação pode ser pensada e encontrada no uso de defensivos naturais ou outras estratégias que afastem a necessidade pelo uso dos agrotóxicos.

Também foi avaliado o uso do fogo nos sistemas. Identificou-se que em apenas 4,25% dos estabelecimentos o uso do fogo é frequente, em 14,89% tal uso ocorre às vezes, em 31,91% ocorre raramente e em 48,93% o fogo não é utilizado durante as atividades dos sistemas. Segundo os entrevistados, o uso do fogo, especialmente no preparo das áreas para o plantio, não é mais tão frequente como antes devido à introdução de tratores, os quais são muito utilizados atualmente no preparo de áreas, e também devido à maior intensificação dos órgãos ambientais por coibirem, mediante uma série de exigências, a prática de queimadas. O índice de sustentabilidade obtido em tal avaliação foi 0,74, revelando que os sistemas são caracterizados por apresentarem dificuldade

de sustentabilidade. A não utilização do fogo e do não desmatamento são fatores muito importantes para a manutenção dos fatores ecológicos, o que muito têm a contribuir com a sustentabilidade dos sistemas.

Outro elemento avaliado foi a intensidade do uso de adubos químicos e orgânicos. O uso intenso de tais adubos pode provocar dependência desses produtos, os quais na falta ou no aumento de preço podem não ser mais acessíveis ao agricultor, o qual diante de tal situação poderá ter muitas dificuldades para manter a produção do seu sistema. Constatou-se que 74,46% usam com frequência adubos químicos, 14,89% usam às vezes, 2,12% usam raramente e 8,51% informaram que não utilizam tais adubos. Com relação ao uso de adubos orgânicos (esterco de gado e de galinha), 59,57% relataram que usam frequentemente, 19,14% os utilizam às vezes, 8,51% utilizam raramente e 12,76% informaram que não utilizam adubos orgânicos. Constatou-se que a maior demanda de adubos químicos ocorre na produção de abacaxi e de laranja, enquanto a maior demanda por adubos orgânicos são as hortas.

Na avaliação que investigou a intensidade do uso de adubos químicos e orgânicos o índice de sustentabilidade alcançado foi 0,19, revelando que os sistemas são muito dependentes desses adubos, o que pode ser explicado pela baixa fertilidade dos solos. Nessa análise os sistemas foram classificados e considerados como insustentáveis. Os agricultores informaram que é praticamente impossível produzir sem adubos químicos e orgânicos: “se não tiver adubo não dá”, disse um dos entrevistados, “pra produzir aqui, tem que ter adubo químico”, disse outro. As menores demandas por tais adubos ocorrem nos sistemas de maior diversidade de cultivos, aqueles que têm como características os sistemas agroflorestais, os quais também são menos propensos ao ataque de pragas e doenças, assim como também possibilitam menores riscos de mercado devido à maior diversidade de produtos.

Outra avaliação realizada se refere à compra de sementes. Constatou-se que em 44,68% dos estabelecimentos a compra de sementes é frequente, em 12,76% ocorre às vezes, em 12,76% ocorre raramente e em 29,78% foi informado que não ocorre a compra de sementes. As hortas são as que mais demandam a compra de sementes. O índice de sustentabilidade alcançado nessa avaliação foi 0,42, revelando que os sistemas

praticados apresentam precariedade de sustentabilidade nessa análise, os quais são bastante dependentes da compra de sementes. Isso mostra a forte dependência do mercado para a obtenção de sementes.

O uso de tratores foi outra variável avaliada. Identificou-se que 17,02% utilizam trator, 48,93% o utilizam às vezes, 21,21% raramente e 12,76% não utilizam trator. Se, por um lado, o trator é um mecanismo que em muito tem a contribuir com maior produtividade e produção, a partir da análise econômica, por outro, a partir do aspecto ambiental, ele pode provocar sérios impactos no terreno, principalmente no diz respeito à compactação dos solos. O índice de sustentabilidade obtido em tal análise foi 0,42, indicando que os sistemas apresentam como característica a precariedade de sustentabilidade. Os que não possuem tratores realizam o aluguel de tais máquinas e implementos e em algumas vezes ocorre somente o pagamento do combustível e as diárias do operador.

Por meio da média ponderada foi alcançado o índice de sustentabilidade 0,47 para a dimensão e indicador ambiental, revelando que nestes parâmetros os sistemas de uso da terra praticados na colônia agrícola do Matapi são caracterizados por apresentarem precariedade de sustentabilidade. Um ponto importante para se avançar e melhorar a sustentabilidade dos sistemas na dimensão ambiental passa por reduzir a dependência dos adubos químicos e orgânicos, de sementes, de agrotóxicos e do uso de tratores.

Sustentabilidade na dimensão política

Um dos elementos avaliados na dimensão e indicador político diz respeito à verificação da existência de grupos organizados de representação dos agricultores e qual tem sido o papel desempenhado por esses grupos no desenvolvimento dos sistemas. Foi constatado, segundo os relatos dos entrevistados, que na colônia existe mais de um grupo organizado (Associação Apique do Gadelha, Associação dos Agricultores da Colônia Agrícola do Matapi – AACAM, Associação das Mulheres da Colônia Agrícola do Matapi e Cooperativa Agroextrativista dos Produtores do Município do Porte Grande – COAMP), no entanto, segundo

os próprios entrevistados, tais grupos vêm apresentando baixo desempenho e dinamismo na colônia. Entende-se que os grupos organizados são muito importantes nos processos de diálogo com os agentes externos, e até mesmo no próprio âmbito interno, para discutirem e traçarem estratégias sobre variados assuntos que visem melhorar o desempenho dos sistemas, principalmente no que diz respeito à captação de recursos e outros meios que possam ser investidos pelos agricultores em seus estabelecimentos. Apenas 65,95% dos entrevistados são associados a uma das associações ou cooperativa da colônia.

Quando os associados foram questionados sobre a intensidade de participação nas reuniões dos grupos organizados, 17,02% informaram que participam de todas as reuniões promovidas, 14,89% relataram que só participam quando consideram de interesse a pauta, 12,76% participam ocasionalmente e 21,27% não participam das reuniões. O índice de sustentabilidade obtido na avaliação que investigou a intensidade de participação nas reuniões dos grupos organizados foi 0,39, revelando que em tal análise os sistemas são caracterizados por apresentarem precariedade de sustentabilidade. Isso pode demonstrar que aqueles que têm baixa participação nas reuniões deixam de usufruir não só das trocas de experiências, mas também de eventuais benefícios que venham agregar ao desenvolvimento dos sistemas e da vida social. As estratégias por maiores participações passam por estimular e incentivar os agricultores com reuniões que sejam mais dinâmicas e atrativas, uma vez que houve relatos de que as reuniões são “só perda de tempo, pois não resolvem nada”.

Outro questionamento realizado para avaliar a sustentabilidade dos sistemas procurou investigar se os agricultores que participam nos grupos organizados emitem suas opiniões durante as reuniões. Constatou-se que 10,63% emitem sempre suas opiniões, 25,53% emitem suas opiniões algumas vezes, 2,12% relataram que muito raramente emitem suas opiniões, 6,38% não dão suas opiniões e 55,31% encontram-se entre aqueles que são associados, mas não participam, e aqueles que não são associados. O índice de sustentabilidade alcançado nessa análise foi 0,32, indicando a precariedade de sustentabilidade dos sistemas. Emitir opinião configura-se como parte do debate por aceitar, procurar ajustes

ou rejeitar ações que terão influência direta ou indireta na vida e produção na colônia. A tendência é para a continuidade na descridibilidade que têm as organizações sociais na colônia.

Na análise do elemento em que se procurou identificar a contribuição dos grupos organizados para o desempenho dos sistemas, constatou-se que entre os associados, 2,12% informaram que os grupos organizados muito têm contribuído, 2,12% disseram que algumas vezes ocorre a contribuição, 19,14% relataram que tal contribuição é pouca e 42,55% informaram que as ações dos grupos organizados em nada contribuem. O índice de sustentabilidade obtido nessa avaliação foi 0,21, revelando a característica de insustentabilidade dos sistemas. As contribuições dos grupos organizados ocorrem em muitas das vezes ao conseguir um trator para realizar o preparo de áreas, a intermediação por conseguir assistência técnica, algum tipo de documento ou ajuda governamental, e, ainda, na articulação por conseguir a compra de adubos químicos ou orgânicos por preços menores ou gratuitamente devido a algumas parcerias com o governo. A alternativa para melhorar tal índice passaria primeiramente pela revalorização por parte dos agricultores da importância dos grupos organizados.

Na avaliação que procurou verificar se ocorre a prática e participação dos agricultores em mutirões, constatou-se que para 2,12% essa prática é frequente, 8,51% participam às vezes, 44,68% informaram que há necessidade dessa prática, mas não a realizam, 2,12% disseram que não precisam de mutirão e 42,55% informaram que a prática de mutirão não ocorre na colônia. Essa análise foi importante para averiguar se os agricultores durante as suas atividades realizam entre si troca de serviços, o que muito pode contribuir para o fortalecimento comunitário e suprir limitações de mão de obra nas atividades realizadas. O índice de sustentabilidade obtido foi 0,20, revelando que os sistemas são insustentáveis. A pesquisa constatou que a prática do mutirão já foi intensa, mas foi decaindo devido aos descompromissos por parte de muitos envolvidos. A necessidade de mutirão ainda é apontada por muitos, mas atualmente tal prática é limitada e realizada apenas por alguns grupos familiares. Existindo e apontada a necessidade de mutirões, as estratégias passariam pela reaproximação dos agricultores na tentativa de retomar essa prática coletiva.

Por meio da média ponderada foi alcançado o índice de sustentabilidade 0,26 para a dimensão e indicador política/o, revelando que nesses parâmetros os sistemas de uso da terra praticados na colônia são caracterizados por apresentarem precariedade de sustentabilidade. De todas as dimensões, a política foi a que apresentou o pior desempenho na análise de sustentabilidade. Isso mostra que essa dimensão demanda a maior atenção e prioridades em termos de estratégias e ações para não comprometer a manutenção e permanência dos sistemas. A organização social e política é uma base forte para a reprodução das famílias e das atividades produtivas, pois representam a comunidade na busca por melhorias e serviços que venham contribuir para o bem-estar dos agricultores.

Sustentabilidade na dimensão cultural

Uma das variáveis avaliada nessa dimensão se refere à troca de conhecimentos entre os agricultores sobre como realizar algumas atividades nos sistemas. Constatou-se que 59,57% realizam essas trocas com frequência, 21,27% informaram que realizam às vezes, 10,63% disseram que isso ocorre raramente e 8,51% relataram que não trocam conhecimentos de como trabalham nos seus sistemas. O índice de sustentabilidade obtido nessa avaliação foi 0,77, revelando que em tal análise os sistemas apresentam característica de sustentáveis. A troca de conhecimentos coloca-se como muito importante para dar continuidade às estratégias e formas de como se trabalha nos sistemas. Um agricultor pode suprir a necessidade do outro quando este apresente certas dificuldades em termos de técnicas de como trabalhar com determinados cultivos, especialmente quando estes cultivos são recém-adotados.

Na avaliação da variável que procurou identificar se os agricultores recebem cursos de capacitação/aprimoramento sobre como realizar algumas atividades nos sistemas, constatou-se que apenas 2,12% indicaram que recebem tais cursos com frequência, 17,02% os recebem às vezes, 14,89% os recebem raramente e 65,95% informaram que não

recebem. De maneira geral, os entrevistados revelaram que têm conhecimento dos cursos que são realizados na colônia, assim como do convite de outros que ocorrem fora da colônia, mas muitas das vezes não participam por questões de deslocamento ou de falta de interesse pelo curso ofertado.

Nessa análise o índice de sustentabilidade obtido foi 0,18, o menor dentre os elementos pesquisados na dimensão cultural, revelando que em tal avaliação os sistemas apresentam características de insustentabilidade. A alternativa para melhorar o índice na avaliação passa por diversificar os cursos oferecidos, assim como também a necessidade de que os cursos considerem os conhecimentos e forma de trabalho dos agricultores, que consigam associar e somar os conhecimentos e práticas já adquiridas. Ademais, que os cursos sejam oferecidos com mais frequência na própria colônia.

Outro elemento pesquisado na dimensão e indicador cultural consistiu em saber se as atividades dos sistemas têm dificultado a participação dos agricultores e seus familiares em eventos realizados na colônia ou fora dela. Nesta avaliação procurou-se verificar se as atividades dificultam a socialização dos agricultores ou interesse destes por participar nos eventos. Do total de entrevistados, 12,76% informaram que não participam de eventos e outras comemorações apenas nos dias de muito trabalho, 34,04% relataram que as atividades não impedem a participação sua ou de seus familiares em eventos locais ou fora, 23,40% disseram que participam às vezes em tais eventos e 29,78% informaram que não gostam de participar nos eventos. O índice de sustentabilidade obtido na avaliação foi 0,50, revelando que em tal análise os sistemas são classificados com dificuldade de sustentabilidade. O que se constatou foi o baixo interesse ou não participação de mais da metade dos entrevistados nos eventos festivos realizados na colônia por não se sentirem atraídos.

Na avaliação da variável tempo para descanso e lazer da família buscou-se identificar o nível de demanda da mão de obra dos agricultores e seus familiares nas atividades dos sistemas, verificando se essa demanda tem possibilitado tempo para o seu descanso e lazer. Do total de entrevistados, 74,46% informaram que sempre têm

tempo para o descanso e lazer da família, 12,76% relataram que às vezes têm tempo para isso, 10,63% disseram que têm pouco tempo para o descanso e lazer e 2,12% informaram que não têm tempo para isso. O índice de sustentabilidade obtido nessa avaliação foi 0,82, indicando que os sistemas são caracterizados como sustentáveis. As hortas são as que mais demandam tempo de trabalho. O resultado alcançado demonstra que as atividades desenvolvidas nos sistemas têm possibilitado que as famílias, de maneira geral, consigam alcançar tempo para o descanso.

Na análise sobre a dificuldade dos agricultores para manterem seus sistemas, 36,17% indicaram muita dificuldade, para 46,80% a dificuldade é pouca, 4,25% indicaram que raramente têm dificuldades e 12,76% revelaram que não têm nenhuma dificuldade. O índice de sustentabilidade alcançado foi 0,31, indicando que em tal análise os sistemas apresentam como característica a precariedade de sustentabilidade. Foi apontada como a maior dificuldade enfrentada a baixa fertilidade dos solos (40,43%), seguida pela falta de irrigação (21,28%), a ocorrência de pragas e doenças (19,15%), a falta de mão de obra (8,51%), as atividades com o preparo do solo para o plantio (6,38%) e a dificuldade com transportes (4,26%). A baixa fertilidade dos solos tem feito com que os agricultores direcionem significativos gastos para a compra de adubos químicos e orgânicos, situação que se complica ainda mais no verão, quando as dificuldades aumentam devido à falta de irrigação.

Por meio da média ponderada foi alcançado o índice de sustentabilidade 0,51 para a dimensão e indicador cultural, revelando que nestes parâmetros os sistemas de uso da terra praticados na colônia agrícola do Matapi são caracterizados por apresentarem dificuldade de sustentabilidade.

De maneira geral, considerando a avaliação dos sistemas de uso da terra praticados na colônia agrícola do Matapi nas cinco dimensões propostas à análise, chegou-se ao índice de sustentabilidade 0,47, demonstrando que no panorama os sistemas apresentam precariedade de sustentabilidade ou sustentabilidade fraca (**Tabela 1**).

Tabela 1: Sustentabilidade dos sistemas de uso da terra na colônia do Matapi por dimensão/indicador

Dimensão/indicador	Índice de sustentabilidade
Social	0,77
Econômico	0,18
Ambiental	0,50
Político	0,82
Cultural	0,31
Geral	0,47

Fonte: Pesquisa de campo, 2019.

Tal resultado é motivo de preocupação quando se pensa na permanência da reprodução dos sistemas, pois não são fatores isolados que contribuem para tal cenário, concluindo-se que as alternativas para melhorar o cenário atual não passam simplesmente por questões pontuais, mas por um conjunto de ações e estratégias que atendam e superem as fragilidades identificadas que comprometem o não alcance do melhor nível de sustentabilidade dos sistemas nas cinco dimensões avaliadas.

Considerações finais

As observações em campo permitiram a constatação da ocorrência de vários lotes abandonados ou em disponibilidade para a venda. Tal fato pode estar associado à série de fatores constatados e identificados durante a pesquisa e levantamento de dados que apontaram para a precariedade de sustentabilidade e permanência dos sistemas na colônia. Já faz parte da realidade na colônia a transformação de lotes em chácaras, as quais vão se tornando propriedade de pessoas que chegam à colônia em busca de um lugar para lazer e descanso no final de semana, não sendo as mesmas utilizadas para a produção de alimentos.

A disponibilidade de lotes para a venda pode intensificar a transformação destes em chácaras na colônia, o que poderá levar ao comprometimento da produção de alimentos hoje realizada pelos agricultores. Soma-se a essa situação o abandono de alguns lotes por parte dos agricultores que resolveram sair da colônia na busca por melhores condições

de vida em outros lugares. Não havendo perspectivas para melhorias nas condições produtivas e social na colônia, podemos apontar como tendência para os lotes atualmente abandonados a disponibilidade para venda, contribuindo ainda mais para que pessoas sem a intenção de uso produtivo das terras se façam cada vez mais presentes na colônia.

Embora as dificuldades sejam muitas durante o processo de produção nos sistemas e considerando também a não satisfação de várias demandas sociais, pode-se presumir que os agricultores permanecerão desenvolvendo suas atividades nos sistemas, pois apresentam uma racionalidade que os caracterizam no sentido de que, mesmo sob condição extremamente desfavorável, levam adiante suas dinâmicas produtivas, porque o objetivo maior não é o lucro e sim alcançar pelo menos o mínimo para sobrevivência, o que os diferencia da lógica capitalista, a qual em situação desfavorável abandonaria seu empreendimento e concentraria os esforços na busca por outras oportunidades de lucro.

Os agricultores familiares resistem às situações desfavoráveis, mas há casos em que ele considera melhor deixar sua terra e sair à procura de outras oportunidades e condições de viver. De maneira geral, podemos argumentar que os sistemas de uso da terra praticados na colônia agrícola do Matapi têm garantido a sobrevivência dos agricultores e seus familiares, os quais retiram da terra o seu sustento e dela conseguem obter recursos para atender as necessidades básicas da família.

Referências

ALTIERI, M. **Agroecologia**: bases científicas para uma agricultura alternativa. Porto Alegre: Editora Guaíba, 2002.

CARVALHO, J. P. L. **Adaptações de agroecossistemas familiares às mudanças no contexto socioeconômico e ambiental no município de Curralinho, Marajó, Pará**. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável). Programa de Pós-Graduação em Agriculturas Amazônicas, Universidade Federal do Pará. Belém, PA, 2013, p. 151.

CARVALHO, O. M. A. **A superação da subalternidade camponesa ao capital**. Movimento dos atingidos por barragens: água e energia não são mercadorias! São Paulo, 2014. Disponível em: www.mabnacional.org.br/artigo/supera-da-subalternidade-camponesa-ao-capita. Acesso em: 1 set. 2015.

CHAYANOV, A. V. **La Organización de la Unidad Económica Campesina**. Buenos Aires: Ediciones Nueva Vision, 1985.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO (CMMAD). **Nosso futuro comum**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991.

COSTA, F. A. Racionalidade camponesa e sustentabilidade. *In: Papers do NAEA*, n. 29. Belém-PA, 1994.

CUNHA Jr., A. J.; GENSCHOW, F. A. **Amapá**: um estudo para colonização. Instituto Nacional de Imigração e Colonização – Departamento de Estudos e planejamento. Rio de Janeiro: Gráficas de Folha Carioca S. A., 1958 (Série Colonização).

FILOCREÃO, A. S. M. Formação Socioeconômica do Estado do Amapá. *In: CASTRO E.; CAMPOS I. Formação Socioeconômica da Amazônia*. 1. ed. NAEA, vol. 1, p. 97-172. Belém, PA, 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Atlas do Amapá**. Rio de Janeiro: Gráfica do IBGE, 1966.

INCUBADORA DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A AMAZÔNIA (IPPA). **Índice de sustentabilidade dos municípios da Amazônia**: metodologia para o cálculo dos indicadores. Belém, PA, 2012.

LEFF, E. **Epistemologia ambiental**. São Paulo: Editora Cortez, 2001.

LOBATO, S. da S. **A cidade dos trabalhadores**: insegurança estrutural e tática de sobrevivência em Macapá (1944-1964) [versão corrigida]. Tese (Doutorado em História Social). Universidade de São Paulo. São Paulo, SP, 2013, p. 240.

LÓPEZ-RIADURA, S; MASERA, O; ASTIER, M. Evaluando la sostenibilidad de los sistemas agrícolas integrados: el marco MESMIS. *In: LEISA: Revista de Agroecología*, v. 16, n. 4, abr. 2001.

MUTO, R. **O Japão na Amazônia**: condicionantes para fixação e mobilidade dos imigrantes japoneses (1929-2009). Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento). UFPA/NAEA. Belém, PA, 2010.

NOGUEIRA, A. C. N. **Diversificação produtiva em agroecossistemas familiares nos Municípios de Santa Maria das Barreiras e Conceição do Araguaia**. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável). Programa de Pós-Graduação em Agriculturas Amazônicas, Universidade Federal do Pará. Belém, PA, 2012, p. 132.

PLOEG, J. D. V. Sete teses sobre a agricultura camponesa. *In: PETERSEN, P. (Org.). Agricultura familiar camponesa na construção do futuro*. Rio de Janeiro, RJ: AS-PTA 2009, p. 17-31.

PRIETO, E. A. **Desarrollo de la metodología de evaluación de sostenibilidad de los campesinos de montaña em San José de Cusmapa**. Nicarágua: TFM, 2011.

RESQUE, A. G. L. **Processos de modificação e a sustentabilidade de agroecossistemas familiares em comunidade de várzea do município de Cametá – PA**. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável). Programa de Pós-Graduação em Agriculturas Amazônicas, Universidade Federal do Pará. Belém, PA, 2012, p. 127.

SILVA, I. C. **Sustentabilidade dos sistemas de uso da terra no assentamento agroextrativista do Anauerapucu – AP.** Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional). PPGMDR/UNIFAP. Macapá, AP, 2014, p. 157.

SILVA, L. M. S. **Impactos do crédito produtivo nas noções locais de sustentabilidade em agroecossistemas familiares no território sudeste do Pará.** Tese (Doutorado em Agronomia). Universidade de Pelotas. Pelotas, RS, 2008, p. 203.

SILVEIRA, J. H. P. (Org.). **Sustentabilidade e responsabilidade social.** Vol. 3. Belo Horizonte: Editora Poisson, 2017.

VIANNA, L. P. **De invisíveis a protagonistas:** populações tradicionais e unidades de conservação. São Paulo: Editora Annablume/Fapesp, 2008.

CAPÍTULO 5

ANÁLISE DO PLANO DE GESTÃO URBANA DA CIDADE DE TARTARUGALZINHO/AP NO PERÍODO DE 2002 A 2018

Alan Bena Aguiar Junior
Universidade Federal do Amapá
alanbena@unifap.br

José Alberto Tostes
Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional/UNIFAP
tostes.j@hotmail.com

Introdução

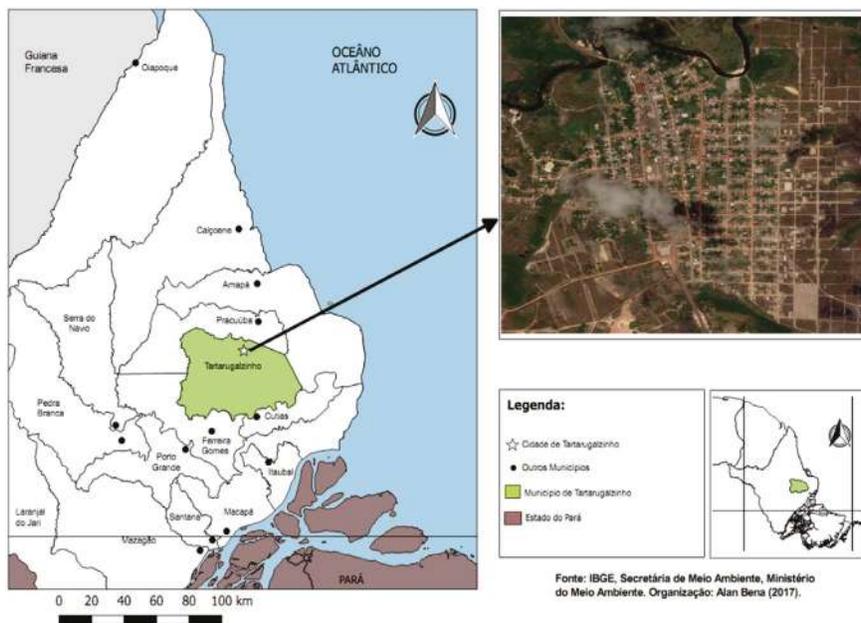
Localizado na mesorregião norte do estado do Amapá, o município de Tartarugalzinho teve suas origens ligadas diretamente aos povoados que viveram às margens do rio Tartarugal Grande em busca do ouro no garimpo na década de 1950, mas sua expansão populacional foi impulsionada pela implantação dos projetos de assentamentos agrícolas na década de 1980 e, em 1990, pela exploração agroflorestal no entorno da rodovia BR-156/AP.

A criação do município foi realizada através da Lei nº 7.639, em 17 de dezembro de 1987, teve a finalidade voltada para a reorganização do espaço amapaense e, com a mudança no *status* de comunidade para município, essa organização espacial visou à criação de uma unidade administrativa local que permanecesse próxima às comunidades, bem como proporcionasse ao município o acesso direto aos repasses constitucionais (PORTO, 2005).

O núcleo urbano da cidade teve nos últimos anos um expressivo crescimento de atividades de comércio e da presença de instituições públicas do estado do Amapá, porém a expansão da cidade ficou limitada

ao eixo da BR-156. É um dos poucos municípios em que há maior equilíbrio entre a população urbana e a rural, o que se deve principalmente aos assentamentos agrícolas (TOSTES, 2011).

Figura 1: Localização do município de Tartarugalzinho/AP



Fonte: IBGE, Secretaria do Meio Ambiente, Ministério do Meio Ambiente (2017).

Tartarugalzinho/AP apresenta problemas comuns a diversas cidades pequenas, como as fragilidades institucionais e o nível de organização básica para atender satisfatoriamente as necessidades da população. Como fator positivo, a presença institucional contribuiu para melhorar o maior acesso aos serviços. Tartarugalzinho também possui uma nítida ausência de infraestrutura que possibilite o exercício pleno das funções urbanas na oferta de comércio e de serviços mais especializados.

O motivo para a escolha do município como objeto desta pesquisa se deve ao fato da elaboração de um Plano de Gestão Urbana para cidades de todos os municípios amapaenses no ano de 2002, encomendado pela Secretaria da Infraestrutura do Governo do Estado do Amapá. Este trabalho consistia no amplo levantamento das condições físicas relacionadas

a infraestrutura urbana, econômica, social, cultural e ambiental e o objetivo era o de contribuir com a orientação de um plano de metas a ser desenvolvido em conjunto com as Prefeituras e o Governo do Estado.

Destarte a esse cenário, verificou-se que o planejamento urbano do município de Tartarugalzinho não vem sendo encarado com o devido tratamento, pois percebe-se que há uma desorganização institucional entre as esferas de poder na aplicação de programas e de projetos que muitas das vezes não contribuem para o avanço social, econômico e ambiental. Por conta desse histórico, levantou-se o questionamento que norteou o problema da pesquisa: após a elaboração do plano emergencial em 2002, como o plano de gestão urbana é aplicado no município de Tartarugalzinho?

Considerando que o município de Tartarugalzinho possui um plano de Gestão Urbana, o que se tirou de prévia conclusão é que há dificuldades técnicas ou mesmo a ausência para a implementação de ações do referido plano que deem direcionamento focado no desenvolvimento da cidade. A não aplicabilidade de um plano de ações vem causando sérios problemas sociais entre os munícipes, o que se reflete nos índices de desenvolvimento humano (IDHM) do qual o município apresenta um dos piores índices do país, ocupando a 4.331ª posição entre os 5.565 municípios brasileiros (BRASIL, 2013).

Dessa forma, o município inicia o seu planejamento urbano em busca de reverter o quadro crítico à época, sendo que Souza (2006) relata que o plano urbano é a preparação da gestão em torno dos recursos e das relações de poder, vislumbrando-se evitar ou mitigar problemas e ampliar a margem de manobra no enfrentamento às situações adversas que cotidianamente se manifestam e que precisam ser contornadas.

Nesse entendimento, Tostes (2011) defende que o planejamento urbano possui um papel importante para a solução dos problemas de uma sociedade, no espaço e no tempo, a fim de mitigar os custos dos impactos sociais em uma realidade dinâmica. Sustenta-se o planejamento como trabalho permanente, exequível, flexível e passível de ajuste de novas inserções. Para além disso, a metodologia do plano deve ser democrática e humanista no sentido de considerar as aspirações do povo e o seu pleno consentimento.

O desenvolvimento da metodologia surge a partir de uma pesquisa exploratória e, segundo Gil (2008), esse tipo de pesquisa tem por objetivo desenvolver, esclarecer conceitos e ideias, além de proporcionar uma visão geral acerca de determinado fato, permitindo o seu conhecimento. A pesquisa tem uma abordagem quantitativa e qualitativa, por utilizar-se de várias ilustrações através de quadros com valores que apontam como foram feitos investimentos no município; busca-se também, através dos dados, realizar uma interpretação em relação a realidade através da análise proposta (KAUARK, 2010). E o método dialético que fornece as bases para uma interpretação dinâmica e totalizante da realidade, já que estabelece que os fatos sociais não podem ser entendidos quando considerados isoladamente, abstraídos de suas influências políticas, econômicas e culturais (GIL, 2008).

Como procedimentos metodológicos foram adotadas etapas para a realização deste trabalho. Inicialmente foi realizado um levantamento bibliográfico sobre o tema para nortear os conceitos básicos da pesquisa. Também foi realizada uma pesquisa documental na Secretaria de Estado da Infraestrutura, na qual buscou-se, através de documentação oficial, quais as ações que foram desenvolvidas no município de 2002 a 2018.

Também foi realizada uma busca de dados sem sucesso na representação da Prefeitura Municipal de Tartarugalzinho em Macapá, o qual teve respostas, e também na sede da Prefeitura de Tartarugalzinho, onde mesmo com atendimento *in loco* e tendo sido firmado o comprometimento do gabinete de que teríamos os dados para confrontar não foi respondido.

Outras informações importantes que foram coletadas são as ações governamentais que estão disponíveis no site do Portal da Transparência do Governo Federal, informações sobre os convênios da União com o Estado para Tartarugalzinho, bem como no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV) e no sítio eletrônico dos convênios da Caixa Econômica Federal.

Com os dados em mãos e após tabulação e análise, em fevereiro de 2019 foi realizada a pesquisa de campo na cidade de Tartarugalzinho/AP, que teve a finalidade de realizar as observações sobre a aplicabilidade do plano através dos programas e projetos que foram idealizados e implementados quanto a sua efetividade para atendimento da população;

foram também realizados registros fotográficos dos projetos em execução, dos que foram entregues e dos que detinham *status* de concluído.

Cidades e o planejamento urbano

Sobre o surgimento das cidades, Carlos (2009) argumenta que ela nasce em um determinado momento da humanidade e se constitui ao longo de um processo histórico, assumindo formas e conteúdos diversos. Dessa maneira, na visão da autora, as primeiras cidades surgem a partir de uma organização espacial, onde os diferentes grupos humanos, visando a sobrevivência, rompem o isolamento.

E na busca da vida, voltada para as cidades, surge o fenômeno urbano, que deve ser considerado um produto da nova realidade na qual as cidades passaram a ser inseridas na realidade do espaço. O urbano, portanto, é uma consequência das realizações desenvolvidas no cotidiano, sendo, portanto, resultado de processos macros, como podemos citar a industrialização que promoveu o fluxo migratório do espaço rural para o urbano (LEFEBVRE, 2001).

Contudo, Santos (1994) entende que o urbano e a cidade possuem papel de destaque no espaço geográfico contemporâneo. Para a autora, há uma diferenciação entre ambos, o urbano é algo de convívio geral entre todos, são as interações, pois o espaço denominado urbano não se refere apenas a materialidade física, mas sim a um conjunto de manifestações do predomínio das atividades econômicas, processos sociais e costumes da cidade sobre o campo.

Por outro lado, a cidade trata-se do particular, o concreto e o interno, ou seja, a cidade é um espaço marcado por uma aglomeração humana, que se apresenta mais ou menos organizada em ruas, marcada pela presença de atividades econômicas não-agrícolas e que na maioria dos casos funcionam como um campo magnético que atrai, reúne e concentra homens.

Para Corrêa (1995), o espaço urbano é um reflexo tanto de ações que se realizam no presente como também daquelas que se realizaram no passado e que deixaram suas marcas impressas nas formas espaciais

do presente. Para ele, o espaço urbano é um produto da sociedade, ou seja, um reflexo e condicionante social, um conjunto de símbolos e campo de lutas, fruto da expressão espacial dos processos sociais materializados a partir das formas espaciais.

É necessário também que se pense a cidade como um espaço contínuo, como afirma Lefebvre (2001). A cidade passa por diversas fases e transformações, mas que constitui sempre a centralidade de uma organização social. Para o autor poderíamos partir, inicialmente, de uma cidade política, que se configuraria como um espaço não-produtivo, mas que mantinha o poder e o domínio sobre o campo, concordando com a definição de Monte-Mór (2006) no que diz respeito ao papel inicial das cidades.

Neste sentido, à medida que o espaço aparece como algo que ultrapassa a condição de receptáculo, no palco onde as coisas acontecem, a compreensão do espaço urbano a partir dessa orientação teórica seguirá esta perspectiva, aparecendo não apenas como espaço de distribuição de materialidades específicas, mas como *locus* das possibilidades do encontro, das relações sociais, da transformação. Ao contrário da cidade, o espaço denominado urbano não se refere a uma materialidade física, mas sim a um conjunto de manifestações do domínio das atividades econômicas, processos sociais e costumes da cidade sobre o campo (LEFEBVRE, 2001).

Por conta das desigualdades que as cidades enfrentam no cotidiano, ferramentas de governo vêm sendo estudadas para dar uma resposta a frente dos problemas sociais. O planejamento urbano vem se apresentando como uma técnica para a organização e o gerenciamento dos serviços voltados para as futuras implementações de políticas públicas. Pensar e planejar nossas cidades além de seus limites administrativos pressupõe a necessidade de umas novas práxis de atuação dos planejadores. O universo do território e seu alcance regional devem ser à base de futuros planos articulados entre as escalas urbana e regional (TOSTES, 2011).

Segundo Hall (1995), o planejamento urbano surgiu em resposta a questões sociais e problemas econômicos, que, por sua vez, foram desencadeados pela Revolução Industrial no final do século XVIII. No Brasil, em face da aceleração do processo de urbanização, o tema planejamento urbano ganha mais importância no movimento e sistematização da dinâmica

das cidades. De acordo com Duchrow (2004), a partir do início do século XX instituiu-se uma nova lógica voltada para a organização dos elementos urbanos através da estruturação administrativa e técnica dos espaços.

O planejamento urbano brasileiro, conforme Santos (2003), apresentou uma abordagem histórica puramente voltada para uma postura urbanística do ambiente construído, ou seja, priorizou-se muito mais a organização territorial, a construção arquitetônica e os equipamentos urbanos do que a melhoria da qualidade de vida dos seus habitantes. Por décadas, o planejamento nacional foi simplesmente associado à ideia de desenvolvimento urbano como modernização da cidade quando, então, foi denominado de planejamento físico-territorial (DUCHROW, 2004).

Os maiores obstáculos de planejamento no Brasil são a descontinuidade das políticas públicas nas mais diversas áreas e a excessiva visão técnica atribuída aos planos. De acordo com Tostes (2011, p. 64-65), “as experiências de planejamento urbano mais bem-sucedido estão localizadas no Sul e no Sudeste do País, onde se concentra a maior parte da renda do país”.

Planejamento nas cidades Amapaenses

No Amapá, parte de seus municípios teve sua origem em decorrência dos grandes empreendimentos privados incentivados pelo governo. Muitos desses projetos basearam-se nos discursos desenvolvimentistas e foram induzidos por práticas intervencionistas do governo federal, sob a alegação da inelutável necessidade de ocupação de áreas vazias demograficamente (PORTO, 2005).

Com a transformação do Território Federal do Amapá em estado desencadearam-se as transformações políticas e econômicas que tiveram foco, principalmente, nas cidades de Macapá e de Santana. Tais mudanças socioeconômicas estão relacionadas, em especial, às políticas de desenvolvimento promovidas pelo Poder Público (SANTOS, 2013).

Dados do IBGE (2010) apontam que uma grande parte da população urbana vive em pequenas cidades. Essas cidades desempenham um papel nos meios de subsistência e no bem-estar não só dos seus

habitantes como também das populações rurais que as circundam. As mesmas servem de centros para serviços públicos e privados, bem como para produção de conhecimentos locais e regionais, inovação e infraestruturas.

As pequenas cidades têm papel crucial nas economias regionais. Em muitas localidades, constituem os principais pilares das regiões urbanas e conferem caráter e distinção às suas paisagens regionais. Na Europa, por exemplo, as características genéricas apresentadas – em especial a sua escala humana, a qualidade de vida, a sociabilidade dos seus bairros, a sua integração geográfica e o seu caráter histórico – constituem em muitos aspectos um ideal de urbanismo sustentável (EUROPEIA, 2011).

Segundo Tostes (2011), os pequenos núcleos de cidades do estado do Amapá apresentam fragilidades e infraestrutura urbana reduzida. A base econômica está no repasse de recursos públicos. Embora exista a estrutura de cidade e atividades econômicas, há carência de atividades e dinâmicas urbanas. A população urbana passou a se dedicar a outras atividades, além daquelas consideradas tradicionais. Há algo que nos últimos anos gerou novas perspectivas de qualidade de vida. No entanto, é algo imobilizador, que são as bolsas de auxílio social disponibilizadas pelos governos federal e estadual.

No caso específico das pequenas cidades do estado do Amapá localizadas às margens dos rios, Tostes (2011) destaca que vêm ocorrendo alterações pela incipiente dinâmica econômica em seus municípios, onde há uma fragilidade nas ações fragmentadas para dar suporte de serviços à população, o que vem ocasionando transformações substanciais na paisagem destes lugares. O autor cita que no Amapá isso é representativo nas regiões Sul e Norte do estado, onde a crise do agroextrativismo e a dinâmica da fronteira condenaram as cidades de Oiapoque, Vitória e Laranjal do Jari à formação de bolsões de pobreza, e nas demais cidades assoladas por projetos da área mineral, como Serra do Navio, Pedra Branca do Amapari, no Centro, e Calçoene em menor escala, os rastros de pobreza se acentuaram no núcleo urbano das cidades.

Para Tostes (2011), os municípios amapaenses não conseguem sobreviver apenas de suas próprias receitas, por conta de sua incipiente diversificação produtiva, o que os tornam totalmente dependentes

de transferências constitucionais, de programas de auxílio social e ações governamentais. A fragilidade econômica que assola esses municípios contribui para que estes núcleos urbanos se configurem como núcleos urbanos com estruturas urbanísticas frágeis. O fraco setor de serviços não desponta como indutor da economia, mesmo com a potencialidade turística na região.

Tartarugalzinho/AP e o plano emergencial de 2002

Desde a sua criação em 1987, o município de Tartarugalzinho teve poucas experiências no que se trata da vivência de um plano urbano em sua sede. Em pesquisa bibliográfica e documental foi constatado que há apenas o registro da elaboração de um plano emergencial que foi encomendado pelo Governo do Estado do Amapá, através da Secretaria de Estado da Infraestrutura (SEINF/AP), e realizado pela empresa TCA Arquitetura no ano de 2002.

O plano emergencial de Tartarugalzinho trata-se de um Planejamento Estratégico Municipal (PEM) que tem sua raiz na esfera privada e sua proposta é a prática de ações mais objetivas na administração pública. Entretanto, o PEM ainda não é instrumento de política pública habitual nas gestões municipais brasileiras. Foi utilizado nos anos 1980 em cidades dos Estados Unidos, que passaram a experimentar e a adaptar o planejamento estratégico às necessidades locais, especialmente após algumas mudanças na economia nacional, as quais forçaram os gestores públicos a procurar novas oportunidades de desenvolvimento regional (PFEIFFER, 2000).

Para Boaventura (2013), o planejamento estratégico pode ser elaborado contendo vários planos/projetos e pode ser executado por mais de um plano/projeto estratégico ao mesmo tempo. Contudo, o mais importante é que todos do poder público conheçam qual é a missão do município para que as ações sejam coerentes e compatíveis. Dessa forma, o planejamento estratégico e as políticas estratégicas são uma forma de potencializar as ações municipais de modo a permitir um melhor gerenciamento de eventuais conflitos.

Segundo Tostes (2011), o objetivo principal do plano emergencial visava contribuir com a orientação de um plano de metas a ser desenvolvido em conjunto com as Prefeituras e o Governo do Estado. O município de Tartarugalzinho teve seu trabalho concluído, conforme afirma o autor, entretanto, esse plano não foi oficializado pela SEINF/AP, ou seja, não se tornou instrumento oficial, fato que foi constatado através de levantamento de documentação na secretaria sobre as ações voltadas ao município no período de 2002 a 2018.

Cabe destacar também que no levantamento dos dados oficiais junto à SEINF/AP foi detectado que foram realizadas algumas ações na sede de Tartarugalzinho no período em questão e que estavam previstos no plano emergencial. Partindo dessa constatação, a investigação sobre planejamento urbano de Tartarugalzinho versa sobre ações governamentais que foram finalizadas ou estão em execução por contratos e convênios que foram identificados e que estavam ou não no plano emergencial produzido no ano de 2002.

No município de Tartarugalzinho, por não ter tido experiência para a realização de um plano de gestão urbana na sede, foi constatado em 2002 a grande necessidade de organizar o seu núcleo urbano. Tostes (2011) afirma que os problemas detectados estavam relacionados principalmente com as condições de infraestrutura urbana, a exemplo do abastecimento de água e esgoto, sendo que o esgoto primário tinha como destino final as fossas sépticas, fossas negras e lançamento a céu aberto perto de rios e córregos.

Após a constatação dos problemas, a cidade enfrenta sérios problemas sobre essa questão. A Companhia de Água e Esgoto do Amapá (CAESA) presta os serviços de água e esgoto e abrange parte da área urbana do município. Segundos dados do IBGE (2013) apenas 29,55% dos domicílios de Tartarugalzinho têm acesso a rede de abastecimento, enquanto os restantes 70,45% se dividem entre poço e outros meios de abastecimento, em comparação com a média nacional de 77% dos domicílios com acesso ao saneamento.

No plano emergencial de Tartarugalzinho de 2002 foram detectados uma série de problemas administrativos que influenciaram diretamente no efeito da “desestrutura urbana” da cidade. A Prefeitura não

possuía uma equipe técnica especializada residente no município nas mais diversas áreas (arquitetura, urbanismo, engenharia, topografia, cadastro etc.). Não existia também à época um sistema de equipamentos necessários, como máquinas para a manutenção de serviços básicos na cidade, bem como não havia pessoal qualificado para operar tais equipamentos (TOSTES, 2002).

Também não foi detectado um controle sobre a estrutura urbana de ocupação, bem como não há uma legislação urbanística de aplicação e ordenação dos espaços públicos e privados, como a lei do uso do solo, código de edificações, código de posturas e a legislação ambiental urbana para o município (TOSTES, 2002).

Foi constatada a inexistência de plantas físicas do município para acompanhar o cadastro imobiliário, bem como a expedição de documentos para a área urbana não está baseada em uma Planta de Valores. Com isso, não há um critério definido sobre o valor de um terreno. Inexistência de projetos de urbanismo e arquitetura para aquelas áreas que necessitam de intervenção, tais como pavimentação urbana, drenagem pluvial, meio fio e calçadas, paisagismo, arborização e equipamentos urbanos (TOSTES, 2002).

Pelos estudos realizados no município foi detectada, em síntese, uma série de problemas de estrutura física conforme elencado no **Quadro 1**:

Quadro 1: Problemas urbanos detectados no ano de 2002 em Tartarugalzinho

Item	Problemas urbanos encontrados
1	As vias estão em estado precário de manutenção, mesmo aquelas que estão asfaltadas, o capeamento está largando aos poucos, pois não possuem uma base adequada para suportar as fortes chuvas do período invernal.
2	As edificações estão sendo construídas não atendendo aos limites de afastamento frontal e lateral.
3	As fossas estão sendo construídas a “céu aberto” e próximas aos mananciais de água.
4	Está ocorrendo o lançamento de águas servidas na via pública.
5	Há acúmulo de resíduos orgânicos em áreas mais periféricas, contribuindo para proliferação de roedores e enfermidades.
6	As edificações estão sendo construídas sem nenhum tipo de orientação técnica.
7	Os poços construídos pela comunidade estão geralmente em posição inadequada em relação às fossas, contaminando o lençol freático.

Item	Problemas urbanos encontrados
8	A cidade não possui sinalização de trânsito e nem placas de orientação em relação aos inúmeros estabelecimentos e entidades situadas na cidade.
9	As áreas públicas não possuem tratamento urbanístico completo.
10	A fiscalização urbana de qualquer natureza é falha ou inexistente.
11	As obras públicas são locadas sem obedecer a um plano urbanístico. A opção sempre ocorre pela opção do gestor municipal.
12	A opção ocorre sempre por obras isoladas sem nenhum critério de prioridade em detrimento das obras urbanísticas e de saneamento.
13	O saneamento básico geral é precário. A pouca oferta de água é um dos indicadores de problemas de saúde pública.

Fonte: TOSTES (2002).

Os problemas citados no **Quadro 1** são uma crítica sobre como é tratada a coisa pública pelos gestores, bem como a falta de um plano existente. É essencial o planejamento de uma cidade, entretanto, um plano só possuirá a eficácia na implementação se houver o comprometimento dos agentes envolvidos, sejam gestores, seja a população.

Tostes (2011) relata que não resta dúvida de que os entraves para as nossas cidades estão diretamente relacionados às dificuldades estruturais das prefeituras destes municípios e também com a maneira como o gestor trata as relações institucionais, o que se reflete logo na composição dos cargos ocupados primeiramente por conveniência política, em detrimento da capacidade técnica. O resultado concreto é a fragmentação institucional e a falta de preparo adequado para conduzir uma série de dificuldades.

As proposições técnicas foram sugeridas para o município, sendo elas de natureza física urbanística e outra de natureza de projetos específicos. As metas estabelecidas para o plano urbanístico seguiram rigorosamente os mecanismos legais contidos nas legislações existentes sobre o gerenciamento do espaço urbano, planejamento, ordenação, coordenação, gerenciamento e aplicação dos recursos de acordo com as prioridades e necessidades da comunidade (TOSTES, 2002).

O plano realizado pela empresa TCA ressalta que sem as metas reais a serem cumpridas o município de Tartarugalzinho terá profundos problemas urbanos em sua sede, que tendem a se agravar pela falta de uma intervenção coerente, responsável por parte dos poderes públicos constituídos.

Dentre as soluções sugeridas pela TCA Arquitetura destacam-se as propostas de intervenção no município, sendo uma lista de ações de natureza física urbanística e outra de projetos de natureza arquitetônica, conforme demonstram os **quadros 2 e 3**.

Quadro 2: Propostas de intervenção no município de natureza física urbanística

Elaboração de um Plano Físico-Urbanístico:	
1. Plano Físico-Urbanístico:	Ações Previstas:
	a) Legislação urbanística (Leis específicas: Lei do Uso do Solo, Código de Edificações, Código de Posturas);
	b) Elaboração de Plantas e Mapas com a definição dos seguintes elementos: <ul style="list-style-type: none"> • Vetores de Crescimento; • Planta de Valores; • Cadastro Técnico; • Delimitação para o processo de expansão urbana;
2. Projetos Sugeridos para a área urbanística:	Ações Previstas:
	a) Projeto de urbanização das vias públicas com os seguintes itens: <ul style="list-style-type: none"> • Dimensão de vias com canteiros; • Calçadas e meio fio; • Arborização e paisagismo; • Drenagem pluvial e canaletas; • Indicação de placas de sinalização.
	b) Projeto de urbanização de acesso à cidade com definição de Pórtico;
	c) Projeto de urbanização e construção de um campo de futebol para atender a demandas da comunidade;
	d) Projeto de urbanização das áreas turísticas (Balneário);
	e) Projetos urbanísticos para novos loteamentos;
	f) Projeto de urbanização da Praça Pública da Cidade.

Fonte: TOSTES (2002).

As propostas sugeridas no plano emergencial não se restringem apenas às situações chamadas de emergenciais ou isoladas, isso deve-se ao fato de que a cidade é um conjunto como um todo. A cidade necessita de fato de uma intervenção de um projeto a ou b, mas, acima de tudo, necessita de um Plano Urbanístico que não tem a mesma natureza de um Plano Diretor, mas tem suas metas definidas a serem alcançadas em um determinado período, pois tais metas são básicas para se aperfeiçoar o quadro urbano existente (TOSTES, 2002).

Essas metas, na medida em que foram estabelecidas para o Plano Urbanístico, seguiram os mecanismos legais contidos nas legislações existentes sobre o gerenciamento do espaço urbano, planejamento, ordenação, coordenação, gerenciamento e aplicação dos recursos de acordo com as prioridades e necessidades da comunidade.

Quadro 3: Elaboração de Projetos de natureza arquitetônica

Item	Ações de Natureza Arquitetônica:
1	Readequação da Unidade de Saúde;
2	A sede da Prefeitura de Tartarugalzinho;
3	Construção da Praça da Cidade;
4	Construção de unidades habitacionais;
5	Construção de um Centro de Convivência;
6	Construção de um Terminal Fluvial;
7	Construção de um Posto alternativo;
8	Mercado municipal e feira;
9	Corpo de Bombeiros;
10	Porto para embarcações;
11	Posto de Cobrança (Sefaz);

Fonte: TOSTES (2002).

Tostes (2002) acreditava que as metas não cumpridas pelo município em sua sede teriam profundos problemas urbanos que tendem a se agravar pela falta de uma intervenção coerente, responsabilidade de parte dos poderes públicos constituídos. Um dos aspectos importantes deste trabalho foi o de ter uma boa definição sobre a realidade local, assim como a previsão sobre os investimentos necessários para estas cidades, respeitando a vocação local e as características do lugar.

Análise e discussão dos resultados

Partindo da análise das ações governantes que foram sugeridas no plano emergencial de Tartarugalzinho, os objetos descritos foram classificados em dimensões de planejamento através de seus equipamentos urbanos: circulação e transporte, esporte e lazer, infraestrutura,

segurança pública e proteção, abastecimento, administração pública, assistência social, saúde e turismo para verificar a atuação do poder público nas dimensões mencionadas, busca-se também relacionar a ação, dimensão e status ao longo do período em que foi realizada a análise.

Do total de ações que foram relatadas e sugeridas no PEMT, conforme Tostes (2002), a classificação nas categorias mencionadas se dá conforme o **Quadro 4**.

Quadro 4: Classificação das ações previstas no PEMT

Dimensão	Ações Previstas no PEMT
Planejamento	Lei do Uso do Solo, Código de Edificações, Código de Posturas; Elaboração de plantas e mapas com a definição dos seguintes elementos: vetores de crescimento; planta de valores; cadastro técnico; delimitação para o processo de expansão urbana; setorização de bens e serviços e equipamentos urbanos.
Circulação e transporte	Dimensão de vias com canteiros; calçadas e meio fio; arborização e paisagismo; drenagem pluvial e canaletas; indicação de placas de sinalização. Projeto de urbanização de acesso à cidade com definição de Pórtico; porto para embarcações; construção de um Terminal Fluvial;
Esporte e lazer	Construção de um campo de futebol para atender a demandas da comunidade; projeto de urbanização da Praça Pública da Cidade.
Infraestrutura	Projetos urbanísticos para novos loteamentos; projeto de urbanização da Praça Pública da Cidade.
Segurança pública e proteção	Corpo de Bombeiros;
Abastecimento	Mercado municipal e feira;
Administração pública	Sede da Prefeitura de Tartarugalzinho. Posto de Cobrança (Sefaz); construção de um Posto alternativo;
Assistência social	Construção de um centro de convivência e construção de unidades habitacionais;
Saúde	Readequação da Unidade de Saúde
Turismo	Urbanização das áreas turísticas (Balneário);

Fonte: TOSTES (2002)

Na dimensão planejamento foram realizadas as ações, por se tratar de boa parte de legislações que são voltadas para o município que incidem na cidade e uma análise desta dimensão permite perceber que as ações propostas no PEMT (**Quadro 4**) se enquadram no conteúdo de um Plano Diretor. O atendimento dessa dimensão mediante a construção do plano contempla todas essas áreas e constituiria o guia do Planejamento do município; até o momento isso não aconteceu e a impressão

que temos é a de que esse objetivo ainda não é uma preocupação por parte da Prefeitura.

A **Tabela 1** apresenta um *ranking* dos investimentos realizados através das ações governamentais para a cidade de Tartarugalzinho, sendo estes classificados pela ordem de maior investimento para o menor no período de 2002 a 2018. Trata-se de uma somatória de todos os contratos e convênios realizados na sede do município.

