

# CIÊNCIAS E SOCIEDADE

## DIÁLOGOS INTERDISCIPLINARES NA AMAZÔNIA

POLÍTICAS PÚBLICAS E ESTRATÉGIAS DE  
DESENVOLVIMENTO REGIONAL

**VOLUME 2**

EDNÉA DO NASCIMENTO CARVALHO  
MÁRCIO JÚNIOR BENASSULY BARROS  
(ORGANIZADORES)



# CIÊNCIAS E SOCIEDADE

DIÁLOGOS INTERDISCIPLINARES NA AMAZÔNIA

POLÍTICAS PÚBLICAS E ESTRATÉGIAS DE  
DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VOLUME 2



Copyright © 2021 da edição brasileira.  
by RFB Editora.

Copyright © 2021 do texto.  
by Autores.

Todos os direitos reservados.



Todo o conteúdo apresentado neste livro, inclusive correção ortográfica e gramatical, é de responsabilidade exclusiva do(s) autor(es).

Obra sob o selo *Creative Commons*-Atribuição 4.0 Internacional. Esta licença permite que outros distribuam, remixem, adaptem e criem a partir do trabalho, mesmo para fins comerciais, desde que lhe atribuam o devido crédito pela criação original.

*Conselho Editorial:*

Prof. Dr. Ednilson Sergio Ramalho de Souza - UFOPA (Editor-Chefe).

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup>. Roberta Modesto Braga - UFPA.

Prof. Me. Laecio Nobre de Macedo - UFMA.

Prof. Dr. Rodolfo Maduro Almeida - UFOPA.

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup>. Ana Angelica Mathias Macedo - IFMA.

Prof. Me. Francisco Robson Alves da Silva - IFPA.

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup>. Elizabeth Gomes Souza - UFPA.

Prof.<sup>a</sup> Me. Neuma Teixeira dos Santos - UFRA.

Prof.<sup>a</sup> Me. Antônia Edna Silva dos Santos - UEPA.

Prof. Dr. Carlos Erick Brito de Sousa - UFMA.

Prof. Dr. Orlando José de Almeida Filho - UFSJ.

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup>. Isabella Macário Ferro Cavalcanti - UFPE.

Prof. Dr. Saulo Cerqueira de Aguiar Soares - UFPI.

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup>. Welma Emidio da Silva - FIS.

*Diagramação:*

Danilo Wothon Pereira da Silva.

*Arte da capa:*

Pryscila Rosy Borges de Souza.

*Imagens da capa:*

[www.canva.com](http://www.canva.com)

*Revisão de texto:*

Os autores.

*Bibliotecária:*

Janaina Karina Alves Trigo Ramos

*Assistente editorial:*

Manoel Souza.



Home Page: [www.rfbeditora.com](http://www.rfbeditora.com).


E-mail: [adm@rfbeditora.com](mailto:adm@rfbeditora.com).

Telefone: (91)3085-8403/98885-7730.

CNPJ: 39.242.488/0001-07.

R. dos Mundurucus, 3100, 66040-033, Belém-PA.

---



Universidade Federal do Oeste do Pará  
Reitor

Hugo Alex Carneiro Diniz  
Vice-Reitora

Aldenize Ruela Xavier  
Pró-Reitora de Pesquisa, Pós-Graduação e Inovação Tecnológica

Lenise Vargas Flores da Silva

Instituto de Ciências da Sociedade

Diretor

Jarsen Luis Castro Guimarães  
Vice-diretor

Nirson Medeiros da Silva Neto

Programa de Pós-graduação em Ciências da Sociedade

Coordenador

Miguel Aparicio Suárez  
Vice-coordenadora

Lilian Rebellato

---

---

## **COMISSÃO EDITORIAL**

Ana Maria Silva Sarmiento

Ednéa do Nascimento Carvalho

Luciana Gonçalves de Carvalho

Marcio Junior Benassuly Barros

Miguel Aparicio Suárez

Nirson Medeiros da Silva Neto

Rubens Elias da Silva

## **PARECERISTAS**

Adriano Rodrigues De La Fuente (UFCAT)

Aiala Colares de Oliveira Couto (UEPA)

Amélia Regina Batista Nogueira (UFAM)

Antônio Carlos Freire Sampaio (UFU)

Benedito Ely Valente da Cruz (UEPA)

Dulce Pereira dos Santos (UNIMONTES)

Everaldo Machado Portela (UFOPA)

Fernando Luiz Araújo Sobrinho (UNB)