Tabela 1: Investimentos realizados em Tartarugalzinho por área no período 2002-2018

Class.	Dimensão	Quantidade	Em %	Valor em R\$
1	Infraestrutura	29	33	18.876.932,35
2	Esporte e Lazer	20	23	13.198.593,60
3	Educação	14	16	6.250.057,12
4	Saúde	10	11	3.833.531,73
5	Administração pública	8	9	1.642.232,41
6	Assistência social	2	2	1.116.521,72
7	Cultura e Religião	2	2	212.500,00
8	Abastecimento	1	1	289.546,44
9	Circulação e Transporte	1	1	214.402,28
10	Segurança Pública e Proteção	1	1	14.789,55
Total		88	100	45.649.107,20

Fonte: BRASIL (2018), AMAPÁ (2019).

A dimensão da infraestrutura foi a que mais recebeu investimentos através das ações governamentais realizadas no período de 2002 a 2018, sendo vinte e nove ao todo, o que representa um percentual de 33% do montante investido na sede. Esses investimentos são necessários para a sede, já que em 2002 foi apontada no plano essa necessidade por conta de uma série de problemas estruturais que a cidade apresentava, sendo também um reflexo do que acontece com as demais cidades do estado do Amapá.

O esporte e lazer foi a segunda dimensão que mais recebeu investimentos, sendo vinte ações, o que representou percentualmente 20% dos investimentos no período. A construção desta área de esportes e lazer estaria associada a vários outros programas, o que possibilitaria a participação mais intensa da comunidade (TOSTES, 2002).

A educação foi a terceira dimensão com maior investimento e ao todo foram quatorze ações, sendo que oito foram do Governo do Estado do Amapá e seis da União, o que representou 16% do total dos investimentos realizados. Tais recursos contribuíram em especial para a reforma das escolas municipais e das estaduais existentes. Tostes (2002) apontava que existiam vários investimentos na educação e no decorrer do período a maior parte dos convênios era para ampliação e reforma dessas escolas.

A área da saúde foi a quarta maior dimensão e teve ao todo dez ações, o que representou 11% do total investido. As ações foram focadas em plano de iniciativas focadas nas melhorias sanitárias domiciliares e que foram apontadas no plano e obtiveram recursos provenientes da União e do GEA, como a construção da Unidade de Suporte Básica do SAMU, um dos investimentos realizados.

O investimento na Administração Pública foi a quinta dimensão em investimentos, sendo realizados oito, representando um percentual de 9% do total. A construção da sede da Prefeitura Municipal e as adaptações no Terminal Rodoviário de Tartarugalzinho para o funcionamento do SIAC/SUPER-FÁCIL foram as principais ações voltadas para a sede e estavam previstos no plano. Especialmente a construção da sede, que em 2002 funcionava de uma forma improvisada, o que dificultava a realização de ações para o município.

O restante das ações representa um número menor em relação aos demais, entretanto, não diminui o impacto e a importância para o município da sede. Na assistência social foi construído o centro de convivência do idoso; na cultura e religião houve a construção da Casa da Cultura e da fachada do prédio da Assembleia de Deus; no abastecimento a construção de uma unidade de apoio à distribuição da agricultura familiar; na circulação e transporte, a reforma das instalações prediais e pintura geral do prédio do terminal de passageiros; e na segurança pública e proteção, o calçamento interno e externo do prédio da delegacia do Município de Tartarugalzinho.

Quanto à situação dos investimentos, na **Tabela 2** foram divididos pela tipologia e de forma que represente a quantidade e a porcentagem do maior para o menor.

Tabela 2: Situação dos investimentos realizados em Tartarugalzinho entre 2002 e 2018

Ordem	Tipo	Quantidade	Em %
1	Em execução	31	35,23
2	Concluído	24	27,27
3	Prestação de contas	17	19,32
4	Anulado	5	5,68
5	Adimplente	3	3,41
6	Cancelado	2	2,27
7	Rescindido	2	2,27
8	Excluído	1	1,14
9	Inadimplência Suspensa	1	1,14
10	Inadimplente	1	1,14
11	Paralisado	1	1,14
Total		88	100

Fonte: BRASIL (2018), AMAPÁ (2019).

Observa-se na **Tabela 2** que as ações vêm sendo cumpridas por parte dos entes envolvidos, ou seja, há uma expressiva efetivação dos mesmos. Somando as ações que estão concluídas e as que estão em prestação de contas, somam-se 41 ações que representam um percentual de 46,59%.

As obras em execução representam 35,23%, com 31 ações sendo realizadas; destas, 18 são convênios e contratos que foram celebrados em 2018, ou seja, parte delas ainda está em vigência. Os demais percentuais se dividem entre os convênios e contratos que estão em diversas situações: anulado, 5%; adimplente, 3,41%; cancelado, 2,27%; rescindido, 2,27%; excluído, 1,14%; inadimplência suspensa, 1,14%; inadimplente, 1,14%; paralisado, 1,14%. Somados, esses investimentos representam um percentual de 18,19% em diversos status.

No planejamento municipal de Tartarugalzinho/AP percebe-se que não há um instrumento norteador para a realização das ações governamentais voltadas para o município e o que se vê são ações voltadas exclusivamente para as necessidades de curto prazo. E isso ocorre apesar da existência da elaboração de um plano emergencial realizado a partir do levantamento das potencialidades, voltados para a solução

de problemas urbanos de infraestrutura e de organização municipal, especialmente em seu núcleo urbano.

Entretanto, o plano emergencial elaborado em 2002 pela empresa TCA Arquitetura não foi oficializado pelo Governo do Estado do Amapá e, nesta pesquisa, não foram identificados os motivos da não oficialização. Por outro lado, há de se destacar que as sugestões que foram elencadas no plano emergencial de Tartarugalzinho, especificamente no que trata das prioridades em partes foram cumpridas, como é o caso da construção da sede da Prefeitura de Tartarugalzinho, obra essa que foi executada pelo Governo do Estado do Amapá, e a construção das áreas de esporte e lazer, como o campo de futebol e a praça para a prática esportiva.

Percebe-se também que outros itens elencados no instrumento vêm sendo utilizados como referência para as ações municipais, bem como há um esforço para o cumprimento deste, através das ações governamentais identificadas mediante a celebração dos convênios e contratos entre os entes federados. Foi identificado que os maiores investimentos realizados na sede no período investigado incidem na infraestrutura da cidade e no esporte e lazer, com percentuais de 33% e 23%, respectivamente, justamente as áreas que foram apontadas como as duas prioridades pelo PEMT.

Sobre as recomendações há de se destacar os de natureza urbanística e os de natureza arquitetônica. O município é carente de projetos de natureza arquitetônica, pois dos onze projetos que foram recomendados, apenas quatro foram executados e entre eles se destaca a sede da Prefeitura. Dos que não foram executados, consta a não construção de um porto para embarcações que percorrem a região dos lagos.

Na visita de campo verificou-se que algumas embarcações utilizam ainda uma área da colônia de pescadores para o desembarque das pequenas embarcações, sendo a construção de um porto uma sugestão prevista no PEMT, projeto esse de grande importância e que até o momento não foram executados. O impacto econômico que uma obra como essa traria uma grande relevância para o município, já que o mesmo pertence à região dos lagos, o que poderia impulsionar o setor da pesca artesanal e o ecoturismo; com a ausência desse tipo

de estrutura é inviabilizado em muito o embarque e desembarque de pessoas e, também, o desenvolvimento do turismo ecológico, pouco explorado na região e que possui uma enorme potencialidade por ter vários locais para explorar, carecendo de um balneário e orla que ainda não foram construídos.

Há uma crise institucional municipal apontada desde 2002, por conta do planejamento municipal ter sido realizado na improvisação, muitas das vezes por indução do Gestor, seja por desconhecimento das ferramentas que os planejamentos públicos dispõem em favor de gestores públicos, seja por entenderem que a melhor forma de patrocinarem seus interesses políticos é praticar a gestão por meio de ações pontuais, especialmente as de curto prazo. E, ademais, a maneira de atuação desses gestores está associada ao entendimento que eles têm do seu papel e de resultados que querem obter.

Por consequência, os gestores se tornam reféns de suas próprias ações, quando não adotam trabalhar por meio do estabelecimento de metas de curto, médio e longo prazo. Apesar da estrutura, há um sucateamento da Prefeitura de Tartarugalzinho, com um déficit de equipamentos, recursos tecnológicos e dependentes das miseras transferências constitucionais que lhes cabem, um cenário que se agrava ainda mais pelo endividamento da Prefeitura, principalmente no que se refere a prestação de contas quanto à aplicação de verbas de programas estaduais, o que impede obtenção de novos recursos.

Há também uma falta de cumplicidade entre as esferas administrativas e de poder, o que tem contribuído para a queda da qualidade de vida, seja pela falta de oferta de serviços urbanos, seja pela não melhoria dos indicadores dos serviços de transporte coletivo, água, esgoto, pavimentação, entre outros.

A má qualidade na gestão é uma prática antiga e que prevalece nos municípios que não têm renda e arrecadação própria, não têm equipe técnica qualificada, sendo que os poucos cargos remunerados são ocupados por amigos e conhecidos, longe de qualquer perspectiva de que as nomeações sejam de natureza técnica. Esse cenário faz parte das características de todos os municípios amapaenses e revelam a face cruel dos municípios amazônicos.

A cidade de Tartarugalzinho apresenta potencialidades e atrativos ao desenvolvimento econômico local e a Rodovia Federal BR 156 incide sobre a sede, o que a transforma em um corredor que aponta para oportunidades direcionadas ao mercado da fronteira entre o município de Oiapoque/AP com a Guiana Francesa e do mercado local, do qual estão neste ponto de ligação a capital Macapá/AP e Santana/AP, que pertence a região metropolitana.

Considerações finais

Desde a elaboração do plano emergencial foi identificada uma série de problemas, principalmente as de caráter técnico que atualmente ainda persistem, como é o caso do setor administrativo, em que há uma lentidão na dinâmica administrativa, conforme foi observado em campo e principalmente na aplicação de investimentos que visem a melhoria da infraestrutura e conseqüente no atraso do desenvolvimento local. Mesmo assim, com todas as dificuldades encontradas, percebe-se que há esforços na articulação para a realização de parcerias que são essenciais para a cidade.

O município de Tartarugalzinho/AP não apresenta condições de realizar as ações com recursos próprios e as parcerias entre a União e o Estado são indispensáveis para promover o desenvolvimento local. Esse cenário é um reflexo, assim como os demais municípios do estado do Amapá que foram expostos a nu sob a ótica da fragilidade econômica e social, o município foi alvo de projetos passados e que não corresponderam de forma positiva à economia e tampouco atingiram as expectativas sociais.

O estudo é apenas o começo do que se pode descobrir ainda mais sobre as pequenas cidades, como é o caso de Tartarugalzinho/AP. O planejamento urbano municipal não pode deixar de ser levado a sério; o estudo existe, as potencialidades locais foram encontradas, entretanto, gestores, população e órgãos interessados devem encarar o desafio de realizar um planejamento consolidado, de maneira oficial e a longo prazo, traçando estratégias com foco na solução dos problemas, que são

muitos e desafiadores, para que as futuras gerações possam ter uma qualidade de vida melhor do que vem vivenciando com índices bem abaixo das demais cidades do estado do Amapá.

Com isso, a pesquisa mostra-se relevante ao identificar as possibilidades para o desenvolvimento regional de Tartarugalzinho, o planejamento urbano demonstra ser uma excelente ferramenta de políticas pública para dirimir as ausências ou ineficientes políticas voltadas para a população.

Referências

AMAPÁ. **Demonstrativo de Convênios celebrados com a Prefeitura Municipal de Tartarugalzinho entre anos de 2002 a 2018**. Macapá. Secretaria de Estado da Infraestrutura, 2019.

BOAVENTURA, D. M. R., & ASSUNÇÃO, L. S. A (re)construção do espaço urbano de Aparecida de Goiânia. **Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional**, 2013, p. 213-235. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/323994774.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2019.

BRASIL. **Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Brasileiro**. Brasília, DF: PNUD, Ipea, FJP, 2013. Disponível em: http://ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&id=19153. Acesso em: 2 jun. 2018.

BRASIL. **Convênios por estado/município**. Disponível em: <http://www.portal-datransparencia.gov.br/convenios/consulta?ordenarPor=concedente&direcao=desc>. Acesso em: 26 dez. 2018.

CARLOS, A. F. A. **A cidade**. São Paulo: Editora Contexto, 2009.

CORRÊA, R. L. **O espaço urbano**. 3. ed. São Paulo: Ed. Ática, 1995.

DUCHROW, A. D. **Participação social no planejamento gestão urbano: O orçamento participativo de Olinda**. 2004. 178f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente). Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2004.

EUROPEIA, C. **Cidades de Amanhã–Desafios, visões e perspectivas**. Bruxelas: Comissão Europeia, Direção Geral da Política Regional, 2011. Disponível em: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/citiesoftomorrow_final_pt.pdf. Acesso em: 25 set. 2019.

FERRARI JÚNIOR, J. C. **Limites e Potencialidades do Planejamento Urbano: Uma discussão sobre os Pilares e Aspectos Recentes da Organização Espacial das Cidades Brasileiras**. Estudos Geográficos. Rio Claro, v. 2, n. 1, p. 15-28, junho de 2004. Disponível em: http://www.uesc.br/cursos/pos_graduacao/especializacao/planejamento/arquivos/ferrari_junior_jose_carlos.pdf. Acesso em: 20 mar. 2017.

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

HALL, P. **Cidades do amanhã. Uma história intelectual do planejamento e do projeto urbanos no século XX.** São Paulo: Perspectiva, 1995.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo demográfico 2010.** Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/default_censo_2000.shtm. Acesso em: 3 jan, 2019.

KAUARK, F. S.; MANHÃES, F. C.; MEDEIROS, C. H. **Metodologia da pesquisa: Um guia prático.** 2010.

LEFEBVRE, H. **O direito à cidade.** São Paulo: Centauro, 2001.

MONTE-MÓR, R. L. **As teorias urbanas e o planejamento urbano no Brasil. Economia regional e urbana: Contribuições teóricas recentes.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, p. 61-85.

PFEIFFER, P. **Planejamento estratégico municipal no brasil: Uma nova abordagem.** Texto para discussão – ENAP. Brasília, n. 37, out. 2000. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/683/1/Planejamento%20estrat%C3%A9gico%20municipal%20no%20Brasil%20-%20uma%20nova%20abordagem.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2019.

PORTO, J. L. R. **Amapá: Principais transformações econômicas e institucionais – 1943 a 2000.** 1. ed. Macapá: SETEC, 2003, v. 1, p. 198.

PORTO, J. L. R. **Transformações espaciais e institucionais do Amapá: conflitos e perspectivas.** Macapá/AP, 2005.

SANTOS, E. R. C. **Amazônia Setentrional Amapaense: do “mundo” das águas às florestas protegidas.** Rio de Janeiro: Publit, 2013.

SANTOS, M. **Técnica, espaço e tempo: globalização e meio técnico-científico informacional.** 3. ed. São Paulo: Hucitec, 1994.

SANTOS, M. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal.** Rio de Janeiro: Record, 2003.

SOUZA, M. L. **Mudar a Cidade. Uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

TOSTES, J. A. (Coord.). **Plano emergencial para o Município de Tartarugalzinho.** Macapá: TCA Arquitetura, 2002.

TOSTES, J. A. **Transformações urbanas das pequenas cidades amazônicas (AP) na faixa de fronteira setentrional.** Rio de Janeiro: Publit, 2011.

CAPÍTULO 6

A EFICIÊNCIA DAS INSTITUIÇÕES DE DESENVOLVIMENTO ESTADUAL: O CASO DA FOMENTO TOCANTINS

Higo Mendes de Sousa

*Tribunal de Contas do Estado do Tocantins
mendeshigo@hotmail.com*

Thiago José Arruda de Oliveira

*Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas/UFT
thiago.arruda85@gmail.com*

Introdução

Nos estudos sobre o desenvolvimento econômico, um dos temas amplamente abordados pelos pensadores consiste em analisar o Estado nesse processo (NOZAKI, 2018). Essa perspectiva ganhou forças a partir da Grande Depressão de 1929, em que a maioria dos países abandonou doutrinas econômicas liberais, até então empregadas nos países do ocidente, e interviram em setores-chave da sociedade. Nos Estados Unidos da América, por exemplo, em resposta à contração da atividade econômica, que na época chegou ao patamar de 30%, o governo de Herbert C. Hoover (1929-1933) criou instituições financeiras públicas que objetivavam sustentar o investimento privado em longo prazo, como a Reconstrucion Finance Corporation (RFC), que tinha o objetivo de financiar bancos, ferrovias e companhias de seguro (TORRES FILHO; COSTA, 2012).

Com base no conhecimento adquirido durante a grande crise, o governo americano expandiu o seu poder interventor para outras áreas como a agricultura, a exportação e a habitação. De certa forma, essa ingerência no setor privado realizada pelos Estados Unidos influenciou novas visões sobre o desenvolvimento econômico que viriam a surgir, em que a administração pública passava então a ser vista como uma atuante protagonista desse processo.

A experiência americana refletiu-se no governo brasileiro incentivando o surgimento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) na década de 1950, que seria uma das soluções apontadas para gerar novas capacidades produtivas dentro da nação. Nos estudos realizados pela comissão responsável foi evidenciada a necessidade de criar organismos financeiros que teriam a missão de captar e fornecer recursos para fomentar a produção nacional (SANTOS, 2011).

A partir daí, sob a égide do BNDES, originaram-se iniciativas de cofinanciamento entre essa instituição e os bancos estaduais de desenvolvimento, criados em grande número na década de 1960. No Tocantins, o mais novo estado brasileiro, fundado a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, essa parceria se tornou uma prioridade, haja vista que embora apresente evolução a cada ano, a sua contribuição para o Produto Interno Bruto (PIB) nacional ainda é pequena, apenas 0,5%. No âmbito da região Norte, a participação do estado para o PIB é de 8,3%. Desse modo, o poder estadual criou em 2002 a Agência de Fomento, como forma de atrair investimentos que gerem renda, emprego e competitividade.

Neste sentido, analisar o papel desempenhado – bem como o funcionamento das agências internacionais, nacionais e subnacionais de financiamento de políticas e projeto de desenvolvimento – é extremamente importante no sentido de se ampliar as alternativas e possibilidades em uma sociedade (STEPHANOU, 2005). Conhecer quem são, como operam e quais os projetos que apoiam, mostra-se como um possível caminho para a ampliação do seu escopo institucional.

Por outro lado, não se encontra na literatura trabalhos que façam uma abordagem mais aprofundada sobre as agências de fomento, especialmente a pertencente ao governo do Tocantins. Em razão disso, esta pesquisa se propôs a analisar o desempenho dessa instituição, escolhendo para tanto os anos de 2016, 2017, 2018 e 2019, período de vigência de um PPA (Plano Plurianual de governo). Trata-se de uma amostra interessante para análise, pois abarca um ciclo governamental em que houve discussão, elaboração e execução de um plano de governo. Ressalta-se também o fato de que esse período representa aproximadamente 30% da existência da instituição, que foi criada em 2002 e posta

em operação somente em 2005. Por ser o período mais recente, possibilita uma avaliação mais próxima e atualizada da atuação da instituição.

Além da introdução, o trabalho segue relatando brevemente as origens das agências estaduais de fomento no Brasil. Depois, detalhou-se os materiais e os métodos utilizados na análise. Posteriormente, os resultados e as discussões realizadas são evidenciados e, por fim, concluiu-se a pesquisa. As referências e os anexos localizam-se na última parte da pesquisa.

O surgimento das agências de fomento

A maioria dos bancos estaduais de desenvolvimento teve um enfraquecimento de suas carteiras de crédito durante os anos 1980 (SANTOS, 2011), uma década marcada pelas tentativas de estabilizar a economia brasileira combatendo a inflação e mantendo os níveis de produção e emprego. Em 1985 o plano Cruzado passou a vigorar, tendo como sua principal ação o congelamento dos preços. Como não houve sequência da política econômica, o PIB nacional demonstrou nenhum sinal de recuperação durante esse período (ALBUQUERQUE; *et al.*, 2017).

Por essa razão, o Banco Central (BACEN) criou, em 1987, o Regime de Administração Temporária (RAET), que tinha duração limitada, não suspendia nem interrompia as atividades normais do banco. No entanto, o mandato da diretoria era cassado e nomeado um conselho diretor com amplos poderes. Caso não fosse possível a normalização das atividades da instituição, elas sofriam a liquidação extrajudicial.

O BACEN, antes de instituir o RAET, tentava convencer os bancos estaduais e seus acionistas para uma gestão técnica e a realizar os aportes necessários de recursos, o que acabava não acontecendo. O Banco Central dispunha de três mecanismos para resolver os problemas relacionados a eles: excluir o banco infrator da Câmara de Compensação, decretar sua intervenção ou, por fim, decretar sua liquidação extrajudicial. Quaisquer dessas medidas levariam à extinção da entidade afetada (PAULIN, 1999).

As reformas no sistema financeiro da década seguinte, que tinham caráter liberalizante, pretendiam cada vez mais distanciar o setor público

da função de indutora do desenvolvimento econômico (SANTOS, 2011). Nesse contexto, o governo lançou o Programa de Incentivo à Redução da Participação do Setor Público Estadual na atividade Financeira do Setor Bancária (PROES), promovendo em 1996 o completo fechamento e a privatização de bancos estaduais como o BEMGE (Minas Gerais), BANDEPE (Pernambuco) e o BANERJ (Rio de Janeiro).

Uma outra opção ofertada pelo PROES seria que as instituições financeiras sob o controle dos estados se transformariam em órgãos dedicados ao custeamento de capital fixo e de giro associado a projetos no País, denominadas agências de fomento. No entanto, somente em março de 2001 foram reconhecidas como instituições financeiras, o que ocorreu porque a princípio o governo federal ficou receoso de que elas se tornassem o caminho para o ressurgimento dos bancos comerciais (FREITAS, 2005).

Deste modo, a criação das agências de fomento se traduz em uma nova maneira de atuação estatal para alavancar projetos que busquem a geração de emprego e renda. Essas instituições apenas podem, em operações passivas, empregar recursos provenientes de fundos e programas oficiais; orçamentos federal, estadual e municipal; organismos e instituições financeiras nacionais e internacionais de desenvolvimento; e captação de depósitos interfinanceiros vinculados a operações de microfinanças (DIM), sendo vedada captação de recursos junto ao público. De maneira geral, associam-se a sua atuação à implementação de políticas de redes, sempre se articulando com as instituições que promovem a parceria público-privada no apoio à formulação de políticas públicas.

Dentre os instrumentos financeiros utilizados pelas agências de fomento, podem ser elencadas i) as concessões de subsídios através de empréstimos, ii) a participação direta como acionista do empreendimento, iii) a constituição de fundos de garantia de aval com o objetivo de viabilizar a concessão de crédito a empresas que não dispõem dessas garantias. Dos instrumentos não financeiros, subdividem-se em dois grandes grupos: Informação e Assessoria, e Infraestrutura. O primeiro diz respeito a atividades que vão desde a divulgação e promoção do empreendimento até as ações de articulação institucionais; inclui-se nesse grupo o atendimento ao investidor, a elaboração de estudos e análises voltados ao suporte no processo de implementação de novas ações por

parte da própria agência a fim de retornar a tomada de decisão dos agentes privados quanto à localização de seus investimentos (BARONE, 2019).

O “carro-chefe” das agências de fomento é a disponibilidade do microcrédito, que é a concessão de empréstimos de baixo valor a pequenos empreendedores informais e microempresas sem acesso ao sistema financeiro tradicional, principalmente por não terem como oferecer garantias reais. A partir disso, países pobres como Bangladesh conseguiram com que pessoas saíssem da extrema pobreza através do Grameen Bank (RAPIS, 2007).

Materiais e métodos

Para a análise da eficiência da atuação das Agências de Fomento foi utilizada a Análise Envoltória de Dados (DEA), que consiste em um método não paramétrico de avaliação da eficiência relativa, das chamadas *DMUs*, sigla em inglês para *Decision Making Units*. Em estudos recentes, o método contribuiu para o entendimento sobre a eficiência e produtividade nos institutos federais de educação, ciência e tecnologia no Brasil (PARENTE; *et al.*, 2021), assim como para as 56 universidades federais (COHEN; *et al.*, 2018).

De acordo com Senra; *et al.* (2007), por ser totalmente objetivo e não precisar da opinião do decisor, o desenvolvimento e a aceitação do DEA vem aumentando a cada ano. São dois os modelos mais utilizados, um deles é conhecido como CCR; a razão dessa sigla é o nome de seus autores: Charnes, Cooper & Rhodes (1978). O outro modelo é o BCC, a sigla também faz referência às letras iniciais: Banker, Charnes & Cooper (1984).

O diferencial dos dois modelos reside nos retornos de escala de cada um. No modelo CCR, parte-se do pressuposto de que haja, entre insumos e produtos, retornos constantes de escala, observe:

(1) Eficiência = Produtividade atual da unidade / Prod. Máxima que pode ser alcançada

Já no BCC, há distinção de eficiência técnica e de escala, sendo possível estimar a eficiência técnica pura a uma certa escala, permitindo a identificação correta de recurso à operação da *DMU*.

Na DEA são utilizadas técnicas de programação linear para calcular um índice de eficiência, levando em consideração combinações entre as variáveis, insumos/produtos. O índice assume o valor de um (1) para as unidades cuja produtividade é melhor, e menos de um (1) se combinações alternativas de insumos/produtos são indicadas como menos eficientes. Assim, o método define unidades de referência para cada observação, o que permite calcular os aumentos de produtos ou diminuição de insumos necessários para que a atuação seja otimizada.

Segundo Zhu (2000), o método é um dos mais adequados instrumentos para avaliar a eficiência, em comparação com as ferramentas tradicionais, isso porque a utilização da DEA auxilia na fundamentação das recomendações gerenciais das *DMU's* avaliadas. Inclusive, é um modelo bastante utilizado para medir os fatores que influenciam os desempenhos das gestões de patrimônio de companhias.

A DEA fornece a eficiência de cada unidade, considerando a eficiência das demais, por isso, o seu caráter relativo é considerado como outra característica relevante da solução. A eficiência relativa de cada *DMU* é definida como a razão da soma ponderada de seus produtos (*outputs*) e pela soma ponderada dos insumos necessários para gerá-los (*inputs*) (SENRA; *et al.*, 2007).

Este trabalho optou por utilizar o modelo CCR orientado aos *outputs*. Nessa orientação, maximizam-se as saídas, mantendo inalteradas as entradas (MELLO; *et al.*, 2005). O objetivo é avaliar a maximização dos produtos gerados no processo. A razão da escolha decorre da natureza das variáveis empregadas. Nesse modelo h_o representa por quanto todos os produtos devem ser multiplicados, mantendo-se constantes os recursos para a *DMUo* atingir a fronteira eficiente. Vemos que h_o é, então, um número maior que 1 (provoca incremento no valor dos *outputs*), pelo que a eficiência é $1/h_o$. No caso do modelo CCR, as duas orientações fornecem o mesmo valor de eficiência, no entanto, com λ 's diferentes, observe:

Max h_0
 Sujeito a:

$$(2) \quad x_{j0} - \sum_{k=1}^n x_{ik} \lambda_k \geq 0, \forall i$$

$$-h_0 y_{j0} + \sum_{k=1}^n y_{jk} \lambda_k \geq 0, \forall i$$

$$\lambda_k \geq 0, \forall k$$

Em (2), h_0 é a eficiência ($h_0 = 1/\text{Eff}_0$) e λ_k é a contribuição da DMU_k na formação do alvo da DMU₀.

A equação (3) mostra o modelo DEA CCR orientado a *outputs*, na forma fracionária. Já em (4), o modelo é apresentado linearizado. Nos dois $h_0 = 1/\text{Eff}_0$, observe:

$$(3) \quad \text{Min } h_0 = \left(\frac{\sum_{i=1}^r v_i x_{i0}}{\sum_{j=1}^s u_j y_{j0}} \right)$$

Sujeito a:

$$\frac{\sum_{i=1}^r v_i x_{i0}}{\sum_{j=1}^s u_j y_{j0}} \geq 1, \forall k$$

$$u_j, v_i \geq 0, \forall k, i$$

$$(4) \quad \text{Min } h_0 = \sum_{i=1}^r v_i x_{i0}$$

Sujeito a:

$$\sum_{j=1}^s u_j y_{j0} = 1$$

$$\sum_{j=1}^s u_j y_{jk} - \sum_{i=1}^r v_i x_{ik} \leq 0, \forall k$$

$$u_j, v_i \geq 0, \forall j, i$$

Procedimento empíricos, banco de dados e análise complementar

Para este trabalho foram definidas quatro variáveis, sendo dois *inputs* e dois *outputs*, representando basicamente os insumos e produtos oriundos das atividades das Agências de Fomento.

Como *inputs* foram definidas as despesas administrativas, de pessoal e tributárias extraídas da Demonstração do Resultado do Exercício (DRE) para cada ano. Outro *input* foi o valor do Patrimônio Líquido (recurso próprio da instituição, representado pelo capital integralizado mais as variações de lucro ou prejuízo durante os exercícios financeiros), somado às Captações (volume de recursos captados) junto a outras instituições de fomento, como Bancos. Essas podem ser nacionais, internacionais ou até mesmo Fundos Constitucionais, uma vez que as agências de fomento podem intermediar linhas de crédito dessas instituições e são proibidas de fazer captações do público em geral. Essas atrações podem representar recursos intermediados pelos fomentos a fim de alavancar o desenvolvimento estadual através do financiamento de linhas de crédito específicas ou projetos de médio ou grande vulto. Esses dois *inputs* são os principais insumos utilizados pelos fomentos para realizar seus objetivos e estão ligados diretamente à geração de resultados da instituição.

Em relação aos *outputs* foram escolhidos a soma do total de Receitas geradas (Receitas de intermediação financeiras; rendas de prestação de serviços; rendas de tarifas bancárias ou outras receitas) pelas Agências e os valores registrados na Carteira de crédito de pessoa jurídica.

E a razão da escolha da geração dessas receitas como *outputs* é que elas são um dos mecanismos que viabilizam a continuidade do negócio. Quanto aos valores registrados na Carteira de crédito pessoa jurídica foram escolhidos pelo foco de atuação das agências de fomento, que é o foco no estímulo ao desenvolvimento regional, através da concessão de crédito às fontes geradoras de emprego e renda, que, na sua grande maioria, são pessoas jurídicas, principalmente micro e pequenos empreendimentos, com o microcrédito orientado para capital fixo e de giro.

Os dois *outputs*, portanto, representam os produtos finais das Agências de Fomento e é essa a razão da escolha. Ressalta-se que esses

dados são oriundos do plano de contas do Contas do Sistema Financeiro (COSIF), que é o plano de contas das instituições do Sistema Financeiro Nacional. As normas consubstanciadas no COSIF têm por objetivo uniformizar os registros contábeis dos atos e fatos administrativos praticados, de modo que as demonstrações financeiras elaboradas expressem com fidedignidade e clareza a real situação econômico-financeira da instituição e conglomerados financeiros.

Quadro 1: Resumo dos *inputs* e *outputs*

INPUTS	OUTPUTS
Despesas Administrativas de Pessoal e tributária <i>(Input 1)</i>	Receitas de Intermediação Financeira + Rendas de Prestação de Serviços + Rendas de Tarifas Bancárias + Outras receitas <i>(Output 1)</i>
Captação + Patrimônio Líquido <i>(Input 2)</i>	Carteira de crédito Pessoa jurídica <i>(Output 2)</i>

Fonte: Elaboração própria.

Os dados da pesquisa foram consolidados após serem extraídos dos relatórios contábeis do banco de dados do *Ifdata do Bacen*. O *Ifdata* é uma base de dados onde são concentradas todas as informações das instituições financeiras que estão sob a supervisão do Banco Central do Brasil. Outra fonte complementar de informação foi o site do Banco Data, o qual concentra vários relatórios das instituições financeiras com a finalidade de facilitar a análise delas.

Para o cálculo desses valores no modelo CCR orientado aos *outputs* utilizou-se o *software* chamado de SIAD v.3.0 (Sistema Integrado de Apoio à Decisão), que foi desenvolvido por pesquisadores da UFF (Universidade Federal Fluminense) e é uma ferramenta para a avaliação de eficiência da produtividade baseada em DEA.

Para se ter uma visão geral da eficiência da Agência de Fomento do Tocantins, os mesmos *inputs* e *outputs* de todas as demais dezesseis Agências de Fomento do Brasil, extraídos do *ifdata do Bacen*, foram processados no SIAD v.3.0, mostrando assim o *score* de eficiência de todas elas, seus respectivos *Benchmarks* e as metas de implementação necessárias para que se aproximassem da fronteira de eficiência de sua

respectiva referência (*Benchmarks*). Esse procedimento foi realizado para cada ano do período em análise.

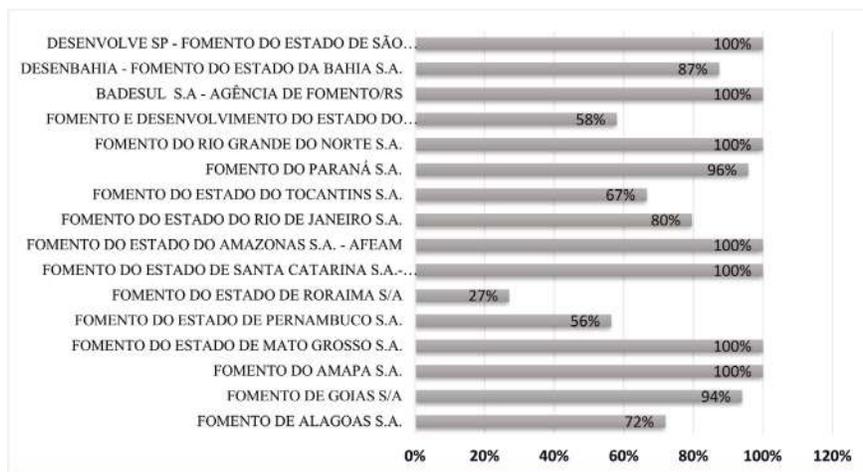
Para melhor compreensão sobre a Agência de Fomento do Estado do Tocantins, utilizou-se o índice de Basileia, disponibilizado pelo *ifdata do Bacen*, um indicador que expõe o nível de capital de terceiros (captações) empregado pelas instituições no cumprimento de sua missão institucional. Além disso, determina-se a relação entre o capital próprio da instituição e o capital de terceiros (captações) que será exposto a risco por meio da carteira de crédito. Um exemplo é se esse possui o Índice de 25%, significa que, para cada R\$ 100,00 emprestados, a financeira possui patrimônio de R\$ 25,00. No caso brasileiro, o mínimo exigido pelo BACEN é 11%, exceto para os cooperativos em que o índice mínimo é de 13%, conforme Circular do BC nº 3.360, de 12 de setembro de 2007.

Por fim, foi realizada uma análise pormenorizada da evolução de seus resultados operacionais, principalmente os elementos que constituíram os *inputs* e *outputs* utilizados para analisar a sua eficiência a partir da DEA. A pesquisa optou por se ater a análise a partir da fronteira padrão, por entender que essa perspectiva é suficiente para dar uma visão sobre a atuação das agências de fomento nos períodos analisados, principalmente a do Tocantins. Para se ter uma melhor visão do período, os dados foram processados e analisados, ano a ano, sendo os resultados demonstrados por quadros e gráficos.

Resultados e discussões

No ano de 2016, o **gráfico 1** demonstrou o resultado, em termos percentuais, obtido após o processamento dos dados das 16 Agências no Sistema. Nele observa-se com *score* de 100% na fronteira de eficiência, sete Agências de Fomento, sendo elas as de São Paulo, Rio Grande do Sul, Rio Grande do Norte, Amazonas, Santa Catarina, Mato Grosso e Amapá.

Gráfico 1: *Score* de eficiências das Agências de Fomento em 2016¹



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do SIAD (2020).

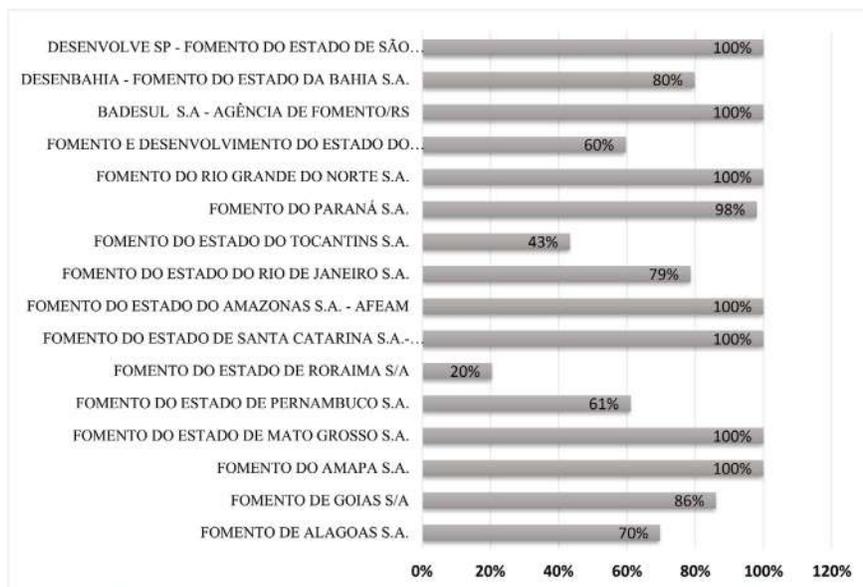
As com *score* acima de 90% são as do Paraná e Goiás, a da Bahia chega próximo com 87%. A do Rio de Janeiro com 80% e a de Alagoas com 72% de *score* de eficiência. Nesse cenário, a Agência de Fomento do Estado do Tocantins aparece com *score* de eficiência de 67%, Piauí com 58% e Pernambuco 56%. A Agência de Fomento de Roraima é a que está mais mal colocada em termo de eficiência, com um percentual de 27% no ano de 2016.

Em relação aos *Benchmark*s (ver Anexo), a Agência de Fomento do Amapá foi considerada referência para a de Roraima. A de Mato Grosso foi a referência para a do Tocantins, a de Santa Catarina referência para a de Goiás, Paraná e da Bahia. A do Amazonas foi referência para ela mesma. A do Rio Grande do Norte foi referência para a de Alagoas, Pernambuco e Piauí. A de Fomento do Rio Grande do Sul foi a referência para a do Rio de Janeiro. E, por fim, a de São Paulo é referência para si mesma.

No ano de 2017, observa-se um *score* de 100% na fronteira de eficiência das mesmas 7 (sete) Agências de Fomento, sendo elas a de São Paulo, Rio Grande do Sul, Rio Grande do Norte, Amazonas, Santa Catarina, Mato Grosso e Amapá (Gráfico 2).

1 Nota dos autores: Em virtude de os gráficos 1, 2, 3 e 4 não oferecerem qualidade adequada para a melhor legibilidade de seu conteúdo, sugere-se consultar a fonte indicada para dirimir eventuais dúvidas.

Gráfico 2: *Score* de eficiências das Agências de Fomento em 2017



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do SIAD (2020).

Com *score* de 98% tem-se a do Paraná. A agência de Goiás e a da Bahia permaneceram na casa dos 80%. A do Rio de Janeiro ficou bem próxima com 79% e a de Alagoas com 70% de *score* de eficiência. Nesse cenário, a Agência de Fomento do Estado do Tocantins apareceu com *score* de eficiência de 43%, ou seja, diminuindo em relação ao ano anterior. A do Piauí ficou com 60% e Pernambuco, 61%. A Agência de Fomento de Roraima continuou sendo a mais mal colocada em termos de eficiência com um percentual de 20% no ano de 2017 (**ver Anexo**).

Em 2017, a análise demonstrou que a Agência de Fomento do Amapá continuou sendo a referência para a de Roraima, considerada a menos eficiente. A de Mato Grosso continuou sendo a referência para a do Tocantins, a de Santa Catarina também continuou sendo referência para a de Goiás, Paraná e da Bahia. A do Amazonas permaneceu sendo referência para ela mesma. A do Rio Grande do Norte permaneceu sendo referência para a de Alagoas, Pernambuco e Piauí. A de Fomento do Rio Grande do Sul foi a referência para a do Rio de Janeiro e Paraná. E, por fim, a de São Paulo permaneceu referência para si mesma (**ver Anexo**).

No ano de 2018 observa-se com *score* de 100% na fronteira de eficiência seis das 16 Agências de Fomento, sendo elas a de São Paulo, Rio Grande do Sul, Pernambuco, Amazonas, Santa Catarina e Mato Grosso (Gráfico 3).

Gráfico 3: *Score* de Eficiência das Agências de Fomento em 2018



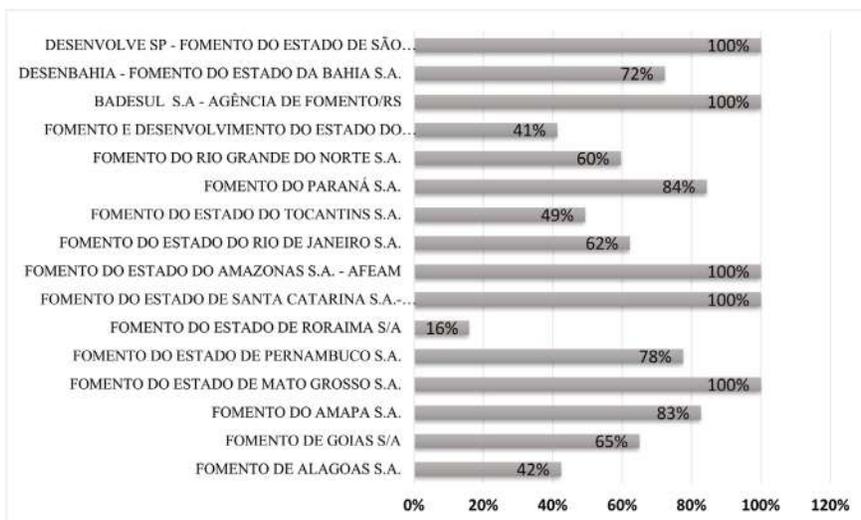
Fonte: Elaboração própria com base nos dados do SIAD (2020).

Apresentou-se com *score* de 99%, a Agência de Fomento do Amapá, a da Bahia e a do Rio Grande do Norte com 94%, a do Paraná com 88%, a de Goiás com 79%, a de Alagoas com 57% e a do Rio de Janeiro com 52% de *score* de eficiência. No caso da Agência de Fomento do Estado do Tocantins seu *score* de eficiência foi de 42%, ou seja, uma diminuição de 1 ponto percentual em relação ao ano anterior. O Piauí ficou com 39%. A Agência de Fomento de Roraima continuou sendo a mais mal colocada em termos de eficiência, com um percentual de 21% no ano de 2018.

No ano de 2018 houve uma alteração de *benchmarks*. A Agência de Fomento de Mato Grosso agora é a referência para Roraima. A de Pernambuco passou a ser a referência para a do Tocantins, em decorrência de uma pequena diferença de um ponto percentual. A Agência de Santa Catarina passou a ser a referência para ela mesma. A do Amazonas passou a ser referência para Goiás, Rio de Janeiro, Bahia e Rio Grande do Norte. E, por fim, a de São Paulo permaneceu referência para si mesma (ver Anexo).

Por fim, no ano de 2019, observa-se com *score* de 100% na fronteira de eficiência, cinco Agências de Fomento, sendo elas a de São Paulo, Rio Grande do Sul, Amazonas, Santa Catarina e Mato Grosso. Na casa dos 80% de *score* tem-se a de Fomento do Paraná com 84% e a do Amapá com 83%. Na casa dos 70% apresentam-se a de Pernambuco com 78% e a da Bahia 72%. Nos 60%, a de Goiás com 65%, a do Rio de Janeiro com 62% e a do Rio Grande do Norte com 60%. A Agência de Fomento do Estado do Tocantins apresentou um *score* de eficiência de 49%, a de Alagoas, 42%, e a do Piauí, 41%. A Agência de Fomento de Roraima continuou sendo a mais mal colocada em termos de eficiência, com um percentual de 16% no ano de 2019, confirmando a tendência dos últimos anos (**Gráfico 4**).

Gráfico 4: *Score* de Eficiência das Agências de Fomento em 2019



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do SIAD (2020).

Em relação aos *Benchmarks*, o ano de 2019 apresentou-se da seguinte forma: a Agência de Fomento do Mato Grosso é a referência para a de Alagoas, Amapá, Roraima, Pernambuco, Rio de Janeiro, Tocantins e Piauí; a de Santa Catarina passou a ser a referência para a da Bahia; a do Amazonas continuou sendo a ser referência para Goiás e Rio Grande do Norte; a Agência de Fomento do Rio Grande do Sul é a referência para a do Paraná; e, por fim, a de São Paulo permaneceu referência para si mesma (**ver Anexo**).

Fatores que motivaram o desempenho da Agência de Fomento do Estado do Tocantins

No caso da Agência de Fomento do Estado do Tocantins, para ter se aproximado da fronteira de eficiência no ano de 2016, deveria ter incrementado seus resultados em 50% (cinquenta por cento) em relação a suas Receitas de Intermediação Financeira, Rendas de Prestação de Serviços, Rendas de Tarifas Bancárias e/ou Outras receitas, assim como em sua carteira e crédito pessoa jurídica, que representam a maioria dos tomadores de empréstimos. Em 2017, 131%, 2018, 137% e 2019, 102% (**Tabela 1**).

Tabela 1: Resumo, em termos percentuais, do score de Eficiência das Agências de Fomento no período analisado

<i>DMU</i>	2016	2017	2018	2019
FOMENTO DE ALAGOAS S.A.	72%	70%	57%	42%
FOMENTO DE GOIAS S/A	94%	86%	79%	65%
FOMENTO DO AMAPA S.A.	100%	100%	100%	83%
FOMENTO DO ESTADO DE MATO GROSSO S.A.	100%	100%	100%	100%
FOMENTO DO ESTADO DE PERNAMBUCO S.A.	56%	61%	100%	78%
FOMENTO DO ESTADO DE RORAIMA S/A	27%	20%	21%	16%
FOMENTO DO ESTADO DE SANTA CATARINA S.A. – BADESC	100%	100%	100%	100%
FOMENTO DO ESTADO DO AMAZONAS S.A. – AFEAM	100%	100%	100%	100%
FOMENTO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO S.A.	80%	79%	52%	62%
FOMENTO DO ESTADO DO TOCANTINS S.A.	67%	43%	42%	49%
FOMENTO DO PARANÁ S.A.	96%	98%	88%	84%
FOMENTO DO RIO GRANDE DO NORTE S.A.	100%	100%	94%	60%
FOMENTO E DESENVOLVIMENTO DO ESTADO DO PIAUÍ S.A. – PIAUÍ FOMENTO	58%	60%	39%	41%
BADESUL S.A. – AGÊNCIA DE FOMENTO/RS	100%	100%	100%	100%
DESENBÁHIA – FOMENTO DO ESTADO DA BAHIA S.A.	87%	80%	94%	72%
DESENVOLVE SP – FOMENTO DO ESTADO DE SÃO PAULO S.A.	100%	100%	100%	100%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do SIAD (2020).

Um outro fator que chama a atenção, em uma análise mais pormenorizada da Agência de Fomento do Tocantins, é a sua alta média

no índice de Basileia durante o período. Isso demonstra que a Agência praticamente não captou recursos de terceiros junto a outras instituições do sistema nacional de fomento a fim de empregá-los em sua missão institucional, seja em programas, projetos ou linhas de créditos de outras naturezas, via Instituições de Fomento como BNDES ou outros (**Tabela 2**).

Tabela 2: Índice de Basileia das Agências de Fomento no período sob análise

DMU	Índice de Basileia em 31/2012				
	2016	2017	2018	2019	Média dos 4 anos
BADESUL DESENVOLVIMENTO S.A. – AGÊNCIA DE FOMENTO/RS	14,268	17,862	19,784	21,831	18,43625
AGÊNCIA DE FOMENTO DO ESTADO DE MATO GROSSO S.A.	24,052	22,32	16,493	19,536	20,60025
DESENBÁHIA – AGÊNCIA DE FOMENTO DO ESTADO DA BAHIA S.A.	28,764	34,906	34,891	36,247	33,702
AGÊNCIA DE FOMENTO DO ESTADO DE SANTA CATARINA S.A. – BADESC	32,798	37,701	34,795	36,828	35,5305
AGÊNCIA DE FOMENTO DO ESTADO DE RORAIMA S/A	33,557	S/informação*	59,099	76,411	42,26675*
AGÊNCIA DE FOMENTO DO RIO GRANDE DO NORTE S.A.	40,612	56,134	53,704	55,474	51,481
AGÊNCIA DE FOMENTO DO ESTADO DO AMAZONAS S.A. – AFEAM	46,657	35,75	32,468	74,84	47,42875
AGÊNCIA DE FOMENTO DE GOIÁS S/A	49,628	48,031	48,629	54,342	50,1575
DESENVOLVE SP – AGÊNCIA DE FOMENTO DO ESTADO DE SÃO PAULO S.A.	53,494	49,313	30,197	44,435	44,35975
AGÊNCIA DE FOMENTO DO PARANÁ S.A.	53,841	37,636	40,684	46,481	44,6605
AGÊNCIA DE FOMENTO DO ESTADO DE PERNAMBUCO S.A.	61,15	50,408	66,793	67,118	61,36725
AGÊNCIA DE FOMENTO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO S.A.	68,724	69,122	71,85	94,677	76,09325
AGÊNCIA DE FOMENTO DE ALAGOAS S.A.	69,194	46,456	78,028	70	66,01775
AGÊNCIA DE FOMENTO DO ESTADO DO TOCANTINS S. A.	77,91	73,842	70,948	72,992	73,923
AGÊNCIA DE FOMENTO E DESENVOLVIMENTO DO ESTADO DO PIAUÍ S.A. – PIAUÍ FOMENTO	81,98	76,795	72,798	49,036	70,15225
AGÊNCIA DE FOMENTO DO AMAPÁ S.A.	84,233	70,397	84,459	40,568	69,91425

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do site bancodata.com.br. Acesso em: 15 jul. 2020.

Outro destaque negativo para a Agência de Fomento do Tocantins foi que, durante o período analisado, foi a única instituição que reportou prejuízos nos quatro exercícios (**Tabela 3**).

Tabela 3: Visão Geral das Agências de Fomento do Brasil

DMU	Lucro/prejuízo reportado no exercício em R\$			
	2016	2017	2018	2019
AGÊNCIA DE FOMENTO DE ALAGOAS S.A.	168.200,00	1.932.330,70	53.100,00	3.291.000,00
AGÊNCIA DE FOMENTO DE GOIÁS S/A	541.000,00	7.560.500,00	6.984.500,00	8.700.000,00
AGÊNCIA DE FOMENTO DO AMAPÁ S.A.	-1.514.700,00	1.322.400,00	-1.773.500,00	-1.371.700,00
AGÊNCIA DE FOMENTO DO ESTADO DE MATO GROSSO S.A.	1.276.100,00	-3.095.100,00	-3.847.334,00	1.415.000,00
AGÊNCIA DE FOMENTO DO ESTADO DE PERNAMBUCO S.A.	-5.626.400,00	2.855.700,00	-383.500,00	-907.300,00
AGÊNCIA DE FOMENTO DO ESTADO DE RORAIMA S/A	69.000,00	-1.800.000,00	-3.300.000,00	322.400,00
AGÊNCIA DE FOMENTO DO ESTADO DE SANTA CATARINA S.A. - BADESC	-14.900.000,00	37.100.000,00	29.500.000,00	44.600.000,00
AGÊNCIA DE FOMENTO DO ESTADO DO AMAZONAS S.A. - AFEAM	-21.100.000,00	-18.800.000,00	-8.700.000,00	4.900.000,00
AGÊNCIA DE FOMENTO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO S.A.	14.067.000,00	17.000.000,00	4.000.000,00	7.200.000,00
AGÊNCIA DE FOMENTO DO ESTADO DO TOCANTINS S.A.	-2.121.320,70	-2.800.000,00	-3.900.000,00	-3.300.000,00
AGÊNCIA DE FOMENTO DO PARANÁ S.A.	101.700.000,00	106.300.000,00	77.900.000,00	92.400.000,00
AGÊNCIA DE FOMENTO DO RIO GRANDE DO NORTE S.A.	1.054.000,00	1.000.000,00	2.000.000,00	1.600.000,00
AGÊNCIA DE FOMENTO E DESENVOLVIMENTO DO ESTADO DO PIAUÍ S.A. - PIAUÍ FOMENTO	38.000,00	-678.100,00	-1.700.000,00	-1.600.000,00
BADESUL DESENVOLVIMENTO S.A. - AGÊNCIA DE FOMENTO/RS	-66.800.000,00	14.000.000,00	17.500.000,00	28.100.000,00
DESENBÁHIA - AGÊNCIA DE FOMENTO DO ESTADO DA BAHIA S.A.	17.600.000,00	8.000.000,00	7.400.000,00	16.000.000,00
DESENVOLVE SP - AGÊNCIA DE FOMENTO DO ESTADO DE SÃO PAULO S.A.	35.429.700,00	46.700.000,00	14.700.000,00	47.600.000,00

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do site <https://bancodata.com.br> (2020).

Os prejuízos ocorridos nos quatros anos ocasionaram uma drástica redução no patrimônio líquido da Agência de Fomento do Tocantins, que saiu do valor de R\$ 23.709.000,00 (vinte três milhões setecentos e nove reais), em 2016, para o valor de R\$ 15.394.000,00 (quinze milhões trezentos e noventa e quatro reais), em 2019, isso considerando o fato de que houve aporte de R\$ 1.705.000,00 (um milhão setecentos e cinco mil reais) no capital integralizado conforme se observa no **Gráfico 10**.

Caso não houvesse o aporte de R\$ 1.705.000,00 (um milhão setecentos e cinco mil reais) no capital integralizado, o Patrimônio Líquido da Agência de Fomento estaria em torno de R\$ 13.689.000,00 (treze milhões seiscentos e oitenta e nove mil reais), ou seja, o que houve durante o período analisado foi uma involução de 47,74% (quarenta e sete virgula setenta e quatro por cento), o que em valores corresponde a R\$ 11.318.100,00 (onze milhões trezentos e dezoito mil e cem reais).

Diante desse panorama, os fatores podem ter influenciado no baixo percentual de eficiência da agência de fomento no período, levando em consideração os *inputs* e *outputs* analisados, relaciona-se com a diminuição da geração de receitas operacionais e o alto nível de despesas operacionais, o que inclusive ocasionou sucessivos prejuízos e diminuição patrimonial no decorrer do período analisado. Como pode ser visto nos quadros abaixo, o valor patrimonial da ação saiu de R\$ 3,95 em 2016 para R\$ 2,57 em 2019, ou seja, houve uma diminuição de aproximadamente 35%, sem levar em conta a inflação (**Tabela 4**).

Tabela 4: Demonstração dos Resultados do Exercício da Agência de Fomento

DRE DA AGÊNCIA DE FOMENTO DO TOCANTINS	2016	2017	2018	2019
Receita da intermediação financeira	4.708	3.082	1.980	1.556
Despesas da intermediação financeira	-889	-62	-154	-571
Resultado bruto da intermediação financeira	3.819	3.020	1.826	985
Outras receitas/despesas operacionais	-5.708	-5.845	-5.709	-4.271
Resultado operacional	-1.889	-2.825	-3.883	-3.286
Resultado antes da tributação s/lucro e participações	-1.889	-2.825	-3.883	-3.286
Imposto de renda e contribuição social	-	-	-	-

DRE DA AGÊNCIA DE FOMENTO DO TOCANTINS	2016	2017	2018	2019
Lucro/prejuízo do período	-1.889	-2.825	-3.883	-3.286
Juros sobre capital próprio/dividendos	-	-	-	-
Número de ações	6000000	6000000	6000000	6000000
Lucro líquido por ação	-0,315	-0,471	-0,647	0,548
Valor patrimonial da ação	3,95	3,48	2,83	2,57

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados disponíveis no site www.fomento.to.gov.br/balancetes-demonstrativos/. Acesso em: 15 jul. 2020.

Conforme pode ser observado, durante o período analisado houve uma queda acentuada na geração de receitas pela Agência de Fomento do Tocantins, em contrapartida, houve um aumento das despesas. Esse fato tem contribuído para os resultados operacionais negativos gerados no período, o que pode, inclusive, caso não se reverta essa tendência, comprometer a continuidade do negócio, uma vez que há sucessivos prejuízos operacionais.

Conclusão

O objetivo da pesquisa foi analisar a eficiência da Agência de Fomento do Estado do Tocantins no período de 2016 a 2019 utilizando uma análise envoltória de dados (DEA). Além disso, avaliou-se os recursos colocados à disposição, bem como se os dispêndios recorrentemente aplicados nas atividades operacionais da Instituição demonstraram eficiência, bem como mensurar relativamente quais seriam os *inputs* (insumos) e quais percentuais de implementações seriam necessários para melhorar a eficiência dos respectivos *outputs* (produtos).

Os resultados demonstraram que a Fomento do Tocantins apresentou deficiências que comprometeram o alcance dos seus objetivos institucionais. Isso foi demonstrado pelos sucessivos prejuízos que a instituição vem reportando durante o período, os quais decorreram do fato das despesas serem maiores que as receitas, o que inclusive ocasionou a diminuição do seu patrimônio líquido no decorrer do período analisado. Além disso, a instituição foi incapaz de aportar recursos em parceria

com o BNDES, se tornando, portanto, uma das agências menos ineficiente do Brasil nos últimos anos.

De igual modo, outras agências de fomento como a do Piauí e Roraima atravessaram um período conturbado. Junto com a do Tocantins, atuam em regiões com sérios problemas estruturais, uma situação que dificulta a entrada de novos investimentos. Desse modo, é fundamental que as suas instituições de cunho desenvolvimentistas se tornem competentes a fim de sanar essas falhas. Caso persista os problemas apontados, essas unidades federativas continuarão pouco atuantes no cenário nacional, e sem um arcabouço institucional robusto, tampouco terão condições para reverter esse cenário.

Em um contexto de crise, como a imobiliária nos Estados Unidos da América iniciada em 2008, as instabilidades políticas internas a partir de 2013 e a atual pandemia originada pelo Covid-19 desencadeada em 2020, a tendência é que se comprometa ainda mais as operações das agências de fomento. Essa problemática ocorreu nas décadas de 1980 e 1990, quando a inflação e o distanciamento do Estado culminaram no fechamento dos bancos estaduais. Se os eventos negativos perpetuarem para os próximos anos, será que o Banco Central interfere novamente decretando a falência dessas instituições?

Em suma, este trabalho é uma perspectiva; há outras possibilidades de se analisar a agência de Fomento do Tocantins. Por exemplo, a utilização de outros indicadores de natureza contábil ou gerencial; tempo de existência da instituição; relação entre os empréstimos e a geração de emprego e a quantidade e porte das empresas contempladas com as linhas de financiamento. Todavia, esta investigação é um primeiro passo em direção a esse conhecimento, uma vez que os resultados apresentados nesta pesquisa, de um certo modo preocupantes, serve de alerta para as autoridades financeiras.

Referências

ALBUQUERQUE, B. E.; *et al.* Os bancos de desenvolvimento e o papel do BNDES. **Texto para Discussão 133**: Rio de Janeiro: 2018.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **O que é agência de fomento**. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/pre/composicao/agencia_fomento.asp?frame=1. Acesso em: 24 jun. 2020.

BANKER, R. D.; CHARNES, A. COOPER, W. W. Some models for estimating technical and scale inefficiencies. *In: Data Envelopment Analysis. Management Science*. [S.l.: s.n.], 1984.

BARONE, F. M.; *et al.* (2019). **Introdução ao Microcrédito**. Brasília, DF: Banco Central do Brasil; Conselho da BCB. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estatisticas/estatisticasfiscais>. Acesso em: 21 jul. 2019.

BRASIL. Ministério da Economia. **Novo Banco de Desenvolvimento**. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/assuntos/atuacao-internacional/cooperacao-internacional/novo-banco-de-desenvolvimento>. Acesso em: 8 abr. 2020.

CHARNES, A.; COOPER, W. W.; RHODES, E. Measuring the efficiency of Decision Making Units. **European Journal of Operational Research**, v. 2, n. 6, p. 429-444, 1978.

COHEN, M. A. M.; PAIXÃO, A. N.; OLIVEIRA, N. M. Eficiência nas universidades federais brasileira: uma aplicação da análise envoltória de dados. **IGEPEC**, v. 22, n. 1, p. 133-149, 2018.

FREITAS, C. E. **A experiência brasileira com instituições financeiras de desenvolvimento**. Santiago de Chile: Cepal, 2005.

GOVERNO DO TOCANTINS. **Estatística**. Disponível em: <http://www.sefaz.to.gov.br/estatistica/>. Acesso em: 15 jul. 2020.

GOVERNO DO TOCANTINS. Lei nº 1.298 de 22 de fevereiro de 2002. Autoriza a instituição pelo Poder Executivo da Agência de Fomento do Estado do Tocantins, e adota outras providências. **Diário Oficial**, nº 1.139. Disponível em: <https://www.al.to.leg.br/arquivos/7543.pdf>. Acesso em: 24 nov. 2019.

MELLO, J. C. C. B. S.; MEZA, L. A.; GOMES, E. G; BIONDI NETO, L. Curso de análise envoltória de dados. *In: Simpósio brasileiro de pesquisa operacional*, Gramado, RS. **Anais** [...]. Gramado, RS, 2005. [Manual constante no software SIAD], 2005. Disponível em: <http://www.din.uem.br/sbpo/sbpo2005/pdf/arc0289.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2020.

NOZAKI, W. **Alternativas para o desenvolvimento brasileiro: novos horizontes para a mudança estrutural com igualdade (LC/TS.2019/27)**. Santiago: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), 2018.

PARENTE, P. H. N.; Maria, C. C.; Dutra, R. S.; Paulo, E. Eficiência e produtividade nos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia do Brasil. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 13, n. 1, 2021.

PAULIN, L. A. **Conceito de Intervenção e Liquidação Extrajudicial**. São Paulo: Texto Novo, 1999.

RAPIS, C. O microcrédito e o combate à pobreza. 118 f. **Dissertação** (mestrado) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, Programa de Mestrado em Direito Político e Econômico, São Paulo, 2007.

SANTOS, I. M. Banco de Desenvolvimento de Santa Catarina – BADESC: sua transformação em agência de fomento e o microcrédito. 206 f. **Tese** (doutorado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política, Florianópolis, 2011.

SENRA, L. F. A. C.; *et al.* Estudo sobre métodos de seleção de variáveis em DEA. **Pesquisa Operacional**, v. 27, n. 2, p. 191-207, 2007.

STEPHANOU, M. C. Análise comparativa das metodologias de avaliação das agências de fomento internacionais BID e BIRD em financiamentos de projetos sociais no Brasil. **Civitas – Revista de Ciências Sociais** [on-line], v. 5, n. 1, p. 127-160, 2005.

TORRES FILHO, E. T.; COSTA, F. N. BNDES e o financiamento do desenvolvimento. **Economia e Sociedade**, v. 21, n. 4, p. 975-1009, 2012.

ZHU, J. Multi-factor performance measure model with an application to Fortune 500 companies. **European Journal of Operational Research**, v. 123, n. 1, p. 105-124, 2000.

Anexos

Benchmarks 2016

DMU	FOMENTO DO AMAPÁ S.A.	FOMENTO DO ESTADO DE MATO GROSSO S.A.	FOMENTO DO ESTADO DE SANTA CATARINA S.A. - BADESC	FOMENTO DO ESTADO DO AMAZONAS S.A. - AFEAM	FOMENTO DO RIO GRANDE DO NORTE S.A.	BADESUL S.A. - AGENCIA DE FOMENTO/RS	DESENVOLVE SP - FOMENTO DO ESTADO DE SÃO PAULO S.A.
FOMENTO DE ALAGOAS S. A.	0%	0%	0%	0%	61%	0%	0%
FOMENTO DE GOIÁS S/A	0%	0%	12%	0%	0%	1%	0%
FOMENTO DO AMAPÁ S. A.	100%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
FOMENTO DO ESTADO DE MATO GROSSO S. A.	0%	100%	0%	0%	0%	0%	0%
FOMENTO DO ESTADO DE PERNAMBUCO S. A.	0%	0%	3%	10%	19%	0%	0%
FOMENTO DO ESTADO DE RORAIMA S/A	39%	26%	0%	0%	0%	0%	0%
FOMENTO DO ESTADO DE SANTA CATARINA S. A. - BADESC	0%	0%	100%	0%	0%	0%	0%
FOMENTO DO ESTADO DO AMAZONAS S. A. - AFEAM	0%	0%	0%	100%	0%	0%	0%
FOMENTO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO S. A.	0%	0%	0%	0%	0%	10%	0%
FOMENTO DO ESTADO DO TOCANTINS S. A.	0%	36%	1%	1%	0%	0%	0%

DMU	FOMENTO DO AMAPÁ S.A.	FOMENTO DO ESTADO DE MATO GROSSO S.A.	FOMENTO DO ESTADO DE SANTA CATARINA S.A. – BADESC	FOMENTO DO ESTADO DO AMAZONAS S.A. – AFEAM	FOMENTO DO RIO GRANDE DO NORTE S.A.	BADESUL S.A. – AGÊNCIA DE FOMENTO/RS	DESENVOLVE SP – FOMENTO DO ESTADO DE SÃO PAULO S.A.
FOMENTO DO PARANÁ S.A.	0%	0%	63%	0%	0%	16%	0%
FOMENTO DO RIO GRANDE DO NORTE S.A.	0%	0%	0%	0%	100%	0%	0%
FOMENTO E DESENVOLVIMENTO DO ESTADO DO PIAUÍ S.A. – PIAUÍ FOMENTO	0%	0%	0%	0%	26%	0%	0%
BADESUL S.A. – AGÊNCIA DE FOMENTO/RS	0%	0%	0%	0%	0%	100%	0%
DESENBRAHIA – FOMENTO DO ESTADO DA BAHIA S.A.	0%	0%	41%	0%	0%	14%	0%
DESENVOLVE SP – FOMENTO DO ESTADO DE SÃO PAULO S.A.	0%	0%	0%	0%	0%	0%	100%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do SIAD (2020).

Benchmarks 2017

DMU	FOMENTO DO AMAPÁ S.A.	FOMENTO DO ESTADO DE MATO GROSSO S.A.	FOMENTO DO ESTADO DE SANTA CATARINA S.A. - BADESC	FOMENTO DO ESTADO DO AMAPÁ S.A. - AFEAM	FOMENTO DO RIO GRANDE DO NORTE S.A.	BADESUL S.A. - AGENCIA DE FOMENTO/RS	DESENVOLVE SP - FOMENTO DO ESTADO DE SÃO PAULO S.A.
FOMENTO DE ALAGOAS S.A.	0%	0%	1%	1%	59%	0%	0%
FOMENTO DE GOIÁS S/A	0%	0%	12%	0%	0%	2%	0%
FOMENTO DO AMAPÁ S.A.	100%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
FOMENTO DO ESTADO DE MATO GROSSO S.A.	0%	100%	0%	0%	0%	0%	0%
FOMENTO DO ESTADO DE PERNAMBUCO S.A.	0%	0%	0%	0%	65%	1%	0%
FOMENTO DO ESTADO DE RORAIMA S/A	39%	15%	0%	0%	0%	0%	0%
FOMENTO DO ESTADO DE SANTA CATARINA S.A. - BADESC	0%	0%	100%	0%	0%	0%	0%
FOMENTO DO ESTADO DO AMAZONAS S.A. - AFEAM	0%	0%	0%	100%	0%	0%	0%
FOMENTO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO S.A.	0%	0%	0%	0%	0%	13%	0%
FOMENTO DO ESTADO DO TOCANTINS S. A.	0%	32%	0%	0%	0%	0%	0%
FOMENTO DO PARANÁ S.A.	0%	0%	19%	0%	0%	16%	0%
FOMENTO DO RIO GRANDE DO NORTE S.A.	0%	0%	0%	0%	100%	0%	0%
FOMENTO E DESENVOLVIMENTO DO ESTADO DO PIAUÍ S.A. PIAUÍ FOMENTO	0%	0%	0%	0%	21%	0%	0%
BADESUL S.A. - AGENCIA DE FOMENTO/RS	0%	0%	0%	0%	0%	100%	0%
DESENBAHIA - FOMENTO DO ESTADO DA BAHIA S.A.	0%	0%	93%	0%	0%	3%	0%
DESENVOLVE SP - FOMENTO DO ESTADO DE SÃO PAULO S.A.	0%	0%	0%	0%	0%	0%	100%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do SIAD (2020).

Benchmarks 2018

DMU	FOMENTO DO ESTADO DE MATO GROSSO S.A.	FOMENTO DO ESTADO DE PERNAMBUCO S.A.	FOMENTO DO ESTADO DE SANTA CATARINA S.A. - BADESC	FOMENTO DO ESTADO DO AMAZONAS S.A. - AFEAM	BADESUL S.A. - AGÊNCIA DE FOMENTO/RS	DESENVOLVE SP - FOMENTO DO ESTADO DE SÃO PAULO S.A.
FOMENTO DE ALAGOAS S.A.	0%	0%	1%	9%	1%	0%
FOMENTO DE GOIÁS S/A	0%	0%	9%	36%	4%	0%
FOMENTO DO AMAPÁ S.A.	6%	0%	0%	10%	0%	0%
FOMENTO DO ESTADO DE MATO GROSSO S.A.	100%	0%	0%	0%	0%	0%
FOMENTO DO ESTADO DE PERNAMBUCO S.A.	0%	100%	0%	0%	0%	0%
FOMENTO DO ESTADO DE RORAIMA S/A	20%	1%	0%	0%	0%	0%
FOMENTO DO ESTADO DE SANTA CATARINA S.A. - BADESC	0%	0%	100%	0%	0%	0%
FOMENTO DO ESTADO DO AMAZONAS S.A. - AFEAM	0%	0%	0%	100%	0%	0%
FOMENTO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO S.A.	0%	0%	32%	36%	7%	0%
FOMENTO DO ESTADO DO TOCANTINS S.A.	18%	19%	0%	0%	0%	0%
FOMENTO DO PARANÁ S. A.	0%	0%	8%	0%	21%	0%
FOMENTO DO RIO GRANDE DO NORTE S.A.	0%	0%	0%	22%	1%	0%
FOMENTO E DESENVOLVIMENTO DO ESTADO DO PIAUÍ S.A. PIAUÍ FOMENTO	0%	0%	0%	5%	0%	0%
BADESUL S.A. - AGÊNCIA DE FOMENTO/RS	0%	0%	0%	0%	100%	0%
DESENBAHIA - FOMENTO DO ESTADO DA BAHIA S.A.	0%	0%	35%	70%	25%	0%
DESENVOLVE SP - FOMENTO DO ESTADO DE SÃO PAULO S.A.	0%	0%	0%	0%	0%	100%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do SIAD (2020).

Benchmarks 2019

DMU	FOMENTO DO ESTADO DE MATO GROSSO S.A.	FOMENTO DO ESTADO DE SANTA CATARINA S.A. – BADESC	FOMENTO DO ESTADO DO AMAZONAS S.A. – AFEAM	BADESUL S.A. – AGENCIA DE FOMENTO/RS	DESENVOLVE SP – FOMENTO DO ESTADO DE SÃO PAULO S.A.
FOMENTO DE ALAGOAS S.A.	11%	3%	5%	0%	0%
FOMENTO DE GOIAS S/A	0%	14%	41%	2%	0%
FOMENTO DO AMAPA S.A.	12%	0%	6%	0%	0%
FOMENTO DO ESTADO DE MATO GROSSO S.A.	100%	0%	0%	0%	0%
FOMENTO DO ESTADO DE PERNAMBUCO S.A.	13%	5%	0%	0%	0%
FOMENTO DO ESTADO DE RORAIMA S/A	16%	0%	0%	0%	0%
FOMENTO DO ESTADO DE SANTA CATARINA S.A. – BADESC	0%	100%	0%	0%	0%
FOMENTO DO ESTADO DO AMAZONAS S.A. – AFEAM	0%	0%	100%	0%	0%
FOMENTO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO S.A.	75%	55%	0%	0%	0%
FOMENTO DO ESTADO DO TOCANTINS S.A.	21%	1%	0%	0%	0%
FOMENTO DO PARANÁ S.A.	0%	9%	0%	28%	0%
FOMENTO DO RIO GRANDE DO NORTE S.A.	0%	0%	20%	1%	0%
FOMENTO E DESENVOLVIMENTO DO ESTADO DO PIAUÍ S.A. PIAUÍ FOMENTO	14%	1%	0%	0%	0%
BADESUL S.A. – AGENCIA DE FOMENTO/RS	0%	0%	0%	100%	0%
DESENBABIA – FOMENTO DO ESTADO DA BAHIA S.A.	0%	87%	34%	11%	0%
DESENVOLVE SP – FOMENTO DO ESTADO DE SÃO PAULO S.A.	0%	0%	0%	0%	100%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do SIAD (2020).

CAPÍTULO 7

ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE OS INDICADORES EDUCACIONAIS EM PALMAS, TOCANTINS: UMA ANÁLISE DO PERÍODO DE 1991 A 2020

Messias Aparecida de Sousa Silva

*Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão/Prefeitura Municipal de Palmas
m.assilva@gmail.com*

Nilton Marques de Oliveira

*Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional/UFT
niltonmarques@uft.edu.br*

Introdução

Este artigo analisa os indicadores de educação básica do município de Palmas (TO) no período de 1991 a 2020. A análise está concentrada na evolução do quantitativo das unidades educacionais; matrícula; índice de investimento; índice de distorção Idade/série; taxa de analfabetismo; taxa de rendimento escolar; taxas de aprovação e de reprovação; taxa de abandono no ensino fundamental; e Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).

Dois questionamentos são relevantes: quais são os resultados dos indicadores educacionais que o município de Palmas (TO) vem apresentando e quais as implicações dos investimentos na área educacional? Esses questionamentos são necessários para compreender o sistema educacional, bem como elaborar políticas públicas para melhorias nos resultados dos índices educacionais. O estudo utilizou como metodologia a pesquisa bibliográfica e documental com abordagem exploratória, descritiva e quantitativa baseada na análise de dados secundários.

Um sistema de ensino ativo é um sistema pelo qual os alunos adquirem conhecimentos, concluem a educação básica e ingressam

no ensino superior e no mercado de trabalho. O uso de indicadores de desempenho educacional para avaliar o aprendizado dos alunos, quantificar as taxas de aprovação e verificar se a educação básica é concluída em uma idade adequada pode ajudar a estabelecer ações de ensino eficazes. Nos documentos oficiais pertinentes à educação, como leis, parâmetros e guias curriculares, a avaliação está vinculada à busca pelo progresso da qualidade do ensino. Trata-se de instrumentos que possibilitam o planejamento educacional e a verificação da eficácia das políticas públicas para a educação (BRASIL, 2001).

Na unidade escolar, a avaliação passa inicialmente por uma fase de diagnóstico, sendo uma forma de os professores entenderem o nível de desempenho anterior do aluno – quanto foi ensinado e quanto foi aprendido antes de um determinado momento. Pelo exposto, o objetivo de cada avaliação é ilustrar o sucesso e identificar as dificuldades e também fornecer dados que permitam ajustes na prática pedagógica e objetivar a melhoria do desempenho dos alunos (ROMÃO, 2011).

Por conseguinte, o comportamento avaliativo considera a eficiência do ensino, o que significa que a educação é, sim, uma ferramenta para aproveitar as mudanças sociais e o próprio andamento da educação, propícia à interação de saberes. O sistema educacional é constantemente avaliado em nome da qualidade e da eficiência, visa melhorar a aprendizagem dos alunos, especialmente os com mais dificuldades, e promove o desenvolvimento profissional dos professores, com vista à melhor organização e ao desempenho pedagógico das unidades escolares.

Isso posto, este artigo está estruturado da seguinte forma: introdução que expõe de forma genérica o tema investigado, englobando o problema, a justificativa e os procedimentos metodológicos, a seguir discute algumas considerações sobre o desenvolvimento humano, logo em seguida analisa o desempenho dos indicadores da área de educação e, por fim as considerações finais.

Breve análise sobre o desenvolvimento humano

Assumindo que o desenvolvimento humano é representado pelo nível de educação de uma sociedade, ele afeta direta ou indiretamente o crescimento econômico de uma região, podendo também medir os benefícios ou externalidades que gera para a população. Como observa Mello (1995, p. 31):

A educação é convocada, talvez prioritariamente, para expressar uma nova relação entre desenvolvimento e democracia, como um dos fatores que podem contribuir para associar o crescimento econômico à melhoria da qualidade de vida e à consolidação dos valores democráticos.

Além de que pode sinalizar à implementação de políticas públicas visto que, de acordo com Lima (1980), a educação é uma variável que pode ser modificada com políticas educacionais, ao contrário das características inatas dos indivíduos como classe social, raça e origem geográfica. Nessa mesma linha, estudos sobre desenvolvimento humano começaram a mostrar a relação positiva entre as variáveis escolaridade, crescimento e desenvolvimento econômico.

Dessa forma, a educação tem o papel de promover o desenvolvimento socioeconômico, como pode ser identificado conforme elucidada Myrdal (1965) e Mincer (1981). O investimento em capital humano, ou seja, nível de escolaridade e experiência, correlaciona-se diretamente ao produto e, em segunda instância, à sua renda. Ao mesmo tempo, destaca-se que o desenvolvimento econômico do país é produto do capital humano, portanto, a educação, no que lhe concerne, tem contribuído significativamente para a realização e produção do crescimento do Produto Interno Bruto (PIB).

Do mesmo modo deve ser apontado que a teoria do desenvolvimento humano é considerada conforme expressa por Campos:

[...] as justificativas para os investimentos na educação da infância são fortemente condicionadas pela perspectiva do desenvolvimento

de recursos humanos, tendo em vista a capacidade produtiva futura e a possibilidade de gerar uma distribuição mais equitativa (CAMPOS, 2008, p. 122).

Nos apoiamos em Boisier (1996, p. 16) para dar título ao “Capital Humano”, símbolo de conhecimentos, competências e habilidades imanentes aos indivíduos, resultado do processo educacional, a valer-se de mecanismos humanos específicos, como o domínio da educação básica, e, assim, estimular o investimento em pesquisas que possam estimular o potencial da região e determinar as categorias de capital que impulsionarão o processo de desenvolvimento social, político e econômico.

Análise do desempenho dos indicadores na área educacional na cidade de Palmas

O Município de Palmas, em termos de educação, que é um dos mais importantes no estado do Tocantins, vem passando por grandes transformações, com aumento efetivo de alunos. A educação pode ser considerada condição básica e necessária para a democratização da sociedade. Por meio dela, condições de vida mais equitativas podem ser promovidas e concretizadas, de modo que as atividades sociais, culturais, políticas e profissionais se tornem oportunidades efetivas para os participantes (BARROS; HENRIQUES; MENDONÇA, 1997).

A **Tabela 1** apresenta uma comparação dos indicadores educacionais entre Brasil, Tocantins e Palmas referente ao período de 1991, 2000 e 2010. Cabe destacar que em 1991 a cidade de Palmas contava apenas dois anos desde sua fundação, sendo que ainda estava em ampla construção. Naquele período, os indicadores evidenciavam que a cidade estava seguindo o caminho certo no campo da educação, muito trabalho precisava ser realizado para atingir o objetivo, em que o lema é: “Esta terra é de todos”.

Tabela 1: Comparação dos Indicadores educacionais: Brasil, Tocantins e Palmas em 1991, 2000 e 2010

Indicadores Educacionais	Ano	Brasil	Tocantins	Palmas/TO
% de 5 a 6 anos de idade na escola	1991	37,3	28,32	35,23
	2000	71,47	60,17	64,52
	2010	91,12	86,87	91,15
% de 6 a 14 anos de idade na escola	1991	75,52	67,5	70,43
	2000	93,11	90,9	93,92
	2010	96,69	97,02	98,04
% de 6 a 14 anos no ensino fundamental com 2 anos ou mais de atraso idade-série	1991	33,33	54,14	47,53
	2000	22,08	31,47	18,61
	2010	15,9	14,57	10,04
% de 6 a 17 anos de idade na escola	1991	70,71	65,77	67,11
	2000	89,03	87,6	91,93
	2010	93,19	93,86	95,33
% de 6 a 17 anos no ensino básico com 2 anos ou mais de atraso idade-série	1991	39,27	60,79	54,29
	2000	28,28	39,48	27,38
	2010	19,59	18,8	14,32
% de 11 a 13 anos de idade nos anos finais do ensino fundamental ou com ensino fundamental completo	1991	36,84	17,67	18,23
% de 12 a 14 anos de idade nos anos finais do ensino fundamental ou com ensino fundamental completo	1991	45,03	26,55	27,6
% de 15 a 17 anos de idade com ensino fundamental completo	1991	20,01	8,6	7,42
	2000	39,72	26,14	39,82
	2010	27,11	29,34	24,73
% de 15 a 17 anos de idade na escola	1991	54,54	59,73	54,85
	2000	77,42	77,82	86,57
	2010	83,32	84,66	87,87
% de 18 a 24 anos de idade frequentando o ensino fundamental	2000	7,76	12,8	9,1
	2010	3,41	3,75	2,4
% de 24 anos de idade a mais frequentando o ensino fundamental	1991	7,14	6,56	4,46
	2000	11,78	15,71	16,57
	2010	6,89	8,4	6,63
Taxa de frequência líquida à pré-escola	1991	23,61	11,22	13,51
	2000	38,54	23,77	28,37
	2010	55,02	44,32	48,2

Indicadores Educacionais	Ano	Brasil	Tocantins	Palmas/TO
Taxa de frequência líquida ao ensino básico	1991	70,12	65,47	67,1
	2000	85,71	84,66	88,21
	2010	87,95	89,52	89,42
Taxa de frequência líquida ao ensino fundamental	1991	75,03	67,25	70,29
	2000	90,17	88,3	90,81
	2010	92,14	93,18	93,59
Taxa de analfabetismo – 11 a 14 anos de idade	1991	16,08	24,34	18,45
	2000	6,26	7,03	2,49
	2010	3,24	2,9	1,63
Taxa de analfabetismo – 15 anos ou mais de idade	1991	20,07	31,42	17,05
	2000	13,63	18,78	6,33
	2010	9,61	13,09	3,76
Taxa de analfabetismo – 18 anos ou mais de idade	1991	20,88	33,72	17,96
	2000	14,5	20,51	6,85
	2010	10,19	14,14	4
Taxa de analfabetismo – 25 anos ou mais de idade	1991	23,45	39,3	21,25
	2000	16,75	25,03	8,63
	2010	11,82	17,14	5,02

Fonte: IBGE, Pnud. IPEA E FJP (1991, 2000, 2010).

A **Tabela 1** evidencia amplos indicadores educacionais comparando dados de Brasil, Tocantins e Palmas. As taxas de analfabetismo em 1991 são de 14,76% em Palmas, abaixo do índice estadual de 25,95% e do Brasil com 16,80%. Essas taxas de analfabetismo em Palmas são a representatividade do grande fluxo migratório de pessoas despreparadas em busca de melhoria de vida, já o indicador % de 5 a 6 anos na escola 35,23 maior em Palmas do que no estado com 28,32 e o % de 6 a 14 anos na escola com 70,43 e no estado com 67,5. A taxa no Ensino Fundamental nos anos finais é três vezes mais alta em comparação à taxa dos anos iniciais. Uma distorção idade-série elevada aumenta o risco do abandono escolar dos alunos.

No caso de Palmas, o nível de abandono no Ensino Fundamental é baixo, sendo de 0,2% nos anos iniciais e de 1,3% nos anos finais, em comparação ao Brasil. Assim, esse dado mostra que a cidade já começou a fazer seu trabalho para o desenvolvimento humano, mais

que ainda há muito a se fazer. Como exemplifica Chispino (2007, p. 16), “os indicadores educacionais são ferramentas para conhecer nossa situação, e têm a função de dar conta do progresso e das dificuldades. Servem para gestão educacional”.

Como expõe o IBGE (2008), os indicadores são ferramentas constituídas de variáveis que, associadas a partir de diferentes configurações, expressam significados mais amplos sobre os fenômenos a que se referem. A **Tabela 1** apresenta uma visão do cenário em que se encontrava o município, mas os indicadores mudaram substancialmente de 1991 para 2010, segundo o IBGE; esses indicadores subsidiaram o planejamento da educação na revisão do Plano Plurianual (PPA). Em geral, a educação é a principal razão pela qual os municípios brasileiros têm feito avanços significativos nas políticas de desenvolvimento humano. Isso se deve principalmente à expansão das oportunidades de ensino fundamental ao longo dos anos, principal variável captada pelos indicadores de educação.

Segundo dados oficiais do IBGE, em 1991 Palmas possuía um pouco mais de 20 mil habitantes, em 1996 passou dos 80 mil e em 2000 chegou a 137.355 habitantes, sendo 134.179, cerca de 98% da população, na área urbana, e 3.176, cerca de 2% da população, na área rural, representando um crescimento populacional de 59% de 1996 a 2000 e de 465% de 1991 a 2000. A população de Palmas em 2010 foi estimada em 228.332 habitantes. Com uma área territorial de 2.218,934 km², Palmas possuía em 2010 uma densidade demográfica de 102,94 hab./km². Dessa forma, o município possuía altas taxas de crescimento demográfico em relação ao Brasil nos últimos dez anos, recebendo pessoas de todos os estados brasileiros.

Após analisar os dados da **Tabela 1**, torna-se imprescindível elucidar que no Brasil a oferta do Ensino Fundamental tal qual se apresenta na atualidade é o resultado de fatores históricos e sociais que se cruzaram e contribuíram para o que se é apresentado; em 1971, com a Lei nº 5.662, a obrigatoriedade foi estendida para oito anos; em 1996 a LDB aponta para o ensino obrigatório de nove anos, com início aos 6 anos, o qual se tornou meta da educação nacional com a Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001, que teve como finalidade a aprovação do Plano

Nacional de Educação, o que fez com que indicadores de acompanhamento educacional nacionais, acompanhado pelo IBGE, mudassem conforme demonstrado na **Tabela 2**.

Tabela 2: Indicadores do Ensino Fundamental para o período 2013-2017

Indicadores do Ensino Fundamental	Ano	Territorialidades		
		Brasil	Tocantins	Palmas
% de alunos do ensino fundamental em escolas com internet	2013	84,48	88,95	98,54
	2014	85,44	89,77	99,83
	2015	87,43	90,86	97,52
	2016	88,43	93,44	97,66
	2017	86,39	93,81	97,72
% de alunos do ensino fundamental em escolas com laboratório de informática	2013	79,85	83,18	88,34
	2014	78,54	80,4	85,01
	2015	77,3	73,02	74,13
	2016	74,02	66,37	62,97
	2017	69,6	55,56	58,09
% de docentes do fundamental com formação adequada	2013	51,2	51,5	62,5
	2014	53,4	50,9	60,4
	2015	53,5	49,6	58,1
	2016	55,3	49,5	59
	2017	55,7	48,4	58,9
% de docentes na rede pública do fundamental com formação adequada	2013	51,7	51,7	65,3
	2014	54,1	51,2	62
	2015	54,3	50	59,7
	2016	56,5	49,7	61,2
	2017	56,8	48,6	61,7

Fonte: IBGE; Pnud; IPEA; FJP (1991, 2000, 2010).

Para a análise da situação educacional no Município de Palmas foram coletados dados da Secretaria Municipal da Educação e do Censo da Educação Básica¹ (INEP), nos anos de 1997 a 2020, conforme

1 No Censo da Educação Básica (INEP) as informações iniciam-se em 2007 a 2020 e as informações anteriores a 2007 foram coletadas nos relatórios de Gestão da Secretaria Municipal da Educação de Palmas.

apresenta a **Figura 1**; as informações são do Ensino Fundamental², do EJA³ e da Educação Especial⁴.

Conforme exemplifica a **Figura 1**, a expansão da oferta de educação infantil de 2001 a 2005, especialmente em creches destinadas a atender crianças de 0 a 3 anos, cresceu 60,10%, enquanto a educação pré-escolar cresceu 461,77%, enquanto o ensino fundamental 1 foi ampliado 133,78%, ao contrário do ensino fundamental 2, em que o número de matrículas se reduziu em 1.278. O EJA segue a mesma tendência, com 163 matrículas. Vale ressaltar que essa trajetória de crescimento segue uma tendência nacional, principalmente após a aprovação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), fundo que disponibiliza recursos para custear toda a educação básica, ampliando assim o número de vagas de educação infantil.

Segundo os dados do censo escolar, em 2012, 58.642 alunos do município de Palmas estavam matriculados nas redes pública e privada do ensino fundamental, dos quais 38.050 estavam no ensino fundamental; 14.261 no ensino médio; 5.337 na educação de jovens e adultos e 994 na educação especial.

De acordo com a **Figura 1**, constatou-se no período de observação que o número de vagas no município no período 2002-2004 e o número de alunos matriculados no ensino ministrado pela cidade aumentaram 81,10%, com aumento do turno noturno de 69,05% e 85,45% de inscrições totais durante o dia. De 2018 a 2021, o número de matrículas aumentou em 3.449. Entre eles, 639 crianças de 0 a 3 anos, 579 pré-escolares e 3.377 alunos do ensino fundamental.

O número de alunos matriculados na educação de jovens e adultos se reduziu para 1.146. Em 2018 iniciou-se uma evasão, havendo queda

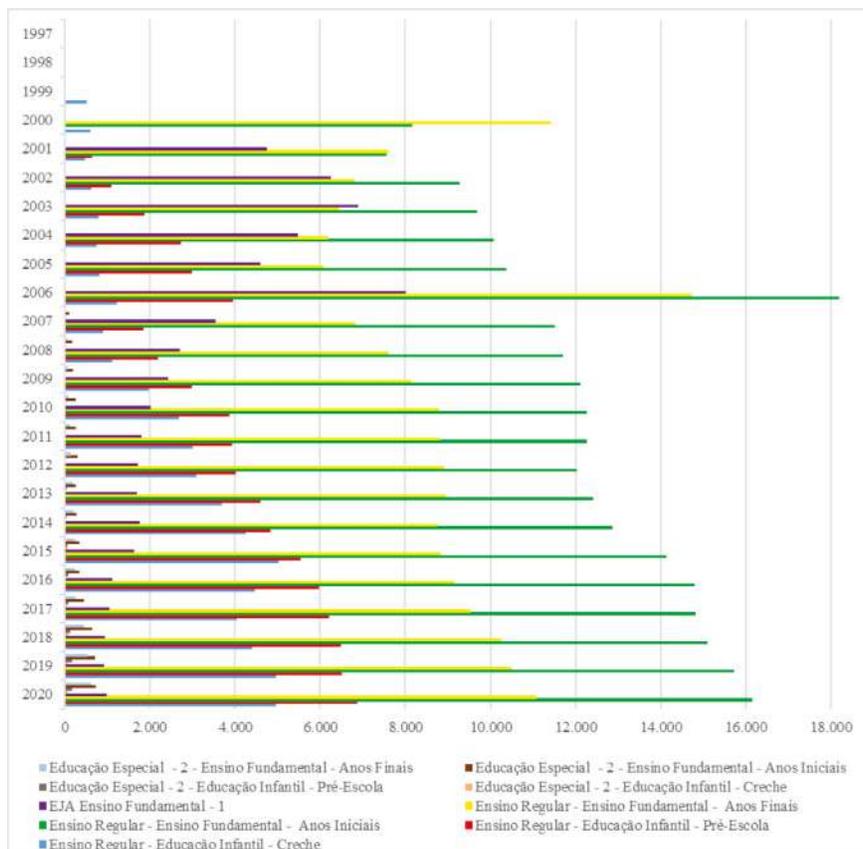
2 Ensino Fundamental: são considerados anos iniciais a primeira fase do ensino fundamental, ou seja, da 1ª a 4ª série para sistemas com 8 anos de duração, ou do 1º ao 5º ano para sistemas com 9 anos de duração. Anos Finais é considerado a segunda fase do ensino fundamental, ou seja, da 5ª a 8ª série para sistemas com 8 anos de duração, ou, do 6º ao 9º ano para sistemas com 9 anos de duração.

3 EJA – Educação de Jovens e Adultos – Ensino Fundamental: consideradas as matrículas do Projovem Urbano.

4 Educação Especial (alunos de escolas especiais, classes especiais e incluídos).

no número de matrículas de 2019. De 2018 a 2021, as matrículas em educação especial aumentaram 7,82%. Já em 2021 foram matriculados 43.282 alunos: 12.572 na educação infantil, 29.669 no ensino fundamental, 1.041 na educação de jovens e adultos (EJA) e 1.076 no Atendimento Educacional Especializado (AEE).

Figura 1: Evolução da Matrícula Educacional de Palmas, 1997-2020



Fonte: INEP e SEMED (1997-2020).

A evolução das matrículas revela que desde 2005 houve uma ascensão e o ensino fundamental cresceu até 2010. No ano de 2011 houve uma redução das matrículas, que segundo o Relatório de Gestão teve por objetivo reduzir o número de alunos por turma nas escolas de tempo integral, evitando turmas superlotadas, conforme evidencia a **Tabela 3**.

Tabela 3: Evolução da Matrícula na Rede Pública Municipal de Palmas (%)

Evolução em Ano/ Percentual de crescimento	Educação Infantil		Educação Fundamental			Educação Especial	Total	
	0 a 3 anos	4 e 5 anos	Anos Iniciais (1º ao 5º)	Anos Finais (6º ao 9º)	EJA ⁵			
Em 1 ano – 2001/2002	31,28	68,35	22,45	-10,42	32,44	-	17,55	
Em 1 ano – 2002/2003	25,12	68,76	2,42	-12,02	3,15	-	1,59	
Em 1 ano – 2003/2004	-2,59	46,66	6,07	2,76	-15,37	-	-0,44	
Em 4 anos – 2001/2004	60,00	316,67	33,02	-18,70	15,18	-	18,89	
Em 6 anos – 2005/2011	45,33		23,29				60,28	17,81
Em 6 anos – 2014/2019	17	29	21	17	-51	45	21	
Em 1 ano – 2018/2019	6	5	6	3	-86	1	5	
Em 4 anos – 2017/2020	25	11	12	23	-38	105	14	
Em 1 ano – 2019/2020	-2	2	1	8	-14	1	2	
Em 4 anos – 2018/2021	13,22	8,88	10,96	15,67	-52,40	7,82	8,66	

Fonte: SEMED (2001 a 2020).

A **Tabela 3** evidencia a distribuição das matrículas na rede de ensino nos anos de 2001-2021. Nesse período as matrículas da rede pública municipal expandiram-se em 18,89% , um crescimento de 338,26% na educação infantil e 92,22% no ensino fundamental.

O número de crianças atendidas em Educação Infantil pelo poder público foi de 3.477 (Secretaria Municipal de Educação de Palmas, 2004); crianças atendidas em Educação Infantil em rede particular: 1.718 (Censo Escolar 2002); e crianças sem atendimento: 15.819 (70,11%). Em 2005 existia na rede pública municipal um universo de 23.600 alunos; em 2005 apenas 822 crianças de 0 a 3 anos frequentavam creches e 2.992, pré-escolas, em 2009 o total foi de 36.538 matrículas e 1.536 docentes registrados, passando a 6.939 matrículas em 2011 (3.016 em creches e 3.923 em pré-escolas). Apesar do esforço por ampliar o atendimento à população na educação infantil, destaca-se o desafio posto a essa rede, dado que apenas 26,23% da população de 0 a 3 anos frequentava creches em 2010. Já para o ensino fundamental a cobertura das matrículas na rede municipal era de 55,1%.

5 Para a contabilização do número de matrículas da EJA, levou-se em conta os alunos matriculados no primeiro semestre mais as matrículas finais, considerando que são turmas distintas e que são seis meses para cada uma.

De 2017 a 2020 houve redução de 622 matrículas na educação de jovens e adultos. Em 2018 houve uma campanha nas escolas para incluir novos alunos, contudo, por diversas razões, inclusive de ordem familiar, iniciou-se uma evasão que reduziu o número em 2019. Em 2020, o número de atendimentos contou com 1.014 alunos matriculados na modalidade EJA. Desse total, 51 alunos são do Programa Nacional de Alfabetização e Escolarização para os Assentados da Reforma Agrária (Pronea). Dessa forma, a demanda foi atendida e o número de matrículas foi reduzido desde então. Na Educação Especial houve aumento de 105% em relação a 2017, o que corresponde a 520 matrículas a mais. Os números se justificam pelo aumento do orçamento para suprir despesas com construção, ampliação das salas de aula, aparelhamento, manutenção de infraestrutura, alimentação, transporte escolar, recursos humanos e outros.

No entanto, essa não é a trajetória de muitas crianças e muitos adolescentes brasileiros. A distorção idade-série é um fenômeno cumulativo com início nos primeiros anos do ensino fundamental e se arrasta por toda a trajetória escolar de meninas e meninos, que vão sendo deixados para trás. Uma parcela deles deixa de frequentar a escola já no ensino fundamental, outra alcança o ensino médio com muitas dificuldades de aprendizagem e muitos não conseguem concluir a jornada escolar com qualidade e na idade esperada.

Aproveitando-se da análise realizada por Oliveira (2007) e das informações publicadas, é possível depreender que essas taxas evoluíram ao longo dos anos referenciados, o que demonstra haver mais aprovação, menos reprovação e abandono. Os dados da **Tabela 4** demonstram avanços na aprovação, reprovação e abandono.

No que se refere aos dados de desempenho escolar dos alunos da rede municipal (**Tabela 4**), observou-se no período estudado um crescimento de 11,5% nas taxas de aprovação e decréscimos de -71,32% nas taxas de reprovação; de -75% em abandono e melhorias nos dados de distorção idade série (-34,45%). Com relação aos dados de distorção idade-série no ensino fundamental, este percentual era de 18% em 2005 e aumenta para 11,8% em 2011. Ainda com relação à distorção idade-série no ensino fundamental regular, destaca-se a necessidade de uma

análise mais minuciosa em face da brusca variação deste percentual que era de 16,8% em 2006, decrescendo para 0,6% em 2007.

Tabela 4: Taxa de Rendimento Escolar, 2007-2020

Ano	Aprovação			Reprovação			Abandono		
	Total	Anos Iniciais	Anos Finais	Total	Anos Iniciais	Anos Finais	Total	Anos Iniciais	Anos Finais
2007	87,2	88,53	80,03	11,1	10,63	17,33	1,7	0,85	2,63
2008	88,4	89,48	84,55	9,8	9,80	12,63	1,8	0,725	2,82
2009	93,7	96,15	93,78	5,3	3,58	4,88	1	0,275	1,33
2010	93,8	96,98	93,10	5,2	2,68	5,62	1	0,35	1,28
2011	90,9	97,65	94,53	7,3	2,03	4,90	1,8	0,325	0,57
2012	89,4	97,00	93,32	8,3	2,53	6,05	2,3	0,475	0,63
2013	90,7	97,10	93,18	7,8	2,55	6,15	1,5	0,35	0,67
2014	94	98,85	97,23	5,3	1,00	2,58	0,7	0,15	0,18
2015	90,6	98,88	97,53	7,1	0,83	2,08	2,3	0,3	0,38
2016	91,2	98,68	96,77	7,4	1,20	3,05	1,4	0,125	0,18
2017	94,4	99,33	98,42	4,2	0,63	1,53	1,4	0,05	0,05
2018	93,8	99,20	98,10	5,2	0,68	1,82	1	0,125	0,08
2019	97	99,38	98,48	2	0,55	1,40	1	0,075	0,12
2020	98,0	99,95	99,92	0,7	0,03	0,08	1,3	0,025	0,00

Fonte: INEP (2007-2020).

Segundo o Censo Escolar de 2017, o Brasil possui mais de 35 milhões de estudantes matriculados no ensino fundamental e no ensino médio, nas redes pública e privada. Entre eles, mais de 7 milhões estão em situação de distorção idade-série, ou seja, têm dois ou mais anos de atraso escolar. São quase 5 milhões no ensino fundamental e mais de 2 milhões no ensino médio. Além do aumento significativo de matrículas, o cenário aponta, por meio da taxa de rendimento escolar, significativos resultados no período avaliado, de 2007 a 2020, com maior taxa de aprovação dividida por anos iniciais e final no ensino fundamental na rede pública municipal (INEP, 2017). A **Figura 2** apresenta esses dados.

Figura 2: Taxa de Aprovação dividida por Anos Iniciais e Finais, feita uma média das séries no ensino fundamental em Palmas (2007-2020)



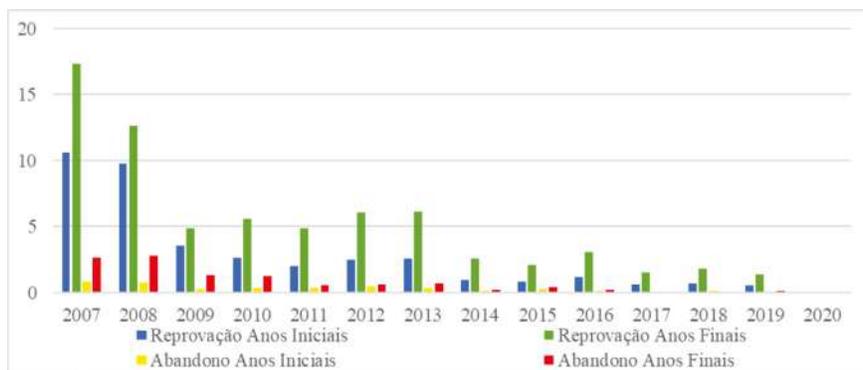
Fonte: INEP (2007-2020).

A **Figura 2** apresenta a taxa de aprovação dos anos iniciais e finais entre 2007 e 2020. Em 2007, a taxa de aprovação nos anos iniciais foi de 88,53% e a dos anos finais foi de 80,3%, sendo que essas taxas aumentaram no decorrer dos anos, chegando a 99,95% em 2020 para as séries iniciais e a 99,92% para as séries finais. A **Figura 3** apresenta a taxa de reprovação e abandono no ensino fundamental. É importante considerar as taxas de abandonos e distorção idade-série, que se somadas às taxas de reprovações e à baixa aprendizagem impactam fortemente nas matrículas finais e, conseqüentemente, demonstram a dificuldade de permanência do aluno com sucesso na escola. A taxa de aprovação na Educação Fundamental, em 2012, era de 97,8% nos anos iniciais, e 90,7% nos anos finais, e a taxa de abandono era de 0,2% e 1,2%, respectivamente, conforme **Figuras 2 e 3**.

Conforme exemplifica a **Figura 3** para o público atendido na Educação de Jovens e Adultos, os dados aqui apresentados descortinam uma realidade em que jovens e adultos evadem, abandonam ou repetem anos na escola. Embora os indicadores de desempenho apresentem melhorias é possível observar que as taxas de aprovação tiveram uma variação positiva de 9,9%. No entanto, não atingiram o patamar de 70% de aprovação e embora as taxas de reprovação tenham apresentado queda de -36,54%, se essas taxas fossem somadas às taxas de abandono os números do fracasso escolar nessa modalidade representariam 31,3%, em 2011. Assim, tem-se um retrato idealizado da escola e a materialização das desigualdades sociais. Observa-se,

ainda, com relação à evasão escolar, no período compreendido entre 2001 e 2004, a redução de 61,24% da taxa de abandono, no entanto, as mesmas taxas continuam a merecer atenção, frente aos dados que ainda são expressivos.

Figura 3: Taxa de reprovação e abandono no ensino fundamental, divididos por Anos Iniciais e Finais, feita uma média das séries em Palmas (2007-2020)



Fonte: INEP (2007-2020).

Em 2014, o Ministério da Educação (MEC) premiou a prefeitura de Palmas com o título de “Prefeitura Municipal Livre de analfabetismo” e o selo “Município Livre de Analfabetismo”. Palmas é uma das 207 cidades com taxa de alfabetização superior a 96%, principalmente em jovens e adultos com mais de 15 anos.

Sob a ótica das políticas educacionais elaboradas a partir da primeira década deste século, a qualidade continua a ser traduzida e aferida por indicadores relacionados a critérios predominantemente quantitativos, fato este reafirmado pelo Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024, no qual se estabelece o IDEB, por força da lei, como conceito de qualidade da educação básica nacional, o que segundo Gesqui (2016, p. 93), “desestimula – ao menos durante sua vigência – a necessária continuidade do debate acadêmico e legal sobre o conceito de qualidade da educação básica nacional”.

O Sistema de Avaliação Educacional de Palmas (SAEP)⁶, realizou em 2020 apenas uma avaliação, no entanto, devido à pandemia, apenas a primeira foi realizada. A avaliação aconteceu nos dias 17 e 18 de fevereiro para as turmas de 2º, 5º e 9º anos do Ensino Fundamental, abrangendo os componentes curriculares de Língua Portuguesa e Matemática. Nas séries iniciais, alcançou-se a média de 15,45 (soma-se $8,8+9,2+6,8+6,1 = 30,9/4 = 7,72$), e, nas séries finais, alcançou-se a média 6,17 (soma-se $6,6+5,75=12,35/2=6,17$). Tinha sido projetado que as avaliações seriam aplicadas nos 3º, 4º e 5º anos, nas séries iniciais, e no 9º ano, nas séries finais.

O principal desafio que se impõe é o de melhorar a qualidade da educação através do aprimoramento de políticas e processos educacionais, com maior eficiência do gasto público, dado que, apesar dos avanços em termos de cobertura, permanece o desafio de melhoria da qualidade do ensino. Palmas possui sistemas de ensino fundamental e médio público e privado, além de diversos profissionais de escolas técnicas. Em 2009, a cidade tinha 89 escolas primárias, 64 instituições de educação pré-escolar, 29 escolas de ensino médio e várias instituições de ensino superior. Um total de 36.538 alunos matriculados e 1.536 professores matriculados em 2009.

Em 2020, as unidades da rede de ensino da cidade implementaram uma política de correção de tráfego. Como resultado, um total de 1.601 alunos foram reclassificados. A escola diagnosticou o nível de aprendizagem e deu suporte aos alunos. Depois que os alunos adquirem os conhecimentos básicos, eles foram encaminhados para as séries subsequentes, vencendo assim a distorção de idade da primeira série. Devido à intervenção de 3,2%, no início do ano letivo, seu percentual caiu para 2,8% e 9% nos primeiros anos, e atingiu 8,4% nos últimos anos, conforme evidenciado no **Quadro 1**.

6 O SAEP é caracterizado como uma avaliação externa, que visa fornecer indicadores consistentes, periódicos e comparáveis da Rede Municipal de Ensino, os quais poderão orientar a tomada de decisão da gestão educacional na busca pela melhoria da aprendizagem de crianças e educandos. Os recursos gastos com o SAEP foram alocados para custear despesas com reprografia para a impressão das avaliações.

Quadro 1: Resultado das Avaliações nos Anos Iniciais e nos Anos Finais do Ensino Fundamental, 2017-2020, segundo objetivo

Ano	Geral	Anos Iniciais	Anos Finais	Fonte
2017	4,6	3,1	6,8	INEP
2018	3,4	2	5,5	INEP
2019	3,6	2,3	5,7	INEP
2020	5,1	2,8	8,4	SIGE

Fonte: INEP e SEMED (2017-2020).