Glauce Vitor da Silva (UFOPA)

João Carlos de Oliveira (ESTES/UFU)

José Camilo Ramos de Souza (UEA)

Maria Julia Veiga da Silva (UFOPA)

Otávio do Canto (UFPA)

Rosana de Ávila Melo Silveira (IFTM)

---

---

Ednéa do Nascimento Carvalho  
Márcio Júnior Benassuly Barros  
(Organizadores)

Volume 2

**CIÊNCIAS E SOCIEDADE: DIÁLOGOS  
INTERDISCIPLINARES NA AMAZÔNIA**

**POLÍTICAS PÚBLICAS E ESTRATÉGIAS DE  
DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

Edição 1

Belém-PA



2021

---

<https://doi.org/10.46898/rfb.9786558891017>

**Catálogo na publicação**  
**Elaborada por Bibliotecária Janaina Ramos – CRB-8/9166**

P769

Políticas públicas e estratégias de desenvolvimento regional / Ednéa do Nascimento Carvalho (Organizadora), Márcio Júnior Benassuly Barros (Organizador) – Belém: RFB, 2021.

(Ciências e sociedade: Diálogos Interdisciplinares na Amazônia, V.2)

Livro em PDF

310 p., il.

ISBN 978-65-5889-101-7

DOI: 10.46898/rfb.9786558891017

1. Desenvolvimento regional. 2. Política pública. 3. Geografia urbana. I. Carvalho, Ednéa do Nascimento (Organizadora). II. Barros, Márcio Júnior Benassuly (Organizador). III. Título.

CDD 343.74

Índice para catálogo sistemático

I. Desenvolvimento regional

Nossa missão é a difusão do conhecimento gerado no âmbito acadêmico por meio da organização e da publicação de livros digitais de fácil acesso, de baixo custo financeiro e de alta qualidade!

Nossa inspiração é acreditar que a ampla divulgação do conhecimento científico pode mudar para melhor o mundo em que vivemos!

*Equipe RFB Editora*

---

# SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>11</b>
Ednéa do Nascimento Carvalho Márcio Júnior Benassuly Barros	
<b>CAPÍTULO 1</b>	
<b>AS MUDANÇAS TERRITORIAIS NA COMUNIDADE DE BOA ESPERANÇA NO MUNICÍPIO DE SANTARÉM - PA A PARTIR DA INSERÇÃO DA ATIVIDADE ECÔNOMICA DO AGRONEGÓCIO DA SOJA .....</b>	<b>15</b>
Emanuela de Sousa Valentim Rodolfo Maduro Almeida Ednéa Nascimento Carvalho DOI: 10.46898/rfb.9786558891017.1	
<b>CAPÍTULO 2</b>	
<b>GEOGRAFIA DO CRIME: UMA ANÁLISE DA RELAÇÃO ENTRE A CRIMINALIDADE E O ESPAÇO URBANO NO MUNICÍPIO DE SANTARÉM-PARÁ .....</b>	<b>35</b>
Mayara Maria Castro Gonçalves Rodolfo Maduro Almeida Ednéa do Nascimento Carvalho Jarsen Luís Castro Guimarães Abner Vilhena de Carvalho DOI: 10.46898/rfb.9786558891017.2	
<b>CAPÍTULO 3</b>	
<b>MULHERES AGRICULTORAS E AUTONOMIA: A RELAÇÃO COM O MERCADO INSTITUCIONAL DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS NA REGIÃO METROPOLITANA DE SANTARÉM.....</b>	<b>51</b>
Ádria Oliveira dos Santos Edilan de Sant'Ana Quaresma Danielle Wagner Silva DOI: 10.46898/rfb.9786558891017.3	
<b>CAPÍTULO 4</b>	
<b>POLÍTICA PÚBLICA HABITACIONAL: UMA ANÁLISE CONTEXTUAL DO RESIDENCIAL SALVAÇÃO EM SANTARÉM .....</b>	<b>69</b>
José Jarlisson Silva dos Anjos Mario Tanaka Filho Ednea do Nascimento Carvalho DOI: 10.46898/rfb.9786558891017.4	
<b>CAPÍTULO 5</b>	
<b>O AVANÇO DO AGRONEGÓCIO DA SOJA SOBRE TERRAS CAMPONESAS EM COMUNIDADES DA RODOVIA PA 370 EM SANTARÉM, PARÁ.....</b>	<b>89</b>
Márcio Júnior Benassuly Barros DOI: 10.46898/rfb.9786558891017.5	