Conforme o **Quadro 1** é necessário esclarecer que devido à interrupção do ensino presencial em 2020 a continuidade e implementação da normalização do fluxo escolar foram gravemente prejudicadas, sendo impossível reaplicar todas as avaliações à reclassificação. Além da avaliação do fluxo escolar, têm-se os índices de distorção idade-série como um dos indicadores oficiais para auferir as qualidades dos processos educativos desenvolvidos nas escolas, a partir da correlação idade e desempenho escolar esperados, expressa pelo percentual de alunos matriculados em um determinado ano, sendo este superior à idade recomendada.

Esse indicador é uma das metas do Plano Nacional de Educação 2014-2024, em que a idade é um dos pontos a serem considerados. A meta 2 propõe: universalizar o ensino fundamental de nove anos para toda a população de seis a catorze anos e garantir que pelo menos noventa e cinco por cento dos alunos conclua essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste PNE (BRASIL, 2014). A ação de correção de fluxo insere o aluno na idade certa, através da distorção idade-série, realizada através de um acompanhamento individualizado dos alunos, os quais passam por reclassificação, conforme demonstrado na **Tabela 5**.

Tabela 5: Evolução dos Índices de Distorção Idade/Ano Escolar nos Anos Iniciais e Finais do Ensino Fundamental, 2014-2019

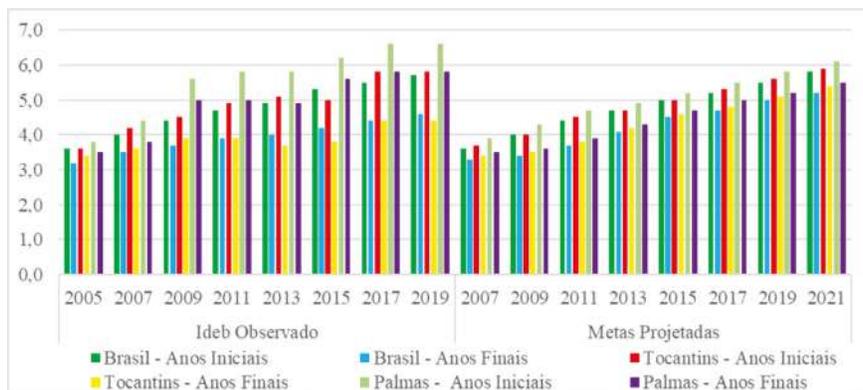
Público	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Anos Iniciais	6,7	5,2	4,3	3,1	2,2	3,3
Anos Finais	18,3	12,3	7,7	6,8	5,5	7,8

Fonte: INEP (2012-2018); SGE (2019).

Com a publicação das inovações adequadas do INEP/MEC, em 2018, as siglas ANA, ANEB e ANRESC (Prova Brasil) deixam de existir, identificadas sob a denominação SAEB. As avaliações com as devidas características acontecerão em datas unificadas nos anos ímpares e seus resultados publicados nos anos pares.

Segundo os resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB/MEC), o município de Palmas apresenta melhora no seu resultado ao longo do tempo, distanciando-se da média nacional a partir de 2009 e atingindo a liderança em 2011 entre as capitais nas séries finais (5,0) e o 2º lugar entre as capitais nas séries iniciais (5,8), apresentando ainda crescimento acima das médias estaduais e nacionais. Quanto aos índices previstos pelo MEC e pelo Instituto de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), a meta projetada ultrapassou 0,8% nos anos iniciais e 0,06% nos anos finais, ou seja, para os anos iniciais projetou-se 5,8 e alcançou-se 6,6, enquanto para os anos finais projetou-se 5,2 e alcançou-se 5,8. A **Figura 4** apresenta a evolução do IDEB⁷:

Figura 4: Comparativo da Evolução do IDEB: Brasil, Tocantins, Palmas (2005-2021)



Fonte: INEP (2005-2021).

7 O Ideb é um indicador de desempenho escolar nacional aplicado pelo INEP. Por meio do Ideb é plausível mensurar se as metas do Plano Nacional de Educação (PNE) estão sendo alcançadas, pois seus efeitos servem como base para o planejamento e projeção de novas metas.

Ressalta-se que mesmo permanecendo estável em relação aos resultados de 2011, o município tem os melhores resultados em relação à média nacional (5,2) e estadual (5,1) nos anos iniciais e nos anos finais da educação fundamental: 4,2, e 3,7, respectivamente. Nos anos finais, a média apresentou leve variação de 0,1 em relação a 2011, média 4,9 acima das metas do IDEB para 2013 e 2015. Vale ressaltar que, embora os resultados de 2011 permaneçam estáveis, o desempenho da cidade é o melhor em relação às médias da educação básica nacional (5,2) e estadual (5,1) nos anos inicial e final, sendo 4, 2, 3,7, respectivamente.

Palmas em 2014 manteve o patamar médio alcançado em 2011 nos resultados do IDEB 2013 (5,8), o que corresponde à meta prevista pelo Ministério da Educação em 2019. O resultado o situou em terceiro lugar entre as capitais, ficando atrás da pontuação média de Florianópolis (SC), de 6,1, e Curitiba (PR), com nota média de 5,9, mas à frente de Belo Horizonte (MG), com nota média de 5,7. Os resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) de 2015, divulgados pelo Ministério da Educação, mostram que Palmas está na fase inicial (4º e 5º anos) e final (8ª e 9ª séries). Conforme a classificação nacional do IDEB, Palmas teve o melhor índice da capital (5,6) na série final e ficou em segundo lugar na série inicial. Em 2005, o município obteve aproximadamente 3,5 pontos, e a tendência é a de se chegar a 5,5 em 2021.

Foi divulgado em agosto de 2020 o resultado oficial da Prova Brasil⁸ 2019 (IDEB), tendo a rede municipal de Palmas obtido nos anos iniciais a média de 6,5 e a 5,4 nos anos finais. Ainda segundo o resultado apresentado, a média alcançada pelo município manteve-se entre as primeiras colocadas na classificação das capitais brasileiras, com a melhor educação pública do País, ocupando o 2º lugar nos anos finais e o 3º, nos anos iniciais. Os índices obtidos no IDEB, em 2019, superam as médias brasileiras e estadual e as projetadas na meta 5 do Plano Municipal de Educação – PME (2015-2025). Para os anos iniciais, foi atingida a marca de 6,6, superando as projeções para 2019 (6,0), 2021 (6,2) e 2025 (6,4).

8 A Prova Brasil é a continuidade da Provinha Brasil constituída pela Portaria Normativa nº 10/2007 e começou a ser aplicada em 2008, com foco na alfabetização, e o Fundeb que foi regulamentado pela Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007 (Brasil, 2007b), e da Resolução FNDE nº 029/2007, que estabeleceu os critérios, os parâmetros e os procedimentos para a operacionalização da assistência financeira aos entes da federação no âmbito do compromisso.

Nos anos finais, a média de 5,8 alcança aquelas propostas para 2019 (5,3) e 2021 (5,6) e se aproxima da estabelecida para 2025 (5,9).

Portanto, a partir da análise dos indicadores educacionais e sociais e da consideração de Albuquerque (2008) e Giacomoni (2004), é notável como a educação é um projeto necessário para a melhoria da qualidade de vida e dos direitos sociais, e é também a base para o desenvolvimento social e econômico das cidades e regiões. Pode-se perceber que, em seu planejamento, a administração pública municipal está ciente da necessidade de investir em educação. Isso significa que o governo local está cooperando com a organização e estimulando a educação na cidade, sendo considerada uma capital que transcende os interesses locais com o desenvolvimento regional. Os fatos comprovam que a gestão das políticas públicas de educação foi planejada desde o início para o desenvolvimento da educação.

Considerações finais

Neste estudo, foram analisados indicadores de desempenho e resultado da política educação municipal dos anos de 1991 a 2020 no município de Palmas. A pesquisa analisou os indicadores, comparando-os, de modo a propor melhorias na qualidade do ensino. Por meio deste estudo ficou demonstrado que traçar um comparativo anual dos indicadores pode relevar informações importante sobre a situação da política educacional no ensino público municipal, auxiliando a tomada de decisão para proporcionar uma melhor gestão na política pública em relação a demanda necessária para melhoria contínua do ensino. Trata-se de um instrumento para a equipe gestora e para os demais envolvidos, viabilizando a análise da situação educacional da cidade.

Para se ter um bom desempenho econômico, um dos elementos essenciais é o investimento no desenvolvimento humano, uma das formas é via sistema escolar, mas com foco na melhora da qualidade. O impacto de investimentos na educação não influencia apenas aqueles que se educam, mas também aqueles que os rodeiam, pois impacta na produtividade e aumenta a expectativa de vida das pessoas, devido à

maior disponibilidade de recursos, além de, possivelmente, aumentando a qualidade de vida e reduzindo a pobreza no futuro.

O estudo revelou que Palmas obteve avanço na universalização do ensino e resultados positivos na educação infantil e nos anos iniciais e finais do ensino fundamental, superando o alcance das metas projetadas. A gestão educacional municipal tem o desafio de elaborar ações que promovam uma educação de qualidade inclusiva e com equidade, considerando as desigualdades no ensino, que são históricas no país. Conclui-se ainda que pelos resultados o principal desafio que se impõe é o de melhorar a qualidade da educação por meio do aprimoramento de políticas e processos educacionais, com maior eficiência do gasto público, dado que, apesar dos avanços em cobertura, permanece o desafio de melhoria da qualidade do ensino.

Referências

BARROS, R. P. de; HENRIQUES, R.; MENDONÇA, R. **Investimentos em educação e desenvolvimento econômico**, n. 525, IPEA, 1997.

BOISIER, Sergio. **Em busca do esquivo desenvolvimento regional**: entre a caixa-preta e o projeto político. *Planejamento e Políticas públicas*, n. 13, 1996.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Plano de Desenvolvimento da Educação**: razões, princípios, programas. Brasília, 2007.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Relatório da Educação Básica**. Brasília, 2001.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Plano Nacional de Educação (2014-2024)**. Brasília, 2014.

CAMPOS, R. **Análise do planejamento como dispositivo mediador de mudanças institucionais com base em um estudo de caso**. *Cad. Saúde Pública*, 16(4), p. 1.021-31, 2008.

GESQUI, L. C. A importância dos resultados das avaliações educacionais em larga escala na definição de práticas escolares. *In: ENCONTRO NACIONAL DE DIDÁTICA E PRÁTICAS DE ENSINO*, 16, 2012, Campinas. **Anais...** Campinas: UNICAMP, 2016. Disponível em: http://www.infoteca.inf.br/endipe/smarty/templates/arquivos_template/upload_arquivos/acervo/docs/2193b. Acesso em: 26 jul. 2021.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa nacional por amostra de domicílio (PNAD)**, 2008. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/download/>. Acesso em: 5 jun. 2020.

INEP – INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Censo Escolar**. 2017. Disponível em: <http://qedu.org.br/brasil/censo-escolar>. Acesso em: 20 mar. 2018.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. IPEADATA. 2008. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br.htm/>. Acesso em: 10 ago. 2020.

LIMA, R. **Mercado de trabalho: o capital humano e a teoria da segmentação**. Pesquisa e Planejamento Econômico, v. 1, n. 1, p. 217-272. 1980.

MELLO, Guiomar Namó. **Cidadania e Competitividade: Desafios educacionais do terceiro milênio**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 1995.

MINCER, J. **Human capital and economic growth**. *National Bureau of Economic Research*. Cambridge, n. 803, 1981. Disponível em: <http://www.nber.org/papers/w0803.pdf>. Acesso em: 1 jul. 2014.

MYRDAL, Gunnar. **Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas**. Rio de Janeiro: Saga, 1965.

OLIVEIRA, Dalila de Andrade. **Gestão Democrática da Educação: Desafios Contemporâneos**. 7. ed. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2007.

PNUD – PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO; IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; FJP – FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil**. PNUD Brasil, Ipea e FJP, 2020. Conforme especificados nos metadados disponíveis em: <http://atlasbrasil.org.br/acervo/biblioteca>. Acesso em: 20 jan. 2020.

ROMÃO, J. E. **Avaliação dialógica: desafio e perspectivas**. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

SEMED – SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. **Relatórios de gestão da educação, 2001 a 2020**. Prefeitura do Município de Palmas, TO, 2020.

CAPÍTULO 8

O PROGRAMA “PAI PRESENTE” COMO POLÍTICA PÚBLICA DE INCENTIVO AO RECONHECIMENTO DE PATERNIDADE: UM ESTUDO DE CASO NA COMARCA DE PALMAS/TO

Aline Marinho Bailão Iglesias

Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins

aline.bailao.iglesias@gmail.com

Odete Batista Dias Almeida

Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins

odetediasadv@gmail.com

Mônica Aparecida da Rocha Silva

Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional/UFT

monicars@uft.edu.br

Alex Pizzio

Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional/UFT

alexpizzio@gmail.com

Introdução

O presente trabalho procura avaliar o processo de implementação do “Programa Pai Presente” no contexto das famílias do estado do Tocantins, a partir de um estudo de caso na Comarca de Palmas/TO. Em 2010, a Corregedoria do Conselho Nacional de Justiça lançou o “Programa Pai Presente” via Provimento de nº 12/2010, política pública voltada a colaborar com a diminuição do número de crianças e adolescentes sem registro ou sem o nome do pai em seu documento de identificação. Dois anos depois, o Provimento de nº 16/2012 deu caráter permanente ao Projeto, além de trazer procedimentos simplificados para

os reconhecimentos tardios. O Provimento de nº 19/2012 garantiu a gratuidade da averbação do reconhecimento de paternidade em todo o País. Outros provimentos foram editados visando a fomentar e incentivar a regularização do vínculo familiar e estimular os pais que não registraram os seus filhos na época do nascimento a assumirem essa responsabilidade, mesmo que tardiamente.

Para que se compreenda a amplitude do tema, o trabalho adentra a área dos direitos humanos e direitos da personalidade, equiparando o estado de filiação como direito inerente ao homem e decorrente direto do macro Princípio da Dignidade da Pessoa Humana. Noutra ponta, discorre sobre o fenômeno da paternidade no mundo contemporâneo, bem como as obrigações legais daí decorrentes, dentre elas o dever de reconhecimento do estado de filiação.

É nessa perspectiva que o artigo se desenvolve, compreendendo o “Programa Pai Presente” como uma política pública de alcance nacional e de aplicação por instituições do Sistema Judiciário Brasileiro, demonstrando a possibilidade, via o programa mencionado, de se implementar a tomada de iniciativa administrativa de projetos que promovam a cidadania, ainda que paralelamente ao serviço jurisdicional propriamente dito.

Como justificativa em nível estadual mostra-se importante o estudo, tendo em vista que as Comarcas do Estado não atuam de maneira uniforme sobre o tema. Por esta hipótese é importante verificar a implementação do programa na maior e mais importante Comarca do Estado, com o fim de se conhecer a realidade da implementação desta política pública de proteção à cidadania.

No âmbito institucional é de grande importância o estudo da efetivação do “Programa Pai Presente” na Comarca de Palmas/TO e ter acesso às práticas utilizadas, isto porque as atividades ali desempenhadas podem servir de parâmetros para as demais dentro do mesmo Projeto nas outras comarcas do Tocantins, em especial do interior, cuja necessidade de políticas públicas de inclusão e cidadania são ainda mais necessárias.

Metodologia

O trabalho foi realizado com base em revisão bibliográfica e pesquisa documental. Utilizou-se normativas sobre o estado de filiação e sobre o fenômeno da paternidade. Os estudos foram realizados no âmbito da realidade jurídica e social brasileira, ainda que o assunto seja de interesse internacional. Foram analisados os conceitos de política pública e o seu enquadramento no contexto das políticas sociais voltadas ao reconhecimento da paternidade e a posse do estado de filiação.

Foi realizada uma descrição pormenorizada do “Programa Pai Presente” nas suas definições e objetivos. O Projeto inicial deixou grande margem para a complementação pelos Tribunais de Justiça quanto às técnicas de execução, de forma que a análise das práticas locais tornou-se imprescindível. Para isso, optou-se por delimitar a pesquisa no estado do Tocantins especificamente na Comarca de Palmas/TO. A Comarca é uma circunscrição territorial que delimita a competência dos juízes de direito estaduais, para fins de administração da Justiça (TOCANTINS, 1996). Pode conter um ou mais Municípios contíguos, sendo que a Comarca de Palmas engloba o Município de Palmas (bem como o bairro distante de Taquaralto), além dos Distritos de Taquaruçu e Buritirana. Optou-se pela Comarca de Palmas/TO, em razão de constituir a capital do estado do Tocantins, sendo a maior unidade judiciária do estado, contendo um grande número populacional. O limite temporal da análise foi do ano de 2010 a 2018.

Em pesquisa de campo junto ao Fórum de Palmas, Corregedoria Geral de Justiça e Cartório de Registro Civil de Palmas realizou-se a análise documental e se observou o desenvolvimento do Programa na Comarca de Palmas.

O que se propôs, obviamente sem qualquer pretensão de esgotamento do tema, foi a investigação do processo de implementação da política pública de forma empírica, observando-se a atuação das instituições estaduais envolvidas, bem como do juiz Diretor do Foro de Palmas e Oficiais registradores, que foram diretamente afetados pelas regulamentações do Programa instituído.

Pela pesquisa quase experimental, o programa foi avaliado segundo as regras da tipologia *ex post* quanto ao *timing*, bem como na forma

de avaliação de processos, utilizando-se como base o Guia de análise *ex post* elaborado pela Casa Civil da Presidência da República (BRASIL, 2018). Nesta abordagem identificaram-se as forças e as fraquezas na execução da política pública em Palmas, além de oportunidades e ameaças (matriz SWOT).

Do estado de filiação como espécie de direito da personalidade

A família é um fenômeno social que dá início ao processo de socialização, educação e formação para o mundo. Por esta razão, as relações de família são de interesse do legislador, tendo em vista que tais relações geram direitos e deveres a serem valorados e protegidos pelo Estado. A estrutura familiar é dinâmica e se perfaz de acordo com o contexto histórico em que está inserida.

É certo afirmar que a família é uma inconstância, pois passa por profundas metamorfoses, tanto de alcance interno no que refere a sua composição e as relações instituídas pelos seus membros, quanto aos regramentos de sociabilidade externa, o que releva o seu caráter dinâmico reforçado pelo fato de a família submeter-se às transformações econômicas, sociais, culturais e políticas, ocasionando em razão disso a instituição familiar não poder mais ser compreendida como uma instância neutra, acabada, estática e uniforme (DIAS, 2018, p. 17).

Nas últimas décadas a família passou por diversas transformações, sofrendo grandes mudanças na forma de sua natureza, composição e concepção. Tradicionalmente, a família ocidental centrava-se no matrimônio, constituindo-se como família patriarcal na qual o homem exercia o poder sobre a mulher e os filhos.

A garantia da estrutura familiar apresentada se dava pela observação tanto da necessidade de matrimonialização, como no modelo de legitimidade dos filhos. Tal preceito pautava-se na proibição

do reconhecimento dos filhos extramatrimoniais e na atuação da presunção *pater is est* (SCAGLIONI, 2018, on-line).

Este formato de família foi perdendo força ao longo dos períodos históricos e de mudanças no ordenamento jurídico, dando espaço à chamada “família contemporânea”, cujos laços ultrapassam as barreiras do matrimônio e da consanguinidade, compreendendo também os institutos como a adoção e a relação socioafetiva. O direito de ser havido como filho possui proteção normativa e todo ser humano ao ser gerado torna-se sujeito de direitos e deveres dentro do seu grupo social, isto porque a família, por sua vez, é vista como célula da sociedade. O estado de filiação é, portanto, um direito humano e fundamental encartado na trajetória jurídica mundial como direito da personalidade.

Nesse passo, os direitos da personalidade possuem uma longa trajetória na história da humanidade e, de acordo com DONEDA (2002, p. 73), a sua origem remonta ao surgimento do cristianismo – dogmática que exalta o ser humano como valor absoluto e que por sinal inspira o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana, como fundamental que se apresenta na ordem constitucional.

A noção dos direitos da personalidade como mínimo existencial – espaço privado capaz de assegurar a existência e o desenvolvimento do indivíduo – é anterior aos reconhecimentos do pós-guerra. Entretanto, há uma grande diferença entre reconhecer o mínimo existencial e promover a sua proteção pelas normas e políticas públicas, sendo que foi justamente nesse período posterior às graves violações aos direitos dos indivíduos e de extremas atrocidades que as grandes organizações trataram do reconhecimento e da proteção dos direitos inerentes ao homem de maneira mais eficaz.

Assim, o direito ao estado de filiação é compreendido como direito subjetivo privado do ser humano e, portanto, um direito da personalidade. A Declaração da ONU (Organização das Nações Unidas) de 1948 prevê em seu artigo 25 que “todas as crianças, nascidas dentro ou fora do matrimônio, gozarão da mesma proteção social” (ONU, 1948).

A Constituição brasileira de 1988 seguiu os parâmetros internacionais, tratando de maneira mais abrangente os direitos fundamentais

da pessoa, embora fossem reconhecidos alguns desses direitos nas Constituições anteriores. A partir da ordem constitucional de 1988 a situação dos direitos humanos, dentre eles os direitos da personalidade, ganha maior proteção no Brasil, em especial em razão da previsão constitucional de mecanismos destinados a fazê-los prevalecer frente ao Estado.

Prevê o art. 1º, inc. III, da Constituição Federal de 1988 que o nosso Estado Democrático de Direito tem como fundamento a dignidade da pessoa humana. Trata-se daquilo que se denomina princípio máximo, ou superprincípio, ou macroprincípio, ou princípio dos princípios. Diante desse regramento inafastável de proteção da pessoa humana é que está em voga, atualmente entre nós, falar em personalização, repersonalização e despatrimonialização do Direito Privado. Ao mesmo tempo que o patrimônio perde importância, a pessoa é supervalorizada (TARTUCE, 2006, on-line).

O reconhecido doutrinador civilista afirma que “não há ramo do Direito Privado em que a dignidade da pessoa humana tenha mais ingerência ou atuação do que o Direito de Família” (TARTUCE, 2006, on-line) e, nesse contexto, o direito ao estado de filiação insere-se de maneira definitiva em nosso ordenamento jurídico.

Promovendo a isonomia de tratamento dos filhos havidos ou não do casamento, o § 6º do art. 227 da Constituição Federal brasileira proíbe quaisquer designações discriminatórias relativas à filiação, conferindo a todos os filhos, consanguíneos e adotivos, a completa igualdade de tratamento nos seguintes termos: “Os filhos, havidos ou não da relação do casamento, ou por adoção, terão os mesmos direitos e qualificações, proibidas quaisquer designações discriminatórias relativas à filiação” (BRASIL, 1988).

Embora não expresso em texto normativo, o instituto encontra-se integrado e protegido por todo o sistema jurídico, sendo reconhecido como direito personalíssimo, indisponível e imprescritível.

Do reconhecimento dos filhos e o fenômeno da paternidade

A busca pelo reconhecimento da paternidade existe desde os primórdios e se confunde com o próprio direito à posse ao estado de filiação. Trata-se de uma questão de humanidade, que muito antes da proteção jurídica verifica-se na esfera emocional, abrangendo os cenários culturais, religiosos e sociais.

Tem-se como princípio legal romano a seguinte expressão: “*matr semper certa est pater quem nuptiae demonstrant*”, a qual em tradução significa que a mãe sempre é certa, e o pai é aquele que as núpcias demonstram. Explicando o brocardo, Scaglioni (2018, on-line) afirma que a maternidade é evidente em razão da gravidez e do parto, enquanto a paternidade necessita de indícios e presunções, das quais os romanos optaram por firmar que há presunção no sentido de que o pai seja o marido.

Entretanto, não é possível ter-se a total certeza da filiação com relação à paternidade, e daí surgem as origens do critério jurídico brasileiro atual de se firmarem as presunções legais de paternidade. Por certo que o exercício da paternidade sofre grande influência das transformações sociais, de forma que o reconhecimento da relação entre pai e filho também sofre constantes mudanças.

A família contemporânea apresenta uma nova paternidade “pautada por atitudes de maior envolvimento afetivo com os filhos, inaugurando uma nova face paterna do século XX e do século XXI” (DIAS, 2018). Neste contexto, o reconhecimento da paternidade ganha um novo espaço. De acordo com Dias (2018), “a ausência é uma característica habitual da figura paterna no ambiente doméstico” e tal fato advém do modelo patriarcal do Brasil colonial, no qual a rejeição de crianças era algo relativamente comum:

Alguns porque eram fruto de relações extraconjugais, portanto, consideradas crianças espúrias, bastardas, filhas ilegítimas, deixadas às mulheres criadeiras. As mães eram mulheres modestas, pobres, negras, condenadas moralmente por serem solteiras, sem família, que prestavam serviços sexuais aos patrões e senhorios, os quais, ao engravidarem[-nas], as rejeitavam (BANDEIRA, 2009, p. 17).

O direito à paternidade, além do aspecto moral e afetivo que lhe envolve, gera ao filho diversos direitos na esfera econômica e civil, sendo que até mesmo a própria cidadania começa com o registro completo de nascimento, indicando as suas origens como ser humano. Dias (2018) conceitua a falta do nome paterno no registro de nascimento como uma “precarização da cidadania”, configurando um desrespeito aos direitos fundamentais das crianças. Diante deste fato, o Estado brasileiro defende e incentiva o reconhecimento e registro de paternidade.

A presença do pai é fundamental na vida do filho no que se refere ao desenvolvimento da pessoa humana, seja por fatores socioemocionais, psicológicos ou valorativos, porquanto a figura masculina não apenas complementa, mas também reforça a autoridade materna e juntos se revezam na função de doar afeto, impor regras, punições e orientações (LEANDRO, 2017, p. 76).

Com o intuito de promover este direito fundamental foi promulgada a Lei Federal de nº 8.560, de 29 de dezembro de 1992, consignando a determinação no sentido de que o registrador civil deve encaminhar ao Poder Judiciário as informações sobre os registros de nascimentos nas hipóteses em que não conste o nome do pai.

A lei trouxe o instituto que se convencionou chamar de “Averiguação Oficiosa de Paternidade”, tratando-se de mecanismo facilitador para o reconhecimento tardio da paternidade. Trata-se de atividade *sui generis* do Poder Judiciário, mais acostumado a se manter inerte à espera do interesse do indivíduo de dar início a um processo judicial (Princípio Jurisdicional da Inércia). Neste caso, o procedimento tem como ponto de partida a ação do Sr. Oficial registrador, que encaminha o caso diretamente ao juiz, sem se ocupar com o interesse inicial dos envolvidos (mãe e pai). Parte-se do Princípio da Proteção Integral da Criança (previsto no Estatuto da Criança e Adolescente, Lei nº 8.069/90) para dar início ao procedimento, que pode culminar no reconhecimento da paternidade ainda na fase administrativa, sem a necessidade de ação judicial que implicaria em pagamento de custas processuais e presença de advogado.

O Censo Escolar de 2009, realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP), informou a existência de mais de quatro milhões de alunos matriculados sem o nome do pai. O número demonstra que a normatização do direito ao estado de filiação, ancorado na Constituição Federal de 1988, bem como no Código Civil e Estatuto da Criança e do Adolescente, além de outras legislações extravagantes, não tem sido suficiente para reduzir o não reconhecimento paterno que se alastra pelo Brasil.

Do Programa “Pai Presente” no contexto das políticas públicas

As políticas públicas são os meios de atuação/ação do Estado para a satisfação dos direitos e garantias fundamentais, a promoção da cidadania e do desenvolvimento de um município, estado ou país. Para Saasa (2006, p. 219), a política pública trata de um “processo consciente de seleção de metas” e “identificação dos meios para a consecução das metas”. As políticas públicas

se constituem em cursos de ações de um governo que, em uma sociedade democrática, implicam em discutir demandas, valores, preferências e crenças acerca dos problemas públicos. Essas ações produzem efeitos específicos e, portanto, afetam diferentes atores participantes, direta ou indiretamente, das políticas em questão (ROCHA SILVA, 2021, p. 159).

Para Secchi (2011, p. 2), a política pública é a resolução de um determinado problema de interesse coletivo e relevante. Este problema perfaz-se “quando o *status quo* é considerado inadequado e existe a expectativa do alcance de uma situação melhor”.

A Carta Magna (1988) traz em seu bojo um modelo democrático de seguridade social. Além de priorizar direitos e garantias fundamentais dos indivíduos também estabeleceu uma série de normas programáticas que norteiam políticas públicas a serem implementadas pelo Estado Brasileiro.

Tipicamente, a implementação de políticas públicas é feita dentro de uma visão estatal pelo Poder Executivo. Já ao Poder Judiciário cabe a aplicação das normas jurídicas ao caso concreto, o que denominamos de função jurisdicional.

Entretanto, além de sua função típica jurisdicional, o Poder Judiciário também possui funções atípicas que podem ser de natureza legislativa ou executiva, isso porque o Princípio de Repartição dos Poderes consagrado na Constituição Federal de 1988 adota o sistema de freios e contrapesos, que permite a ingerência de um Poder sobre o outro em determinados casos, conforme explicado por Dallari (apud LENZA 2011, p. 434):

O sistema de separação de poderes, consagrado nas Constituições de quase todo o mundo, foi associado à ideia de Estado Democrático e deu origem a uma engenhosa construção doutrinária, conhecida como sistema de freios e contrapesos. Segundo essa teoria os atos que o Estado pratica podem ser de duas espécies: ou são atos gerais ou são especiais. Os atos gerais, que só podem ser praticados pelo poder legislativo, constituem-se na emissão de regras gerais e abstratas, não se sabendo, no momento de serem emitidas, a quem elas irão atingir. Desta forma o poder legislativo, que só pratica atos gerais, não atua concretamente na vida social, não tendo meios para cometer abusos de poder nem para beneficiar ou prejudicar a uma pessoa ou a um grupo em particular. Só depois de emitida a norma geral é que se abre a possibilidade de atuação do poder executivo, por meio de atos especiais. O executivo dispõe de meios concretos para agir, mas está igualmente impossibilitado de atuar discricionariamente, porque todos os seus atos estão limitados pelos atos gerais praticados pelo legislativo. E se houver a exorbitância de qualquer dos poderes surge a ação fiscalizadora do poder judiciário, obrigando cada um a permanecer nos limites de sua respectiva esfera de competência.

Assim, não há óbices a que políticas públicas sejam implementadas e executadas pelo Poder Judiciário, em especial quando direcionadas à garantia de direitos humanos fundamentais.

Januzzi (2011, p. 259) afirma que os manuais clássicos sobre Ciência Política apresentam como primeira etapa para a formulação de uma política pública a definição de uma agenda política (*agenda-setting*). Essa agenda é elaborada como reconhecimento de existência de um problema público e da necessidade de uma ação governamental para saná-lo. Em seguida, tem-se a etapa de formulação de alternativas de solução (*Policy Formulation*) e a terceira etapa, que é a efetiva escolha da alternativa a ser efetivamente implementada pela entidade (*Decision Making*).

Como já demonstrado, o direito ao estado de filiação e ao reconhecimento e registro da paternidade é preocupação do Estado por se tratar de um direito humano fundamental.

O nome do pai no registro de nascimento faz grande diferença na vida da pessoa, sobretudo na vida de uma criança ou adolescente, pois, no âmbito social, ela é identificada pela figura materna e paterna. Assim, é dever do Estado brasileiro dispor de políticas públicas voltadas à efetivação do reconhecimento à filiação, uma vez que a própria Constituição Federal brasileira determina que a sociedade e a família promoverão conjuntamente e de forma prioritária o atendimento dos direitos infantojuvenis (FURTADO DIAS, 2018, p. 14).

Neste contexto, por meio de seus poderes e entes constitutivos, o Estado precisa implementar políticas públicas capazes de assegurarem o acesso dos indivíduos ao seu direito ao estado de filiação. Nos dizeres de Furtado Dias (2018, p. 90), “o homem precisa ser chamado ao exercício responsável da paternidade, reconhecendo, de fato, filhos, com todas as suas implicações”.

Reconhecendo esta necessidade (*Agenda-Setting*), o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), via pesquisa realizada por seu órgão vinculado – a Corregedoria Nacional de Justiça – constatou que a Lei nº 8.560/92 não estava atingindo a sua finalidade no sentido de facilitar e fomentar o reconhecimento via o instituto da Averiguação Oficiosa de Paternidade. Verificou-se pelo Censo Escolar do ano de 2009 que a quantia de 4.869.363 (quatro milhões, oitocentos e sessenta e nove mil, trezentos e sessenta e três) alunos matriculados encontrava-se sem paternidade estabelecida em seus documentos.

Segundo dados do IBGE/2010, uma em cada três crianças nascidas anualmente no Brasil não têm em seu registro de nascimento o assento do nome paterno. Trata-se de uma estimativa, uma vez que nunca se empreendeu no País uma pesquisa capaz de quantificar em números reais e tampouco relevar os motivos que envolvem essa problemática social (FURTADO DIAS, 2018, p. 110).

A situação auferida deu origem à política pública intitulada Programa “Pai Presente” (*Decision Making*) de implementação pelo Poder Judiciário, cujo ponto de partida foi um ato administrativo editado pela Corregedoria Nacional denominado Provimento nº 12, datado de 6 de agosto de 2010 (CNJ, 2010, Provimento nº 12).

O Provimento nº 12 determinou a remessa de mídias (CDs) para todos os Tribunais de Justiça estaduais com a informação dos nomes e endereços dos alunos que se encontravam sem a paternidade estabelecida, isto de acordo com o Censo Escolar (BRASIL, CNJ, Provimento nº 12, 2010). Estas mídias foram recebidas nos Estados pelas Corregedorias Gerais de Justiça, que tinham a determinação de distribuí-las aos juízes competentes para os procedimentos de Averiguação Oficiosa de cada aluno, de acordo com os seus endereços.

O juiz, ao receber o CD, deveria dar início ao procedimento, determinando a notificação de cada genitora para que comparecesse ao Fórum informando os dados sobre os supostos pais.

Dando prosseguimento à implementação da política pública de fomento ao reconhecimento de paternidade e ao direito de estado de filiação, a Corregedoria Geral de Justiça aprovou na data de 17 de fevereiro do ano de 2012 o Provimento nº 16, visando a inserir os Cartórios de Registro Civil nas atividades de fomento ao registro instituído pelo Programa “Pai Presente”:

A Corregedoria do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) editou, em fevereiro, o Provimento nº 16/2012, o qual instituiu normas que facilitaram o reconhecimento de paternidade, possibilitando que mães e pais iniciem o procedimento em qualquer cartório de registro civil brasileiro. A campanha “Pai Presente, o reconhecimento

que todo filho espera” foi visualizada por quase 800 mil pessoas nas redes sociais na internet, demonstrando a importância e a facilidade de se obter o registro paterno (CNJ, 2015).

O Provimento deu grande amplitude à campanha, tendo em vista que mesmo em locais onde não há acesso direto ao Poder Judiciário pelo fato dos Fóruns estarem situados apenas na sede da Comarca, ainda diante da inexistência local de representantes do Ministério Público ou da Defensoria Pública, existem Cartórios de Registro Cíveis em localidades ermas de fácil acesso à população. Em agosto do ano de 2012 havia a quantia de 7.427 cartórios cadastrados (CNJ, 2015).

Pelo novo Provimento, a genitora pode, a qualquer tempo e durante a menoridade do filho, comparecer pessoalmente frente ao Oficial de Registro de Pessoas Naturais e dar início ao procedimento de Averiguação Oficiosa de Paternidade, sendo que o filho maior também pode implementar a mesma diligência, ficando excluída a necessidade de contratação de advogado ou o pagamento de custas para tal desiderato. Anteriormente, somente seria possível tal ação à época do registro de nascimento. Com isso, restou reduzida a necessidade de interposição de ação judicial de investigação de paternidade.

Ainda dentro da Campanha foi aprovado o Provimento 19, de 29 de agosto de 2012, que assegurou a gratuidade de averbação do reconhecimento de paternidade “aos comprovadamente pobres, bem como da respectiva certidão” (CNJ, 2012, Provimento nº 19). Este Provimento foi posteriormente revogado pelo Conselho Nacional de Justiça em razão do artigo 33 da Lei nº 257/2016 ter reconhecido o direito à gratuidade do registro ou averbação de paternidade, bem como a respectiva Certidão para os reconhecimentos realizados a qualquer tempo, sem a necessidade de comprovação de pobreza (PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS – CNJ – 0004451-05.2017.2.00.0000).

O Programa “Pai Presente” foi acompanhado de extensa campanha publicitária, com a distribuição de cartazes, *banners*, *folders* explicativos, além de utilização das redes sociais como Youtube, Twitter e Facebook. Todas estas mídias podem ser acessadas através de um *link* na página oficial do Conselho Nacional de Justiça: www.cnj.jus.br/

campanha/pai-presente/. Como exemplo, podemos citar o Dia dos Pais no ano de 2012, quando jogadores de futebol de diferentes times brasileiros entraram em campo na 16ª rodada do Campeonato Brasileiro com uma faixa que trazia o *slogan*: “Pai Presente, o reconhecimento que todo filho espera” (CNJ, 2015).

Assim, o Programa transformou-se em política pública nacional permanente e ainda gera efeitos nas mídias, rádio e televisão. Um dos destaques recentes foi o quadro “Quem é meu pai?”, estreado em 2018 no programa “Fantástico” (Rede Globo). A série com seis episódios contou histórias reais advindas das averiguações de paternidade que vêm sendo realizadas em todo o Brasil (PORTAL G1.COM, 2018).

Da implementação do programa na comarca de Palmas/TO

O Tribunal de Justiça e a Corregedoria Geral de Justiça do Estado detêm o papel de fomentar e estimular a execução do Programa “Pai Presente”, sendo que para isso se utilizam de atos normativos de cunho administrativo como Provimentos e Resoluções, podendo ainda expedir recomendações para juízes e Cartórios de Registro Civil de todo o Estado. Entretanto, a execução do projeto propriamente dito realiza-se nas Comarcas pelos juízes e servidores com competência junto à Diretoria do Foro – órgão administrativo integrante de cada Fórum –, nas quais se realizam as atividades não jurisdicionais (TOCANTINS, LC nº 10/92).

Ao receber as mídias encaminhadas pela Corregedoria Nacional foi instituída uma Comissão pela Portaria-Conjunta de nº 337/2010 editada pela Presidência do Tribunal de Justiça e pela Corregedoria Geral de Justiça do Estado do Tocantins. Essa Comissão elaborou o “Plano de Atuação e Implementação do Projeto Pai Presente”, que foi aprovado pela Resolução TJTO nº 20, de 21 de novembro de 2011. Tal plano promoveu a elaboração de diversos modelos de Notificações, Atas de audiências e Termos a serem utilizados pelos Juízes Diretores de Foro, isto para iniciarem a implementação em suas comarcas.

Na Diretoria de Palmas, os CDs com as informações dos alunos foram recebidos em 22 de setembro de 2010, e os modelos, em 27

de outubro de 2010. Foi aberto o processo administrativo nº 2010.0009.4986-0, no qual tais documentos foram anexados. O procedimento permaneceu paralisado até o mês de setembro do ano de 2012.

Neste meio tempo, e muito provavelmente em razão da baixa aderência dos magistrados e registradores ao Projeto, a Corregedoria estadual expediu Recomendações sem caráter cogente: a Recomendação nº 2 de 12 de março de 2012 pretendeu dar ênfase ao cumprimento dos objetivos do Projeto, recomendando aos Oficiais de Cartório de Registro Civil que passassem a questionar a genitora que comparecesse em Cartório para o registro de nascimento a respeito do suposto pai, encaminhando o expediente ao Juiz para dar início à Averiguação Oficiosa de Paternidade. Trata-se de Recomendação para o cumprimento da Lei nº 8.560/1992 anteriormente comentada e que, em tese, já deveria estar sendo cumprida pelos Cartórios. Já a Recomendação nº 3 da CGJUS publicada no mesmo dia foi direcionada aos juízes para que estes, no cumprimento de sua atribuição de realizar Correição nos Cartórios de Registro Civil, observassem o cumprimento da Lei nº 8.560/1992. Da mesma maneira pretendeu a Corregedoria lembrar aos juízes da missão quanto ao Programa “Pai Presente”.

Em 18 de maio de 2012 a Corregedoria lança em Congresso uma Cartilha intitulada “Meu pai, meu presente”, trazendo informações direcionadas ao cidadão – no caso, as pessoas que se interessarem a resolver a questão da paternidade.

No Fórum de Palmas o programa passa a tomar forma a partir do mês de setembro do ano de 2012. Observando que a mídia com as informações dos alunos estava desatualizada por conter dados de 2009, a Diretoria do Foro contactou e realizou Convênio com a Secretaria de Educação do Tocantins a fim de obter os dados atualizados dos alunos sem a paternidade reconhecida na Comarca de Palmas. Também foi realizado um Convênio com o Município de Palmas. As informações foram recebidas em 17 de setembro de 2012, mencionando todas as escolas públicas da Comarca de Palmas, estaduais e municipais, nas quais se constatou a existência de 6.529 crianças e adolescentes matriculados sem a paternidade estabelecida, sendo que este número aumentou para 6.551 no ano de 2012.

A Diretoria do Foro organizou a sua atividade por escola, envolvendo as escolas públicas estaduais e municipais. A escolha foi feita de forma discricionária quanto às escolas que seriam submetidas ao Programa. A título de referência, o Censo Escolar 2018 mostra a existência de 79 escolas municipais e 33 estaduais na comarca. A partir da data de 22 de março de 2013 iniciou-se a abertura de procedimentos de Averiguação Oficiosa de Paternidade para cada aluno sem pai registrado da escola atingida.

Os Procedimentos de Averiguação junto à Diretoria da Comarca de Palmas foram realizados por meio físico até o ano de 2019, não obstante o acervo de processos judiciais serem virtuais desde o ano de 2012, bem como a existência do SEI (sistema de registro de feitos administrativos virtuais), também desde o ano de 2012. Em janeiro de 2019, esta situação foi alterada, tendo em vista que o Tribunal de Justiça implantou junto ao Sistema de Processo Judicial Eletrônico – e-Proc/TJTO – uma ferramenta para a tramitação dos feitos administrativos que se referam exclusivamente ao Programa “Pai Presente”. Como projeto piloto houve a implantação em Palmas, mas em outubro de 2019 todo o estado de Tocantins passou a ter os procedimentos oficiosos tramitando paralelamente aos processos judiciais, junto ao sistema e-Proc/TJTO.

Em 2017 foi criada a Coordenadoria da Cidadania como órgão permanente dentro da estrutura organizacional da Corregedoria Geral de Justiça do Estado que, dentre outros objetivos, busca fomentar as atividades voltadas ao Programa, coordenando e assegurando a “participação e o comprometimento dos Magistrados e Oficiais dos Cartórios de Registro Civil e Pessoas Naturais para o alcance dos resultados esperados” (CGJUS, 2017, Provimento nº 3). Suas atividades iniciaram em 2018 com a abertura do Procedimento Administrativo SEI nº 18.0.000022319-7 com o fim de conhecer os números de reconhecimentos de paternidade realizados no estado. Outras atividades estão sendo desempenhadas, mas não houve impacto na Comarca de Palmas/TO até o final do ano de 2018.

Em 14 de janeiro de 2019 o Corregedor Geral de Justiça do Estado publicou o Provimento nº 25/2018, que regulamenta as atividades administrativas dos juízes e dos Oficiais de Registro Civil,

com a finalidade de uniformizar e facilitar o procedimento de reconhecimento espontâneo de paternidade e maternidade socioafetiva. O Provimento teve por base as diretrizes estabelecidas pelo Conselho Nacional de Justiça no Provimento nº 63 de 14 de novembro de 2017, também dentro do âmbito do Programa “Pai Presente”. É certo dizer que até o ano de 2018 não eram feitos reconhecimentos socioafetivos administrativos em Palmas/TO.

A normativa estadual foi além e, compreendendo o caráter permanente do “Programa Pai Presente”, determinou a repetição das atividades de 2010, tomando a iniciativa para obter os dados de alunos sem paternidade estabelecida para dar início *ex officio* às Averiguações Oficiosas de Paternidade:

Art. 4º Para a execução do Provimento nº 12/2010 do CNJ, e com o objetivo de incentivar o reconhecimento espontâneo de paternidade, o juiz competente notificará as instituições de ensino que se encontrem sediadas em sua jurisdição para que informem, no prazo máximo de trinta dias, a relação com o nome e o endereço de todos os alunos que não possuem paternidade estabelecida.

Art. 5º Ao tomar conhecimento do público-alvo do Programa, a serventia providenciará a notificação da genitora do interessado para comparecer à audiência designada no procedimento administrativo de reconhecimento espontâneo de paternidade, munida de seus documentos pessoais e da certidão de nascimento do filho menor, para se manifestar acerca da paternidade biológica ou socioafetiva do interessado (CGJUS, 2018, Provimento nº 25).

Constatou-se que na Comarca de Palmas/TO ainda há empenho para se terminar a primeira parte de notificações, de forma que não houve o cumprimento integral deste Provimento, ainda. Não obstante, os endereços dos alunos obtidos em 2012 já se encontram desatualizados.

Através dos processos administrativos de averiguação observados aleatoriamente abertos entre os anos de 2013 e 2018 constatou-se que

o rito se inicia com a notificação da genitora para que compareça ao Fórum a fim de informar os dados do suposto pai, isto para a tentativa de posterior contato.

O suposto genitor é notificado para comparecer numa audiência de conciliação, na qual poderá reconhecer a paternidade ou solicitar a realização de exame de DNA. Marca-se então uma nova audiência para a coleta de material para o exame, que será realizada pelo laboratório no próprio Fórum. Após o resultado, outra audiência é designada para a abertura do exame. Nesta, constatada a paternidade é tentada a conciliação quanto aos alimentos, guarda e visitas.

Foi possível verificar no livro de Protocolo do “Pai Presente” da Comarca de Palmas que desde o início do Programa até o último dia de dezembro do ano de 2018 foram abertos 1.085 procedimentos.

É de se constatar que os Cartórios de Registro Civil, paralelamente, também devem encaminhar averiguações de paternidade sempre que a genitora comparecer para registro sem informar a paternidade. No mesmo período, do ano de 2013 a 2018 foram encaminhados à Diretoria do Foro 296 procedimentos de Averiguação Oficiosa advindos dos três Cartórios de Registro Civil da Comarca (Palmas, Taquaralto e Taquaruçu). Somados os processos iniciados pelos Cartórios e pela Diretoria do Foro alcança-se a quantia de 1.381 procedimentos instaurados em 6 (seis) anos.

O número é relativamente baixo, a considerar a existência de mais de 6.551 alunos sem registro em 2012. Significa concluir que o programa alcançou pouco mais de 21% dos alunos de rede pública da Comarca.

Outra forma de se obter informações sobre os reconhecimentos de paternidade ocorridos na Comarca de Palmas se dá pela verificação das estatísticas realizadas pelos Cartórios de Registro Civil, que são enviadas mensalmente à Diretoria do Foro de Palmas, responsável por sua fiscalização através das correições. Tais estatísticas passaram a ser apresentadas no sistema informatizado (GISE – Gestão Integrada das Serventias Extrajudiciais do Tocantins) a partir do ano de 2012. Pesquisados os três Cartórios de Registro Civil de Pessoas Naturais existentes na Comarca de Palmas/TO foi possível extrair os dados do quadro seguinte:

Quadro 1: Número de reconhecimento de paternidades por ano

Ano / Serventia	CRC de Palmas	CRC de Taquaralto	CRC de Taquaruçu	Total
2012	0	36	0	36
2013	0	6	0	6
2014	80	10	0	90
2015	291	0	0	291
2016	292	71	19	382
2017	301	128	0	429
2018	355	151	0	506

Fonte: elaborada pelos autores, com dados estatísticos obtidos na Coordenadoria de Gestão Estratégica do Tribunal de Justiça do Tocantins, 2020.

O número apresentado refere-se a todos os atos dos cartórios atinentes ao reconhecimento de paternidade e não apenas à averbação. Encontram-se também inseridos os atos de indicação de paternidade (encaminhamento ao Fórum para averiguação oficiosa) e os atos de negatória de paternidade (no qual a mãe recusa-se a informar o nome do suposto pai).

O aumento no número de atos é expressivo, o que certamente é causado por uma série de fatores – até mesmo a correção de dados estatísticos – mas que possivelmente foi influenciado pela publicidade e todas as normativas relacionadas ao Programa “Pai Presente”.

Foi possível constatar que o Programa se encontra em implementação, com grandes perspectivas em razão das recentes criações da plataforma “Pai Presente” no E-proc/TJTO e da Coordenadoria de Cidadania.

Da avaliação ex post da política pública implementada

Januzzi (2011, p. 255) observou a ampliação da atuação do Estado Brasileiro na promoção de políticas públicas sociais a partir da Constituição Federal de 1988. Esse aumento na implementação gerou como consequência a necessidade de aprimoramento no campo da avaliação das políticas públicas, pois a avaliação tem o objetivo de verificar a necessidade e a efetividade do programa implantado. Como diz

Januzzi (2011, p. 260) “é necessário analisar se os esforços empreendidos estão atuando no sentido esperado de solucionar o problema original (*Policy Evaluation*)”.

Avaliação é uma operação na qual é julgado o valor de uma iniciativa organizacional, a partir de um quadro referencial ou padrão comparativamente definido. Pode ser considerada, também, como a operação de constatar a presença ou a quantidade de um valor desejado nos resultados de uma ação empreendida para obtê-lo, tendo como base um quadro referencial ou critérios de aceitabilidade pretendidos (GARCIA, 2001, p. 31).

A avaliação de um programa social requer o emprego de técnicas metodológicas, cujas abordagens são variadas. A abordagem qualitativa costuma ser a mais indicada para a exploração de fenômenos mais complexos como o caso do Programa “Pai Presente”, partindo-se da lógica indutiva com o desenvolvimento de generalizações a partir da observação de uma menor quantidade de fenômenos empíricos, verificados com mais profundidade.

As avaliações podem ser classificadas segundo diferentes critérios. Dentre os critérios apresentados por Tereza Cristina Cotta (1998, p. 109), destaca-se a classificação em função do *timing*, indicando-se o período em que são realizadas – antes, durante ou depois da implementação da política pública. Outra classificação utilizada pela referida autora baseia-se nos aspectos do programa que são submetidos à avaliação. Neste caso, divide-se em avaliação do plano, avaliação do processo e avaliação de resultado.

O presente trabalho ocupou-se com a avaliação do processo de implementação e acompanhamento da execução do Programa na Comarca de Palmas/TO, mais especificamente de sua origem até o mês de dezembro do ano de 2018.

O objetivo primeiro da avaliação executiva é dispor de informações que apoiem a gestão da política pública. Espera-se que, por meio dessa avaliação, seja possível identificar fragilidades relacionadas,

especialmente, ao seu desenho, à sua gestão e implementação. O resultado da avaliação deve oferecer subsídios para que possam ser propostas, se necessário, recomendações com oportunidades efetivas de aprimoramento e correção de rumos. Para o bom uso da avaliação e o seu compartilhamento de forma ampla, é de fundamental importância que os textos sejam objetivos, concisos e precisos, com o foco nas informações centrais de cada seção que irá compor o documento de avaliação (BRASIL, CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2018, p. 55).

Observando-se o ambiente externo do Programa, vislumbra-se uma ameaça decorrente do grande número de alunos e nenhuma expectativa de recebimento de insumos ou incentivos para a sua execução. Poucas varas judiciais do estado do Tocantins possuem mais de 6.000 processos, contando com grande equipe de servidores, de forma que a existência desta enorme quantidade de procedimentos a serem iniciados por uma equipe totalmente reduzida de trabalho e sem qualquer previsão de colaboração financeira ou de pessoal torna-se quase impossível, tendo em vista que o intento precisa ser realizado paralelamente às atividades normais da Diretoria do Foro.

Entretanto, deve-se constatar que o Tribunal de Justiça e a Corregedoria Geral têm se apresentado receptivos a qualquer projeto capaz de fomentar o “Programa Pai Presente”, cabendo aos Diretores de Foro apresentarem as suas demandas.

Uma grande oportunidade externa é que os órgãos estaduais administrativos, em especial as Secretarias de Educação, têm se apresentado abertos à lavratura de Convênios e demonstram grande interesse em colaborar com o Programa. Referida postura é de grande importância, tendo em vista que a Secretaria é o órgão detentor das informações dos alunos e endereços atualizados anualmente durante as matrículas, sendo que os diretores das escolas são as autoridades diretas capazes de colaborar com a efetiva solução do problema.

Analisando internamente o sistema adotado em Palmas/TO tem-se que o procedimento parece simples, mas diversos entraves foram constatados.

Primeiramente, observa-se que o Procedimento Administrativo aberto para a instauração do “Pai Presente” em Palmas teve poucos despachos judiciais. O andamento se deu basicamente por atos ordinatórios realizados pelos diligentes servidores responsáveis no que tange à implementação.

Quanto ao procedimento, o primeiro grande prejuízo ao Programa foi a manutenção dos processos físicos por quase 10 anos, situação que comprovadamente apresenta-se morosa e financeiramente prejudicial. Neste passo, tem-se que os processos poderiam ter sido distribuídos no sistema de processos administrativos eletrônicos – SEI – que desde o ano de 2012 encontra-se à disposição da Comarca. O processo físico é um desestímulo para os servidores, já que o Poder Judiciário do Tocantins encontra-se totalmente informatizado, não contando mais com processos em papel, seja judicial ou administrativo. Positivamente, a situação encontra-se solucionada com a abertura de painel apropriado junto ao sistema E-Proc/TJTO.

A segunda grande dificuldade é a própria localização da criança, já que as informações de endereços datam do ano de 2012, portanto, desatualizadas. Em seguida, a localização do suposto genitor. Quando a genitora não sabe o paradeiro, ou mesmo em caso de mudança de endereço do suposto pai, o procedimento é encaminhado ao Ministério Público que faz pesquisas e indica o endereço, quando então se tem o prosseguimento do feito. Frustrada a diligência, o processo é arquivado.

Todos os magistrados do estado do Tocantins possuem acesso aos sistemas de informação como: INFOSEG (informações criminais), INFOJUD (informações da Receita Federal), BACENJUD (informações bancárias), SIEL (informações eleitorais), os quais, entretanto, não são utilizados nos procedimentos de averiguação oficiosa em Palmas/TO.

Superadas estas questões de localização do endereço tem-se a dificuldade de realização do exame de DNA, que em sua modalidade mais simples custa cerca de 30% do valor do salário-mínimo vigente (no presente janeiro de 2020), podendo alcançar valores muito maiores. Alunos de rede pública abarcados pelo Programa dificilmente conseguem arcar com este custo. Em julho de 2018 o Tribunal de Justiça instituiu uma verba para o pagamento de exames de DNA para aqueles

comprovadamente pobres. Tal verba é bastante limitada e não consegue alcançar a demanda do estado, sendo que até o mês de dezembro de 2018 a verba mencionada não havia sido utilizada em Palmas. Desta maneira, os exames ocorridos no período estudado foram pagos pelas partes que se dispuseram a arcar com os custos do laboratório.

Por fim, pode-se concluir que o procedimento adotado apresentasse moroso. As partes são obrigadas a comparecerem no Fórum por três ou quatro vezes, o que desestimula o acompanhamento do feito em sua tramitação até o final.

Quadro 2: Análise SWOT do procedimento de averiguação oficiosa de paternidade em Palmas/TO

AMBIENTE INTERNO	FORÇA [Strengths]	FRAQUEZA [Weakness]
	<ul style="list-style-type: none"> • Apoio do TJTO. • Criação da Coordenação de Cidadania. • Criação da plataforma no E-Proc (2019). 	<ul style="list-style-type: none"> • Falta da utilização de sistemas de busca disponíveis. • Procedimento moroso. • Várias audiências.
AMBIENTE EXTERNO	OPORTUNIDADE [Opportunities]	AMEAÇA [Threats]
	<ul style="list-style-type: none"> • Apoio da população e da mídia. • Apoio do Poder Executivo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Rede escolar extensa. • Dificuldades para DNA gratuito.

Fonte: Elaborada pelos autores, adaptado do Guia Prático de Análise Ex Post (BRASIL, 2018).

Considerações finais

Observou-se como resultado e pelos números alcançados a deficiência na governança quanto ao Programa no 1º grau de jurisdição, o que culminou na sua lenta receptividade na Comarca de Palmas/TO, entretanto, a ideia jamais foi abandonada e promete sofrer grandes avanços a partir de recentes aprimoramentos, a saber: a criação da Coordenadoria de Cidadania (que agora faz a gestão do Programa) e a criação do painel eletrônico para a tramitação dos procedimentos de forma digitalizada junto ao sistema E-Proc/TJTO. Constatou-se ainda algumas questões referentes ao procedimento, como a quantidade de audiências e ausência de uso de sistemas disponíveis para a pesquisa de endereços dos supostos pais, que causam morosidade e reduzem a eficácia do Programa.

Ainda que no momento atual os resultados sejam tímidos face ao número de alunos matriculados na rede pública que ainda não foram contemplados pelo Programa, é consabida a necessidade de se prosseguir com o intento, isto como forma de implementação de uma política pública hábil e capaz de trazer às pessoas a efetividade de um direito que lhes assiste e deve ser observado.

Por certo que o aprimoramento do “Programa Pai Presente” é por demais válido e proveitoso em favor dos direitos e interesses das crianças e adolescentes, cuja implementação reflete a observação fidedigna do Princípio da Dignidade da Pessoa Humana, de ordem e natureza constitucionais incontestes, pois que todo ser humano possui o direito de ter e conhecer a sua linhagem paterna, independentemente da vontade de seus pais.

Referências

BRASIL, Casa Civil da Presidência da República, vol. 2, Brasília: **Avaliação de Políticas Públicas, Guia prático de análise ex post**, 2018.

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

BRASIL, Lei nº 10.406 de 10 de janeiro de 2002. **Código Civil**. Brasília (DF).

BRASIL, Lei nº 8.069 de 13 de junho de 1990. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Brasília (DF).

CNJ – CORREGEDORIA NACIONAL DE JUSTIÇA (BRASIL). **Pai Presente e certidões** (cartilha). 2. ed. Brasília: 2015. Disponível em: www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2015/04/b550153_d316d6948b61dfbf7c07f13ea.pdf. Acesso em: 18 nov. 2019.

CNJ – CORREGEDORIA NACIONAL DE JUSTIÇA (BRASIL). **Provimento nº 12** de 6 de agosto de 2010. Institui o Programa Pai Presente. Brasília, DF. Disponível em: <http://cgj.tjrj.jus.br/documents/1017893/1294906/pai+presente-provimento+CNJ-12-2010.pdf>. Acesso em: 13 jan. 2020.

CNJ – CORREGEDORIA NACIONAL DE JUSTIÇA (BRASIL). **Provimento nº 16**, de 17 de fevereiro de 2012. Brasília (DF). Disponível em: http://www.cnj.jus.br/images/Provimento_N16.pdf. Acesso em: 13 jan. 2020.

CNJ – CORREGEDORIA NACIONAL DE JUSTIÇA (BRASIL). **Provimento nº 19**, de 29 de agosto de 2012. Brasília (DF). Situação: revogado. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/1295>. Acesso em: 13 jan. 2020.

COTTA, Tereza Cristina. **Metodologias de avaliação de programas e projetos sociais: análise de resultados e de impacto.** 1998.

DE MARTINO JANNUZZI, Paulo. **Avaliação de programas sociais no Brasil: repensando práticas e metodologias das pesquisas avaliativas.** Planejamento e políticas públicas, n. 36, 2011.

DONEDA, Danilo. **Os direitos da personalidade no Código Civil. A parte geral do novo Código Civil: estudos na perspectiva civil-constitucional.** Rio de Janeiro: Renovar, p. 75, 2002. Disponível em: s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/40892300/Gustavo_Tepedino_-_Direito_da_Personalidade.pdf?response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DGustavo_Tepedino_Direitos_da_Personalidade.pdf&X-Amz-Algorithm=AWS4-HMAC-SHA256&X-Amz-Credential=AKIAWOWYYGZ2Y53UL3A%2F20200127%2Fus-east-1%2Fs3%2Faws4_request&X-Amz-Date=20200127T140906Z&X-Amz-Expires=3600&X-Amz-SignedHeaders=host&X-Amz-Signature=bf64418385913396520fcc02eb7097334cc9e9e8294d66799c3f9a2a52c5f35d. Acesso em: 15 nov. 2019.

FURTADO DIAS, Aníbal Marcondes. **Programa Pai Presente – Compreendendo como Política Pública e sua Implementação na Comarca de Fortaleza – CE.** Orientador: MARIA HELENA DE PAULA FROTA. 2018. DISSERTAÇÃO DE MESTRADO (Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas) – UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ, FORTALEZA-CE, 2018. f. 149. Disponível em: <https://storage.woese.com/documents/9003223a845909f5ca2f51e6f47278e266cce764.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2019.

G1.COM (Brasil). Estreia: Quem é Meu Pai conta o drama de quem busca reconhecimento paterno: Repórter Marcelo Canellas percorreu o Brasil em busca de histórias de quem procura o pai. **Notícia**, [s.l.], 14 out. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/fantastico/noticia/2018/10/14/estreia-quem-e-meu-pai-conta-o-drama-de-quem-busca-reconhecimento-paterno.ghtml>. Acesso em: 13 jan. 2020.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. Subsídios para organizar avaliações da ação governamental. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 23, 2001. Disponível em <http://ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/72>. Acesso em: 13 jan. 2020.

LEANDRO, Reinaldo Borges Leal. **Programa Pai Presente Como Instrumento de Efetivação da Paternidade Socioafetiva.** Orientador: Káthia Nemeth Perez. 2017. 138 f. DISSERTAÇÃO DE MESTRADO (Mestrado Profissional e Interdisciplinar em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos) – UFT, Palmas/TO, 2017.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado.** 15. ed., São Paulo: Saraiva, 2011.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos do Homem.** Paris, 10 dez 1948. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2020.

ROCHA SILVA, M. A. DA R. Instituições, Políticas Públicas e Impactos da Pandemia do Novo Coronavírus no Tocantins: Notas introdutórias. **Revista: Humanidades e Inovação**, p. 157-167, jun. 2020.

SAASA, Oliver. A formulação da política pública nos países em desenvolvimento: a utilidade dos modelos contemporâneos de tomada de decisão. 1985.

In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Org.). **Políticas públicas**. Brasília: ENAP, 2006b. v. 2, p. 219-238.

SCAGLIONI, Verônica Bettin. **Filiação no ordenamento jurídico brasileiro**. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/arquivos/2018/5/art20180504-01.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2019.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

TARTUCE, Flávio. Novos princípios do Direito de Família brasileiro. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 11, n. 1069, 5 jun. 2006. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/8468>. Acesso em: 27 jan. 2020.

TOCANTINS, Lei Complementar nº 10 de 11 de janeiro de 1996. **Lei Orgânica do Poder Judiciário do Estado do Tocantins**. Palmas/TO.

CAPÍTULO 9

NEOEXTRATIVISMO COMO MODELO DE DESENVOLVIMENTO NA AMAZÔNIA: O CASO DA INDÚSTRIA DA CARNE NA REGIÃO NORTE DO BRASIL

Charles Carminati de Lima

Universidade Federal de Rondônia

charles@unir.br

Leonardo Almeida Livramento

Bacharel em Ciências Contábeis/Universidade Federal de Rondônia

leolivrimento12@gmail.com

Luciano Félix Florit

Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional/

Universidade Regional de Blumenau

lucianoflorit@furb.br

Introdução

O Brasil possui um dos maiores rebanhos bovinos do mundo. Na região Norte, o desenvolvimento do sistema de produção rural se expressa na relação de setores da economia, dirigida por capitais industriais e financeiros, com um crescimento constante desde a década de 1970, quando foram registrados os primeiros rebanhos bovinos, e por consequência, os primeiros registros de desmatamento.

Pela literatura, a exploração da pecuária está diretamente ligada ao desmatamento, tanto para a subsistência dos agricultores, como para o crescimento das áreas de pastagens. Neste sentido, o objetivo deste estudo se conectou ao debate crítico que fundamenta a importância da reflexão normativa em torno dos padrões de desenvolvimento, que são muitas vezes decorrentes de fatores condicionados pelas relações de poder

que se consolidam como modelo econômico predominante, modelo este alicerçado, no caso da região Norte do Brasil, na indústria da carne.

Além da extração mineral e agrícola tradicionalmente consideradas pela literatura como atividades de concepção neoextrativista (ACOSTA, 2016; GUDYNAS, 2012a, 2012b), este estudo corrobora com Lima (2019) e Lima e Florit (2021), que estabeleceram a relação da indústria da carne em Rondônia, com a discussão do neoextrativismo na Amazônia brasileira, principalmente após a implementação na década de 1970 de políticas que estimularam o crescimento da indústria pecuária, cuja exploração envolve grandes investimentos de infraestrutura e alta concentração de renda associada a intensos impactos socioambientais.

Rondônia está entre os maiores estados exportadores de carne bovina do Norte brasileiro. De acordo com Magro; *et al.* (2019), o estado foi responsável por 6,3% da produção nacional e apresenta grande potencial de crescimento até 2030. Porém, não se pode analisar a pecuária apenas pela sua contribuição econômica. De acordo com Oliveira; *et al.* (2008), a pecuária é a principal força motora do desmatamento em Rondônia. Para Viana (2001), o crescimento das pastagens sempre esteve diretamente ligado ao avanço do desmatamento em toda a Amazônia brasileira.

Nesse sentido, a problemática que norteou este estudo esteve pautada no intuito de investigar todas as faces da indústria da carne, evidenciando se de fato esse modelo econômico contribui para o desenvolvimento socioeconômico da região Norte do Brasil. Além de compreender quais são os maiores beneficiados por esse modelo neoextrativista de exploração e compreender se a atividade contribui na geração de emprego e renda para os trabalhadores do setor.

Incluindo-se a pesquisa bibliográfica e documental, as informações consideradas neste estudo analisaram os dados da demografia brasileira e da região Norte, pesquisados entre os anos de 2010 a 2019, com o levantamento sobre a produção bovina, o abate e a indústria frigorífica, e o levantamento dos empregos e remuneração gerados pelo setor. Os dados sobre a produção bovina são do Sistema IBGE de Recuperação Automática (SIDRA), enquanto as informações sobre empregos e renda foram extraídas da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS).

Desenvolvimento: paradigmas e conceitos

O conceito de desenvolvimento constitui uma inesgotável fonte de discussão (THEOFANIDES, 1988). Para Mathur (1989), o termo desenvolvimento se refere quase sempre a possibilidades de mudanças sociais. Nos séculos XVIII e XIX, a partir da concepção da antropologia e da religião, se derivou a ideia de desenvolvimento (FURTADO, 2005).

Posteriormente, o debate sobre desenvolvimento passou a considerar como foco principal o crescimento da renda *per capita* (HEIN, 1981), em detrimento do aumento da riqueza material, reduzindo a discussão apenas ao crescimento econômico (FURTADO, 2005). A acumulação de capital foi outra característica que marcou o desenvolvimento. A discussão ganhou relevância com Karl Marx, que analisou o conceito a partir da problemática sobre o modo de acumulação capitalista de produção (THEIS, 2008).

Por outro lado, a discussão sobre desenvolvimento considera com grande relevância a contribuição dos indicadores, que geralmente possuem objetivo de evidenciar e mensurar o nível de desenvolvimento de uma região ou país, que muitas vezes não leva em conta os custos da acumulação sobre os valores culturais e da qualidade ambiental (GOULET, 1992).

De acordo com Furtado (2005), desde que o desenvolvimento começou a ser medido, estabeleceu-se um grau de competição que considera como padrão aceitável apenas os países que lideram o processo de acumulação, e que, a partir de sua contribuição *per capita*, são considerados pelos indicadores como modernos ou desenvolvidos.

É a partir desta lógica econômica que se justifica a existência do desempenho desses indicadores, mesmo que sejam considerados indiscutivelmente complexos (ALTVAR, 1992; GOULET, 1992). Contudo, os indicadores não podem ser responsabilizados pelos países que apresentam graus de desenvolvimento diferentes. Necessita-se então de uma análise de dimensões e características mais qualitativas que não levem em conta apenas a acumulação de capital (MERICCO, 2002).

Para Lang (2016), do ponto de vista econômico, opor-se ao obstáculo do desenvolvimento como padrão econômico é visto como um absurdo, algo sem sentido, um erro. No entanto, existem inúmeras razões para desfazer-se do conceito convencional de desenvolvimento por

parte das economias que são supostamente “doadoras” de tecnologias com objetivo de auxiliar os países mais pobres, quando na verdade o objetivo é gerar renda e emprego em seus próprios países.

Outro fato importante no debate sobre o desenvolvimento diz respeito às características naturais associadas com as condições sociais no espaço geográfico. Para Theis (2008), estão relacionadas às conexões entre sociedade e meio ambiente. Essa relação é esclarecida por Peet (1991) a partir da tese do determinismo geográfico, que tem sua origem no campo da geografia econômica e parte do pressuposto de que a ação humana é influenciada pelo meio natural.

Neoextrativismo e a indústria da carne como modelo de desenvolvimento na região Norte do Brasil

No Brasil, não se pode afirmar que sempre existiu uma relação entre o crescimento do PIB e o bem-estar da população, sendo, portanto, processos distintos (LANG, 2016; FURTADO, 2005). Neste sentido, o processo histórico de migração populacional na Amazônia brasileira definiu o modo de produção do espaço regional e o sistema de povoamento urbano (KAMPEL; CÂMARA; MONTEIRO, 2001).

No início da década de 1970 o governo brasileiro adotou uma política de ocupação e colonização que não tinha por finalidade apenas integrar a região Norte, mas também expandir a fronteira agrícola e pecuária do país por meio da concentração populacional em territórios geograficamente reorganizados, principalmente em estados como Pará, Amazonas, Acre e Rondônia (TEIXEIRA; FONSECA, 2001; MELLO, 2006; COSTA SILVA, 2014; COSTA SILVA; CONCEIÇÃO, 2017).

Surgiram as obras de infraestrutura, como a pavimentação da BR 364, no trecho Cuiabá-Porto Velho, financiadas por recursos do Banco Mundial e amplamente denunciadas por organizações e movimentos ambientalistas internacionais. Tais fatos foram consequências do planejamento das políticas governamentais que incentivaram o crescimento econômico, e que acentuou um grande fluxo migratório para a região Norte do Brasil (PAULA; SILVA, 2008; COSTA SILVA, 2014; COSTA SILVA; CONCEIÇÃO, 2017).

Por consequência, a expansão das atividades rurais na Amazônia desenvolveu particularidades no espaço agrário que configurou padrões econômicos para a formação do agronegócio. Por efeito, ocasionou a exploração corporativa de grandes empresas do capital globalizado e estabeleceu relações subordinadas ao mercado econômico internacional para a exploração primária de atividades como a pecuária e as monoculturas (COSTA SILVA, 2014).

A apropriação de áreas para o agronegócio passou a ser considerada como um ativo do capital nacional e estrangeiro, que produziu a expropriação do campesinato em suas formas coletivas de produção agrícola, ampliou a degradação ambiental e estimulou os conflitos agrários (FERNANDES, 2008). Assim como na região Norte do Brasil, em toda a América Latina se traduziram resultados econômicos em escala global e consequências socioambientais em escala regional, da mesma forma que são evidentes os investimentos empresariais e os incentivos governamentais por meio de políticas voltadas para o crescimento dessas atividades (GUDYNAS, 2009; ACOSTA, 2016; SVAMPA, 2016).

Esse modelo econômico de incentivo às indústrias primárias exportadoras de base extrativa, vem sendo tratado pela literatura como neoextrativismo (GUDYNAS, 2009; ACOSTA, 2016). Neoextrativismo é definido como um modelo de desenvolvimento econômico focado na exploração de recursos naturais, em redes produtivas pouco diversificadas e que, na maioria dos casos, abarca passivos ambientais devido a impossibilidade da regeneração desses recursos (MILANEZ; SANTOS, 2013; SCOTTO, 2011).

O conceito de neoextrativismo corresponde a uma reconfiguração do extrativismo tradicional e foi elaborado para definir um conjunto de ações vinculadas a setores econômicos que extraem grande volume de recursos naturais. O conceito normalmente se refere a atividades de exploração dos recursos minerais e de petróleo, podendo também ser associado a atividades agrárias (ACOSTA, 2016; GUDYNAS, 2012a; 2012b).

No Brasil, o debate sobre neoextrativismo é recente e a população dificilmente percebe o país como aquele que possui atividades predominantemente de base extrativa. No contexto econômico brasileiro, a presença do neoextrativismo pode ser entendida pelo processo de

reprimarização¹ da economia, medido pela participação da indústria extrativa no Produto Interno Bruto (PIB), e pela exportação de bens primários, como os agrícolas e minerais (BARTON, 2006; MILANEZ; SANTOS, 2013).

Por outro lado, apesar do alto resultado econômico na balança comercial, grande parte dos graves problemas causados pelas atividades de concepção neoextrativista diz respeito aos elevados custos econômicos dos impactos socioambientais que são gerados por sua exploração, que de acordo com Acosta (2016), se fossem contabilizados, grande parte de seus benefícios econômicos e sociais desapareceriam.

O Brasil possui um dos maiores rebanhos bovinos do mundo e, assim como a soja, a pecuária possui proeminência mundial na produção de carne para exportação, sendo a atividade que ocupa a maior extensão territorial do país (SCHLESINGER, 2010). Setores industriais como o grupo JBS-Friboi têm recebido a concessão de empréstimos governamentais, a exemplo do BNDES (GUDYNAS, 2012a).

Na Amazônia brasileira, o desenvolvimento do sistema de produção rural se expressa na relação econômica dirigida por atividades industriais como a soja e a pecuária, que avança com fortes impactos em regiões como o Mato Grosso, sudeste do Pará, norte do Tocantins e sul de Rondônia (COSTA SILVA, 2014).

Neste sentido, Lima (2019) e Lima e Florit (2021) estabeleceram a relação da indústria da carne em Rondônia com o modelo econômico do neoextrativismo, pois, segundo os autores, suas características são exacerbadamente percebidas por meio do desmatamento e da alta concentração de renda associada a elevados investimentos de infraestrutura nas diferentes escalas territoriais necessárias à sua produção e comercialização.

De acordo com Lima e Florit (2021), da mesma forma a produção pecuária em Rondônia possui categorias neoextrativistas, pois necessita de grandes extensões territoriais e sua relação econômica está associada a capitais industriais subordinadas ao mercado econômico internacional. Outra similaridade da atividade pecuária na Amazônia brasileira com o modelo neoextrativista, diz respeito ao grande incentivo político e financeiro do Estado para a internacionalização da indústria

1 Conceito derivado da economia, relacionado à desindustrialização. Isto é, maior valorização dos produtos primários, minerais e agrícolas.

da carne nas últimas décadas (LIMA, 2019). De acordo com Schlesinger (2010), metade do mercado mundial de carne bovina pertence a empresas frigoríficas brasileiras como a JBS-Friboi e Marfrig Global Foods, que receberam apoio governamental por meio do BNDES.

As externalidades ambientais negativas são outra característica comum às organizações econômicas ligadas a produção bovina que integram o modelo neoextrativista em Rondônia (LIMA, 2019). A pecuária, juntamente com as atividades agrícolas e madeireiras, são apontadas como um dos principais vetores de expansão da fronteira agrícola, além de impactar de maneira significativa os ecossistemas, degradar o solo, poluir os recursos hídricos e contribuir com o aumento da emissão de gases do efeito estufa (ZEN; *et al.*, 2008).

No enfoque social, as relações de apropriação da natureza são construídas e naturalizadas historicamente e, dessa forma, são legitimadas (GUDYNAS, 2012b). Essa legitimação se dá por supostas vocações regionais, que se fortalecem nas relações sociais e políticas, vinculadas aos grandes grupos econômicos e aos setores governamentais, tendendo a desconsiderar quaisquer outras possibilidades produtivas no território (FLORIT; GRAVA, 2016). Da mesma forma na pecuária e na indústria da carne, as relações mercantis são legitimadas como supostas vocações regionais e a produção e a comercialização dos produtos de origem animal são estabelecidas economicamente tanto em escala nacional quanto internacional (LIMA; FLORIT, 2021).

O crescimento da indústria da carne na região Norte do Brasil possui grande relação com as escalas do consumo brasileiro e do consumo em regiões da Europa e Estados Unidos. Com base na estimativa de demandas nos próximos anos, a Heinrich Böll Foundation (2016) afirma que do total do crescimento econômico previsto até 2022, em torno de 80% poderá ser referente à produção de carne. A tendência de maior crescimento deverá ser na China e na Índia.

O setor de produção de carne está concentrado em organizações empresariais que estão se expandindo para além das fronteiras e diversificando as espécies de animais para o abate. A empresa brasileira JBS²

2 A JBS S.A. é uma empresa brasileira fundada em 1953. É o maior frigorífico do setor de carne bovina do mundo. A companhia opera no processamento de carnes bovina, suína, ovina e de frango e no processamento de couros.

possui capacidade de abate de 85 mil cabeças de gado bovino, 70 mil porcos e 12 milhões de aves diariamente, e fez com que o Brasil liderasse o mercado mundial de carnes (HEINRICH BÖLL FOUNDATION, 2016).

Desta forma, estimulado por políticas nacionais e internacionais de produção de carne, o estado de Rondônia tornou-se uma das principais fronteiras agrícolas do país e uma das regiões mais produtivas do Norte brasileiro. Economicamente, Rondônia destaca-se pela produção da pecuária, seguindo-se o cultivo de grãos, em uma região com extensão territorial menor que os estados do Amazonas e Pará (INPE, 2015; IBGE, 2018).

Metodologia

Como delineamento do estudo, foram levantadas as características socioeconômicas da formação da indústria da carne no Brasil e na região Norte entre os anos de 2010 a 2019. Os procedimentos utilizados para realização da pesquisa foram os seguintes:

Quadro 1: Dimensões de análise e indicadores utilizados

DEMOGRAFIA	Censo demográfico (2010);
ECONOMIA	Produto Interno Bruto (PIB);
PRODUÇÃO	Sistema IBGE de Recuperação Automática (SIDRA);
EMPREGO E RENDA	Relação Anual de Informações Sociais (RAIS);
	Sistema IBGE de Recuperação Automática (SIDRA);
SOCIAL	Coefficiente de Gini.

Fonte: Elaborado pelos autores (2021).

A coleta de dados se deu a partir da consulta em registros das bases oficiais e levantou informações para o delineamento da pesquisa e, como consequência, subsidiou a etapa do tratamento dos dados e da análise qualitativa (GUERRA, 2010; CHIZOTTI, 2010).

As informações provenientes dos dados secundários foram tratadas por meio de estatística descritiva de frequência, sendo caracterizadas em tabelas em Excel e quadros em Word, posteriormente

analisadas pela técnica de Análise de Conteúdo Qualitativa que atribuiu um procedimento mais adaptável ao fenômeno estudado, e que foram comparados transversalmente para a identificação de elementos comuns (BARDIN, 1994).

A fundamentação da análise dos dados foi pautada no conceito e nas características do neoextrativismo, que versa sobre desenvolvimento regional e os processos de reprimarização da economia. O objetivo foi ampliar as possibilidades de interpretação e investigação da pesquisa (GHIGLIONE; MATALON, 2001).

Análise e discussão

A demografia da região Norte do Brasil compõe 450 municípios, distribuídos em sete estados brasileiros: Acre (22 municípios), Amazonas (62 municípios), Amapá (16 municípios), Pará (144 municípios), Rondônia (52 municípios), Roraima (15 municípios) e Tocantins (139 municípios) (LEMOS; SILVA, 2011). A região possui larga faixa de fronteira, o que, inclusive, desperta interesses de segurança nacional, fazendo divisas com os países da Bolívia (Acre), Peru (Acre e Amazonas), Colômbia (Amazonas), Venezuela (Amazonas e Roraima), Guiana (Roraima e Pará), Suriname (Pará e Amapá) e Guiana Francesa (Amapá). A região Norte brasileira é marcada pela predominância do Bioma Amazônia, em que este bioma representa mais de 93% de todo o território regional (IBGE, 2017).

A população está desproporcionalmente distribuída no território brasileiro, estando mais concentrada em algumas regiões ou estados. Embora a região Norte seja a maior territorialmente, entre as cinco regiões brasileiras, é a segunda menos populosa e a menos povoada, em relação ao número de habitantes por quilômetro quadrado (IBGE, 2010). Neste contexto, a tabela abaixo apresenta a população estimada do Brasil e dos estados da região Norte entre os anos de 2011 a 2020.

Tabela 1: População Brasileira e população dos estados da região Norte

POPULAÇÃO RESIDENTE ESTIMADA (PESSOAS) – BRASIL E ESTADOS DA REGIÃO NORTE								
Ano	BRASIL	Rondônia	Acre	Amazonas	Roraima	Pará	Amapá	Tocantins
2011	192.379.287	1.576.455	746.386	3.538.387	460.165	7.688.593	684.309	1.400.892
2012	193.904.015	1.590.011	758.786	3.590.985	469.524	7.777.543	698.602	1.417.694
2013	201.032.714	1.728.214	776.463	3.807.921	488.072	7.969.654	734.996	1.478.164
2014	202.768.562	1.748.531	790.101	3.873.743	496.936	8.073.924	750.912	1.496.880
2015	204.450.049	1.768.204	803.513	3.938.336	505.665	8.175.113	766.679	1.515.126
2016	206.081.432	1.787.279	816.687	4.001.667	514.229	8.272.724	782.295	1.532.902
2017	207.660.929	1.805.788	829.619	4.063.614	522.636	8.366.628	797.722	1.550.194
2018	208.494.900	1.757.589	869.265	4.080.611	576.568	8.513.497	829.494	1.555.229
2019	210.147.125	1.777.225	881.935	4.144.597	605.761	8.602.865	845.731	1.572.866
2020	211.755.692	1.796.460	894.470	4.207.714	631.181	8.690.745	861.773	1.590.248

Fonte: SIDRA IBGE – 2021.

Os quatro maiores estados em população são Pará, 1º, Amazonas, 2º, Rondônia, 3º, e Tocantins, 4º, sendo que todos apresentaram no ano de 2020 uma população acima de 1,5 milhão e meio de habitantes. Já os estados do Acre, Amapá e Roraima possuíam população inferior a 900 mil habitantes no ano de 2020.

Economicamente, a participação da região Norte no Produto Interno Bruto brasileiro em 2018 foi de 5,53% (IBGE, 2020), resultado bastante tímido, mas que não minimiza sua importância nacional e internacional em questões ambientais, por ser a região que concentra a maior extensão de faixa de floresta do planeta e a maior biodiversidade de fauna e flora (HOMMA, 2016).

Por outro lado, Gutberlet (2000) enfatiza que a realidade do bioma Amazônia é indiscutivelmente complexa e diversificada, principalmente do ponto de vista econômico e social. Para o autor, a região é historicamente marcada pelo antagonismo entre sua exuberante e vasta riqueza natural e a degradação e devastação do meio ambiente, atrelados a uma condição de miséria social e pobreza econômica, o que tem gerado graves conflitos e revoltas no seu interior.

É neste sentido que a Amazônia tem atraído olhares tanto em âmbito nacional como internacional (GUTBERLET, 2000). Dois principais elementos sobressaem: um enquanto natureza e outro enquanto sociedade. Pela ótica

da natureza vislumbra-se sua importância como maior floresta tropical do mundo, assim como pela sua biodiversidade e prestação de serviços ambientais, que ajudam na manutenção do clima terrestre (HOMMA, 2016).

Pela condição de sociedade, emerge a preocupação em relação ao uso predatório dos recursos naturais que na Amazônia existem, comprometendo o uso desses recursos tanto no presente quanto no futuro (GUTBERLET, 2000). Pelo modelo do neoeextrativismo, o processo de reprimarização da economia avança na Amazônia brasileira, principalmente com as políticas públicas e privadas globalizadas de investimento com estímulo à ocupação agrícola e a instalação de novos sistemas de engenharia de produção de commodities agrícolas (MILANEZ; SANTOS, 2013; LIMA, 2019). Nesse sentido, a configuração rural de monoculturas em grande escala avança com fortes impactos territoriais no Mato Grosso, no sudeste do Pará, no norte do Tocantins e no sul de Rondônia, impulsionando a economia por meio do PIB nessas regiões (COSTA SILVA, 2014).

Os indicadores econômicos são o resultado de levantamento que objetiva demonstrar a situação econômica de uma região. Tais dados supostamente refletem o crescimento econômico ou o desenvolvimento a partir de um determinado conjunto de fatores (FURTADO, 2005). De maneira geral, os indicadores servem como um termômetro para compreender o mercado e a eficácia da gestão de políticas públicas (MERICCO, 2002), embora nem sempre os indicadores exponham exatamente o que as leituras habituais esperam aferir. O Produto Interno Bruto (PIB) é um indicador utilizado para medir a atividade econômica. O objetivo do PIB é medir o grau de riqueza de uma localidade. Quanto mais se produz e se consome, maior o PIB. Também é possível estabelecer parâmetros de comparação entre países, estados, municípios ou regiões. Além disso, a análise do PIB também permite identificar quais são os setores que estão impulsionando a economia regional ou internacional (SCHMITT; RIBEIRO; KNEBELL, 2017).

Os impostos cobrados sobre determinadas atividades econômicas têm sua arrecadação diretamente associada ao PIB, sendo ele o principal indicador utilizado pelos governos para medir o desenvolvimento da economia de uma sociedade (CZIMIKOSKI, 2015). O PIB é uma medida considerada do total de bens e serviços produzidos dentro de um local

em um determinado período e pode ser definido pelo total de renda de uma localidade, em um determinado período (PEDROSA; MOURA, 2019).

Em termos proporcionais, a composição do PIB na região Norte está atrelada a diversos setores da economia (CZIMIKOSKI, 2015). O setor “agropecuária” é composto por quatro atividades principais: agricultura, pecuária, extrativismo vegetal e mineral. A pecuária é a atividade com maior relevância na formação do PIB regional (SILVA, 2017).

Analisando os dados do PIB fornecidos pelo IBGE na região Norte, observa-se que apesar de ser a maior região em extensão territorial do país, sua contribuição para a formação do PIB nacional entre os anos de 2010 a 2019 somou pouco mais de 5,45%. A tabela abaixo apresenta o PIB nacional e o PIB regional dos estados que compõem a região Norte:

O PIB dos estados foi organizado em *ranking* do maior para o menor. Ocupando o primeiro e o segundo lugar estão os dois estados com maior extensão territorial e populacional: Pará e Amazonas. O estado de Rondônia, que mesmo sendo o quarto em extensão territorial da região Norte e o terceiro em quantidade populacional, conseguiu ficar em terceiro lugar no *ranking* da contribuição do PIB regional do Norte do Brasil. E entre a média dos anos de 2010 a 2019, a contribuição anual de Rondônia no PIB nacional girou em torno de 0,62%.

A pecuária de corte e de leite são as atividades com maior crescimento econômico na Amazônia, seguidos das lavouras de café clonal e milho. A soja vem ocupando o espaço que antes pertencia a pecuária, entretanto, a pecuária de corte ainda é a responsável pela maior proporção do PIB nos estados da região Norte (ANDRADE, 2020).

Assim como afirma Gudynas (2009) em relação às características das atividades econômicas, a pecuária na região Norte é caracterizada como uma atividade ligada ao modelo neoextrativista, pois, de acordo com Lima (2019), sua produção necessita de grande extensão territorial e sua relação econômica está associada a grandes redes empresariais subordinadas ao mercado econômico externo, que exploram capital natural que não é regenerado.

Por ser a pecuária a atividade com maior crescimento econômico na Amazônia, a tabela abaixo apresenta o efetivo de rebanhos que foi produzido nos estados da região Norte entre os anos de 2010 a 2019.

Tabela 2: Produto Interno Bruto a preços correntes, Brasil e estados da região Norte – 2010-2019

PRODUTO INTERNO BRUTO A PREÇOS CORRENTES (MIL REAIS) – BRASIL E ESTADOS DA REGIÃO NORTE									
Ano	BRASIL	1º Pará	2º Amazonas	3º Rondônia	4º Tocantins	5º Acre	6º Amapá	7º Roraima	
2010	3.885.847.000	82.684.518	60.877.123	23.907.887	16.404.816	9.342.356	8.237.795	6.639.150	
2011	4.376.382.000	98.710.736	70.734.401	27.574.714	18.345.688	11.949.434	9.409.228	7.303.719	
2012	4.814.760.000	107.080.881	72.242.701	30.112.720	20.684.430	17.684.430	11.130.868	7.711.467	
2013	5.331.618.957	121.224.847	83.051.233	31.121.413	23.796.656	18.796.656	12.763.486	9.010.725	
2014	5.778.952.780	124.584.945	86.668.644	34.030.982	26.189.323	19.185.323	13.400.284	9.744.122	
2015	5.995.787.000	130.899.505	86.568.184	36.563.333	28.930.291	21.830.291	13.861.293	10.242.905	
2016	6.269.328.000	138.107.514	89.039.782	39.460.359	31.584.816	28.550.816	14.342.135	11.013.237	
2017	6.585.479.000	155.232.404	93.240.191	43.516.147	34.108.132	30.308.132	15.481.908	12.104.709	
2018	7.004.141.000	161.349.602	100.109.235	44.913.978	35.666.183	31.640.183	16.795.207	13.369.988	
Total	50.042.295.737	1.119.874.952	742.531.494	311.201.533	235.710.335	189.287.623	115.422.204	87.140.022	

Fonte: SIDRA IBGE 2021.

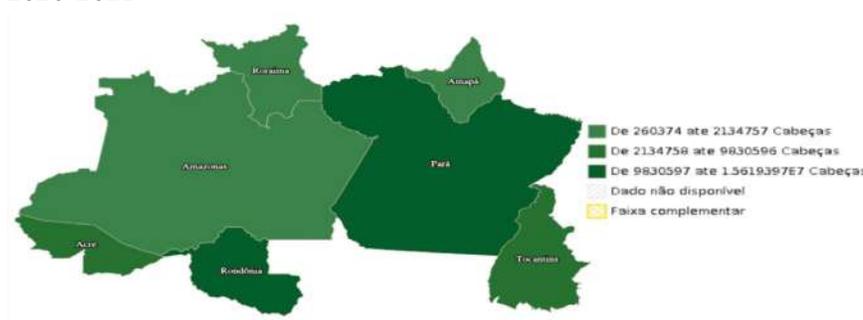
Tabela 3: Efetivo dos rebanhos no Brasil e na região Norte – 2010-2019

EFETIVO DOS REBANHOS BOVINOS E BUBALINOS (CABEÇAS) (2010-2019) – BRASIL E ESTADOS DA REGIÃO NORTE									
Ano	Brasil	Rondônia	Acre	Amazonas	Roraima	Pará	Amapá	Tocantins	
2010	210.725.620	11.848.211	2.580.959	1.424.122	577.295	18.090.414	329.044	8.003.480	
2011	214.093.386	12.188.107	2.552.081	1.521.448	651.831	18.747.580	363.048	8.034.348	
2012	212.541.004	12.224.063	2.636.924	1.528.786	686.926	19.059.130	396.871	8.091.529	
2013	213.096.576	12.336.000	2.701.630	1.556.069	747.505	19.672.910	423.870	8.148.640	
2014	213.685.610	12.750.585	2.802.986	1.485.926	736.185	20.404.863	453.307	8.069.635	
2015	216.590.996	13.404.354	2.919.464	1.374.566	795.244	20.793.868	378.504	8.418.854	
2016	219.561.857	13.688.348	3.002.312	1.391.108	781.194	20.996.369	295.461	8.658.886	
2017	216.378.746	14.098.118	2.898.405	1.421.874	787.768	21.098.773	369.755	8.744.536	
2018	215.199.318	14.374.043	3.307.094	1.461.418	817.539	21.147.723	357.179	8.358.430	
2019	216.327.941	14.355.307	3.513.891	1.547.006	879.556	21.427.981	352.471	8.485.821	
Total	2.148.201.054	131.267.136	28.915.746	14.712.323	7.461.043	201.439.611	3.719.510	83.014.159	
Média	214.820.105,4	13.126.713,6	2.891.574,6	1.471.232,3	746.104,3	20.143.961,1	371.951,0	8.301.415,9	

Fonte: SIDRA IBGE 2021.

Para melhor representar o crescimento do efetivo de rebanho entre os anos de 2010 a 2019, o cartograma abaixo demonstra a proporção desse aumento pela representação do mapa de calor mediante tons em verde escuro para os estados com maior produção de bovinos. Dentre os sete estados da região Norte três deles se destacam por sua alta concentração de rebanho: Pará, Rondônia, Tocantins e Acre são os estados com maior efetivo.

Figura 1: Cartograma efetivo do rebanho, estados da região Norte – 2020-2021



Fonte: SIDRA IBGE 2021.

Em primeiro lugar está o Pará que, com média de 20 milhões de cabeças, foi responsável por 9,3% do efetivo do rebanho brasileiro, sendo o segundo maior estado em extensão territorial da região Norte. A densidade de animais por km^2 é de 12,92, em relação ao censo demográfico de 2010, e o número de bovinos e bubalinos é 2,14 vezes maior do que o de humanos (IBGE, 2010).

Rondônia ocupa o segundo lugar com média de 13 milhões de cabeças e foi responsável por mais de 6,1% do efetivo do rebanho brasileiro. É o quarto maior estado em extensão territorial da região Norte, e o número de bovinos e bubalinos é 8,40 vezes maior do que o de humanos (IBGE, 2010).

Tocantins ocupa o terceiro lugar no *ranking*, com média de 8,3 milhões de cabeças, sendo responsável por 3,8% do efetivo do rebanho brasileiro. É o terceiro maior estado em extensão territorial da região Norte e o número de animais é 6 vezes maior do que o número de humanos (IBGE, 2010). A figura abaixo demonstra o efetivo do rebanho em relação ao PIB de todos os estados da região Norte.

Figura 2: Média do efetivo da pecuária em relação à média do PIB na Região Norte – 2010-2019



Fonte: SIDRA IBGE, 2021.

Segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), os estados que apresentaram uma participação mais expressiva do efetivo de bovinos em relação ao PIB em 2019 foram os estados do Pará, Rondônia e Tocantins. Nestes estados, principalmente no Pará, a composição do PIB esteve atrelada a agricultura e a extração vegetal. Na pecuária, a participação expressiva se deu pela produção e abate de bovinos, assim como por outros produtos alimentícios de origem animal (mel de abelha, ovos de galinhas e outros).

A indústria extrativa mineral paraense apresentou desempenho negativo, com queda de 3% no primeiro trimestre de 2019, influenciada principalmente pela tragédia em Brumadinho (MG). O PIB registrou queda de 0,2% no primeiro trimestre de 2019 em relação ao quarto trimestre de 2018. O resultado confirmou a piora recente do cenário macroeconômico. Essa foi a primeira variação negativa desde o quarto trimestre de 2016 do setor (IPEA, 2019).

Em termos proporcionais, em muitas regiões brasileiras a quantidade de bovinos abatidos pode ser equiparada ou superada à quantidade populacional daquela região, o que foi denominado por Florit e Grava (2016) em um estudo realizado em Santa Catarina de *Índice de abate per capita*. Esse índice se diferencia dos cálculos que expressam o peso total das carcaças ou seu valor monetário, que não revela a quantidade de seres abatidos.

Tabela 4: Animais abatidos, Brasil e Estados da Região Norte – 2010-2019

Ano	BRASIL E ESTADOS DA REGIÃO NORTE / VARIÁVEL – ANIMAIS ABATIDOS (CABEÇAS) (2010-2019)									
	Brasil	Rondônia	Acre	Amazonas	Roraima	Pará	Amapá	Tocantins		
2010	29.278.095	1.902.369	485.166	178.358	73.284	2.105.467	0	906.479		
2011	28.823.944	1.893.136	455.485	340.637	75.436	2.079.954	0	1.053.689		
2012	31.118.740	2.046.868	413.401	215.436	37.259	2.177.806	0	1.051.092		
2013	34.412.070	2.289.653	427.501	223.282	74.189	2.447.439	0	1.195.180		
2014	33.907.718	2.004.591	441.728	242.746	52.755	2.624.231	0	1.154.265		
2015	30.651.802	1.904.823	420.205	235.934	0	2.647.762	0	1.097.704		
2016	29.702048	2.191.620	453.595	253.446	63.854	2.724.137	0	1.022.512		
2017	30.866.663	2.288.467	427.053	257.559	67.319	2.637.183	0	980.048		
2018	32.042.688	2.414.392	425.104	241.531	76.985	2.691.134	0	1.066.984		
2019	32.445.850	2.392.309	416.498	248.021	82.553	1.848.112	0	1.032.557		
Total	313.249.618	21.328.228	4.365.736	2.436.950	603.634	23.983.225	0	10.560.510		
Média	31.324.962,8	2.132.822,8	436.573,6	243.695,0	60.363,4	2.398.323,5	0	1.056.051,0		

Fonte: SIDRA IBGE, 2021.

Assim, o índice de abate *per capita* de um território pode ser considerado como um indicador de especismo do padrão de desenvolvimento predominante no território (FLORIT E GRAVA, 2016). A partir desta premissa, esse indicador foi levantado nos estados da região Norte. Foram consideradas as médias de cada estado entre os anos de 2010 a 2019.

O índice de abate *per capita* aponta a densidade de animais abatidos em um território específico em relação ao tamanho populacional da mesma região. Na média dos dez anos, o Pará está no topo do *ranking* com quase 2,4 milhões de animais abatidos, o que o faz responsável por mais de 7,6% dos abates no Brasil. O índice de abate *per capita* correspondeu a 0,292.

Ocupando o segundo lugar está Rondônia, com mais de 2,1 milhões de animais abatidos, sendo responsável por mais de 6,8% dos abates no Brasil. O índice de abate *per capita* foi de 1,23. Em terceiro lugar está o Tocantins com mais de 1 milhão de animais abatidos, que o faz responsável por mais de 3,3% dos abates no Brasil. O índice de abate *per capita* correspondeu a de 0,699.

O Acre ocupa o quarto lugar nesse *ranking*, com mais de 400 mil animais abatidos, sendo responsável por quase 1,4% dos abates no Brasil. Seu índice de abate *per capita* é de 0,559. Em quinto lugar está o Amazonas, com quase 250 mil animais abatidos, o que o faz responsável por um resultado inexpressivo de 0,8% dos abates no Brasil. O índice de abate *per capita* foi de 0,062. Na sexta posição está Roraima com aproximadamente 60 mil abates, sendo responsável por apenas 0,002% dos abates no Brasil, com índice de abate *per capita* é de 0,115. O Amapá não apresentou informações sobre o quantitativo de abates do estado.

Embora a população rondoniense seja proporcionalmente menor se comparada aos maiores estados do Norte, Amazonas e Pará, a quantidade de animais abatidos em Rondônia praticamente se equipara à quantidade de abates do Pará, colaborando dessa forma para que o estado seja considerado o segundo na região Norte com o maior número médio de abates no período de 2010 a 2019 e o primeiro com maior índice *per capita* de abates: 1,23.

De acordo com Lima e Florit (2021), embora Rondônia possua características territoriais, espaciais e econômicas diferentes dos demais estados da região Norte, a reflexão que o índice de especismo traz auxilia na compreensão da lógica econômica dos padrões hegemônicos de desenvolvimento que se alicerçam e são legitimados a partir de atividades como a pecuária.

Por meio do índice de abate *per capita* é possível evidenciar as regiões brasileiras que legitimam sua “vocalização” regional relacionada a padrões de desenvolvimento que predominantemente se apoiam na indústria pecuária. Dos sete estados da região Norte, apenas Rondônia apresentou um indicador de especismo que ultrapassou um ponto percentual associado ao abate *per capita* (1,23), isto é, a proporção de animais abatidos em relação à quantidade populacional no estado excede em cem por cento.

Por outro lado, de acordo com Merico (2002), a maneira de se medir o desenvolvimento de uma sociedade não pode ser realizada apenas por métricas econômicas como o PIB e a Balança Comercial. Para o autor, a investigação por meio de indicadores sociais é absolutamente necessária para a composição de um cenário de desenvolvimento.

O Índice de Gini foi criado pelo economista e estatístico italiano Corrado Gini, com objetivo de medir o grau de concentração de renda e evidenciar a desigualdade entre os rendimentos dos mais pobres em relação aos mais ricos. A construção do coeficiente de Gini é baseada na curva de Lorenz, que é um instrumento gráfico e analítico que permite descrever e analisar a distribuição relativa de uma variável em função da proporção de um grupo determinado (PINHEIRO; VIEIRA; OLIVEIRA, 2019).

O coeficiente de Gini varia entre zero (0) e um (1), onde 0 é a perfeita igualdade e 1 é o máximo de desigualdade (HOFFMANN, 1998). Abaixo, apresenta-se o coeficiente de Gini dos estados da região Norte entre os anos de 2010-2018.

Tabela 5: Índice de Gini da distribuição do PIB no Brasil e nos estados da região Norte – 2010-2018

ÍNDICE DE GINI DA DISTRIBUIÇÃO DO PRODUTO INTERNO BRUTO – BRASIL E ESTADOS DA REGIÃO NORTE									
Ano	Brasil	1º Rondônia	2º Acre	3º Tocantins	4º Pará	5º Roraima	6º Amapá	7º Amazonas	
2010	0,864408	0,698207	0,71591	0,712411	0,754573	0,757445	0,774362	0,896882	
2011	0,861696	0,709207	0,714592	0,706482	0,762108	0,748618	0,770029	0,884592	
2012	0,861394	0,703686	0,716393	0,709824	0,756689	0,746039	0,774748	0,88155	
2013	0,857339	0,693786	0,698498	0,707042	0,737801	0,737259	0,765663	0,880242	
2014	0,855799	0,69349	0,709874	0,710743	0,727915	0,746509	0,773062	0,874176	
2015	0,852294	0,694335	0,702146	0,715613	0,716042	0,736321	0,769808	0,868583	
2016	0,847687	0,690432	0,682746	0,716685	0,701392	0,732934	0,759556	0,866237	
2017	0,846891	0,691572	0,683597	0,715442	0,713949	0,732891	0,760113	0,864297	
2018	0,848603	0,687664	0,698241	0,714031	0,717056	0,739615	0,765705	0,864619	
Total	7,696111	6,262379	6,321997	6,408273	5,587726	6,677631	6,913046	7,881178	
Média	0,855123	0,695820	0,702444	0,712030	0,731970	0,741959	0,768116	0,875686	

Fonte: SIDRA IBGE, 2021.

As informações contidas na tabela acima apresentam o *ranking* do coeficiente de Gini com base na distribuição do PIB a preços correntes no Brasil e na região Norte. Os dados calculados pela média dos anos de 2010 a 2018 demonstram os estados que possuem a proporção mais próxima de 0 e aqueles com a proporção mais próxima de 1. Pela ordem, Rondônia, Acre, Tocantins, Pará, Roraima, Amapá e Amazonas compõem o *ranking* dos estados que são classificados pelo coeficiente de Gini, como aqueles considerados mais iguais ou com mais desigualdade na distribuição de renda.

Observou-se, pela média de Gini, que o resultado superou o índice de 0,65 em todos os estados da região Norte, apontando um cenário de desigualdade na distribuição de renda. Ou seja, quanto mais o indicador estiver próximo de 1, maior será a desigualdade social e mais distante estará a renda dos mais pobres em relação aos mais ricos. Pelos resultados, temos: 1º – Rondônia, índice 0,695820; 2º – Acre, 0,702444; 3º – Tocantins, 0,712030; 4º – Pará, 0,731970; 5º – Roraima, 0,741959; 6º – Amapá, 0,768116; e 7º – Amazonas, 0,875686.

Nesse sentido, a média crescente do índice de 0,65 em todos os estados da região Norte apontou que o modelo da indústria da carne contribuiu para uma alta concentração de resultados econômicos, e, por consequência, acarretou uma distribuição menos equitativa na renda gerada entre os atores que não estão diretamente ligados com a criação e industrialização da carne.

De acordo com Merico (2002) e Furtado (2005), a concentração de renda é uma importante medida para compreender os graus de desigualdade de um país ou região. Logo, quanto maior a concentração de renda, maior a desigualdade. Para os autores, a desigualdade de renda está diretamente relacionada com a desigualdade social.

Ademais, ainda que pese a relevância econômica da atividade pecuária para a balança comercial brasileira, em termos socioeconômicos de geração de empregos não se pode afirmar que o setor seja o que mais emprega no Brasil (GRAVA, 2019). No caso de Rondônia, que lidera o *ranking* de Gini entre os estados da região Norte, os dados correspondentes aos vínculos de empregos diretos (formais) gerados entre os anos de 2010 a 2019 também confirmam que os setores econômicos ligados à indústria pecuária e da carne não são os que mais empregam, conforme apresentado a seguir.

Tabela 6: Quantidade de Empregos por Setor em Rondônia – 2010-2019

QUANTIDADE DE EMPREGOS POR SETOR EM RONDÔNIA (2010-2019)									
Ano	Extrativa Mineral	Indústria de Transformação	Serviços de Utilidade Pública	Construção Civil	Comércio	Serviços	Administração Pública	Agropecuária, Extração Vegetal, Caça e Pesca	
2010	1.099	33.241	2.717	42.751	71.958	59.322	112.731	10.471	
2011	1.414	34.393	2.869	42.267	76.391	66.924	117.290	10.907	
2012	1.415	36.880	2.652	42.485	81.154	72.363	116.903	11.290	
2013	1.622	38.003	3.881	34.477	83.814	75.203	118.733	11.912	
2014	1.468	38.597	4.109	30.574	86.621	77.967	122.110	12.655	
2015	1.302	37.160	3.385	20.393	85.462	77.435	120.201	13.324	
2016	1.277	34.219	3.875	12.694	82.227	76.882	116.773	13.250	
2017	1.371	36.325	3.757	10.896	82.931	78.568	120.566	13.381	
2018	1.298	35.929	4.016	9.588	82.733	83.034	114.986	13.551	
2019	1.240	35.743	4.457	9.660	85.230	85.603	115.130	13.839	
Total	13.506	360.490	35.718	255.785	818.521	753.301	1.175.423	124.580	

Fonte: SIDRA IBGE, 2021.

A Classificação Nacional de Atividade Econômicas (CNAE) é a classificação brasileira oficial adotada pelo Sistema Estatístico Nacional e pelos órgãos federais, estaduais e municipais. Seu objetivo é a padronização dos códigos de atividade econômica e demais critérios tributários no Brasil (LIMA, 2019).

Os dados contidos na tabela acima demonstram a quantidade de empregos gerados em Rondônia pelos oito setores constantes na CNAE e que estão estruturados por segmentos econômicos na *Relação Anual de Informações Sociais (RAIS)*. Para demonstrar com maior precisão a participação dos setores ligados à indústria pecuária e da carne, nos vínculos de empregos diretos e formais gerados em Rondônia, foram detalhados conforme a CNAE, os dois setores que mais abrangem toda a atividade de criação, abate e transformação dos produtos derivados da carne. São eles: a) setor pecuária³ e b) setor de abate e fabricação de produtos de carne⁴.