---



## **CAPÍTULO 6**

### **COMPENSAÇÃO FINANCEIRA PELA EXPLORAÇÃO MINERAL COMO POLÍTICA PÚBLICA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO-SOCIAL.....101**

Solange Siqueira da Penha Tanaka

João Roberto Pinto Feitosa

DOI: 10.46898/rfb.9786558891017.6

## **CAPÍTULO 7**

### **ANÁLISE DO DESENVOLVIMENTO NA REGIÃO DE INTEGRAÇÃO DO BAIXO AMAZONAS: TRÊS ENSAIOS SOBRE A PERSPECTIVA INCLUDENTE, SUSTENTADO E SUSTENTÁVEL .....117**

Rhayza Alves Figueiredo de Carvalho

Abner Vilhena de Carvalho

Mario Tanaka Filho

Rodolfo Maduro Almeida

DOI: 10.46898/rfb.9786558891017.7

## **CAPÍTULO 8**

### **POLITICAS DE SAÚDE PÚBLICA: UMA ABORDAGEM SOBRE A EPIDEMIOLOGIA DA TUBERCULOSE NA REGIÃO OESTE DO ESTADO DO PARÁ .....135**

Risonilson Abreu da Silva

Edilan de Sant Ana Quaresma

DOI: 10.46898/rfb.9786558891017.8

## **CAPÍTULO 9**

### **A ABORDAGEM TERRITORIAL, DO CAPITAL SOCIAL E INSTITUCIONAL DO DESENVOLVIMENTO E O PAPEL DO CODETER NO TERRITÓRIO DO SALGADO PARAENSE.....153**

Helton Xavier Viana

Abner Vilhena de Carvalho

Jarsen Luis Castro Guimarães

Márcio Júnior Benassuly Barros

DOI: 10.46898/rfb.9786558891017.9

## **CAPÍTULO 10**

### **A UNIVERSIDADE E O FOMENTO NA ECONOMIA LOCAL: UMA RELAÇÃO ENTRE A FOLHA DE PAGAMENTO E OS GASTOS PESSOAIS DOS SERVIDORES DA UFOPA .....173**

Enio Erasmo de Oliveira Ramalho

Rodolfo Maduro Almeida

Ednéa do Nascimento Carvalho

Jarsen Luís Castro Guimarães

Abner Vilhena de Carvalho

DOI: 10.46898/rfb.9786558891017.10

## **CAPÍTULO 11**

### **ABORDAGEM GEOGRÁFICA DAS AÇÕES EDUCACIONAIS PELO USO POLÍTICO DO TERRITÓRIO: O CASO DA UFOPA .....193**

Ednéa do Nascimento Carvalho

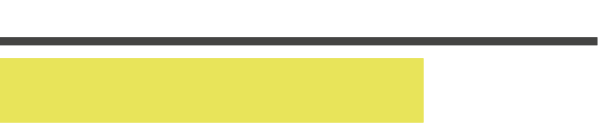
DOI: 10.46898/rfb.9786558891017.11

---

---

<b>CAPÍTULO 12</b>	
<b>ENSINO SUPERIOR: UM ESTUDO SOBRE A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL NA TRAJETÓRIA DA UFOPA.....</b>	<b>209</b>
Jean Adriano Sena Pantoja	
Ednéa do Nascimento Carvalho	
DOI: 10.46898/rfb.9786558891017.12	
<b>CAPÍTULO 13</b>	
<b>VALORAÇÃO DA DISTRIBUIÇÃO E DESTRUIÇÃO DE ATIVOS AMBIENTAIS: ABORDAGEM DA CONTABILIDADE AMBIENTAL APLICADA A UM ASSENTAMENTO EM CONFLITO NA AMAZÔNIA BRASILEIRA .....</b>	<b>231</b>
Frank Reginaldo Oliveira	
Edilan de Sant Ana Quaresma	
Roberto Porro	
DOI: 10.46898/rfb.9786558891017.13	
<b>CAPÍTULO 14</b>	
<b>OS COLEGIADOS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E SUA IMPORTÂNCIA NA EFETIVAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NA AMAZÔNIA: UMA ANÁLISE DO COLEGIADO DO BAIXO AMAZONAS, PARÁ .....</b>	<b>261</b>
Lays Diniz dos Santos	
Ednéa do Nascimento Carvalho	
DOI: 10.46898/rfb.9786558891017.14	
<b>CAPÍTULO 15</b>	
<b>OS REFLEXOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NA AMAZÔNIA: DA DITADURA AO PAC.....</b>	<b>285</b>
Regiane Leite Corrêa Ramalho	
Ednéa do Nascimento Carvalho	
DOI: 10.46898/rfb.9786558891017.15	
<b>ÍNDICE REMISSIVO.....</b>	<b>305</b>

---

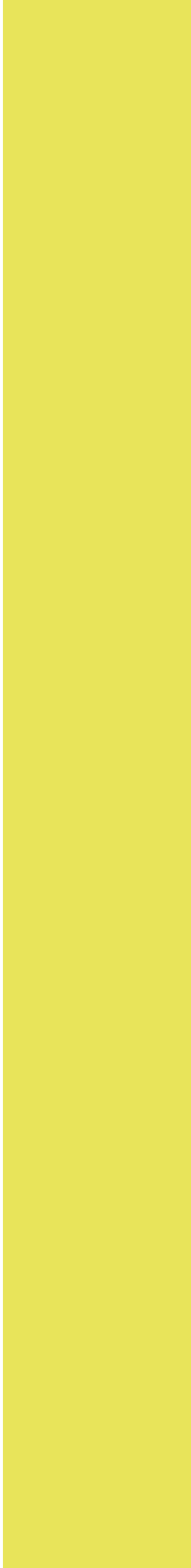




---

# INTRODUÇÃO

*Ednéa do Nascimento Carvalho  
Márcio Júnior Benassuly Barros*



O Programa de Pós-Graduação em Ciências da Sociedade (PPGCS/UFOPA) recomendado em 2016 pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) tem como área de concentração a sociedade tendo como ponto de partida o contraste entre ambiente natural e social existente na sociedade regional amazônica. O PPGCS insere-se na área de avaliação Interdisciplinar, com três linhas de pesquisa a saber: 1) Sociedades Amazônicas, Sistemas Culturais e Sociabilidades; 2) Políticas Públicas e Estratégias de Desenvolvimento Regional; 3) Direitos Humanos, Sociedade e Cidadania Ambiental.

Nesta publicação reunimos capítulos elaborados a partir de dissertações defendidas por egressos, além de publicações escritas por docentes do PPGCS da linha 2 - *Políticas Públicas e Estratégias de Desenvolvimento Regional* que tem como principal eixo de discussão centralizada na atual economia em contraste com formas tradicionais ainda existentes de extração e construção de bases econômicas que regem a sociedade local e suas especificidades, bem como o impactante processo de transformação econômico-social por meio de políticas governamentais. A temática abrange análise teórica, prática e crítica dos principais paradigmas que envolvem as políticas públicas e estratégias de desenvolvimento regional, a saber: a) Teoria do crescimento e do desenvolvimento; b) Economia urbana e regional; c) Políticas públicas e desenvolvimento regional; d) Modelagem, indicadores do desenvolvimento humano e social; e) Economias tradicionais, sustentabilidade e racionalidade econômica entre povos tradicionais; f) Gestão de territórios tradicionais e participação e conflitos sociais.

A presente publicação está dividida em quinze capítulos, sendo cinco com escala em Santarém, um em Itaituba, dois no Baixo Amazonas, dois no Oeste do Pará, um no Salgado Paraense, dois na Ufopa e dois na Amazônia.

O capítulo um intitulado, *As mudanças territoriais na comunidade de Boa Esperança no município de Santarém - PA a partir da inserção da atividade econômica do agronegócio da soja*, tem como autores Emanuela de SousaValentim, Rodolfo Maduro Almeida e Ednea Nascimento Carvalho.

O capítulo dois intitulado, *Geografia do crime: Uma análise da relação entre a criminalidade e o espaço urbano no município de Santarém-Pará*, tem como autores Mayara Maria Castro Gonçalves, Rodolfo Maduro Almeida, Ednéa do Nascimento Carvalho, Jarsen Luís Castro Guimarães e Abner Vilhena de Carvalho

O capítulo três intitulado, *Mulheres agricultoras e autonomia: a relação com o mercado institucional do Programa de Aquisição de Alimentos na região metropolitana de Santarém*, tem como autores Ádria Oliveira dos Santos, Edilan de Sant'Ana Quaresma e Daniele Wagner Silva

O capítulo quatro intitulado *Política Pública Habitacional: uma análise contextual do Residencial Salvação em Santarém*, tem como autores José Jarlison Silva dos Anjos, Mario Tanaka Filho e Ednea do Nascimento Carvalho