A Administração Pública está em primeiro lugar com um total de 1.175.423 empregos gerados. O Comércio ocupa o segundo lugar com um total de 818.521 empregos. Em terceiro lugar está o setor de Serviços, que correspondeu entre os anos de 2010 a 2019 a um total de 753.301 empregos. Na quarta posição está o setor da Indústria de Transformação, com um total de 360.490 empregos. Em quinto lugar está o setor de Construção Civil, com um total de 255.785 empregos gerados. Somente em sexto lugar está o setor Agropecuária⁵, com um total de 124.580 empregos gerados entre os anos de 2010 a 2019. Observando os dados, é possível perceber que esse setor, mesmo sendo composto por outros subsetores ligados a indústria pecuária e da carne, apresentou um baixo índice de empregabilidade, respondendo apenas por 3,52%

3 Compreende a criação de bovinos, ovinos, caprinos, bufalinos para corte e leite, e a criação de equinos e suínos.

4 Compreende o abate em matadouros e frigoríficos. A produção de carne verde, congelada e frigorificada de bovinos, ovinos, caprinos, bufalinos e equídeos, em carcaças ou em peças. A preparação de produtos de carne e de conservas de carne e de subprodutos quando integrada ao abate. A obtenção e tratamento de subprodutos do abate como: couros e peles sem curtir, lãs de matadouro, dentes, ossos, produção de óleos e gorduras comestíveis de origem animal, produção de couros e peles.

5 Para efeitos de análise, também foram incluídos o total de empregos gerados pelo setor pecuária e pelo setor de abate e fabricação de produtos de carne.

do total de empregos gerados no estado. Em sétimo lugar está o setor de Serviços de Utilidade Pública, responsável por 35.718 empregos. Ocupando o oitavo lugar, está o setor Extrativo Mineral, com um total de 13.506 empregos gerados entre os anos de 2010 a 2019.

Embora o objetivo desta análise esteja pautado no quantitativo de empregos (diretos) vinculados aos setores da indústria pecuária e da carne em Rondônia, que apresentou nos últimos anos baixa representação, também é importante citar a proporção existente de empregos indiretos que estão vinculados a outras atividades que são necessárias para a pecuária se desenvolver, como a construção civil, o comércio de produtos agropecuários e implementos agrícolas, as indústrias lácteas etc.

No entanto, como a RAIS é estruturada por segmentos econômicos diferentes, não foi possível desagregar subcategorias para um detalhamento da composição dos empregos indiretos ligados a esses setores. Mesmo assim, os dados apresentados neste estudo convergem com as afirmativas de Florit e Grava (2016) e Lima (2019), ao afirmarem que se comparados os altos investimentos financeiros e de infraestrutura que são necessários para o desenvolvimento da indústria pecuária e da carne, estes não impactam proporcionalmente da mesma forma na geração direta de empregos para a sociedade.

Na tabela a seguir estão contidos dados de remuneração média paga aos trabalhadores de cada setor econômico em Rondônia entre os anos de 2010 a 2019.

Além da baixa quantidade de empregos diretos gerados pelos setores econômicos da indústria pecuária e da carne, ao fazer uma análise dos salários pagos aos trabalhadores dos setores em questão pôde-se observar uma média salarial relativamente baixa entre os anos de 2010 a 2019.

O setor de Serviços está em primeiro lugar com remuneração média de R\$ 4.848,70. Em segundo lugar está o setor da Administração Pública que teve uma remuneração média de R\$ 3.893,10. Na terceira posição ficou o setor de Comércio com uma remuneração média de R\$ 3.136,30. O setor Agropecuária⁶ ficou na quarta posição com uma remuneração média de R\$ 1.647,30. Ao fazer uma comparação com os

6 Para efeitos de análise, também foram incluídas as remunerações pagas aos trabalhadores do setor pecuária e do setor de abate e fabricação de produtos de carne.

Tabela 7: Faixa de remuneração média por setor econômico em Rondônia – 2010-2019

Ano	FAIXA DE REMUNERAÇÃO MÉDIA POR SETOR EM RONDÔNIA (2010-2019)									
	Extrativa Mineral	Indústria de Transformação	Serviços de Utilidade Pública	Construção Civil	Comércio	Serviços	Administração Pública	Agropecuária, Extração Vegetal, Caça e Pesca		
2010	19,00	1.259,00	17,00	791,00	3.250,00	4.246,00	5.075,00	1.811,00		
2011	19,00	1.331,00	28,00	904,00	3.141,00	4.369,00	5.175,00	1.720,00		
2012	23,00	1.440,00	15,00	1.145,00	3.399,00	4.713,00	6.152,00	1.849,00		
2013	21,00	1.200,00	14,00	1.052,00	3.368,00	5.062,00	2.661,00	1.714,00		
2014	11,00	1.182,00	41,00	1.227,00	3.120,00	4.855,00	2.724,00	1.629,00		
2015	13,00	1.362,00	51,00	762,00	2.874,00	4.483,00	2.568,00	1.637,00		
2016	12,00	1.243,00	90,00	431,00	3.037,00	4.986,00	3.075,00	1.598,00		
2017	23,00	1.245,00	71,00	278,00	2.952,00	5.077,00	4.147,00	1.593,00		
2018	26,00	1.155,00	74,00	259,00	3.092,00	5.336,00	3.418,00	1.420,00		
2019	24,00	1.206,00	95,00	251,00	3.130,00	5.360,00	3.936,00	1.502,00		
Total	191,00	12.623,00	496,00	7.100,00	31.363,00	48.487,00	38.931,00	16.473,00		
Média	19,10	1.262,30	49,60	710,00	3.136,30	4.848,70	3.893,10	1.647,30		

Fonte: SIDRA IBGE, 2021.

três primeiros segmentos econômicos que mais remuneraram entre os anos de 2010 a 2019, o setor Agropecuária apresentou números relativamente baixos em relação à média salarial. Em comparação com o primeiro segmento, a remuneração foi quase 3 vezes menor. Em relação ao segundo, a diferença salarial foi quase 2,4 vezes menor, e, em relação ao terceiro segmento, a diferença salarial do setor agropecuária foi de 1,9 vezes menor.

Pelos resultados, pôde-se avaliar que o setor Agropecuária, mesmo sendo importante economicamente para o estado de Rondônia do ponto de vista da balança comercial, apresentou em sua remuneração média valores muito abaixo dos três primeiros setores. Destaca-se também que além do valor médio da remuneração calculada entre os 10 anos, pode ser observado os valores pagos neste segmento ano a ano. E da mesma forma identificou-se valores proporcionalmente inferiores do setor Agropecuária se comparados com os outros setores econômicos.

A exacerbada concentração de renda é a maior característica dos segmentos ligados a indústria pecuária e da carne, em que os maiores beneficiados economicamente são preferencialmente os proprietários do latifúndio e os proprietários dos setores frigoríficos (LIMA, 2019). Para Florit e Grava (2016), em regiões cujo modelo de desenvolvimento econômico se apoia na indústria da carne, a baixa geração de emprego se associa aos reduzidos valores salariais, contribuindo com a alta concentração econômica entre os empreendimentos do latifúndio.

Considerações finais

O enfoque abordado pela literatura em relação ao neoextrativismo faz menção ao contexto da indústria da mineração e agrícola. A partir de Lima (2019) e Lima e Florit (2021), este estudo contribuiu no sentido de ampliar a concepção do neoextrativismo também para a atividade pecuária e a indústria da carne na região Norte do Brasil, principalmente a partir dos ciclos do agronegócio e das políticas de subsídios fiscais e concessão de terras que foram concedidas para incentivar a migração populacional para a Amazônia brasileira.

Assim como no Brasil, o agronegócio na região Norte é financiado por grandes empresas do capital globalizado, e as relações entre o campo e a cidade se tornaram subordinadas aos interesses do mercado internacional. A indústria da carne apresenta características similares ao modelo econômico neoextrativista, pois concentra altos investimentos em infraestrutura (física e tecnológica), abarca as principais políticas institucionais para seu fomento e desenvolvimento, e a riqueza econômica gerada pela atividade pecuária fica concentrada entre os proprietários de terras e os setores agroindustriais como a JBS-Friboi e Marfrig Global Foods.

As externalidades ambientais negativas são outra característica das atividades que integram o modelo econômico neoextrativista. Na região Norte, o avanço da fronteira agrícola e pecuária também contribuiu com a degradação ambiental, principalmente com o desmatamento para a formação de pastagens.

O rebanho bovino no Brasil cresceu em torno de 30% em 19 anos (2000 a 2019). Na região Norte o crescimento correspondeu a mais de 100% no mesmo período. A pecuária rondoniense teve uma expansão que excedeu 150% entre os anos de 2000 a 2019. Sua produção em 2019 correspondeu a 30% do total da região Norte, e 7% do total da produção da pecuária nacional.

Em termos socioeconômicos de emprego e renda, os setores que compreendem as atividades de criação e abate de bovinos responderam juntos por apenas 3,52% da média total de empregos diretos gerados em Rondônia. Ademais, a média salarial oferecida aos trabalhadores desses dois setores correspondeu a R\$ 1.647,30 (abaixo da média brasileira do setor, de R\$ 1.709,37). Por fim, o estado apresentou o maior crescimento do rebanho bovino e bubalino, e o maior índice de abates *per capita* (1,23) na região Norte.

Dessa forma, fica evidente que a maioria da renda gerada pela indústria pecuária e da carne está concentrada principalmente entre os proprietários dos estabelecimentos rurais e o capital industrial, que se consolida de forma hegemônica a partir da concepção do agronegócio. Os resultados de Rondônia são um reflexo dos efeitos do modelo econômico do neoextrativismo (LIMA; FLORIT, 2021) e não representam um exemplo isolado em relação aos demais estados da região Norte do Brasil.

No caso de Rondônia, um dos principais estados ligados a indústria da carne na região Norte, a rotina de exploração da indústria pecuária nos últimos dez anos é o argumento utilizado pelos atores econômicos envolvidos para legitimar uma suposta “vocação” regional do estado para o agronegócio (LIMA; FLORIT, 2021). Essas rela es de poder político e econômico manifestaram interesses pela apropria o do direito de explora o dos recursos naturais por companhias multinacionais e pelo latifúndio, o que historicamente produziu conflitos socioambientais graves no estado (LIMA, 2019).

Por fim, o estudo do neoextrativismo fundamentou a importância da reflexão normativa em torno dos padrões de desenvolvimento na região Norte do Brasil, que são muitas vezes decorrentes de fatores econômicos condicionados pelas rela es de poder, e desta forma se consolidam como padrão predominante de desenvolvimento ao ponto de produzir grandes externalidades ambientais negativas e alta concentra o de renda.

Complementa-se o fato que os setores que integram a indústria da carne nos demais estados da região Norte do Brasil são predominantemente apoiados por políticas públicas e privadas e não são os setores que mais empregam, nem os que melhor remuneram adequadamente, além de refletirem um cenário de desigualdade na distribui o de renda com uma m dia crescente de 0,65 no  ndice de Gini entre os anos de 2010 a 2018.

Referências

ACOSTA, A. Extrativismo e Neoextrativismo: duas faces da mesma maldi o. *In: Descolonizar o imaginário: debates sobre p s-extrativismo e alternativas ao desenvolvimento*. São Paulo: Funda o Rosa Luxemburgo, 2016.

ANDRADE, A. S. de. **Informa o para políticas públicas de desenvolvimento em Rondônia**. Tese (Doutorado em Cultura e Informa o) – Escola de Comunica es e Artes, Universidade de São Paulo, SP, 2020. Doi:10.11606/T.27.2020.tde-08032021-155810. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/27/27151/tde-08032021-155810/pt-br.php>. Acesso em: 30 ago. 2021.

ALTVATER, E. **Der Preis des Wohstandes oder Umweltplunderung und neue Welt (un) ordnung**. Munster: Westfalisches Dampfboot, 1992.

ARAGÃO, J. L. de; PFEIFER, L. F. M.; BORRERO M. A. V. Ocupação tardia e o desenvolvimento da agropecuária no Estado de Rondônia Uma história da bovinocultura no desenvolvimento regional. **Revista Semina**, Passo Fundo, RS, v. 13, n. 1, p. 154-171, 2014. Disponível em: <https://www.alice.cnptia.embrapa.br/handle/doc/1012020>. Acesso em: 4 dez. 2020.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1994.

BARTON, J. R. Eco-dependency in Latin America. **Singapore Journal of Tropical Geography**, Singapore, v. 27, n. 2, p. 134-149, 2006.

CONNOR, P. Atividades econômicas da Região Norte. **Revista eletrônica Pau Brasil**, 2009. Disponível em: <http://paubrasilrevista.blogspot.com.br/2009/11/atividades-economicas-da-regiaonorte.html>.

COSTA SILVA, R. G. **A regionalização do agronegócio da soja em Rondônia**. GEOUSP: Espaço e Tempo (on-line), v. 18, n. 2, p. 298-312, 2014. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/geousp/article/view/84534/87447>. Acesso em: 5 mai. 2020.

COSTA SILVA, R. G.; CONCEIÇÃO, F. S. da. Agronegócio e campesinato na Amazônia brasileira: transformações geográficas em duas regiões nos estados de Rondônia e Pará. **GEOgraphia**, v. 19, n. 41, p. 67-85, 2017. Disponível em: <http://www.geographia.uff.br/index.php/geographia/article/view/1008/743>. Acesso em: 22 jul. 2020.

CASTRO, C. N. de. **A Agropecuária na Região Norte: oportunidades e limitações ao desenvolvimento**. Texto para Discussão (TD) 1836, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2013. Rio de Janeiro, maio de 2013. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/1215>. Acesso em: 2 dez. 2020.

CHIZZOTTI, A. A pesquisa qualitativa em ciências humanas e sociais: evolução e desafios. **Revista portuguesa de educação**, v. 16, n. 2, 2010. Disponível em: http://www.grupodec.net.br/wp-content/uploads/2015/10/Pesquisa_Qualitativa_em_Ciencias_Sociais_e_Humanas_-_Evolucoes_e_Desafios_1_.pdf. Acesso em: 20 mar. 2020.

CZIMIKOSKI, Fernando; *et al.* **O PIB reflete o crescimento e o desenvolvimento socioeconômico?** 2015. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/134839>. Acesso em: 20 mar. 2021.

FERNANDES, B. M. (Org.). **Campesinato e agronegócio na América Latina: a questão agrária atual**. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

FLORIT, L. F.; GRAVA, D. S. Ética ambiental e desenvolvimento territorial sustentável: uma análise com base na categoria de especismo. **Ambiente & Sociedade**, v. 19, n. 4, 2016. Disponível em: <http://www.redalyc.org/html/317/31749464004/>. Acesso em: 10 jun. 2020.

FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil**. 32. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2005.

GHIGLIONE, R; MATALON, B. **O inquérito: teoria e prática**. Oeiras: Celta Editora, 2001.

GOULET, D. **Development indicators**: a research problem, a policy problem. The Journal of Socio-Economics, 21 (3), p. 245-260, 1992.

GRAVA, D. S. Vocações regionais, território e justiça socioecológica. In: FLORIT, L. F.; SAMPAIO, C. A.; PHILIPPI JUNIOR, A. (Ed.). **Ética socioambiental**. Barueri: Manole, 2019, p. 231-260.

GUDYNAS, E. Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo: contexto y demandas bajo el progressismo sudamericano actual. Mesa redonda. In: SCHULDT, Jurgen; *et al.* **Extractivismo, política y sociedad**. Quito: Centro Andino de Acción Popular e Centro Latino Americano de Ecología Social, 2009.

GUDYNAS, E. Estado compensador y nuevos extractivismos. Las ambivalencias del progresismo sudamericano. In: **Nueva Sociedad**, v. 237, p. 128-146, 2012a. Disponível em: <https://nuso.org/articulo/estado-compensador-y-nuevos-extractivismos-las-ambivalencias-del-progresismo-sudamericano/>. Acesso em: 10 out. 2020.

GUDYNAS, E. O novo extrativismo progressista na América do Sul: teses sobre um velho problema sob novas expressões. In: LÉNA, P.; PINHEIRO DO NASCIMENTO, E. **Enfrentando os limites do crescimento. Sustentabilidade, decrescimento e prosperidade**. Rio de Janeiro: Garamond; IRD, 2012b, p. 303-318.

GUERRA, I. C. **Pesquisa qualitativa e análise de conteúdo**: sentidos e formas de uso. Lucerna, 2010.

GUTBERLET, J. Zoneamento da Amazônia: uma visão crítica. **Estudos Avançados**, v. 46, n. 16, 2000.

GUTBERLET, J. **Zoneamento da Amazônia**: uma visão crítica. Estud. av. vol. 16, n. 46. São Paulo, set.-dec. 2002. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0103-40142002000300013>. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142002000300013&script=sci_arttext&tlng=pt. Acesso em: 1 dez. 2020.

HEIN, W. Fachubersicht: Zur Theorie der Unterentwicklung und ihrer Überwindung. **Peripherie**, 2 (5-6), p. 64-91, 1981.

HEINRICH BOLL FOUNDATION. **Atlas da carne**: fatos e números sobre os animais que comemos. Rio de Janeiro: Heinrich Böll Foundation, 2016, p. 68, il.; 29,7 cm. Disponível em: http://actbr.org.br/uploads/arquivo/1123_atlasdacarne.pdf. Acesso em: 22 nov. 2020.

HOFFMANN, Rodolfo. Desigualdade e pobreza no Brasil no período 1979/97 e a influência da inflação e do salário-mínimo. **Economia e Sociedade**, v. 7, n. 2, p. 199-221, 1998.

HOMMA, A. K. O. **A Imigração Japonesa na Amazônia**: sua contribuição ao desenvolvimento agrícola. 2. ed. Brasília: Embrapa). 2016, p. 255.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <http://censo2010.ibge.gov.br/>.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Sistema IBGE de recuperação automática**: efetivo dos rebanhos, por tipo de rebanho 2017-2019. IBGE, Rio de Janeiro, 2021a. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/1092#resultado>. Acesso em: 20 mar. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Sistema IBGE de recuperação automática:** animais abatidos (cabeças), 2019. IBGE, Rio de Janeiro, 2021b. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/1092#resultado>. Acesso em: 20 mar. 2021.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONOMICA APLICADA (IPEA). **Atividade Econômica:** desempenho do PIB, 2019. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/index.php/2019/05/atividade-economica-desempenho-do-pib-8/>. Acesso em: 10 set. 2020

KAMPEL, S.; CÂMARA, G.; MONTEIRO, A. M. V. **Análise espacial do processo de urbanização da Amazônia.** São José dos Campos: Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais, 2001. Disponível em: http://www.dpi.inpe.br/geopro/modelagem/relatorio_urbanizacao_amazonia.pdf. Acesso em: 25 mai. 2020.

LANG, M. Alternativas ao Desenvolvimento. *In: Descolonizar o imaginário: debates sobre pós-extrativismo e alternativas ao desenvolvimento.* São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo, 2016.

LEMOS, A. L. F.; SILVA, J. de A. Desmatamento na Amazônia Legal: evolução, causas, monitoramento e possibilidades de mitigação através do Fundo Amazônia. **Floresta e Ambiente**, v. 1, n. 18, p. 98-108, 2011.

LIMA, C. C. **Agroextrativismo e Neoextrativismo na Amazônia:** um estudo sobre comunidades extrativistas no contexto do padrão de desenvolvimento em Rondônia – Tese de doutorado. FURB, Blumenau, 2019, 227 f.: il. Disponível em: https://bu.furb.br//docs/TE/2019/366584_1_1.pdf. Acesso em: 30 mar. 2020.

LIMA, C. C.; FLORIT, L. F. A indústria da carne em Rondônia como paradigma neoextrativista de desenvolvimento. **Novos Cadernos NAEA**, v. 24, n. 3, 2021. Disponível em: <https://periodicos.ufpa.br/index.php/ncn/article/view/8847>. Acesso em 15 fev. 2022.

LOBÃO, M. S. P.; LIMA, C. C. de; STADUTO, J. A. R. Análise Ambiental Na Amazônia Brasileira: o caso da Região Norte do Brasil na década de 2000. **Revista de Administração e Negócios da Amazônia**, v. 10, n. 1, jan.-abr. 2018. DOI: <https://doi.org/10.18361/2176-8366/rara.v10n1p59-82>. Disponível em: <https://periodicos.unir.br/index.php/rara/article/view/3033>. Acesso em: 10 out. 2020.

MAGRO, T. R. D.; *et al.* **Produção bovina e desmatamento:** análise da distribuição espacial da atividade pecuária no estado de Rondônia. 2019. IGEPEC, Toledo, v. 23, n. 1, p. 112-126, jan.-jun. 2019. Disponível em: <http://saber.unioeste.br/index.php/gepec/article/view/21128>. Acesso em: 27 nov. 2020.

MATHUR, G. B. **The current impasse in development thinking:** the metaphysics of power. *Alternatives*, 14 (4), p. 463-479, 1989.

MELLO, N. A. **Políticas territoriais na Amazônia.** São Paulo: Annablume, 2006.

MILANEZ, B.; SANTOS, R.S. P. dos. Neoextrativismo no Brasil? Uma análise da proposta do novo marco legal da mineração. **Revista Pós Ciências Sociais**, v. 10, n. 19, 2013. Disponível em: <http://www.periodicoeletronicos.ufma.br/index.php/rpcsoc/article/view/1940>. Acesso em: 2 mai. 2020.

MERICO, L. F. K. **Introdução à economia ecológica**. Coleção Sociedade e Ambiente 1. Blumenau: Edifurb, 2002.

OLIVEIRA, S. J. M.; *et al.* **Pecuária e desmatamento**: mudanças no uso do solo em Rondônia. 2008. Rio Branco, Acre, 20 a 23 de julho de 2008 Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural. DOI: 10.22004/ag.econ.110030. Disponível em: <https://ageconsearch.umn.edu/record/110030/>. Acesso em: 15 abr. 2020.

PAULA, E. A.; SILVA, S. S. Movimentos sociais na Amazônia brasileira: vinte anos sem Chico Mendes. **Revista Nera**, Presidente Prudente, n. 13, p. 102-117, 2008. Disponível em: <http://revista.fct.unesp.br/index.php/nera/article/view/1391/1373>. Acesso em: 10 out. 2018.

PEDROSA, L. S.; MOURA, F. R. de. Eficiência na arrecadação de ICMS dos estados brasileiros com base no PIB estadual: uma análise do gap tributário e da hipótese do ICMS em relação ao PIB como fato estilizado (2002-2017). **Revista Debate Econômico**, v. 7, n. 1, jan.-jun. 2019. Disponível em: <http://publicacoes.unifal-mg.edu.br/revistas/index.php/revistadebateeconomico/article/view/1398>. Acesso em: 30 ago. 2021

PEET, R. **Global capitalism**: theories of societal development. London, UK: Routledge, 1991.

PRIETO, G. F.T. A aliança entre terra e capital na ditadura brasileira. **Mercator-Revista de Geografia da UFC**, v. 16, n. 1, 2017. DOI: <https://doi.org/10.4215/rm2017.e16003>. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1984-22012017000100203&script=sci_arttext. Acesso em: 10 nov. 2020.

ROCHA, A. P.; BORRERO, M. A. V.; SAITH, W. **Análise das Exportações de Carne Bovina dos Estados de Rondônia e Paraná**: o impacto da operação Carne Fraca. 2020. *Revista Ciências da Sociedade (RCS)*, v. 4, n. 7, p. 48-68, jan.-jun. 2020. Disponível em: <http://ufopa.edu.br/portaldeperiodicos/index.php/revistacienciasdassociedade/article/view/1399>. Acesso em: 18 nov. 2020.

SILVA, M. de J. **Os impactos das relações com blocos econômicos no desenvolvimento da economia do estado de Rondônia**. Artigo Científico (Bacharelado) – Centro Universitário São Lucas, 2017. Disponível em: <http://repositorio.saolucas.edu.br:8080/xmlui/handle/123456789/3645>. Acesso em: 30 ago. 2021.

SCHLESINGER, S. **Onde pastar? o gado bovino no Brasil**. Rio de Janeiro: Fase, 2010. Disponível em: <http://fase.org.br/pt/acervo/biblioteca/onde-pastar-o-gado-bovino-no-brasil/>. Acesso em: 3 jul. 2020.

SCHMITT, M.; RIBEIRO, A. M.; KNEBELL, P. R. **Impacto do ICMS Ecológico como instrumento de desenvolvimento municipal**: uma análise no estado do Paraná. 3º Congresso UnB de Contabilidade e Governança-3rd UnB Conference on Accounting and Governance, Brasília, 2017. Disponível em: <https://conferencias.unb.br/index.php/ccgunb/ccgunb3/paper/view/6136/1611>. Acesso em: 27 jul. 2021.

SCOTTO, G. Estados nacionais, conflitos ambientais e mineração na América Latina. **Letras Verdes**, Madrid, n. 14, p. 95-116, 2013. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5444026>. Acesso em: 10 mar. 2018.

SVAMPA, M. Extrativismo neodesenvolvimentista e movimentos sociais: um giro ecoterritorial rumo a novas alternativas? *In: Descolonizar o imaginário: debates sobre pós-extrativismo e alternativas ao desenvolvimento*. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo, 2016.

TEIXEIRA, M. A. D.; FONSECA, D. R. **História regional: Rondônia**. Porto Velho: Rondoniana, 2001.

THEIS, I. M. Org. **Desenvolvimento e território: questões teóricas, evidências empíricas**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2008.

THEOFANIDES, S. **The metamorphosis of development economics**. *Word Development*, 16 (12), p. 1455-1463, 1988.

VIANA, G. **Impactos ambientais da política de globalização da Amazônia**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.

ZEN, S; BARIONI, L.G; BONATO, D. B. B; ALMEIDA, M. H. S; RITTLL, T. F. **Pecuária de corte brasileira: impactos ambientais e emissões de gases efeito estufa (GEE)**. Sumário Executivo. Piracicaba-SP: Esalq/Cepea, 2008. Disponível em: <https://www.cepea.esalq.usp.br/br/documentos/texto/pecuaria-de-corte-brasileira-impactos-ambientais-e-emissoes-de-gases-efeito-estufa-gee.aspx>. Acesso em: 10 set. 2020.

CAPÍTULO 10

ANÁLISE DA GOVERNANÇA DA ÁGUA EM MANAUS

Cristiane Mansur de Moraes Souza

*Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional/
Universidade Regional de Blumenau
mansur@furb.br*

Roberta Maria de Moura Sousa

*Universidade Regional de Blumenau
mmsousa@furb.br*

Bruno Jandir Mello

*Universidade Regional de Blumenau
bjmello@furb.br*

Introdução

A gestão e o uso da água no planeta tem sido um tema presente em muitas discussões quando o assunto é o meio ambiente e a sustentabilidade. A maneira como os recursos hídricos são aproveitados, quem os utiliza e a que fim se destinam são aspectos que merecem especial atenção. Isso tem sido discutido nas últimas quatro décadas. A partir da Conferência de Estocolmo (1972) a água passa a ser tratada de forma diferenciada e considerada bem finito, dotado de valor econômico. Assim, a forma de apropriação e consumo da água é desigual nos territórios dos diferentes grupos sociais e resulta em conflitos pelos usos. Nesse contexto, torna-se imprescindível haver um gerenciamento desse recurso para cuidar de sua apropriação pelos diferentes atores sociais.

A gestão desses conflitos, porém, incide apenas na disciplina do consumo de água para evitar o desperdício, abordando somente uma das faces do problema. Deixa de lado o fato de que a deterioração da água está associada a um conjunto de ações humanas não diretamente relacionadas aos usos da água, mas decorrentes do modo capitalista

de produção de mercadorias. Por outro lado, a gestão dos usos da água, de responsabilidade do poder público, pode perpetuar a distribuição social desigual, de acordo com o vínculo existente entre agentes responsáveis pela gestão e grupos privados interessados na sua apropriação.

Os conflitos na gestão dos recursos hídricos no Brasil identificam-se não só por uma questão de escassez de água, mas especialmente pela apropriação em padrões de qualidade. Contudo, o propósito deste artigo é desenvolver um breve referencial teórico-conceitual ajustado às particularidades brasileiras, por meio de confrontação de tal referencial com práticas locais, abordando como área de estudo o Município de Manaus (AM). Enfatiza-se a experiência de desenvolvimento regional pautada em princípios da sustentabilidade e governança, por meio da explicação das inter-relações entre a gestão de políticas públicas brasileiras e os interesses coletivos locais.

Governança das águas e desenvolvimento

Abordar a gestão/governança da água é um tema complexo por incluir a política; o plano de uso, o controle e proteção das águas; o gerenciamento e o monitoramento do seu uso. Dessa forma, pode-se definir política pública de águas como um conjunto que abrange as aspirações sociais e governamentais no que concerne à regulamentação ou modificação nos usos, controle e proteção e estabelece as diretrizes gerais para o tratamento das mesmas (LANNA, 1999). Para que uma política pública tenha êxito, além da capacidade financeira, instrumental e operacional do Estado, é necessário construir espaços nos quais tal política seja negociada de modo efetivo e mobilizar os grupos para que apoiem a mesma (CAMPOS, 2008). Além disso, Lanna (1999) explica que no âmbito de uma política das águas, deve ser adotado também um gerenciamento de recursos hídricos, ou seja, um conjunto de ações “destinadas a regular o uso, o controle e a proteção das águas, e a avaliar a conformidade da situação corrente com os princípios doutrinários estabelecidos pela Política das Águas”.

Tabela 1: Dados referentes aos serviços de água e coleta de esgotos no Brasil

Regiões	Serviço	Período (%)									
		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2020
Norte	Água	58,5	57,5	54,6	55,2	52,4	54,5	56,9	55,4	57,5	58,9
	Esgoto	6,2	8,1	9,6	9,2	6,5	7,9	8,7	10,5	10,2	13,1
Nordeste	Água	69,7	68,1	71,2	72,4	72,1	72,9	73,4	73,6	73,3	74,9
	Esgoto	19,7	19,6	21,3	22,2	22,1	23,8	24,7	26,8	26,9	30,3
Sudeste	Água	90,6	91,3	91,5	91,8	91,7	91,7	91,2	91,2	91,3	91,3
	Esgoto	68,2	71,8	73,8	75,4	77,3	78,3	77,2	78,6	78,6	80,4
Sul	Água	85,9	84,9	88,2	87,2	87,4	88,2	89,4	89,4	89,7	90,1
	Esgoto	34,4	34,3	36,2	36,6	38	38,1	41	42,5	43,9	47,4
Centro-Oeste	Água	89	86,2	87,3	88	88,2	88,9	89,6	89,7	90,1	90,8
	Esgoto	46,5	46	47,5	42,7	42,2	46,9	49,6	51,5	53,9	59,4
Brasil	Água	81,7	81,1	82,4	82,7	82,5	83	83,3	83,3	83,5	84,1
	Esgoto	44,5	46,2	48,1	48,3	48,6	49,8	50,3	51,9	52,4	54,9

Fonte: Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – SNIS (2020).

No Brasil aproximadamente 35 milhões de habitantes ainda estão sem acesso a água encanada e apenas 54,9% da população tem acesso à coleta e tratamento de esgoto, ou seja, quase 100 milhões de brasileiros não têm acesso a este serviço (**Tabela 1**). Em se tratando da coleta e tratamento de esgoto, os dados são mais alarmantes: apenas 52,36% da população tem acesso à coleta e tratamento de esgoto e quase 100 milhões de brasileiros não têm acesso a este serviço (**Figura 1**) (TRATA BRASIL, 2018). Quanto maior a escassez de água, maior a necessidade e a importância do seu gerenciamento, o qual também deve assegurar padrões de qualidade compatíveis com as necessidades dos usuários (CRH, 2000). Existem três modelos básicos de gerenciamento de recursos hídricos: burocrático, econômico-financeiro e sistêmico de integração participativa (YASSUDA, 1989; TONET; LOPES, 1994; LANNA, 1999). O gerenciamento sistêmico participativo tem sido adotado no Brasil e pode ser definido como:

[...] um processo de negociação social, sustentado por conhecimentos científicos e tecnológicos, que visa a compatibilização das demandas e das oportunidades de desenvolvimento da sociedade com

o potencial existente e futuro do meio ambiente (LANNA, 1995 apud NEDER, 2002, p. 34).

A adoção da bacia hidrográfica como unidade referência para a gestão e o planejamento é um dos mecanismos utilizados pelo gerenciamento sistêmico participativo. Prevê a garantia da “[...] participação formal dos usuários da água e dos representantes das classes sociopolítica e empresarial da bacia em questão na análise e aprovação dos planos e programas de utilização e conservação múltipla e integrada dos recursos hídricos” (YASSUDA, 1989, p. 49).

A gestão pública, portanto, é a compreensão global da estruturação da organização e seu efetivo funcionamento. A governança faz parte da gestão e deve se pautar pelo conjunto de princípios e diretrizes normativas. O conceito de governança da água está relacionada aos novos atores sociais e aos agentes governamentais responsáveis pela gestão da água. Segundo Silva, “a governança como conceito, por exemplo, pode ser trabalhada como um recurso cognitivo, com a força de um paradigma, auxiliando a construir leituras complexas da crise e encontrar soluções inovadoras e duradouras. Enquanto que, por outro lado, a gestão vai além de um conceito, uma vez que inclui em seu bojo as atividades de planejamento e de mediação, transcendendo seus limites disciplinares” (SILVA, 2006, p. 10).

A governança pode ser entendida como “capacidade efetiva de pactuação democrática e sustentável que corporifica e, portanto, territorializa os processos de gestão do desenvolvimento” (MANTOVANELI JR; SAMPAIO, 2007, p. 8). A governança, contudo, não se restringe apenas aos aspectos gerenciais e administrativos do Estado. Ela atua nos padrões de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos, ou seja, a governança opera num plano mais amplo, englobando a sociedade como um todo. Sob essa perspectiva, a governança atua nas diversas maneiras pelas quais os indivíduos e as instituições, públicas e privadas, administram seus problemas comuns, e isso inclui a questão da água. É um equívoco pensar que a governança é ação isolada da sociedade civil buscando maiores espaços de participação e influência, ao contrário, o conceito compreende a ação conjunta entre Estado e sociedade na busca

de soluções e resultados para os problemas, realçando a participação dos atores não estatais de forma permanente e contínua, mas não necessariamente institucionalizada e formal (GONÇALVES, 2005).

Para Araújo (2002, p. 6), “a fonte da governança não são os cidadãos ou a cidadania organizada em si mesma, mas sim um prolongamento desta, ou seja, são os próprios agentes públicos ou servidores do Estado que possibilitam a formulação/implementação correta das políticas públicas e representam a face deste diante da sociedade civil e do mercado, no setor de prestação de serviços diretos ao público”. A complexidade da relação governança e sustentabilidade envolve discussões não apenas políticas e administrativas, mas também de ordem social, ambiental e econômica, sob o viés do desenvolvimento. No sentido econômico, regional ou local, o desenvolvimento é mais complexo do que a satisfação das necessidades da população e do mercado. Na maioria das vezes, os termos ‘desenvolvimento’ e ‘progresso’ se confundem no âmbito econômico. Historicamente, o progresso é tido como uma consequência temporal da evolução de uma sociedade e o conceito de desenvolvimento atrelado à ideia de crescimento econômico (MATTEDI; THEIS, 2002).

Em virtude disso, nas sociedades no decorrer da história, o conceito de desenvolvimento baseou-se nos moldes do capitalismo, calcado nos ganhos monetários e quantitativos do capital. Com isso, houve uma superavaliação e uma prioridade da eficiência produtiva em detrimento de déficits sociais e ambientais. Logo, o pensamento a respeito do termo desenvolvimento esteve intrinsecamente ligado às ideias de crescimento econômico, com a promessa da modernidade, sintetizada pelo conceito de progresso como bem enfatiza Costa (2008, p. 91): i) controle sobre a natureza; ii) abundância material; iii) governabilidade; iv) organização racional da sociedade; além da paz e justiça. Contudo, a modernidade ganhou força e incidiu sobre os Estados, concretizando a chamada Revolução Industrial. No entanto, isto se deu de forma desigual, em que os países desenvolvidos diferiram das demais partes do mundo, representando uma falácia para o restante do globo. Dessa forma, o conceito de desenvolvimento não se apresenta uma tarefa simples, uma vez que envolve a subjetividade, não só por parte da literatura acadêmica, mas também pelo seu uso constante no senso comum.

Não obstante a subjetividade do termo, um ponto de interseção nas diferentes abordagens é a noção universalmente desejada de progresso, melhoria e crescimento econômico. Dessa forma, os países de modo geral não se desenvolveram de maneira igualitária, ficando perceptível suas pobreza e riquezas diferenciadas a partir de suas necessidades não supridas. Sendo assim, houve necessidade de pensar “uma outra alternativa de sociedade baseada em outros novos fatores de satisfação construídos” (AZKARRAGA; *et al.*, 2011, p. 67). A partir dessa nova estratégia de desenvolvimento pensada para as sociedades, surgiu o conceito de Desenvolvimento Regional trazido pela globalização, com abertura de fronteiras dos Estados nacionais mais fluídas, reconfigurando as ações e os valores nos territórios segundo uma ótica de transformação da paisagem e das relações de trabalho.

Souza e Theis (2009, p. 12) entendem que o desenvolvimento regional é mais do que um processo localizado de crescimento econômico e mudança social, que tem por objetivo a melhoria da qualidade de vida material e espiritual de uma comunidade. Pois se adere a uma compreensão de desenvolvimento na escala regional como um processo socialmente equitativo e ecologicamente prudente, apoiado na democratização em todas as escalas, na completa soberania dos sujeitos na escolha de seu futuro. Para Boisier (1996, p. 35) o desenvolvimento de uma região está condicionado a uma série de atributos simultâneos, tais como: a autonomia regional; a capacidade regional; movimento de inclusão social; processo de conscientização e mobilização social em torno da proteção ambiental e do manejo racional dos recursos naturais da região; e, por fim, a uma percepção coletiva de se pertencer à região, ou seja, a identificação da população com sua região.

Não obstante, quando se fala de desenvolvimento, não se pode esquecer do Desenvolvimento Regional (DR), uma vez que este passou a incorporar as dimensões e conceitos de sustentabilidade, justamente por causa das transformações socioeconômicas ocorridas nos territórios. Considerando-se que o coletivo tem a capacidade de perceber o espaço como parte de sua identidade, isso fortalece e possibilita uma solidificação dos meios de produção regional e o entendimento do papel social na preservação dos recursos naturais e qualidade de vida.

No entanto, para se alcançar o desenvolvimento sustentável de uma região, deve-se compreender que esse processo está diretamente relacionado com a realidade social, econômica e ambiental, posto que procura abranger o “processo de melhoria das condições de vida em geral” (THEIS, 2008). A expansão urbana nas cidades e o aumento demográfico tende a ampliar a preocupação não só com o desenvolvimento sustentável, como também com a vulnerabilidade social e ambiental no sentido da ocupação dos espaços inadequados e sem infraestrutura de saneamento.

De acordo com Frantz (2010), o desenvolvimento é um fenômeno que não se dá no vazio. Ele acontece na dinâmica social da economia, da política, da cultura, da educação etc., e envolve um processo social de desenvolvimento que incorpora também as relações com o meio ambiente e a natureza. A discussão sobre desenvolvimento sustentável é cada vez mais universal, despertando a preocupação com o equilíbrio das condições de vida no planeta Terra. Essas preocupações não são apenas relacionadas ao meio ambiente natural, mas também dizem respeito às condições sociais de vida (FRANTZ, 2010). Por sua vez, o aumento populacional ocorrido nas últimas décadas, combinado com a falta de políticas públicas adequadas, planejamento e infraestrutura urbana parece intensificar os problemas relacionados à água, provocando severos impactos socioambientais que alertam para a vulnerabilidade a qual a sociedade está exposta.

A vulnerabilidade pode também derivar de desassistência social, causada, sobretudo, pela ausência de serviços considerados básicos, principalmente os relacionados à água. Jacobi (1995) defende que há uma relação direta entre exposição a riscos ambientais e precariedade de acesso aos serviços públicos. Nesse contexto, a vulnerabilidade em relação aos recursos hídricos expõe a sociedade, não só à escassez de água potável e falta de saneamento adequados, mas também a doenças de veiculação hídrica. Em suma, “a vulnerabilidade socioambiental é uma categoria analítica que pode expressar os fenômenos de interação e cumulatividade entre situações de risco e degradação ambiental (vulnerabilidade ambiental) e situações de pobreza e privação social (vulnerabilidade social)” (ALVES, 2006, p. 47).

Nascimento (2012) esclarece que é necessário considerar o termo desenvolvimento na perspectiva do cerceamento ambiental e da dimensão social, e que o desenvolvimento sustentável é uma resposta possível à crise ambiental, econômica e social que ronda a humanidade nos dias atuais. Isso faz todo o sentido, uma vez que a questão ambiental relacionada à água envolve também a questão populacional. No entanto, é possível encontrar na inovação soluções em nível organizacional para que a gestão dos recursos hídricos seja feita de maneira mais equitativa e eficiente. Nesse sentido, a governança pode contribuir significativamente para a concepção e implementação de tais políticas, envolvendo uma responsabilidade partilhada entre diferentes níveis de governo, sociedade civil, empresas e o mais alargado leque de partes interessadas que tenham um papel importante a desempenhar ao lado dos decisores políticos para que se colham os benefícios econômicos, sociais e ambientais de uma boa governança da água (OCDE, 2015).

Sendo assim, pode-se dizer que são muitos os desafios enfrentados para se conciliar desenvolvimento sustentável e uma gestão hídrica mais equitativa, eficiente e inovadora. A boa governança depende tanto do empenho da sociedade, quanto de políticas públicas que estejam voltadas à qualidade de vida da população. Contudo, essa questão envolve saber o que se entende por qualidade de vida. O conceito é bastante amplo e, normalmente, remete à saúde, mas também é considerada como a percepção do indivíduo de sua posição na vida no contexto da cultura e sistema de valores nos quais vive e em relação aos seus objetivos, expectativas, padrões e preocupações (WHOQOL, 1994). Portanto, quando se fala em qualidade de vida, pode-se dizer que se refere a algo bom, digno e positivo (SANTIN, 2002). De acordo com Pereira; *et al.* (2012, p. 244), “apesar de haver inúmeras definições, não existe uma definição de qualidade de vida que seja amplamente aceita”.

O crescimento populacional não é um fenômeno que se possa interromper de forma fácil e imediata, assim como a manutenção ou o deslocamento das pessoas em direção aos ambientes urbanos em busca de melhoria na qualidade de vida. Contudo, nem todas as cidades estão preparadas em termos de infraestrutura urbana de saneamento para esse

aumento populacional. A gestão e a governança dos recursos hídricos em serviços de saneamento básico precisam estar comprometidas com a busca de alternativas inovadoras e eficientes. Na visão de Schumpeter (1997), a inovação é um processo de transformação contínua, com vários estágios, desde a ideia até sua implementação, capaz de produzir resultados de curto e de longo prazos, mas que implica em intuição e quebra de paradigmas. Ademais, a crescente consciência dos governos, empresas e cidadãos com relação às questões ambientais e sociais está estimulando novos comportamentos, exigindo maior eficiência e inovação com vistas à sustentabilidade (ALMEIDA, 2007; BARBIERI; *et al.*, 2010). Entender as responsabilidades das organizações e da sociedade no contexto do desenvolvimento sustentável das cidades deve ser a principal prioridade para o futuro próximo (ALMEIDA, 2007).

Correlacionando a gestão das águas com a governança, os pesquisadores Souza; Mantovaneli Junior, Rosa e Aguiar (2020), em seu artigo “Gestão das águas e governança: panorama da produção científica brasileira de 1999 a 2019”, analisaram a temática a partir da compreensão do papel da governança no que tange à gestão dos recursos hídricos no Brasil e o papel da sociedade sob a perspectiva do desenvolvimento regional no sentido de compreender a complexidade que envolve essa questão dentro do desenvolvimento regional. Nessa linha de raciocínio, foi discutida a dimensão territorial e a politicidade da vida humana associada e os problemas sobre a política da água (ou de águas) que atualmente ainda tende a apresentar uma compreensão despolitizada da governança, embora essa seja, essencialmente, um processo político espacial e contextualmente localizado.

Metodologia

Para o desenvolvimento deste artigo, optou-se por uma abordagem qualitativa, isso porque “a investigação qualitativa emprega diferentes concepções filosóficas, estratégias de investigação e métodos de coleta, análise e interpretação de dados” (CRESWELL, 2010. p. 206) e quantitativa por analisar graficamente os resultados obtidos. Para melhor

compreensão da dinâmica que envolve o tema da gestão e governança da água, foram estabelecidas duas fases que se complementam em função dos objetivos: (i) exploratório-descritivo: a qual inclui revisão bibliográfica, pesquisa documental e demais documentos que possam auxiliar na compreensão das categorias de análise que envolvem a governança, governabilidade e gestão da água; e ii) avaliativa: analisou-se e foram comparadas as informações obtidas para a construção de um diagnóstico que permitiu, inicialmente, identificar, caracterizar e mapear as vulnerabilidades, conflitos socioculturais, ambientais, econômicos e injustiças e contradições como base na disputa da gestão das águas no contexto regional.

Resultados

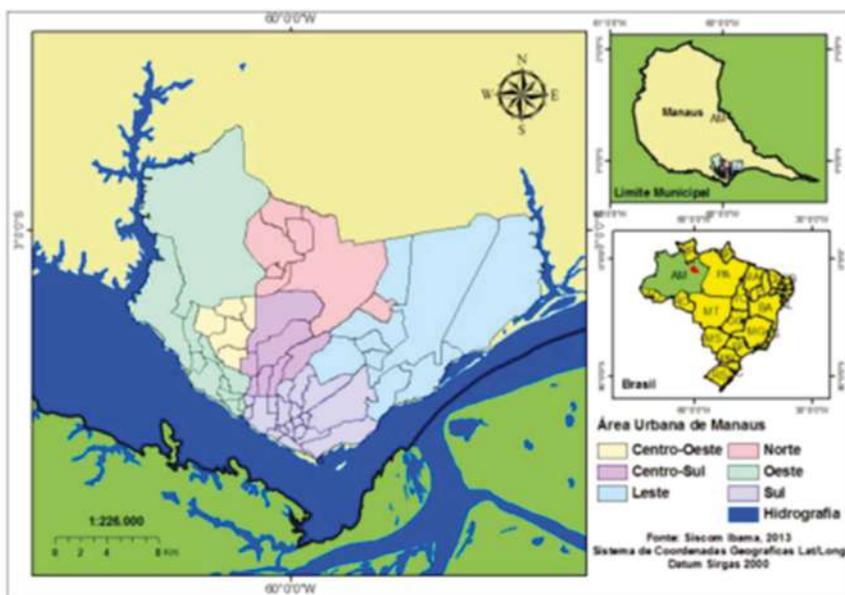
Caracterização da área de estudo

Para este artigo foi feito o recorte geográfico das zonas urbanas em relação ao abastecimento de água e estrutura de rede de esgoto do município de Manaus (**Figura 2**), capital do estado do Amazonas localizada à margem esquerda do Rio Negro, com uma área urbana medindo 377 km². Limita-se com as cidades de Presidente Figueiredo, Careiro, Iranduba, Rio Preto da Eva e Novo Airão, mede 11.401,092 km², com população estimada de 2.255.903 habitantes (IBGE, 2021). Cabe aqui ressaltar que a última divisão territorial ocorrida no município se deu em 14 de janeiro de 2010, com a criação de sete novos bairros por meio da Lei Municipal nº 1.401/2010. Atualmente existem 63 bairros oficiais registrados pela Prefeitura Municipal de Manaus, segundo os dados do IBGE (2010).

O município de Manaus pode ser dividido em seis Zonas administrativas que contemplam os seguintes bairros: i) Centro-Oeste: Alvorada, Da Paz, Dom Pedro, Planalto e Redenção; ii) Centro-Sul: Adrianópolis, Aleixo, Chapada, Flores, Nossa Senhora das Graças, Parque 10 de Novembro e São Geraldo; iii) Leste: Armando Mendes, Colônia Antônio Aleixo, Coroadó, Distrito Industrial II, Gilberto Mestrinho,

Jorge Teixeira, Mauázinho, Puraquequara, São José Operário, Tancredo Neves e Zumbi dos Palmares; iv) Norte: Cidade de Deus, Cidade Nova, Colônia Santo Antônio, Colônia Terra Nova, Lago Azul, Monte das Oliveiras, Nova Cidade, Novo Aleixo, Novo Israel e Santa Etelvina; v) Oeste: Compensa, Glória, Lírio do Vale, Nova Esperança, Ponta Negra, Santo Agostinho, Santo Antônio, São Jorge, São Raimundo, Tarumã, Tarumã-Açu e Vila da Prata; e vi) Betânia, Cachoeirinha, Centro, Colônia Oliveira Machado, Crespo, Distrito Industrial I, Educandos, Japiim, Morro da Liberdade, Nossa Senhora Aparecida, Petrópolis, Praça 14 de Janeiro, Presidente Vargas, Raiz, Santa Luzia, São Francisco, São Lázaro e Vila Buriti.

Figura 2: Município de Manaus/AM distribuído por zonas urbanas



Fonte: Jefferson Aragão (2017).

Segundo dados do Instituto Municipal de Planejamento Urbano (IMPLURB) o Índice de Desenvolvimento Humano do município de Manaus teve um aumento considerado a partir de 2010, como mostra a **Tabela 2:**

Tabela 2: Lista de bairros urbanos e crescimento populacional

Zona administrativa	Área(ha)	População (estimativa 2017)	Densidade Demográfica (hab./ha)	Domicílios particulares
Centro-Oeste	1.799,31	175353	97,46	41.856
Centro-Sul	3.556,97	180.577	50,77	50.287
Leste	15.568,39	496.102	31,87	112.841
Norte	9.876,84	595.854	60,33	141.386
Oeste	12.829,44	299.782	23,37	72.773
Sul	4.707,97	338.674	71,94	84.114
Total	48.338,92	2.086.342	43,16	503.257

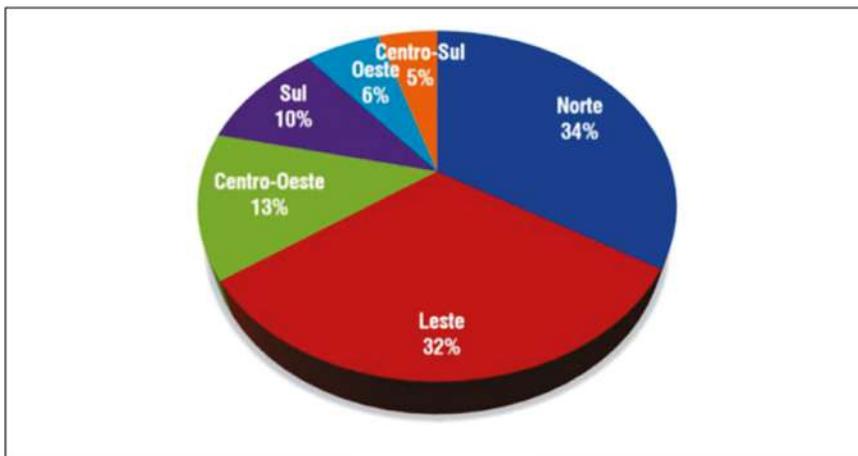
Fonte: IMPLURB, 2021.

O crescimento demográfico populacional do município de Manaus se intensificou após a instalação do Polo Industrial no ano de 1967. Com isso, as zonas Norte e Leste aumentaram significativamente, merecendo destaque a Cidade Nova com 146.730 habitantes, de acordo com dados do IBGE (2019). De acordo com o Relatório anual da Agência Reguladora de Serviços do Amazonas ARSAM (2016), as zonas Sul, Centro-Sul, Oeste e Centro-Oeste são áreas nas quais os serviços estão mais consolidados, em se tratando de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Já nas zonas Norte e Leste os serviços de água passaram a ocorrer com a captação e produção do complexo Ponta das Lajes executado pelo Programa Águas para Manaus (PROAMA), no último trimestre de 2013, sendo ainda as zonas com maiores demandas de reclamações na Diretoria Técnica de Concessão e Regulação da Qualidade (DITEC/ARSAM). Para tal, uma melhor visualização das demandas por zonas de Manaus está figurada a seguir.

As zonas Norte, com 34%, e Leste, com 32%, sobressaem com as maiores demandas de reclamações pela DITEC (**Figura 3**). Isso pode ser consequência da prestação de serviço de abastecimento de água por rede geral associada à melhor qualidade de vida dos moradores em domicílios particulares permanentes. Embora Manaus esteja conectada à rede de abastecimento de água, uma significativa parcela da população utiliza poços individuais e outros poços coletivos instalados nos bairros, por não ser atendida por rede geral de distribuição de água ou pelas

deficiências deste sistema (falta de água). Na zona Leste, por exemplo, segundo relatos de moradores a água abastecida pela rede geral não é de qualidade, sendo utilizada apenas para a limpeza do domicílio (COSTA; *et al.*, 2003). Esta é uma das razões de utilizarem água do poço.

Figura 3: Zonas urbanas com maiores demandas de reclamações pela DITEC em 2016



Fonte: ARSAM – Relatório anual de atividades 2016.

É sabido que Manaus tem enfrentado sérios problemas de infraestrutura e gestão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Isso pode ser consequência da falta de planejamento urbano em decorrência do crescimento populacional desordenado, sobretudo nas zonas Leste e Norte, o qual agrava os problemas de infraestrutura e gestão.

Cenários de apropriação da água em Manaus por zonas residenciais e industriais

Os cenários produzidos no que diz respeito a um processo de planejamento objetiva descrever uma visão de um futuro possível, imaginável ou desejável, a partir de hipóteses ou de eventos. Entretanto, a partir de então, são tomadas as decisões necessárias. Nesse sentido,

este capítulo apresenta dados da conjuntura política, econômica, social e administrativo-gerencial de saneamento básico da cidade de Manaus (AM), conforme os dados do Sistema de Abastecimento e Esgotamento Sanitário (SAE), o Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), a Agência Reguladora dos Serviços Públicos Concedidos do Estado do Amazonas (ARSAM) e o Trata Brasil.

Por meio da análise dos dados apresentados pretende-se fornecer uma visão da evolução da questão do acesso da população aos sistemas de abastecimento e tratamento de esgoto. Analisou-se e compararam-se os dados dos melhores e piores colocados no *ranking* do saneamento brasileiro. Conforme o *Ranking* do Saneamento Instituto Trata Brasil (2020), Manaus se mantém há oito anos no *ranking* das piores cidades em tratamento de esgoto sanitário, ocupando a 96ª posição em coleta de esgoto no país com 12,25% do Índice de Atendimento Total de Esgoto (INO24), à frente apenas de Macapá, 11,63%, Porto Velho, 4,76%, Santarém, 4,19%, e Ananindeua, 2,05%, entre os cem municípios brasileiros estudados.

Figura 4: Esgoto despejado em igarapé



Fonte: Valter Calheiros (2020).

Dados da Confederação Nacional da Indústria (CNI) de 2019 mostram o Amazonas como o terceiro maior déficit de coletas de esgoto. Dos dejetos, 7,3% são coletados. Ainda conforme essa mesma fonte, o investimento por habitante no setor de saneamento no estado do Amazonas corresponde a apenas 20% da média nacional, ou seja, R\$ 38,74, enquanto o país investe R\$ 188,17 (CNI, 2019). A **Figura 4** ilustra o cenário da orla do bairro Educandos, localizado no centro (Zona Sul) de Manaus.

Ainda segundo os dados do Relatório Trata Brasil como base no Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS, 2018), apenas 12,43% da população de Manaus é beneficiada com coleta de esgoto. Esse problema se configura também em todo Brasil e aponta a falta de Políticas Públicas de saneamento básico e, ao mesmo tempo, indica a irresponsabilidade dos governantes nos avanços de indicadores de água e esgotamento sanitário, sobretudo do Poder Executivo municipal. No *ranking* do Saneamento Básico baseado nos cem maiores municípios brasileiros – dentre eles, Manaus –, o problema da falta de esgoto sanitário ainda é latente. É importante destacar que a situação no Brasil é vista como desigual principalmente na Região Norte, com indicadores de atendimento em água próximos ou abaixo de 50%, como é o caso de Porto Velho (35,26%) e Macapá (39,00%).

A capital amazonense pertencente a região Norte do país tem 98% de cobertura de abastecimento de água e 20% de esgotamento sanitário residencial. Conta ainda com quatro estações de tratamento de Água (ETAs), que são responsáveis pela distribuição da água para 98% da área urbana. Sendo duas delas localizadas no Complexo Ponta do Ismael, no Bairro Compensa, e a Ponta das Lajes, no bairro Colônia Antônio Aleixo (EM TEMPO, 2019). Dessa forma, os desafios enfrentados pela gestão da água estiveram cada vez mais em pauta nas discussões, pelo fato de que a água, além de ser um recurso natural limitado, é de extrema importância para a sociedade, por garantir alimentos, saúde, bem-estar e o desenvolvimento industrial.

Considerações finais

Conclui-se que a cidade de Manaus, apesar de ser referência, principalmente quando se trata de visitação turística, por suas belezas naturais e histórico-culturais, enfrenta problemas de gestão, infraestrutura básica e, especificamente, de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário em todas as zonas urbanas. Um dos aspectos apontados que culminou nesse problema foi justamente o crescimento populacional desordenado o qual dificultou e continua dificultando a realização de um serviço que historicamente é visto como deficiente. Para tal, o planejamento urbano ineficiente e crescimento desordenado contribuíram para que os serviços primordiais como o de saneamento básico se tornassem ineficazes.

Em termos econômicos, percebeu-se a falta de investimentos do governo em obras de infraestrutura, assim como também da prestadora de serviços, que é privada, em decorrência do não pagamento por parte dos usuários. No âmbito social a ausência de uma política pública eficiente por parte do governo municipal para garantir que toda população tenha acesso aos SAE – mesmo aqueles que não possuem recursos para pagar, por meio da proteção da população aos serviços com tarifas socialmente justas – ficou visível. Outro fator importante que faltou no caso de Manaus foi uma gestão compartilhada, principalmente em se tratando do compartilhamento de dados oficiais. E, finalmente, concluiu-se que não haverá avanços de indicadores de serviços de saneamento básico na cidade de Manaus enquanto persistir a ausência de políticas públicas e de investimentos para promover a expansão da rede, sobretudo a de esgotamento sanitário.

Referências

ALMEIDA, F. **Os desafios da sustentabilidade**: uma ruptura urgente. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

ALVES, H. P. F. Vulnerabilidade socioambiental na metrópole paulistana: uma análise sociodemográfica das situações de sobreposição espacial de problemas e riscos sociais e ambientais. **Rev. bras. estud. popul.** v. 23, n. 1, São Paulo, jan.-jun.

2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-30982006000100004>. Acesso em: 18 jun 2021.

ARAÚJO, V. de C. **A conceituação de governabilidade e governança, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e do seu aparelho**. ENAP – Escola Nacional de Administração Pública. Brasília, março de 2002.

ARAGÃO, J. DA S. **O acesso ao saneamento urbano: os desafios da universalização no abastecimento de água e esgotamento sanitário um estudo de caso em Manaus, AM**. Dissertação de mestrado (UFAM), 2017.

ARSAM – Agência Reguladora dos Serviços Públicos Delegados e Contratados do Estado do Amazonas. **Relatório anual de atividades**, 2016.

AZKARRAGA, J.; MAX-NEEF, M.; FUDERS, F.; ALTUNA, L. **Evolución sostenible: apuntes para una salida razonable**. Eskoriatza: Instituto de Estudios Cooperativo de la Universidad de Mondragón (Lanki), 2011.

BAIRROS DE MANAUS. **Diário Oficial do Município de Manaus**, 14 de janeiro de 2010. Acesso em: 3 dez. 2021.

BARBIERI, J. C.; *et al.* Inovação e sustentabilidade: novos modelos e proposições. **RAE**, v. 50, n. 2, p. 146-154, 2010.

BOISIER, S. Em busca do esquivo desenvolvimento regional: entre a caixa preta e o projeto político. **Revista Planejamento e Políticas Públicas**, n. 13, p. 111-143, 1996.

CAMPOS, V. N. O. **O Comitê de Bacia Hidrográfica do Alto Tietê e o Consejo de Cuenca del Valle de México: potencialidades e limites da gestão participativa da água**. 1980-2005. Tese (Doutorado em Integração da América Latina) – Universidade de São Paulo – USP, São Paulo, 2008.

CAMPOS, V. N. O.; FRACALANZA, A. P. Governança das águas no Brasil: Conflitos pela apropriação a água e a busca da integração como consenso. **Revista Ambiente & Sociedade**, Campinas, v. XIII, n. 2, p. 365-382, jul.-dez., 2010.

CNI – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. Disponível em: <https://www.portaldaindustria.com.br/cni/>. Acesso em: 12 dez. 2021.

COSTA, H. S. de M. Meio ambiente e desenvolvimento. Um convite à leitura. *In*: HISA, Cássio Eduardo Viana (Org.). **Saberes ambientais**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2008.

COSTA, A. M. R.; *et al.* Uso e qualidade da água subterrânea na cidade de Manaus. *In*: **XIII Congresso Brasileiro de Águas Subterrâneas**, 2004, Cuiabá, MT. Livro de Resumo, 2004., v. 1, p. 250-250.

CRESWELL, J. W. **Projeto de Pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. Tradução: Magda França Lopes. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.

FRANTZ, W. **Sociologia do Desenvolvimento I**. Jjuí: Ed. Unijui, 2010, p. 98. Disponível em: <https://bibliodigital.unijui.edu.br:8443/xmlui/bitstream/handle/123456789/165/Sociologia%20do%20desenvolvimento%20I.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 17 jun. 2021.

GONÇALVES, A. O conceito de governança. *In: XIV Encontro do Conpedi, USP*, 2005. Instituto Municipal de Planejamento Urbano (IMPLURB). Disponível em: <https://implurb.manaus.am.gov.br/nossa-historia>. Acesso em: 15 dez. 2021.

INDICADORES DE MANAUS. **Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Inovação (SEDECTI)**, 2019. Acesso em: 7 jan. 2022.

JACOBI, P. R. Moradores e meio ambiente na cidade de São Paulo. **Cadernos CEDEC**, São Paulo, n. 43, 1995.

LANNA, A. E. L. **Gestão das Águas**. Texto de referência do curso introdução à Gestão dos Recursos Hídricos. Instrumentos de Gestão das Águas: Cobrança pelo uso da água, 1999.

MANSUR, M. S. C de. **Resiliência Socioecológica para Desastres**: um método de Planejamento Estratégico. Projeto de Produtividade em pesquisa (CNPQ), 2020.

MANTOVANELI JR, O.; SAMPAIO, C.A.C. Sustentabilidade política e administrativa: contribuições para a reformulação da agenda para o ecodesenvolvimento. **RGSA – Revista de Gestão Social e Ambiental**, v. 1, n. 2, p. 3-21, mai.-ago. 2007. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/272777806>. Acesso em: 10 jul. 2020.

MATTEDI, M. A.; THEIS, I. M. Cruzando Fronteiras: Conhecimento e interdisciplinaridade na pesquisa em desenvolvimento regional. **Revista do Desenvolvimento Regional – REDES**, v. 7, n. 2, p.77-94, Santa Cruz do Sul, mai.-ago. 2002.

NASCIMENTO, E. P. do. Trajetória da sustentabilidade: do ambiental ao social, do social ao econômico. **Estudos Avançados**, v. 26, n. 74, 2012. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142012000100005>. Acesso em: 29 jun. 2021.

NEDER, R. T. **Crise socioambiental. Estado & sociedade civil no Brasil (1992-1998)**. São Paulo: Annablume: FAPESP, 2002.

OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Princípios da OCDE para a Governança da Água**. OECD Principles on Water Governance, 2015. Disponível em: <http://www.oecd.org/cfe/regionaldevelopment/OECDPrinciples-Water-portuguese.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2021.

PEREIRA, E. F.; TEIXEIRA, C. S.; SANTOS, A. dos. Qualidade de vida: abordagens, conceitos e avaliação. **Rev. bras. educ. fis. esporte**, São Paulo, v. 26, n. 2, p. 241-250, jun. 2012. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1590/S1807_55092012000200007. Acesso em: 28 jun. 2021.

SANTIN, S. Cultura corporal e qualidade de vida. **Kinesis**. Santa Maria, v. 27, p. 116-186, 2002.

SNIS – SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES SOBRE SANEAMENTO. **Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgoto**. Disponível em: <http://www.snis.gov.br/diagnostico-agua-e-esgotos>. Acesso em: 6 jun. 2021.

SOUZA, C. M. de M.; MANTOVANELI JUNIOR, O.; *et. al.* Gestão das águas e governança: panorama da produção científica brasileira de 1999 a 2019. **Revista REDES**, 2020.

SOUZA, C. M. M.; THEIS, I. M. **Desenvolvimento regional**: abordagens contemporâneas. Blumenau: Edifurb, 2009.

SCHUMPETER, J. A. **Teoria do desenvolvimento econômico**: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e ciclo econômico. São Paulo: Nova Cultural, 1997.

THEIS, I. M. **Desenvolvimento e Território**: questões teóricas, evidências empíricas. EDUNISC, Santa Cruz do Sul, 2008.

TONET, H. C.; LOPES, R. G. F. **Alternativas organizacionais mais adequadas para viabilizar o uso dos instrumentos de Avaliação de Impactos Ambientais e Gerenciamento de Bacia Hidrográfica**. Texto de Consultoria em Gestão Pública para Projeto de Tecnologias de Gestão Ambiental do IBAMA. Brasília, DF, 1994.

TRATABRASIL, Instituto. **Ranking do Saneamento Instituto Trata Brasil**, julho de 2020. Disponível em: <http://www.tratabrasil.org.br/saneamento/principais-estatisticas/no-brasil/dados-regionais>. Acesso em: 21 jan. 2020.

TRATABRASIL, Instituto. **Painel saneamento Brasil**, abril de 2018. Disponível em: <http://www.tratabrasil.org.br/saneamento/principais-estatisticas/no-brasil/dados-regionais>. Acesso em: 7 jun. 2021.

YASSUDA, E. R. O gerenciamento de bacias hidrográficas. **Cadernos FUNDAP**, v. 9, n. 16, p. 46-53, 1989.

WHOQOL Group. The development of the World Health Organization quality of life assessment instrument (the WHOQOL). *In*: ORLEY, J.; KUYKEN, W. (Eds.). **Quality of life assessment**: international perspectives. Heidelberg: Springer, 1994. p. 41-60.

CAPÍTULO 11

CADEIA SOCIOPRODUTIVA SUSTENTÁVEL DE BASE TERRITORIAL DO GUARANÁ DA AMAZÔNIA: A EXPERIÊNCIA DA FAZENDA SANTA HELENA¹

William de Souza Barreto

Universidade Federal do Amazonas

william_sbarreto@hotmail.com

Carlos Alberto Cioce Sampaio

Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional/

Universidade Regional de Blumenau

carlos.cioce@gmail.com

Patrícia Bilotta

Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Local/

Centro Universitário Augusto Motta

pb.bilotta@gmail.com

Introdução

Os recursos naturais da Amazônia, na sua maioria, são imensuráveis. Contudo, tem-se observado que, mesmo com todas as políticas públicas voltadas para preservação da região, ainda são significativos os indícios de exploração desordenada, gerando externalidades negativas tanto socioeconômicas quanto socioambientais.

O conceito de sustentabilidade, que se difunde a partir de 1980, resume esses desafios da desigualdade social e da construção de princípios

¹ Este capítulo é extrato de: BARRETO, William de Souza. *Cadeia produtiva sustentável em experiências emblemáticas na Amazônia: a transição para uma economia e baixo carbono*. 2019. Tese (Desenvolvimento Regional) – Fundação Universidade Regional de Blumenau. Financiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Amazonas.

para a governança dos recursos naturais. Sachs (1993) recomenda cinco dimensões² para que o desenvolvimento aconteça em bases sustentáveis: ambiental, econômica, social, cultural e espacial.

Apesar dos benefícios sociais e econômicos, deve-se considerar que todas as atividades produtivas são impactantes ao meio ambiente, especialmente quando executadas de maneira inadequada, portanto, caso haja “um planejamento do uso de recursos e estratégias que assegurem o desenvolvimento pretendido, dificilmente um princípio ou uma causa terá adquirido tanta adesão e consenso” (ELER; MILLANI, 2007, p. 34).

De acordo com Souza (2001), a história da formação econômica da Amazônia é caracterizada por ciclos econômicos de expansão, apogeu e declínio, com a transferência de mazelas e problemas para o próximo ciclo, sem conseguir a sua efetiva continuidade (COSTA, 2019). “A região amazônica não se cansa de procurar a sua vocação econômica, por vezes e vãs têm sido as tentativas de fazer das culturas agrícolas um eixo de desenvolvimento regional” (HOMMA, 2014, p. 309).

Frente às problemáticas da ruptura dos ciclos econômicos na Amazônia (HOMMA, 2014) e do uso desordenado da terra (BECKER, 2004), consequentemente tem-se a exploração desequilibrada dos recursos naturais da Amazônia. Para amenizar esta problemática, Leripio e Leripio (2015) propõem a consolidação das cadeias produtivas (dimensões econômicas e sociais) e posteriormente sustentáveis (dimensão ambiental).

Neste cenário, de pressões internas e externas, é notória a dificuldade das empresas de implementarem a sustentabilidade nas suas cadeias de suprimentos. Na Amazônia, além das dificuldades normais para implementação e gerenciamento de uma cadeia de suprimento convencional, têm-se particularidades regionais que naturalmente criam obstáculos para a continuidade dos seus ciclos econômicos, tais como grandes distâncias e a dificuldade da comunicação entre *stakeholders*.

Para Becker e Stenner (2008, p. 30), a Amazônia necessita de um futuro que permita valorizar os recursos endógenos, superando a “[...] dicotomia entre desenvolvimento e conservação da natureza, compatibilizando crescimento econômico, inclusão social e uso dos recursos

2 Sachs (2009, p. 85-89) passou a adotar oito dimensões da sustentabilidade.

naturais sem destruí-los”. Desta forma, destaca-se a importância de se organizar cadeias de suprimentos completas e contínuas envolvendo os segmentos de produção e a distribuição até alcançar o consumo final dos produtos localmente desenvolvidos.

A Amazônia possui imensurável quantidade de riquezas naturais que, por sua vez, não se traduz em processos produtivos aptos a colaborar no desenvolvimento da região. Uma das possibilidades para a “apropriação social dessa riqueza é a implementação de forma metodologicamente adequada de cadeias produtivas completas para seus produtos típicos” (FERREIRA; GUEDES, 2017, p. 2). Becker e Stenner (2008) advertem sobre a necessidade de se atribuir valor econômico aos recursos naturais da Amazônia e defendiam o desenvolvimento econômico local, com o propósito de gerar renda para a população territorial e conseqüentemente ser a solução equilibrada para sua conservação. Para Becker (2011), “[...] a Amazônia já é verde, o que ela precisa é de uma economia”.

Este capítulo tem como objetivo identificar, a partir do seu marco estratégico e a cadeia socioprodutiva sustentável de base territorial, a importância da experiência Fazenda Santa Helena para o desenvolvimento da região Amazônica no território conhecido como a ‘terra do guaraná’.

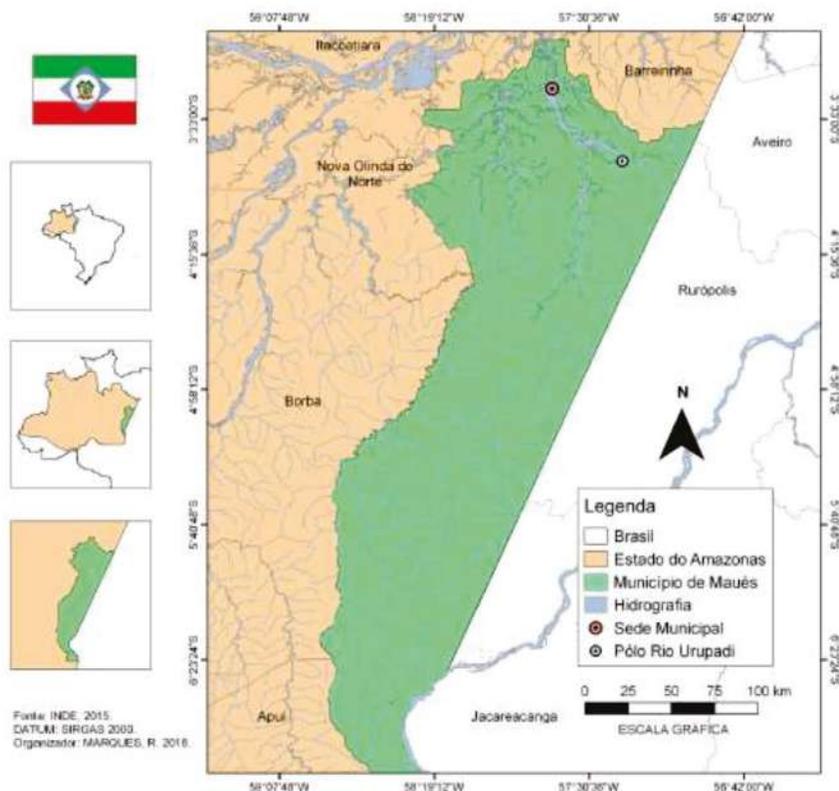
O presente capítulo foi estruturado em sete partes, sendo a primeira esta introdução, seguida da apresentação do caso da Fazenda Santa Helena; a terceira parte é o referencial teórico, seguido dos procedimentos metodológicos; a quinta parte é resultado e discussões; em seguida, a conclusão, e, por fim, as referências.

Caracterização do caso: Fazenda Santa Helena e a Terra do Guaraná

A Fazenda Santa Helena é um dos programas de desenvolvimento e sustentabilidade promovidos pela indústria de bebidas localizada no município amazonense de Maués (AMBEV, 2018). O município encontra-se na região do Médio Amazonas, a 268 km em linha da capital Manaus/AM, e faz limites com os municípios amazonenses de Boa Vista

do Ramos, Barreirinha, Itacoatiara, Apuí, Borba e Nova Olinda do Norte, e com os municípios paraenses de Jacareacanga, Aveiro e Itaituba, conforme a **Figura 1**.

Figura 1: Localização do município de Maués/AM



Fonte: Nascimento (2016).

De acordo com o IBGE (2010), Maués possui uma população estimada em 55 mil habitantes, dos quais 64% residem na zona rural. Essa fixação da **população na zona rural** resulta, segundo Neves e Cardoso (2012), da cultura do guaraná (*Paullinia cupana*). Destaca-se na sua formação étnica a presença marcante da etnia indígena Sateré-Mawé, que deu origem ao nome da cidade. Além dos habitantes descendentes de indígenas, evidenciam-se também os descendentes de imigrantes japoneses e nordestinos (NISHIDA; BORO, 2017).

Atualmente, o guaraná é produzido nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste do Brasil. Na região de Maués, há três grupos principais de produtores: “os índios Sateré-Mawé; os produtores familiares; e as plantações em grandes fazendas ligadas à indústria de bebidas” (SILVA, 2011, p. 1). O território ficou conhecido como a ‘terra do guaraná’ devido ao grande cultivo na região domesticado pelos seus primeiros habitantes, os índios Sateré-Mawé (MENDES, 2014).

A história da Fazenda Santa Helena está ligada à indústria de bebidas Antarctica (AMBEV, 2018), com a criação, em 1921, do Guaraná Antarctica que comprava o fruto do guaraná de fornecedores da região amazônica e transportava até São Paulo para sua industrialização (MICHILES, 2010). Em 1962, foi instalada uma fábrica para a extração do guaraná no município de Maués e, posteriormente, em 1971, com o aumento da demanda, implantou-se na cidade a Fazenda Santa Helena (MENDES, 2014). Segundo a AMBEV (2018), esta região é o maior produtor do fruto, e, por isso, há quase 50 anos mantém atividades na região.

A Fazenda Santa Helena³, além da Fábrica de Extrato do Guaraná, possui 1.070 hectares, dos quais 200 são produtivos, incluindo os viveiros de mudas com sistema de clonagem. Anualmente são feitas doações de mudas para os produtores locais. A fazenda é o maior produtor e comprador de guaraná em Maués, dos quais 10% é produção própria e o restante é adquirido por cerca de 1.500 pequenos produtores da região que vivem da agricultura familiar (ROSA, 2017).

As atividades da fazenda vão além de uma unidade produtiva. Ela fomenta e realiza pesquisas em Maués, onde desde 1971 desenvolve técnicas de cultivo do fruto (HOMMA, 2014). Atualmente, devido às críticas por utilizar a adubação química na produção e transferir esse modo de produção para os agricultores familiares, a Fazenda Santa Helena desenvolve pesquisas para a produção do guaraná em sistemas agroflorestais e orgânicos (PEREIRA; *et al.*, 2018).

A experiência demonstrativa tem como objetivo “promover o desenvolvimento econômico, social e ambiental da região de Maués,

3 O nome da fazenda é uma homenagem a Helena Zerrenner, uma das fundadoras do Grupo Antarctica.

estimulando a produção e a ampliação da lavoura, distribuindo por ano mais de 60 mil mudas, aumentando a produtividade e capacitando os agricultores” (AMBEV, 2018, p. 1). Este projeto apresenta como modalidade de ecossocioeconomia a Responsabilidade Socioambiental Corporativa (RSC) focada no desenvolvimento social e na preservação do meio ambiente da região.

As instituições parceiras do projeto são: prefeituras da região; governo do Amazonas, universidade e institutos federais e estaduais; associações e cooperativas de produtores do guaraná e a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA).

Anualmente, desde 1979, é realizada a ‘Festa do Guaraná’ na cidade de Maués. Esse turismo de evento tem a duração de três dias; inicia-se com o “Dia de Campo” na Fazenda Santa Helena, quando pesquisadores, agricultores e demais entidades se reúnem para debater sobre as últimas descobertas das pesquisas realizadas na própria fazenda, conhecida como o maior laboratório de guaraná do mundo, e finaliza com apresentações de bandas nacionais e internacionais (NEVES; CARDOSO, 2012).

Costa (2017) teceu críticas sobre a atuação da Fazenda Santa Helena na região, alertando sobre o processo de monopolização do território pelo capital. O autor descreve os fatos a seguir: o primeiro surge “por conta da demanda crescente por matéria-prima, quando em 1962 a empresa de bebidas Antártica instalou sua fábrica de extratos do guaraná na cidade de Maués, criando a partir daí uma nova dinâmica social, econômica e espacial nesse município” (COSTA, 2017, p. 1). Por fim, outro fato relevante relatado por Costa; *et al.* (2017) acontece com a forte crise na produção do guaraná que levou a Fazenda Santa Helena em parceria com Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) a passarem a distribuir o guaraná clonado (mais produtivos e resistentes às doenças) na região. Este, por sua vez, encontrou aceitação por parte dos camponeses e resistência dos produtores Sateré-Mawé (COSTA; *et al.*, 2017; SILVA, 2011).

É indubitável a relevância da Fazenda Santa Helena para o desenvolvimento da região, pois não se encontra em outras regiões do Amazonas essa dinâmica entre território e cadeia produtiva regional

tão duradoura, apesar das críticas sobre suas práticas capitalistas de monopólio⁴.

Cadeia de suprimentos sustentável

A cadeia de suprimentos (CS), ou “cadeia de valor ou produtiva (CP)”, é um agrupamento de atividades que se sistematizam sucessivamente desde os insumos fundamentais até o consumidor final, incluindo a transformação, distribuição e comercialização (BATALHA, 1995). “Esse conceito originou-se no setor agrícola a partir da ampliação da visão das atividades realizadas dentro das fazendas para fora delas mesmas, a jusante ou a montante” (SANTOS; SANTOS, 2011, p. 731). Em se tratando da CP da agricultura, foco deste estudo, ela possui, entre os seus elementos mais recorrentes, fornecedores de insumos, propriedades agrícolas, indústria de processamento e/ou beneficiamento, redes varejistas e atacadistas e mercado consumidor (PADILHA; BOMTEMPO, 1999; ZYLBERSZTAJN, 1994).

Os primeiros ensaios sobre as cadeias produtivas agrícolas no Brasil surgiram na década de 80, sendo largamente difundidos na década de 90. Colaboram para esta expansão o desenvolvimento de instrumentos analíticos sólidos para ampliar o entendimento, a intervenção e a gestão no desempenho da agricultura (BATALHA, 1995; CASTRO; LIMA; FREITAS FILHO, 1998; CASTRO; COBBE; GOEDERT, 1995; ZYLBERSZTAJN, 1994).

Os autores Leão e Vasconcellos (2015) destacam três abordagens teórico-metodológicas para analisar a cadeia produtiva: Análise de Filière⁵ (RAIKES; JENSEN; PONTE, 2000); Cadeia de suprimentos⁶ (CASTRO;

4 Estrutura de mercado caracterizada por haver um único comprador para o produto de vários vendedores.

5 A Análise de Filière surgiu na década de 1960, em estudos sobre o comércio e a agricultura francesa.

6 O conceito cadeia produtiva está ligado também à noção de Agribusiness. Essa noção apareceu inicialmente na *Boston Conference on Distribution of Agricultural Products*, em 1955, e se consagrou com o livro *A Concept of Agribusiness*, publicado em 1957, de autoria de Davis e Goldberg, vindo a ampliar as costumeiras análises estanques da atividade agropecuária (Castro; *et al.*, 1998).

LIMA; FREITAS FILHO, 1998) e a Cadeia produtiva global⁷ (LEÃO; VASCONCELLOS, 2015).

Leite e Pessoa (1996) descreveram quatro níveis no estudo da cadeia produtiva: i) o macroambiente – considerado como ambiente no qual se estabelecem as trocas relevantes relacionadas com a disputa de mercado interno e/ou externo à região geográfica delimitada para a cadeia produtiva; ii) o ambiente interno – formado pelos aspectos normativos e legais (ambiente institucional) e pelas organizações (ambiente organizacional) representativas que regulam (e são reguladas) as atividades econômicas inseridas num dado espaço geográfico; iii) os segmentos – que são os fornecedores, produtores de matéria-prima, indústria de transformação, distribuição (atacadista e varejista) e consumidores finais; e iv) os perfis – que reúnem um conjunto de empresas e/ou agentes econômicos que podem ser agrupados pelas suas características comuns.

Na perspectiva relatada anteriormente sobre a estrutura da cadeia produtiva (produtores, indústrias, distribuidores e consumidores), introduzindo o guaraná nesta conjuntura, setor que se privilegia esta pesquisa, podemos resumir sua cadeia produtiva na região como descrita pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE (2005): Fornecedor de insumo (Sementes); Produção agrícola (Extração vegetal); Processamento e transformação (Bebidas); e Distribuição e consumo (atacadistas, exportação, indústrias e varejo em geral).

A visão convencional na “gestão da cadeia de suprimento” (GCS) ou de “suprimento” ou de “valor” ou “verde” baseia-se numa estrutura linear de bens conduzidos desde os fornecedores de insumos até os consumidores finais (DE SOUZA; GIRO; CALDEIRA, 2016; FLORES; MACHADO, 2015). Isto posto, para efeito do melhor entendimento, foi adotado o termo suprimento em lugar de produtiva ou valor ou verde.

Nesse cenário, as políticas de aperfeiçoamento de produtos orientadas para a sustentabilidade exigem das organizações uma integração entre questões econômicas, sociais e ambientais que abranjam toda a cadeia de suprimento (CS) (DIAS; GUIMARÃES; SANTOS, 2012).

7 A *Global Commodity Chains* (GCC) é uma perspectiva teórico-metodológica que enfoca a configuração das cadeias de produção no mercado global.

Além do mais, Shibao, Moori e Santos (2017, p. 428) afirmam que “o setor empresarial vive um momento de mudanças constantes porque o mercado se apresenta de forma dinâmica em termos de tecnologia, ecologia, mudanças políticas, econômicas, culturais e sociais”. A sobrevivência das corporações depende da sua capacidade de adaptação na gestão da cadeia de suprimento (GCS) às alterações dos padrões de preferência dos consumidores. O estabelecimento de canais ininterruptos de negociações sempre ocorrerá quando o ambiente econômico ou social se modifica (ZYLBERSZTAJN, 1994).

A partir do uso mais intensivo do termo desenvolvimento sustentável pelas organizações, houve modificações nos padrões da gestão da cadeia de suprimentos (GCS) principalmente com a intenção de englobar a sustentabilidade no mundo corporativo e absorver essa mudança do novo perfil mais crítico dos consumidores (FORNO; GRAZIANO, 2014), que buscam “um desenvolvimento que satisfaz as necessidades do presente sem comprometer as gerações futuras de satisfazer suas próprias necessidades” (CMED, 1987). Desde modo, a partir da década de 1990, as empresas passam a se preocupar com a destruição do meio ambiente e começam a investir em projetos ambientais e em novas tecnologias no seu processo produtivo (ROCHA; *et al.*, 2013). Para Dias, Guimarães e Santos (2012), é fundamental que as empresas, nesse contexto de crescente degradação ambiental, passem a entender que

[...] a sustentabilidade como uma questão estratégica intrinsecamente ligada ao dia a dia das corporações. Essa abordagem não admite tratar tal temática apenas nas franjas da operação empresarial. Afinal trata-se de uma questão que envolve a manutenção da vida no planeta e está, mais do que nunca, presente no cotidiano de nossa sociedade (DIAS; GUIMARÃES; SANTOS, 2012, p. 130).

Em relação aos debates recentes observados na área da sustentabilidade das organizações, um dos principais envolve a gestão da cadeia de suprimentos relacionada aos conceitos de sustentabilidade. Conforme Silva; *et al.* (2013, p. 3), “os aspectos de rentabilidade operacional

nas cadeias de suprimento vêm sendo direcionados de acordo com resultados que vão além dos econômicos” com o entendimento sobre a integração de estratégias de sustentabilidade ao longo das cadeias e da necessidade de acolher totalmente o conceito do tripé da sustentabilidade (*Triple Bottom Line* – TBL) de Elkington (1997).

A partir do tripé da sustentabilidade de John Elkington (1997) que tem o propósito de aferir a sustentabilidade e classificar as organizações, pode-se internalizar esse método ao longo das cadeias de suprimentos (CS). Primeiramente, as CS com operações focadas nas dimensões econômicas e ambientais avançaram em relação à Gestão da Cadeia de Suprimento (GCS), adotando a *Green Supply Chain Management* (GSCM) ou Gestão da Cadeia de Suprimento Verde (SARKIS; ZHU; LAI, 2011; ZHU; SARKIS; LAI, 2007). Por fim, posteriormente a GSCM, estudos incluíram os aspectos sociais nas cadeias de suprimentos, integralizando, assim, a tríade da sustentabilidade no mundo dos negócios, ampliando o conceito ao aderir o sistema de gerenciamento da *Sustainable Supply Chain Management* (SSCM) ou Gestão da Cadeia de Suprimentos Sustentável (GCSS) (GOLD; SEURING; BESKE, 2010; PAGELL; WU, 2009; SEURING; MÜLLER, 2008).

Vale ressaltar que o olhar da Gestão da Cadeia de Suprimento Verde ou *Green Supply Chain Management* (GSCM) surge como um arranjo organizacional com a intenção das organizações alcançarem suas metas e retornos financeiros por meio de um melhor desempenho com a redução dos riscos e impactos ambientais (ROCHA; *et al.*, 2013).

A Gestão da Cadeia de Suprimentos Sustentável (GCSS) ou *Sustainable Supply Chain Management* (SSCM) enfatiza também os aspectos econômicos e ambientais da GSCM; no entanto, Pagell e Wu (2009) afirmam que a “cadeia de suprimentos sustentável deveria considerar um bom desempenho tanto nas medidas tradicionais de ganhos e perdas, bem como sobre a conceituação ampliada de desempenho com a inclusão das dimensões sociais e ambientais” (PAGELL; WU, 2009, p. 8).

Por último, uma informação relevante sobre o debate da GSCM e SSCM diz respeito à função estratégica que os profissionais de cadeias de suprimento ocupam para impactar – positiva ou negativamente – o desempenho ambiental e social ao longo de cadeias de suprimento

em ações como seleção e desenvolvimento de fornecedores com base em aspectos socioambientais, opção por modais e distribuidoras menos emissoras de gases do efeito estufa (GEE). Além disso, citam-se “decisões quanto atributos socioambientais de produtos, redução de embalagens, localização de unidades produtivas e destino de produtos pós-fim de vida útil, dentre outras possibilidades” (CARVALHO, 2011, p. 23).

Procedimentos da pesquisa

O método e os procedimentos da pesquisa utilizados neste estudo foram a aplicada e a descritiva dividida entre bibliográfica, documental e o estudo de caso; quanto a sua abordagem, esta é qualitativa, com o uso do método indutivo, e os métodos de análise englobaram a bibliométrica, a matriz SWOT⁸ e a do discurso.

O intuito da análise bibliométrica é auxiliar quantitativamente a pesquisa bibliográfica sistêmica realizada principalmente na plataforma de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) que, por sua vez, contempla, além das bases de dados de referências científicas que serviram de alicerce desta análise, um número substantivo de bases de dados científicos.

A intenção desta análise bibliométrica é mapear tanto as áreas do conhecimento consolidadas e mais recentes quanto identificar as produções científicas envolvidas no desenvolvimento da temática deste estudo. A bibliometria é uma apreciação estatística de livros, artigos e outros tipos de publicações com a perspectiva sobretudo de mensurar e valorar a produção tangível dos cientistas (HOOD; WILSON, 2001). A aplicação da bibliometria possibilita medir a performance acadêmica, um campo de pesquisa em si, e compreender a estrutura e o padrão de desenvolvimento da ciência (PRICE, 1969).

Os métodos bibliométricos adotados para mapear as áreas da ciência nesta pesquisa foram o *Citation Analysis*, *Cocitation Analysis* e *Bibliographic Coupling*. Realizados os filtros nas bases de referências

8 O termo “SWOT” é uma abreviatura das palavras *Strengths*, *Weaknesses*, *Opportunities* e *Threats* que significa nesta ordem: forças, fraquezas, oportunidades e ameaças.

bibliográficas, resultou, em síntese, nas seguintes referências básicas para elaboração da revisão sistemática teórica desta pesquisa: desenvolvimento territorial sustentável (COLANINNO, 2012; FLORIT; GRAVA, 2016; JEAN, 2015); desenvolvimento humano (HUGHES; *et al.*, 2012; MAX-NEEF, 2012; NEUMAYER, 2001; SAMPAIO, 2010); cadeias produtivas sustentáveis (AHI; SEARCY, 2013; GOLD; SEURING; BESKE, 2010; SEURING; MÜLLER, 2008), cadeias de suprimentos (BOWERSOX; CLOSS; COOPER, 2006; CASTRO; COBBE; GOEDERT, 1995; PEREIRA; *et al.*, 2018), gestão da cadeia de suprimentos verde (SARKIS; ZHU; LAI, 2011; ZHU; SARKIS; LAI, 2007) e gestão da cadeia de suprimentos sustentáveis (ELKINGTON, 1997, 2004; PAGELL; WU, 2009).

Os critérios metodológicos utilizados na tentativa de apontar a relevância teórica desta pesquisa pautaram-se em cinco bases de dados acadêmicos: Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), *Web of Science*, *Scielo*, *Scopus* e *Scencedirect*, com auxílio do Google Acadêmico na busca das publicações resultantes da análise bibliométrica.

O delineamento da pesquisa, pela sua natureza, se enquadra como aplicada e, do ponto de vista de seus objetivos, ela se caracteriza por ser descritiva. Quanto a sua abordagem, esta é qualitativa com o uso do método indutivo, o qual conduz a conclusões e, após considerar um número suficiente de casos particulares, conclui uma verdade geral, relacionada com percepções abstratas não quantificáveis (VIEIRA; ZOUAIN, 2005). Com adoção deste método, foi possível observar e descrever a cadeia de suprimento sustentável do guaraná, e, no decorrer da pesquisa, percebeu-se também a necessidade de encontrar um modelo teórico, neste caso o desenvolvimento à escala humana, que pudesse esclarecer o tipo de desenvolvimento praticado pela implementação da Fazenda Santa Helena no município de Maués, estado do Amazonas, que fosse além de uma simples cadeia de produtores familiares.

Ao colocar a cadeia produtiva como promotora do desenvolvimento à escala humana, temos preliminarmente duas perspectivas importantes como arcabouço teórico para a realização desta pesquisa. De um lado, analisou-se a cadeia de suprimento sustentável, de outro, o desenvolvimento à escala humana. A metodologia aplicada nesta pesquisa está dividida entre bibliográfica, documental e o estudo de caso.

O uso intenso da técnica de observação participante⁹, para Cervo, Bervarin e Da Silva (2007), é a oportunidade em que o observador, enquanto parte do contexto de observação, estabelece um contato direto com os observados. É uma das técnicas que, no nosso universo de olhar, é importante para a realização de um exame da cadeia de suprimento sustentável do guaraná como fator para o desenvolvimento.

Para a análise e interpretação dos dados, a abordagem principal foi qualitativa, embora alguns dados quantitativos, especialmente os secundários, foram necessários para mapear e diagnosticar a realidade presente da cadeia produtiva sustentável dos produtores familiares.

Com a intenção de facilitar a análise e a compreensão do conceito de sustentabilidade no estudo de caso sobre a Fazenda Santa Helena foi adotada a classificação anteriormente proposta por Sachs (1993) de cinco dimensões: “a sustentabilidade ambiental, a sustentabilidade econômica, a sustentabilidade social, a sustentabilidade cultural e a sustentabilidade espacial” (LERIPIO; LERIPIO, 2015, p. 143).

Os métodos de análise utilizados nesta pesquisa foram a matriz SWOT e do discurso. A análise SWOT permite caracterizar por ordem de relevâncias, forças, fraquezas, oportunidades e ameaças (FERREIRA; *et al.*, 2019). A análise do discurso tem a aspiração de interrogar os sentidos estabelecidos em diversas formas de produção que podem ser verbais e não verbais, bastando que sua materialidade produza sentidos para interpretação e podem ser entrecruzadas com séries textuais (orais ou escritas) ou imagens (fotografias) (CAREGNATO; MUTTI, 2006). Um dos criadores das pesquisas sobre o discurso foi Michel Pêcheux (2002) que estabeleceu a análise do discurso como uma teoria que tem como objeto de estudo o próprio discurso.

9 Além dos sujeitos da pesquisa supracitados, a integralidade das informações obtidas advém, também, da confiabilidade no momento de extraí-las, em virtude do conhecimento e da vivência do pesquisador com a realidade da região do Baixo Amazonas onde está localizada a experiência componente deste estudo de caso. Um dos autores reside na região há mais de 30 anos e, a partir de 2010, ingressou no serviço público como professor universitário federal do campus local e passou a realizar projetos tanto de pesquisa quanto de extensão com as temáticas relacionadas à população, ao desenvolvimento regional, aos territórios sustentáveis amazônicos e ao turismo de base comunitária. De 2010 a 2013, coordenou a Incubadora de Tecnologia para Empreendimentos Sociais de Economia Solidária (ITESES) e, de 2014 a 2015, foi vice-coordenador da Incubadora Amazonas Indígena Criativa (AmIC). A partir de então, passou a interagir academicamente com a população da região.

Para subsidiar o diagnóstico foram utilizadas informações disponíveis na literatura científica e a realização de entrevistas. Nas duas primeiras ocorreu por meio da aplicação de questionário qualitativo e a última mediante formulário qualitativo.

No procedimento adotado para descrever os resultados dessas análises foram utilizados pseudônimos enumerados com a intenção de preservar tanto as informações primárias quanto a identidade dos entrevistados, cuja legenda ficou assim constituída: consultores externos (C), indígenas produtores filiados ao Consórcio dos Produtores Sateré-Mawé (IP), indígenas produtores desfilados (IE), produtores familiares (PF) e os atores sociais ligados às cadeias produtivas locais (ASL).

Resultado e discussões

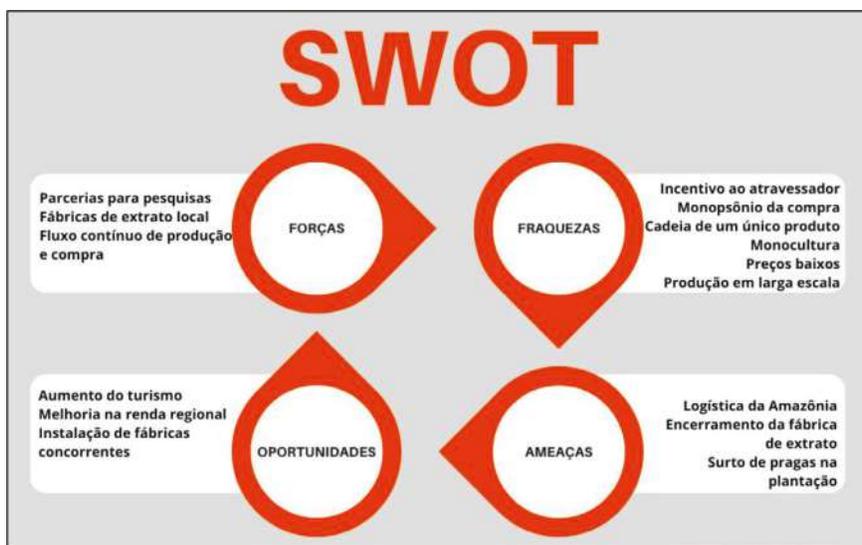
Nesta seção são apresentados o marco estratégico e a cadeia socioprodutiva sustentável de base territorial em torno da Fazenda Santa Helena que se apresenta com a intenção de identificar o tipo de desenvolvimento praticado pela experiência no seu respectivo território.

A Fazenda Santa Helena é um dos programas de desenvolvimento e sustentabilidade promovidos pela indústria de bebidas localizada no município amazonense de Maués. O **Quadro 1** apresenta os resultados para o marco estratégico da Fazenda Santa Helena e seus impactos no território conhecido como a “Terra do Guaraná”. Os elementos externos ao empreendimento estão relacionados às oportunidades advindas com o aumento do turismo e a instalação de fábricas concorrentes na intenção de melhorar os rendimentos dos agricultores e, conseqüentemente, a ampliação do número de compradores. Por se tratar de uma cadeia de suprimento baseada quase que exclusivamente pela produção do guaraná, as ameaças encontram-se na logística precária da região amazônica, na possibilidade de fechamento da fábrica de extrato ou por falência ou por decisão administrativa em virtude de a região ter se tornado financeiramente inviável ou por possível surto de pragas nas fazendas de plantação de guaraná.

Com relação aos aspectos internos, o caso exhibe como pontos fortes as parcerias com os institutos de pesquisas tais como a Empresa

Brasileiras de Pesquisas em Agropecuária (Embrapa) e o Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (INPA) para o melhoramento das mudas e das técnicas no plantio do guaranazeiro. Outro ponto relevante foi a implementação da fábrica de extrato do guaraná no município de Maués que permitiu um fluxo contínuo da produção e da compra dos insumos. Os pontos fracos estão relacionados com os incentivos para a função do atravessador com a intenção de provocar ganhos de produtividade oriundos da produção em economia de escala. Ainda figuram neste quadro a monocultura e a aplicação de políticas de preços baixos.

Quadro 1: Matriz SWOT da Fazenda Santa Helena



Fonte: Elaborado pelos autores.

Acerca da cadeia socioprodutiva sustentável de base territorial da Fazenda Santa Helena, localizada no município amazonense de Maués, o **Quadro 2** expõe as informações concernentes ao seu encadeamento vertical e suas relações produtivas com os produtores familiares locais e com ela própria. A Fazenda Santa Helena é a maior produtora de guaraná da região compreendendo aproximadamente 10% das matérias-primas consumidas pela indústria localizada no município de Maués. Sua relação política com a Embrapa, por sua vez, é fomentada para realizar

pesquisas sobre o plantio do guaranazeiro e para a distribuição de mudas mais produtivas aos produtores da região. Além disto, as relações produtivas para frente advêm do comércio regional e das políticas com a Companhia de Bebidas das Américas (AMBEV).

Contudo, o encadeamento horizontal mostra que as organizações de apoio são a Prefeitura Municipal de Maués que promove, desde 1979, a festa tradicional do guaraná, durante a qual são realizadas, paralelamente, as transferências de tecnologias a serviço da cadeia de suprimento do guaraná. Além do mais, a própria Fazenda Santa Helena é de propriedade da Ambev que realiza a parte de distribuição, comunicação social e publicidade da região. As instituições de ensino técnico e superior sediadas na região preconizam em seus cursos a capacitação para a produção do guaraná. As organizações terceirizadas (não espúria) são as associações e cooperativas de produtores familiares e os atravessadores (espúria).

Quadro 2: Cadeia socioprodutiva de base territorial da Fazenda Santa Helena



Fonte: Elaborado pelos autores.

Para Michiles (2010), Neves e Cardoso (2012) e Silva (2011) e nos discursos dos atores sociais locais (ASL), a instalação da Fazenda Santa Helena no município amazonense de Maués proporcionou nesta

região dois aspectos distintos ao se comparar com a realidade encontrada em outros municípios amazonenses. Primeiro, a Fazenda Santa Helena firmou o rompimento histórico do desenvolvimento econômico da Amazônia em fases de expansão, apogeu e declínio, em virtude da implementação em 1962 da sua fábrica de extrato. Posteriormente, viabilizou a descentralização da produção e da renda oriundas do guaraná para os municípios vizinhos da cidade de Maués. Por último, por garantir uma renda aos produtores de guaraná da região, a Fazenda Santa Helena propiciou indiretamente a diversificação da produção dos agricultores familiares para o guaraná orgânico e da biodiversidade.

Contudo, segundo Tricaud, Pinton e Pereira (2016); Pereira; *et al.* (2018) e Costa; *et al.* (2017) e nos relatos dos membros (IP) e ex-membros (IE) do Consórcio, a Fazenda Santa Helena, por adotar a economia de mercado e monopsônia, “determina o preço de venda regional do guaraná, geralmente bem abaixo do mercado nacional” (IE-01). Além de também praticar a concorrência por ser o maior produtor de guaraná na região, “ela incentiva a economia de escala na produção de guaraná por meio dos atravessadores, inviabilizando agricultores familiares que produzem no regime de pequena escala” (IE-02).

É inegável a relevância da Fazenda Santa Helena para o desenvolvimento da região conhecida como terra do guaraná e como sua dinâmica impacta de forma diferente no território. Isto é constatado pelo aspecto do turismo praticado pela Fazenda voltada para a responsabilidade sócio-corporativa.

A ação promotora praticada pela experiência da cadeia socioprodutiva da Fazenda Santa Helena impulsionou o desenvolvimento regional, com o apoio do governo do estado do Amazonas, no formato caracterizado por uma produção em larga escala e monopsônio.

Conclusão

A partir do marco estratégico e da cadeia socioprodutiva sustentável de base territorial, com a intenção de identificar o tipo de desenvolvimento praticado pela Fazenda Santa Helena no seu respectivo

território, é possível apontar que esta Fazenda, de todas as experiências da região, foi a última a adicionar o aspecto ambiental, agroecológico e/ou orgânico na sua produção. Apesar disso, ela tornou-se uma espécie de ‘porto seguro’ para viabilizar outras experiências recém-criadas voltadas para a questão ambiental.

O principal suporte dado indiretamente pela Fazenda Santa Helena às novas experiências voltadas para a produção do guaraná agroecológico na região é proveniente da fixação do preço do guaraná na região. Embora o preço fixado pela Fazenda seja considerado baixo pelos agricultores familiares, ainda assim, no caso de um insucesso na comercialização e na distribuição destas experiências, voltadas para produção do guaraná orgânico ou agroecológica, elas, em última estância, poderiam ofertar sua produção a Fazenda Santa Helena.

Ao praticar o comércio tradicional do guaraná, a Fazenda Santa Helena direta e indiretamente fortaleceu as experiências demonstrativas de produção do guaraná agroecológico e orgânico. Hoje, a região se consolidou como uma referência na produção sustentável do guaraná da Amazônia.

A experiência Fazenda Santa Helena estimulou os outros projetos demonstrativos de produtores do guaraná a buscarem certificações agroecológicas com o intuito de agregação de valor ao seu produto. Ainda que com a incerteza do ganho esperado ao agregar o aspecto ambiental, esses projetos consideram a Fazenda Santa Helena um parceiro que poderia assegurar uma condição econômica pelo menos satisfatória.

Por fim, a partir do sucesso das experiências motivado pelas certificações ambientais (agroecológicas e orgânicas) na produção do guaraná na região e o aumento da exigência ambiental por parte dos consumidores nacionais e internacionais, além do assédio dos concorrentes da Fazenda junto aos produtores locais de guaraná sustentável, a cadeia socioprodutiva sustentável da Fazenda Santa Helena acabou por adotar o guaraná orgânico como padrão para a sua cadeia de suprimento de base territorial, transformando a região conhecida como ‘terra do guaraná’. Aliás, não apenas o guaraná, mas a própria Amazônia tornou-se uma marca reconhecida no tocante a sustentabilidade.

Agradecimentos

Os autores agradecem à FAPEAM, pelo apoio financeiro concedido à realização de pesquisa de campo, por meio do projeto “Cadeia Socioprodutiva da Meliponicultura Selvagem do Consórcio dos Produtores Sateré-Mawé”, aprovado na chamada Edital nº 003/2020 – Painter, e ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

Referências

- AHI, P.; SEARCY, C. A comparative literature analysis of definitions for green and sustainable supply chain management. **Journal of Cleaner Production**, v. 52, p. 329-341, 2013.
- AMBEV. **Os nossos valores na comunidade**. Disponível em: <https://www.ambev.com.br/sustentabilidade/desenvolvimento/>. Acesso em: 18 ago. 2018.
- BATALHA, M. O. As cadeias de produção agro-industriais: uma perspectiva para o estudo das inovações tecnológicas. **Revista de Administração**, v. 30, n. 42, p. 43-50, 1995.
- BECKER, B. K. A Amazônia e a política ambiental brasileira. **Geographia**, v. 6, n. 11, p. 1-16, 2004.
- BECKER, B. K. **A gestão da Amazônia: ações empresariais, política públicas, estudos e propostas**. Disponível em: www.fea.usp.br/videos/2-pesquisa-na-amazonia. Acesso em: 3 dez. 2017.
- BECKER, B. K.; STENNER, C. **Um futuro para a Amazônia**. São Paulo: Oficina de Textos, 2008.
- BOWERSOX, D. J.; CLOSS, D. J.; COOPER, M. B. **Gestão da Logística de suprimentos**. Porto Alegre: Bookman, 2006.
- CAREGNATO, R. C. A.; MUTTI, R. Pesquisa qualitativa: análise de discurso versus análise de conteúdo. **Texto & Contexto**, v. 15, n. 4, p. 679-684, 2006.
- CARVALHO, A. P. DE. **Gestão Sustentável de Cadeias de Suprimentos: Análise da indução e implementação de práticas socioambientais por uma empresa brasileira do setor de cosméticos**. Tese (Doutorado em Administração de Empresas) – FGV – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2011, 2011.
- CASTRO, A. M. G. D.; LIMA, S. M. V.; FREITAS FILHO, A. **Módulo de Capacitação em Prospecção Tecnológica de Cadeias Produtivas**. Brasília: Embrapa/DPD, 1998.
- CASTRO, A. M. G. DE; COBBE, R. V.; GOEDERT, W. J. **Prospecção de demandas tecnológicas – Manual metodológico para o SNPA**. Brasília: Embrapa/DPD, 1995.

CERVO, A. L.; BERVIAN, P. A.; DA SILVA, R. **Metodologia científica**. 6. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.

CMED. **Nosso futuro comum**. Rio de Janeiro, RJ: FGV, 1987.

COLANINNO, N. Sustainable territorial development and urban growth: A critical interaction. the spanish mediterranean coast, and catalonia, during the last two decades. **Architecture, City and Environment**, n. 20, p. 149-172, 2012.

COSTA, L. F. B. DA. **Cultivadores de guaraná**: Um estudo do processo de monopolização do território pelo capital no município de Maués-AM. 2017. 111 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2017.

COSTA, L. F. B. DA; *et al.* Campesinato, produção do guaraná e monopolização do território pelo capital no município de Maués-AM. **Revista Observatorio de la Economía Latinoamericana**, v. 3, n. 3, p. 1-20, 2017.

COSTA, F. **A Brief Economic History of the Amazon (1720-1970)**. MA-USA: Cambridge Scholars, 2019.

DE SOUZA, E.; GIRO, R.; CALDEIRA, A. Green marketing as a mediator between supply chain management and organizational performance. **Revista de Administración Mackenzie**, v. 17, n. 3, p. 183-211, 2016.

DIAS, S. L. F. G.; GUIMARÃES, L. F.; SANTOS, M. C. L. DOS. Inovação no desenvolvimento de produtos “verdes”: Integrando competências ao longo da cadeia produtiva. **RAI – Revista de Administração e Inovação**, v. 9, n. 3, p. 129-153, 2012.

ELER, M. N.; MILLANI, T. J. Métodos de estudos de sustentabilidade aplicados a aquicultura. **Revista Brasileira de Zootecnia**, v. 36, n. suplemento especial, p. 33-44, 2007.

ELKINGTON, J. **Cannibals with Forks: the Triple Bottom Line of 21st Century Business**. Oxford: Capstone, 1997.

ELKINGTON, J. Enter the Triple Bottom Line. *In*: HENRIQUES, A.; RICHARDSON, J. (Eds.). **The Triple Bottom Line, Does It All Add Up? Assessing the Sustainability of Business and CSR**. Oxford: Earthscan Publications Ltd., 2004. p. 1-16.

FERREIRA, E. P.; *et al.* Strategic management in the meat processing industry: An application of SWOT Analysis in storage and shipping stage. **Gestão & Produção**, v. 26, n. 2, 2019.

FERREIRA, G. T.; GUEDES, L. F. O mapeamento de uma cadeia extrativista na Amazônia: Arapaima gigas em reservas de desenvolvimento sustentável. **Revista de Gestão Social e Ambiental**, v. 11, n. 1, p. 2-17, 2017.

FLORES, L. P.; MACHADO, R. R. Gestão da Cadeia de Suprimentos Sustentável – Uma revisão de literatura sobre conceitos e aplicações. **Saepro**, p. 1-10, 2015.

FLORIT, L. F.; GRAVA, D. DA SILVA. Environmental ethics and sustainable territorial development. an analysis from the speciesism category. **Ambiente & Sociedade**, v. 19, n. 4, p. 39-58, 2016.

- FORNO, F.; GRAZIANO, P. R. Sustainable community movement organizations. **Journal of Consumer Culture**, v. 14, n. 2, p. 139-157, 2014.
- GOLD, S.; SEURING, S.; BESKE, P. Sustainable supply chain management and inter-organizational resources: A literature review. **Corporate Social Responsibility and Environmental Management**, v. 17, n. 4, p. 230-245, 2010.
- HOMMA, A. K. O. Guaraná: passado, presente e futuro. *In*: HOMMA, A. K. O. (Ed.). **Extrativismo Vegetal na Amazônia: história, ecologia, economia e domesticação**. Brasília: Embrapa, 2014. p. 305-319.
- HOOD, W. W.; WILSON, C. S. The literature of bibliometrics, scientometrics, and informetrics. **Scientometrics**, v. 52, n. 2, p. 291-314, 2001.
- HUGHES, B. B.; *et al.* Exploring Future Impacts of Environmental Constraints on Human Development. **Sustainability**, v. 4, n. 5, p. 958-994, 2012.
- IBGE. **Censo Demográfico 2010 – Características Gerais da População**. Disponível em: www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010. Acesso em: 1 jan. 2018.
- JEAN, B. Sustainable Territorial Development: a new Approach of Rural Development. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 33, p. 115-127, 2015.
- LEÃO, L. H. DA C.; VASCONCELLOS, L. C. F. DE. Cadeias produtivas e a vigilância em saúde, trabalho e ambiente. **Saúde e Sociedade**, v. 24, n. 4, p. 1232-1243, 2015.
- LEITE, L. A.; PESSOA, P. F. A. **Estudo da cadeia produtiva como subsídio para pesquisa e desenvolvimento do agronegócio**. Fortaleza-CE: EMBRAPA-CNPAT, 1996.
- LERIPIO, A. D. A.; LERIPIO, D. C. Cadeias produtivas sustentáveis. **Periódicos UFSC**, v. 1, p. 142-159, 2015.
- MAX-NEEF, M. A. **Desenvolvimento à escala humana: concepção, aplicação e reflexões posteriores**. Blumenau-SC: Edifurb, 2012.
- MENDES, R. **O ouro líquido da Amazônia**. Disponível em: <<http://www.revista-rural.com.br/edicoes/item/6379-o-ouro-liquido-da-amazonia>>. Acesso em: 18 jul. 2018.
- MICHILES, R. J. **A cadeia produtiva do guaraná: Um estudo com o Guaraná no Município de Maués**. 2010. 201f. Tese (Doutorado em Biotecnologia) – Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2010., 2010.
- NASCIMENTO, C. G. DO. **O consórcio de produtores de guaraná Sateré-Mawé da região do rio marau no município de maués – uma contribuição para o ensino da economia sustentável**. 2016. 99 f. Dissertação (Mestrado em Educação Agrícola). Instituto de Agronomia, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, RJ, 2016.
- NEUMAYER, E. The human development index and sustainability – a constructive proposal. **Ecological Economics**, v. 39, n. 1, p. 101-114, 2001.
- NEVES, L. I. A.; CARDOSO, R. DE J. Lugar e cultura: A festa do guaraná em Maués-AM. **Igapó**, v. 3, n. Dezembro, p. 122-129, 2012.

NISHIDA, E.; BORO, R. **O papel da sustentabilidade no desenvolvimento de Maués, capital do guaraná.** Disponível em: <http://www.vidaenatureza.com.br/?p=7272>. Acesso em: 18 jul. 2018.

PADILHA, G. M. A.; BOMTEMPO, J. V. A inserção dos transformadores de plásticos na cadeia produtiva de produtos plásticos. **Polímeros**, v. 9, n. 4, p. 86-91, 1999.

PAGELL, M.; WU, Z. Building a More Complete Theory of Sustainable Supply Chain Management Using Case Studies of 10 Exemplars. **Journal of Supply Chain Management**, v. abril, p. 1-22, 2009.

PÊCHEUX, M. **O Discurso: estrutura ou acontecimento.** 3. ed. Campinas (SP): Pontes, 2002.

PEREIRA, C. F.; *et al.* Organização de controle social da produção agroecológica do guaraná selvagem (*Paullinia cupana* Khunt.): experiência da Associação dos Agricultores Familiares do Alto Urupadi, no município de Maués – Amazonas. **Cadernos de Agroecologia**, v. 13, n. 1, p. 1-5, 2018.

PRICE, D. J. DE S. Networks of scientific papers. **Science**, v. 149, n. 3683, p. 510-515, 1969.

RAIKES, P.; JENSEN, M. F.; PONTE, S. Global Commodity Chain Analysis and the French Filière Approach : Comparison and Critique. *In*: RAIKES, P.; JENSEN, M. F.; PONTE, S. (Eds.). **Economy and Society**, Paris-FR, 2000.

ROCHA, A.; *et al.* Gestão da cadeia de suprimentos e sustentabilidade: um estudo bibliométrico da produção científica na base Web of Science. **Revista Brasileira de Administração Científica**, v. 4, n. 1, p. 155-170, 2013.

ROSA, M. **Conheça a cidade brasileira que vive do guaraná – CicloVivo.** Disponível em: <http://ciclovivo.com.br/inovacao/inspiracao/conheca-a-cidade-brasileira-que-vive-do-guarana/>. Acesso em: 18 jun. 2018.

SACHS, I. **Estratégias de Transição para o Século XXI: Desenvolvimento e Meio Ambiente.** São Paulo: Studio Nobel/Fundap, 1993.

SACHS, I. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável.** Rio de Janeiro: Garmond, 2009.

SAMPAIO, C. A. C. **Gestão que privilegia uma outra economia: ecossocioeconomia das organizações.** Blumenau, SC: Edifurb, 2010.

SANTOS, A. D. S.; SANTOS, L. C. D. S. Aplicação das classificações do sistema de informação estatística brasileiro à cadeia produtiva óleo-suco-citricola nacional. **Ciência Rural**, v. 41, n. 4, p. 731-737, 2011.

SARKIS, J.; ZHU, Q.; LAI, K. An organizational theoretic review of green supply chain management literature. **International Journal of Production Economics**, v. 130, n. 1, p. 1-25, 2011.

SEBRAE. **Estudo sobre o mercado nacional de guaraná. Projeto Guaraná.** Manaus, AM: GEOR-SEBRAE, 2005.

SEURING, S.; MÜLLER, M. From a literature review to a conceptual framework for sustainable supply chain management. **Journal of Cleaner Production**, v. 16, n. 15, p. 1699-1710, 2008.

SHIBAO, F.; MOORI, R. G.; SANTOS, M. R. Cadeia de Suprimento Verde. *In*: SAMPAIO, C. A. C.; FERNADES, V.; PHILIPPI JR, A. (Eds.). **Gestão empresarial e sustentabilidade**. Barueri-SP: Manole, 2017, p. 1139.

SILVA, J. R. A. DA; SANTOS, J. O. L. DOS. Atendimento educacional especializado, autismo e habilidades sociais em ambientes escolares: um estudo de revisão. **Revista Amazônica**, v. 2, n. 1, p. 100-113, 2016.

SILVA, M. E. DA; *et al.* Gestão da Cadeia de Suprimentos Sustentável: entendendo o discurso brasileiro. **EnANPAD**, p. 1-16, 2013.

SILVA, G. M. Estudo comparativo de técnicas de cultivo, sistemas de produção e de processamento de guaraná, para os Sateré-Mawé e os agricultores familiares da região de Maués, AM. **Ministério da Agricultura, Pecuária e Aquicultura – FAO**, p. 1-21, 2011.

SOUZA, M. **Breve História da Amazônia**. 1. ed. Rio de Janeiro: AGIR, 2001.

TRICAUD, S.; PINTON, F.; PEREIRA, H. DOS S. Saberes e práticas locais dos produtores de guaraná (*Paullinia cupana* Kunth var. *sorbilis*) do médio Amazonas: Duas organizações locais frente à inovação. **Boletim do Museu Paraense Emílio Goeldi: Ciências Humanas**, v. 11, n. 1, p. 33-53, 2016.

VIEIRA, M. M. F.; ZOUAIN, D. M. **Pesquisa qualitativa em administração: teoria e prática**. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

ZHU, Q.; SARKIS, J.; LAI, K. Green supply chain management: pressures, practices and performance within the Chinese automobile industry. **Journal of Cleaner Production**, v. 15, n. 11-12, p. 1041-1052, 2007.

ZYLBERSZTAJN, D. Políticas agrícolas e comércio mundial. “Agribusiness”: conceito, dimensões e tendências. *In*: FAGUNDES, H. H. (Ed.). **Estudos de Política Agrícola nº 28**. Brasília: Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas, 1994.

CAPÍTULO 12

A CONSTRUÇÃO DO CAMPO DO REGIONAL NO BRASIL: A EXPERIÊNCIA DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO DA REGIÃO NORTE

Luciana Butzke

*Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional/
Universidade Regional de Blumenau
lbutzke@furb.br*

Ivo Marcos Theis

*Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional/
Universidade Regional de Blumenau
theis@furb.br*

Oklinger Mantovaneli Júnior

*Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional/
Universidade Regional de Blumenau
oklinger@furb.br*

Hadassa Krüger Klabunde

*Centro Universitário Leonardo da Vinci
hadassa.kruger@gmail.com*

Introdução

No debate acadêmico e político a região amazônica é frequentemente considerada uma região a ser desenvolvida e integrada ao Brasil. A Amazônia é estratégica na expansão da fronteira para a produção capitalista e é visível a incapacidade de se pensar além dos parâmetros coloniais ainda presentes. Ela vem sendo pensada pelo Outro, pelos “de fora” e não pelas pessoas que ocupam aquele espaço e se identificam com ele (CASTRO, 2018).

O projeto “922/2018 – Estratégias de desenvolvimento regional e dinâmicas territoriais do Amapá e Tocantins” tem como objetivo “fortalecer os Programas de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional (PPGDR) da FURB, UFT e UNIFAP através do projeto de cooperação acadêmica, focado na análise comparativa das estratégias de desenvolvimento do Amapá e Tocantins após a estadualização (1988)” (FILOCREÃO, 2018, p. 6). Os objetivos específicos se dividem em objetivos de natureza acadêmica e de fortalecimento institucional; a partir desses objetivos entendemos o fortalecimento institucional como aperfeiçoamento de recursos humanos, convênios técnico-científicos, internacionalização dos programas e fortalecimento dos programas.

Esse capítulo se insere nesse esforço de conhecer melhor os PPGPUR/DEM da região Norte, para além dos envolvidos no projeto, verificando diferenças, convergências e possibilidades de diálogo e cooperação. O objetivo geral foi avaliar a contribuição dos Programas de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional e Demografia (PPGPUR/DEM) com sede na região Norte para a reflexão sobre os processos de desenvolvimento regional na Amazônia. Como objetivos específicos destacamos: (i) verificar “se” e “como” a reflexão sobre os processos de desenvolvimento regional é contemplada nas disciplinas ofertadas pelos PPGPUR/DEM; (ii) identificar o perfil dos/das docentes e a presença do DR em suas linhas de pesquisa; (iii) selecionar teses e dissertações que tratem do tema; (iv) identificar os aspectos dos processos de desenvolvimento da Amazônia tratados nas disciplinas, produção docente e discente; (v) comparar os PPGPUR/DEM em relação a reflexão sobre o desenvolvimento regional da região amazônica.

Para tanto, foram coletados dados na Plataforma Sucupira, Sítios dos PPGDR e plataforma Lattes. As coletas foram realizadas entre os meses de agosto e novembro de 2020. No tratamento dos dados foram utilizados dois *softwares*: Nvivo e Excel.

O artigo está dividido em sete partes, contando com essa introdução. A segunda parte aborda o campo do desenvolvimento regional no Brasil e a terceira contempla o histórico dos PPG, sua localização e objetivos. A quarta parte traz o perfil dos professores e seus temas de pesquisa; a quinta trata da presença do DR nas disciplinas dos PPG

e a sexta parte das dissertações que tratam do tema. A sétima e última parte apresenta as considerações finais.

O campo do desenvolvimento regional no Brasil

O planejamento urbano e regional pode ser dividido em quatro fases históricas principais: (i) uma primeira que marca os primeiros cursos de planejamento na América Latina nas décadas de 1950 e 1960; (ii) uma segunda fase marcada pelo caráter centralizador, autoritário no planejamento urbano e regional e pela implementação de cursos de pós-graduação em planejamento urbano e regional; (iii) outra fase marcada pela crença no mercado esvaziando o planejamento regional como alternativa ao desenvolvimento; (iv) uma quarta fase em que se debate um regional revisitado (PIQUET; RIBEIRO, 2013).

Em relação aos Programas de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional e Demografia há um período de gênese da área que data de 1970 a 1999, depois um período de expansão e diversificação da área entre 2000 e 2005 e um terceiro período de expansão, desconcentração regional e interiorização da área que data de 2006-2015 (PORTO; THEIS, 2016), podendo ser estendido até 2022. No período de gênese surgem três PPG, na década de 1980 foram mais dois e na década de 1990 mais cinco PPG. Na década de 2000 foram criados mais 15 PPG e mais 26 na sequência, somando 50 no total. Metade dos PPG foram criados nas últimas duas décadas (BUTZKE, 2020). Dentro da área PUR/DEM, vários programas, incluindo aqueles com ênfase no DR, são responsáveis pela ampliação da área e a penetração em regiões que não tinham muito acesso à pós-graduação (RANDOLPH, 2013).

Diante da complexidade da prática do planejamento urbano e regional no Brasil, refletir sobre os PPG da área PUR/DEM na composição de um campo que conta com 50 anos de história, incluindo docentes e discentes das mais diversas áreas de conhecimento, continua sendo um grande desafio. Dentre os desafios da área que estão colocados podemos citar os desafios de atualização, os desafios da pedagogia, os desafios da interdisciplinaridade, os desafios da formação, os desafios dos fundamentos

da área e desafios institucionais (RIBEIRO, 2002). Trata-se de um campo que aproxima diversas áreas de conhecimento (MATTEDI; THEIS, 2002) e lida com lógicas distintas de produção de conhecimento e intervenção no espaço urbano e regional (LACERDA, 2013).

De forma mais específica, para avançar na autonomia do campo do DR, alguns passos podem ser dados no sentido de: (i) inventariar as contribuições das diferentes áreas de conhecimento, para que apórtem elementos ao debate sobre DR; (ii) analisar o DR realmente existente (dimensão positiva) e o que gostaríamos que existisse (dimensão normativa); (iii) investir no diálogo entre teorias e hipóteses a fim de contribuir com o DR, considerado como teoria de médio alcance (THEIS, 2019).

Cabe lembrar que “o conhecimento em áreas inter e transdisciplinares é exigente de uma reflexão que envolva o trato cuidadoso de visões de mundo e, ainda, a observação de mudanças culturais que reposicionam a ciência nas expectativas da sociedade” (RIBEIRO, 2002, p. 67). Soma-se também o desafio de atender demandas profissionais de lugares distantes com especificidades próprias. Por isso, a necessidade de relacionar a criação dos PPG com a história do planejamento no Brasil e em suas múltiplas escalas geográficas (RANDOLPH, 2013).

Tem-se um duplo desafio: de lançar um olhar para a realidade do planejamento urbano e regional no Brasil que é bastante contraditória e, também, de lançar um olhar para os PPG que atuam nessa área como parte dessa realidade contraditória. Cabe questionar se os PPG estão contribuindo para a crítica da realidade que está aí ou são funcionais ao próprio sistema no sentido de criticá-lo para melhorá-lo ou elogiar para legitimá-lo.

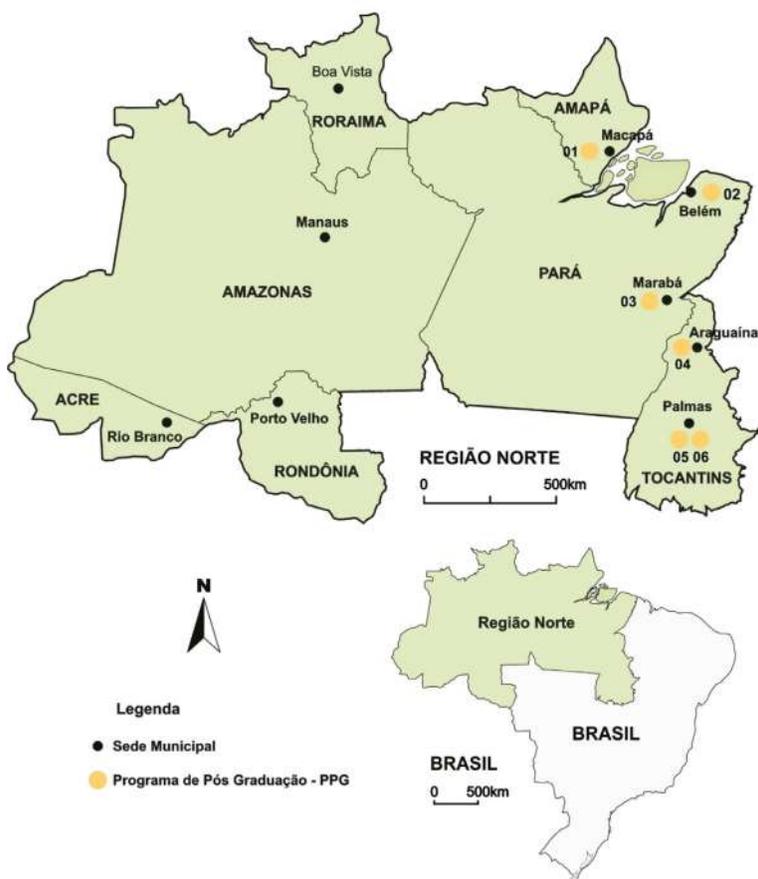
Histórico dos PPG

Os PPG em PUR/DEM da região Norte surgiram no período da reflexão sobre o regional revisitado (PIQUET; RIBEIRO, 2013) e desconcentração regional e interiorização da área (PORTO; THEIS, 2016). Nesse contexto, surgem os seis PPG em PUR/DEM da região Norte. O PPGPUR/DEM mais antigo tem seu início em 2006 e é sediado na cidade de Macapá (Amapá), na UNIFAP. Em 2007 foram criados mais dois PPG:

um em Belém (Pará), na Universidade da Amazônia (UNAMA), e outro em Palmas (Tocantins), na Universidade Federal do Tocantins (UFT). Em 2013, foi criado mais um PPG em Palmas, na UFT, e em 2017 em Araguaína, pela mesma Instituição de Ensino Superior (IES). Em 2019 temos a criação de um PPGPUR/DEM em Marabá (Pará) pela Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará (UNIFESSPA) (**Figura 1**).

Figura 1: Localização dos PPG PUR/DEM, região Norte, 2022

MUNICÍPIOS / ESTADO - IES	PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO - PPG
01 - Macapá / AP - UNIFAP	DESENVOLVIMENTO REGIONAL
02 - Belém / PA - UNAMA	DESENVOLVIMENTO E MEIO AMBIENTE URBANO
03 - Marabá / PA - UNIFESSPA	PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL E URBANO NA AMAZÔNIA
04 - Araguaína / TO - UFT	DEMANDAS POPULARES E DINÂMICAS REGIONAIS
05 - Palmas / TO - UFT	DESENVOLVIMENTO REGIONAL
06 - Palmas / TO - UFT	GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS



Fonte: Concepção das autoras e autores e elaboração de Ruy Lucas de Souza.

O PPGMDR da UNIFAP, em nível de mestrado, tem como objetivo geral a promoção e democratização de conhecimentos e novos saberes na área do DR. Como objetivos específicos destacam-se a formação, pesquisa e extensão em DR, a pesquisa comprometida socialmente, a valorização da diversidade sociocultural, os conhecimentos e saberes tradicionais (UNIFAP, 2020).

O PPDMU da UNAMA conta com os níveis de mestrado e doutorado e sua ênfase é no urbano. Sua origem institucional se localiza no Plano Quinquenal de Desenvolvimento da UNAMA no período de 2005/2009. Seus objetivos são o de formar profissionais de organizações públicas e privadas que atuem no ensino, na pesquisa e na gestão do ambiente urbano na Amazônia (UNAMA, 2020).

O PPGDR da UFT (Palmas/TO) conta com os níveis de mestrado e doutorado. O PPG tem como objetivos a preparação voltada à docência e à pesquisa em áreas voltadas ao desenvolvimento regional (UFT, 2020c).

O GESPOL da UFT (Palmas/TO) conta com nível mestrado profissional. Nasceu da necessidade do estado do Tocantins de capacitar gestores em políticas públicas. O Gespol surgiu em 2010 com a oferta de um curso de especialização vinculado ao Programa Nacional de Administração Pública. Seu objetivo é capacitar gestores públicos em políticas públicas, contribuindo assim na sua elaboração, implementação e avaliação em organizações públicas e terceiro setor (UFT, 2020a).

O PPGDire da UFT (Araguaína/TO) tem como objetivo estudar de forma interdisciplinar populações vulneráveis urbanas e rurais do Norte do país, considerando suas demandas e interesses a fim de compreender as dinâmicas regionais e processos de exclusão (UFT, 2020b).

O PPGPAM tem como objetivo formar recursos humanos voltados à produção de conhecimento sobre a Amazônia, relacionados a dinâmicas sociais, econômicas, populacionais e territoriais, visando compreender o planejamento e desenvolvimento regional e urbano (UNIFESSPA, 2020).

A presença do DR nas disciplinas

O termo disciplina está relacionado à divisão do trabalho intelectual, com as divisões do saber e remetem ao rigor, à exatidão (CASANOVA, 2006). Considerando que a área PUR/DEM é interdisciplinar, vale a preocupação com as articulações entre as disciplinas e o campo do desenvolvimento regional (RANDOLPH, 2013; RIBEIRO, 2002; THEIS, 2010). Nesse sentido, o desenvolvimento regional poderia ser considerada uma interdisciplina (CASANOVA, 2006) capaz de articular distintas especialidades do saber em torno da problemática do DR e das soluções possíveis.

Na análise das disciplinas ofertadas pelos PPG da região Norte, contava-se com a seguinte configuração: no PPGMDR nas quatro disciplinas obrigatórias uma contemplava a discussão sobre o desenvolvimento regional e das 21 disciplinas optativas uma disciplina contemplava também essa discussão. No PPDMU não havia no sítio da internet distinção entre disciplinas obrigatórias e optativas. Das 20 disciplinas, duas delas incorporavam o tema do desenvolvimento regional (**Quadro 1**). O PPGPAM contava com cinco disciplinas obrigatórias, das quais três contemplavam o desenvolvimento regional; e nas disciplinas optativas, das seis de que constavam ementas, uma discutia o desenvolvimento regional. As outras seis ainda não possuíam ementa porque não foram disponibilizadas aos estudantes. No PPGDR das cinco disciplinas obrigatórias, uma contemplava o desenvolvimento regional. E das 25 disciplinas optativas apenas uma incorporava esse tema. O PPGDire contava com quatro disciplinas obrigatórias e apenas uma tratava do desenvolvimento regional. Das quatorze disciplinas optativas nenhuma contemplava o DR. No GESPOL, das seis disciplinas obrigatórias e dez optativas nenhuma tratava do DR.

O PPGMDR contava com duas disciplinas que contemplavam o desenvolvimento regional. A primeira delas tinha como tema ‘desenvolvimento regional e políticas públicas’ e mencionava, na ementa, o desenvolvimento regional aliado a discussão sobre desenvolvimento local. Na segunda disciplina, cujo tema era ‘desenvolvimento e formação socioeconômica do espaço amazônico’, propunha a reflexão sobre ocupação e políticas de desenvolvimento recente na região amazônica.

Da mesma forma, encontravam-se no PPDMU duas disciplinas que traziam a reflexão sobre o DR. A primeira, intitulada 'economia urbana', tinha como foco o estudo sobre o aspecto econômico da urbanização e seus impactos ambientais na Amazônia a partir do processo histórico de ocupação regional. A segunda, que recebia o nome de 'evolução urbana da Amazônia', propunha discutir a dinâmica da urbanização amazônica a partir de uma perspectiva histórica e teórica, buscando entender e interpretar o atual cenário da urbanização amazônica dentro do contexto das transformações em curso.

Já no PPGPAM, quatro disciplinas abordavam o desenvolvimento regional. A primeira delas, 'territórios e desenvolvimento regional e urbano', apresentava teorias sobre a urbanização: espacialização e territorialidade aliadas a teorias do Desenvolvimento Regional do centro capitalista, Brasil e na Amazônia. A segunda, nomeada 'seminários de pesquisa e de projetos' buscava aprofundar o conhecimento sobre os temas desenvolvimento regional, planejamento regional, políticas públicas, urbanização, espaço e território. A terceira, intitulava-se 'planejamento e políticas públicas' e tinha como objetivo introduzir o discente ao debate sobre planejamento e políticas públicas no âmbito dos problemas do desenvolvimento e planejamento urbano e regional amazônico. Por último, a disciplina 'urbanização e novas hierarquias urbano-regionais' tratava das características do DR e dos processos de urbanização nas regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte, incluindo a região amazônica.

O PPGDR contava com duas disciplinas que contemplavam o desenvolvimento regional. Sendo a primeira intitulada 'identidade e desenvolvimento regional', tendo como objeto de estudo a construção das desigualdades internas no Brasil: os Brasis e os brasileiros; o desenvolvimento regional e as populações tradicionais; desenvolvimento, sustentabilidade e cultura e etnodesenvolvimento e povos indígenas do Tocantins. A segunda, nomeada 'seminários interdisciplinares I', tratava das linhas de pesquisa em Desenvolvimento Regional da UFT e buscava refletir as problemáticas do DR no Brasil e no Médio Norte brasileiro.

Por fim, o PPGDire trazia em apenas uma de suas disciplinas a discussão sobre o DR. Intitulada 'ocupação e projetos de desenvolvimento

para região Norte do Brasil, tratava das políticas de expansão territorial ao longo da história do Brasil; os projetos de ocupação e desenvolvimento da região Norte; a produção da borracha e as relações de trabalho na Amazônia; a produção do espaço amazônico e sua dinâmica socioeconômica.

Quadro 1: Disciplinas por PPG que contemplavam a reflexão sobre os processos de desenvolvimento regional, 2020

PPG	DISCIPLINA	EMENTA
PPGMDR	Desenvolvimento regional e políticas públicas	A disciplina tratará dos aspectos conceituais referentes ao desenvolvimento, crescimento e subdesenvolvimento econômico; da ideia de desenvolvimento e prescrições para a superação do atraso ou estagnação econômica nas principais correntes do pensamento econômico; mercantilistas, fisiocratas, clássicos, marxistas, neoclássicos, keynesianos, schumpeterianos, institucionalistas e evolucionistas; do debate sobre desenvolvimento econômico no Brasil e América Latina no âmbito CEPAL; do desenvolvimento na perspectiva local e regional; e do debate entre a crise ambiental e as ideias de desenvolvimento econômico.
PPGMDR	Desenvolvimento e formação socioeconômica do espaço amazônico	Ocupação do espaço amazônico, ciclos econômicos na Amazônia, grandes projetos e configuração territorial durante século XX, vetores de ocupação e políticas de desenvolvimento recente na região amazônica.
PPDMU	Economia Urbana	A disciplina tem seu foco no estudo do aspecto econômico da urbanização e seus impactos ambientais na Amazônia, a partir do processo histórico de ocupação regional que envolve a ação do poder público e dos diferentes atores na formação do processo de urbanização da região. Ementa: Aspectos teórico-metodológicos. Análise econômica espacial e urbana. Causas do crescimento urbano e os critérios para sua avaliação. Teoria e Métodos de Planejamento Urbano e regional. Localização de atividades. Renda da terra e preço do solo dentro da dinâmica intraurbana. Ocupação produtiva do solo urbano e periurbano Custos dos impactos socioambientais. Externalidades e análises Custo-Benefício e Custo-Efetividade. Comunicação, Segurança pública e Transporte Urbano. Políticas públicas e planejamento urbano.

PPG	DISCIPLINA	EMENTA
PPDMU	Evolução Urbana da Amazônia	A disciplina discute a dinâmica da urbanização amazônica a partir de uma perspectiva histórica e teórica, buscando entender e interpretar o atual cenário da urbanização amazônica dentro do contexto das transformações em curso, notadamente os movimentos da globalização, sustentabilidade ambiental e formação de mercados regionais. Ementa: O papel das cidades no processo de ocupação e desenvolvimento dos territórios. A ocupação do espaço amazônico na fase colonial. Os fortins e feitorias como estratégia de ocupação do espaço. O papel das missões na ocupação territorial. A formação das primeiras vilas e povoados. A criação da colônia do Grão-Pará e Maranhão. A administração pombalina e a criação de novas unidades administrativas. A independência e a nova reconfiguração territorial da Amazônia. A urbanização amazônica durante a economia da borracha. A II Guerra Mundial e a Batalha da Borracha. A Ditadura militar e as políticas de colonização dirigida como estratégia de ocupação da Amazônia. Reestruturação produtiva, migração e novas cidades na Amazônia.
PPGPAM	Territórios e Desenvolvimento Regional e Urbano	Apresentação aos discentes sobre: o conceito de território; teorias da localização com ênfase no planejamento no mercado capitalista e alocação espacial de processos econômicos; Concentração e desconcentração da atividade econômica no espaço; Impactos regionais de políticas macroeconômicas; Teorias sobre urbanização: espacialização e territorialidade; teorias do Desenvolvimento regional do centro capitalista, Brasil e na Amazônia; Políticas de Desenvolvimento territorial para a Amazônia, com estudo de casos: a urbanização de Canaã dos Carajás e a verticalização mineral com o Programa Carajás.
PPGPAM	Seminários de pesquisa e de projetos (Formação da História Econômica Social da Amazônia)	Aprofundamento do Conhecimento sobre os temas: Desenvolvimento regional, Planejamento regional, Políticas públicas, Urbanização, Espaço e Território. Apresentação e debate de projetos de pesquisa.
PPGPAM	Planejamento e Políticas Públicas	A evolução do Planejamento: o planejamento centralizado; Planejamento e Participação. Planejamento e Capitalismo: Falhas de mercado e planejamento; Tipos de bens e planejamento; Externalidades e planejamento. Desenvolvimento sustentável e planejamento. O ciclo de políticas públicas. Avaliação de Políticas Públicas. Introduzir o estudante ao debate sobre planejamento e políticas públicas no âmbito dos problemas do desenvolvimento e planejamento urbano e regional, tendo como referência a realidade da região amazônica.

PPG	DISCIPLINA	EMENTA
PPGPAM	Urbanização e Novas hierarquias urbano-regionais	Urbanização e subdesenvolvimento. Algumas características históricas da urbanização brasileira. Estado e urbanização no Brasil. Processo de urbanização pós-1980 e a urbanização das áreas não metropolitanas. Desenvolvimento urbano-regional brasileiro: precoce, complexo e heterogêneo. Escalas, Redes e hierarquias urbanas. Processos de urbanização contemporâneos nas regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte. Cidades e urbanização na Amazônia (seminários).
PPGDR	Identidade e desenvolvimento regional	Cultura, identidade e região no Brasil. Sertão e litoral no pensamento social brasileiro. A construção das desigualdades internas no Brasil: os Brasis e os brasileiros. Desenvolvimento regional e as populações tradicionais. Desenvolvimento, sustentabilidade e cultura. Etnodesenvolvimento e povos indígenas do Tocantins.
PPGDR	Seminários Interdisciplinares I	A área de planejamento regional e urbano no Brasil. Linhas de pesquisa do programa de pós-graduação em desenvolvimento regional da UFT. Interdisciplinaridade e suas possibilidades de construção do conhecimento. Métodos de sistematização do conhecimento em ciências sociais aplicadas. Problemáticas de desenvolvimento regional no Brasil e no Médio Norte brasileiro.
PPGDire	Ocupação e Projetos de Desenvolvimento para Região Norte do Brasil	Políticas de expansão territorial ao longo da História do Brasil. Os projetos de ocupação e desenvolvimento para a região Norte do Brasil. A produção da borracha e as relações de trabalho na Amazônia. Interpretações sobre a ocupação e a vida social na Amazônia. A produção do espaço amazônico e a dinâmica socioeconômica. Dados socioeconômicos da região Norte do Brasil.

Fonte: Elaboração própria.

Nos PPG analisados concluímos que das 120 disciplinas cujos títulos e ementas foram consultados, 11 disciplinas tratavam do desenvolvimento regional. Dentre essas, apenas três traziam o DR no título. O PPGMDR, o PPDMU e o PPGDR contavam com duas disciplinas envolvendo o tema. No PPGPAM quatro delas e no PPGDire apenas uma.

O desafio da pedagogia e dos fundamentos da área se colocam no diálogo entre os temas e áreas de conhecimento e se personificam na grade curricular, na estrutura das disciplinas, avaliação do aprendizado, renovação bibliográfica (RIBEIRO, 2002, p. 66).

Perfil docente

No Brasil havia 752 docentes em 2019 na área PPGPUR/DEM, que compõe junto o Comitê de Área de Avaliação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Na região Norte estavam alocados 86 docentes no total, sendo 58 homens e 28 mulheres. Das 28 docentes mulheres, uma tinha bolsa de produtividade e nove contavam com estágio de pós-doutorado. Em relação a estágios de pós-doutorado, 36 docentes contavam com pós-doutorado e 50, não. Considerando as bolsas de produtividade, 7 tinham bolsa e 77 não. Todas as sete bolsas estavam com docentes da UFT.

A formação dos/das docentes faz com que os PPG tenham algumas áreas de conhecimento mais pronunciadas. No GESPOL a administração sobressai, no PPDMU o destaque é para a economia, desenvolvimento sustentável e engenharia civil. No PPGDire são mais pronunciadas as áreas de biologia, história e educação e no PPGDR as áreas de ciências sociais e economia. No PPGMDR aparecem as áreas de geografia, história e agronomia e no PPGPAM a economia assume a centralidade (**Figura 2**).

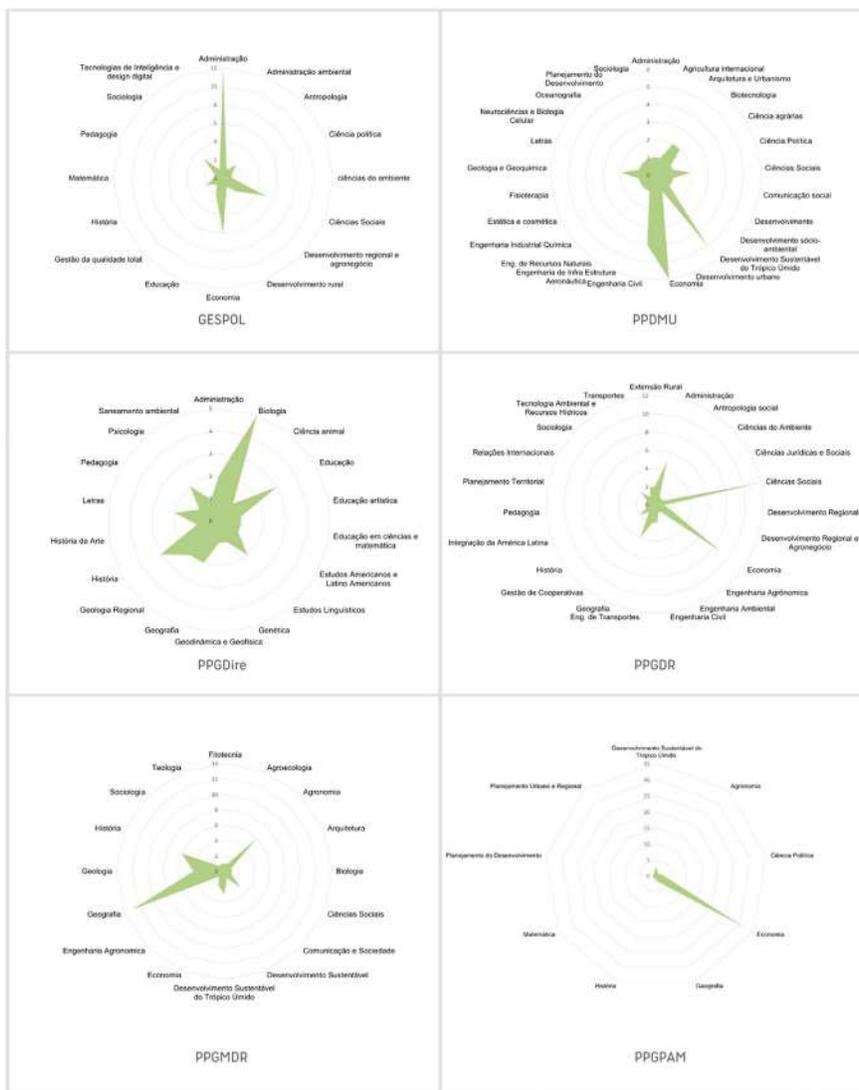
Confirma-se o caráter multidisciplinar do campo na composição da formação docente, à exceção do PPGPAM. Nas linhas de pesquisa e temas indicados pelos/as docentes em seus currículos Lattes constavam 329 no total. Desses, trinta e oito linhas de pesquisa e temas contemplavam o regional, perfazendo um total de 11%. A maioria das linhas de pesquisa e de temas se relacionam com as áreas de conhecimento específicas dos/das docentes, sem uma relação explícita com o regional.

A área PUR/DEM “encontra-se configurada como um campo de estudo em permanente transformação seja pela agregação de novas disciplinas e temáticas seja por ajustes teórico-conceituais e metodológicos trazidos pela expansão de suas fronteiras, o que desafia fortemente o ensino” (RIBEIRO, 2002, p. 63-4).

Cabe reforçar que a interdisciplinaridade é marca docente e discente nos PPG em PUR/DEM e pode ser muito interessante se o PPG consegue articular as áreas de conhecimento em torno da problemática do regional e do urbano (lembrando que nesse capítulo nossa ênfase recaí sobre

o regional). Se não há essa articulação corre-se o risco de reproduzir a fragmentação disciplinar e não se avançar na compreensão da problemática regional e urbana de forma mais complexa, escolhendo objetos e questões que estimulem trocas acadêmicas e encontro de conceitos (RIBEIRO, 2002).

Figura 2: Formação dos/das docentes nos PPG em PUR/DEM da região Norte, 2020



Fonte: Elaboração própria.

Produção discente

Considerando o último quadriênio foram analisados os títulos das 133 dissertações dos PPG da região Norte e apenas nove tinham o desenvolvimento regional no título e/ou subtítulo. As informações foram coletadas dos sites dos PPG até dezembro de 2021.

No GESPOL uma das 39 dissertações tem o regional no título. No PPDMU apenas duas entre as nove dissertações analisadas incluem o tema. No GESPOL nenhuma dissertação trouxe a discussão do DR. No PPGDR constam quatro dissertações envolvendo o desenvolvimento regional dentre as 37 analisadas. No PPGMDR, das 42 dissertações analisadas datadas no período entre 2019 e 2017, apenas duas trazem o desenvolvimento regional no título; quanto ao PPGPAM ainda não constam dissertações no site. Também não há nenhuma tese defendida no quadriênio (**Tabela 1**).

Tabela 1: Dissertações que contemplam o Desenvolvimento Regional em seu título e/ou subtítulo, 2017-2020, PPG PUR/DEM, Região Norte

PPG	2020	2019	2018	2017	TOTAL
GESPOL	1/6	0/10	0/22	0/1	1/39
PPDMU	-	-	-	2/9	2/9
PPGDire	0/5	-	0/1	-	0/6
PPGDR	1/8	2/15	0/6	1/8	4/37
PPGMDR	-	1/9	1/19	0/14	2/42
PPGPAM	-	-	-	-	-
Total geral					9/133

Fonte: Elaboração própria.

Das sete dissertações com o desenvolvimento regional no título, duas são do PPGMDR: uma de 2019 e outra de 2018. As duas dissertações abordaram o tema do desenvolvimento regional em uma perspectiva econômica, seja no tema da política tributária ou do empreendedorismo inovador. O PPDMU tem duas dissertações de 2017, uma tratando das migrações e outra de resíduos hospitalares. O PPGDR da UFT conta com uma dissertação em 2020, duas em 2019 e uma em 2017.

Uma dissertação trata da distribuição das emendas parlamentares individuais e o desenvolvimento regional, outra da produção acadêmica dos estudos regionais, a terceira, do desenvolvimento regional no sudeste do Pará, e a quarta aborda o sistema regional de inovação. O GESPOL contou com uma dissertação em 2020 tratando das instituições federais de educação, ciência e tecnologia da região Norte brasileira (**Tabela 2**).

Tabela 2: Dissertações que contemplam no título o campo do regional, PPG PUR/DEM, Região Norte, 2020

PPG	IES	ANO	TÍTULO	AUTOR/A
GESPOL	UFT	2020	Transparência ativa nas instituições da rede federal de educação, ciência e tecnologia da região norte brasileira.	Fabício Barbosa da Costa
PPDMU	UNAMA	2017	Migrações em regiões metropolitanas: o caso da região metropolitana de Belém/PA.	Girvânia Mesquita da Conceição
PPDMU	UNAMA	2017	Análise da cadeia logística dos resíduos sólidos hospitalares na Grande Belém/PA.	Jane Farias Ferreira
PPGDR	UFT	2020	A distribuição das emendas parlamentares individuais e o desenvolvimento regional: uma análise do perfil sociopolítico dos deputados estaduais do Tocantins.	Maria Tereza Ribas Sabará
PPGDR	UFT	2019	Desenvolvimento regional: produção e reprodução acadêmica dos estudos regionais.	Nailde Gonçalves da Silva
PPGDR	UFT	2019	Desenvolvimento regional no sudeste do Pará: uma fronteira de expansão no centro norte do Brasil.	Erisvaldo de Oliveira Alves
PPGDR	UFT	2017	Análise do sistema regional de inovação no estado do Tocantins.	Ygor Freitas de Almeida
PPGMDR	UNIFAP	2019	A política tributária como instrumento do desenvolvimento econômico regional da área de livre comércio de Macapá e Santana.	Franciely de Oliveira Lima e Souza
PPGDMDR	UNIFAP	2018	A contribuição do empreendedorismo inovador nas micro e pequenas empresas de Macapá para o desenvolvimento regional.	Deliane Pessoa Santos

Fonte: Elaboração própria.

Se faz necessária uma análise mais detalhada da produção discente no quadriênio para verificar o campo do regional para além de sua presença no título dos estudos. Mas podemos considerar que, por se tratar de PPG que tratam do regional, seria interessante compreender a pouca presença do tema nas disciplinas e nas pesquisas discentes.

Considerações finais

O objetivo desse artigo foi avaliar a contribuição dos Programas de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional e Demografia (PPGPUR/DEM) com sede na região Norte para a reflexão sobre os processos de desenvolvimento na Amazônia. Observou-se que, nas disciplinas ofertadas pelos PPGPUR/DEM, das 120 disciplinas cujos títulos e ementas foram consultados, 11 disciplinas tratam do desenvolvimento regional. Sendo que, dentre essas, apenas três trazem o DR no título (Desenvolvimento Regional e Políticas Públicas, no PPGMDR; Territórios e Desenvolvimento Regional e Urbano, no PPGPAM; Identidade e Desenvolvimento Regional, no PPGDR). O PPGMDR, o PPD-MU e o PPGDR contam com duas disciplinas envolvendo o tema. No PPGPAM há quatro delas e no PPGDire apenas uma.

Na análise do perfil docente confirma-se o caráter multidisciplinar dos PPG, à exceção do PPGPAM. Em relação as linhas de pesquisa dos/das docentes, das 329 indicadas, 28 contemplam o regional. Se coloca aí o desafio na construção da interdisciplinaridade e linhas de pesquisa que convergem para as áreas de conhecimento específicas.

Na produção discente foram analisados os títulos de 133 dissertações dos PPG da região Norte e apenas nove tinham o desenvolvimento regional no título e subtítulo. No PPGMDR, das 41 dissertações analisadas datadas no período entre 2019 e 2017, apenas duas trouxeram a reflexão do DR. No PPD-MU apenas duas entre as 9 dissertações analisadas contavam com o tema. No PPGDR constavam quatro dissertações envolvendo o desenvolvimento regional dentre as 37 analisadas. No GESPOL uma dissertação e no PPGDire nenhuma trouxe a discussão do DR. No PPGPAM ainda não constam dissertações: não há nenhuma tese defendida no quadriênio.

Considerando os números apresentados das disciplinas (11 de 120), das linhas de pesquisa (38 de 329) e das dissertações (9 de 133), podemos indicar que a presença do desenvolvimento regional nas disciplinas e nas pesquisas carece de maior atenção. Mas entendemos os limites desse estudo e a necessidade de buscar outros dados e formas de compreender e explicar a pouca presença do regional nos PPG PUR/DEM. Esses resultados podem ser observados em outros PPG do Brasil, marcados pela dificuldade de romper as fronteiras disciplinares e pelos limites relacionados à construção do campo do regional em um contexto marcado pelo seu esvaziamento e/ou sua funcionalidade em relação à exploração do capital. “Não se resolve esse problema se só se conhecem as contradições a partir de um sistema conservador que não se considera parte fundamental do problema” (CASANOVA, 2006, p. 118). A construção do campo do regional implica um duplo olhar crítico: voltado aos PPG e às experiências de regionalização em curso no Brasil. O conhecimento “sobre” o regional e a construção do regional são parte do problema da fragmentação do conhecimento e da desorganização e exploração desenfreada do território. O regional é parte do problema, mas pode catalisar o avanço de práticas interdisciplinares e, quiçá, a superação das regionalizações funcionais ao Capital em favor de experiências que estimulem uma maior autonomia das gentes e de seus territórios.

Referências

BUTZKE, Luciana. O avesso do desenvolvimento regional. *In*: SILVEIRA, Rogério Leandro Lima da; DEPONTI, Cidonea Machado (Orgs.). **Desenvolvimento Regional: processos, políticas e transformações territoriais**. São Carlos: Pedro & João Editores, 2020, p. 143-160.

CASANOVA, Pablo González. **As novas ciências e as humanidades: da academia à política**. São Paulo: Boitempo, 2006.

CASTRO, Edna Maria Ramos de; FIGUEIREDO, Silvio Lima; RIVERO, Sérgio Luiz de Medeiros; ALMEIDA, Oriana Trindade de. Pensamento crítico sobre a Amazônia e o debate sobre desenvolvimento. **Papers do NAEA**, 379, Belém, p. 1-19, 2018.

ETGES, Virginia Elisabeta; DORNELLES, Mizaél. Pós-Graduação em desenvolvimento regional na Universidade de Santa Cruz do Sul 20 anos. **Redes**, Santa Cruz do Sul, v. 19, n. 3, p. 270-289, set.-dez. 2014.

FILOCREÃO, Antonio Sergio Monteiro. Estratégias de desenvolvimento regional e dinâmicas territoriais do Amapá e Tocantins: nos 30 anos. **Projeto submetido ao Edital PROCAD-AM-L1/CAPES**, 2018.

LACERDA, Norma. O campo do planejamento urbano e regional: da multidisciplinaridade à transdisciplinaridade. *R. B. Estudos Urbanos e Regionais*, v. 15, n. 1, p. 77-93, mai. 2013.

MATTEDI, Marcos A.; THEIS, Ivo Marcos. Cruzando fronteiras: conhecimento e interdisciplinaridade na pesquisa em desenvolvimento regional. *Redes*, Santa Cruz do Sul, v. 7, n. 2, p. 77-94, mai.-ago. 2002.

PIQUET, Rosélia; RIBEIRO, Ana Clara Torres. Tempos, ideias e lugares: o ensino do planejamento urbano e regional no Brasil. *In: RIBEIRO, Ana Clara Torres. Por uma sociologia do presente: ação, técnica e espaço*. Vol. 2. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013, p. 133-156.

PORTO, Jadson Luís Rebelo; THEIS, Ivo Marcos. A pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional no Brasil: quatro décadas de reflexões territoriais. *PRACS: Revista Eletrônica de Humanidades do Curso de Ciências Sociais da UNIFAP, Macapá*, v. 9, n. 3, p. 33-46, dez. 2016.

RANDOLPH, Rainer. Em busca de uma agenda para o planejamento urbano e regional: uma homenagem a Ana Clara Torres Ribeiro. *R. B. Estudos Urbanos e Regionais*, v. 15, n. 1, p. 11-31, mai. 2013.

RIBEIRO, Ana Clara Torres. O ensino do planejamento urbano e regional: propostas à ANPUR. *In: RIBEIRO, Ana Clara Torres. Por uma sociologia do presente: ação, técnica e espaço*. Vol. 2. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013, p. 115-131.

THEIS, Ivo Marcos. O que é desenvolvimento regional? Uma aproximação a partir da realidade brasileira. *Redes* (Santa Cruz do Sul. On-line), Santa Cruz do Sul, v. 24, n. 3, p. 334-360, set. 2019.

UFT. **GESPOL**. Disponível em: <https://ww2.uft.edu.br/gespol>. Acesso em: 23 jun. 2020a.

UFT. **PPGDire**. Disponível em: <https://ww2.uft.edu.br/ppgdire>. Acesso em: 15 jun. 2020b.

UFT. **PPGDR**. Disponível em: <https://ww2.uft.edu.br/index.php/ppgdr/apresentacao>. Acesso em: 9 jun. 2020c.

UNAMA. **PPDMU**. Disponível em: <http://www6.unama.br/mestrado/desenvolvimento/>. Acesso em: 2 jun. 2020.

UNIFAP. **PPMDR**. Disponível em: <https://www2.unifap.br/ppgmdr/>. Acesso em: 1 jun. 2020.

UNIFESSPA. **PPGPAM**. Disponível em: <https://face.unifesspa.edu.br/mestrado.html>. Acesso em: 8 jun. 2020.

Este livro foi produzido nas fontes
minion pro e trajan pro 3,
em 2022.

Alan Bena Aguiar Junior
Alex Pizzio
Aline Marinho Bailão Iglesias
Antonio Sérgio Monteiro Filocreão
Bruno Jandir Mello
Carlos Alberto Cioce Sampaio
Charles Carminati de Lima
Cristiane Mansur de Moraes Souza
Daniel Chaves
Edna Ramos de Castro
Geovane Tavares dos Santos
Hadassa Krüger Klabunde
Higo Mendes de Sousa
Irenildo Costa da Silva
Ivo Marcos Theis
Jacqueline Araújo
José Alberto Tostes
Júlio César Suzuki
Leonardo Almeida Livramento
Luciana Butzke
Luciano Félix Florit
Marco Antonio Chagas
Messias Aparecida de Sousa Silva
Mônica Aparecida da Rocha Silva
Nilton Marques de Oliveira
Odete Batista Dias Almeida
Oklinger Mantovaneli Júnior
Patrícia Bilotta
Roberta Maria de Moura Sousa
Thiago José Arruda de Oliveira
William de Souza Barreto

ISBN: 978-65-84762-12-1

cat



9 786584 762121