O capítulo cinco intitulado, *O avanço do agronegócio da soja sobre terras camponesas em comunidades da rodovia PA 370 em Santarém, Pará*, tem como autor Márcio Júnior Benassuly Barros

O capítulo seis intitulado, *Compensação financeira pela exploração mineral como política pública de desenvolvimento econômico-social*, tem como autores Solange Siqueira da Penha Tanaka e João Roberto P. Feitosa

O capítulo sete intitulado, *Análise do desenvolvimento na região de integração do Baixo Amazonas: três ensaios sobre a perspectiva includente, sustentado e sustentável*, tem como autores Rhayza Alves Figueiredo de Carvalho, Abner Vilhena de Carvalho, Mario Tanaka Filho e Rodolfo Maduro Almeida.

O capítulo oito intitulado, *Políticas de saúde pública: uma abordagem sobre a epidemiologia da tuberculose na região Oeste do estado do Pará*, tem como autores, Risonilson Abreu da Silva e Edilan de Sant'Ana Quaresma

O capítulo nove intitulado, *A abordagem territorial, do capital social e institucional do desenvolvimento e o papel do CODETER no território do Salgado Paraense*, tem como autores Helton Xavier Viana, Abner Vilhena de Carvalho, Jarsen Luis Castro Guimarães e Márcio Júnior Benassuly Barros

O capítulo dez intitulado, *A universidade e o fomento na economia local: uma relação entre a folha de pagamento e os gastos pessoais dos servidores da Ufopa*, tem como autores Enio Erasmo de Oliveira Ramalho, Rodolfo Maduro Almeida, Ednéa do Nascimento Carvalho, Jarsen Luís Castro Guimarães e Abner Vilhena de Carvalho.

O capítulo onze intitulado, *Abordagem geográfica das ações educacionais pelo uso político do território: o caso da UFOPA* tem como autora Ednea do Nascimento Carvalho.

O capítulo doze intitulado, *Ensino superior: um estudo sobre a política de assistência estudantil na trajetória da Ufopa*, tem como autores Jean Adriano Sena Pantoja e Ednéa do Nascimento Carvalho

O capítulo treze intitulado, *Valoração da distribuição e destruição de ativos ambientais: abordagem da contabilidade ambiental aplicada a um assentamento em conflito na Amazônia brasileira*, tem como autores Frank Reginaldo Oliveira Batista, Roberto Porro e Edilan de Sant'Ana Quaresma

O capítulo quatorze intitulado, *Os colegiados de desenvolvimento territorial e sua importância na efetivação de políticas públicas na Amazônia: uma análise do colegiado do Baixo Amazonas, Pará*, tem como autores Lays Diniz Dos Santos e Ednea do Nascimento Carvalho

O capítulo quinze intitulado, *A abordagem territorial, do capital social e institucional do desenvolvimento e o papel do CODETER no território do Salgado Paraense*, tempo como autores Regiane Leite Corrêa Ramalho e Ednéa do Nascimento Carvalho.

Boa leitura.

Santarém, PA, 01 de março de 2021.

# CAPÍTULO 1

---

## AS MUDANÇAS TERRITORIAIS NA COMUNIDADE DE BOA ESPERANÇA NO MUNICÍPIO DE SANTARÉM - PA A PARTIR DA INSERÇÃO DA ATIVIDADE ECÔNOMICA DO AGRONEGÓCIO DA SOJA

*Emanuela de Sousa Valentim<sup>1</sup>*  
*Rodolfo Maduro Almeida<sup>2</sup>*  
*Ednéa Nascimento Carvalho<sup>3</sup>*

DOI: 10.46898/rfb.9786558891017.1

<sup>1</sup> UFOPA. ORCID. emanuelavalentim@gmail.com

<sup>2</sup> UFOPA. ORCID. rodolfomaduroalmeida@gmail.com

<sup>3</sup> UFOPA. ORCID. edneancar@yahoo.com.br



## 1 INTRODUÇÃO

O Brasil é o segundo maior exportador de soja do mundo de acordo com Conab (2019), sendo o primeiro os Estados Unidos. As commodities são vistas como um símbolo de desenvolvimento que o Estado e setores empresariais do agronegócio estimulam, além de verem uma imprescindibilidade na exportação de commodities, com crescimento médio do PIB, de cerca de 4% a.a. até o ano de 2035, de acordo com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e Associação Nacional dos Servidores da Carreira de Planejamento e Orçamento (Assecor) (IPEA; ASSECOR, 2017).

Em um processo de expansão do agronegócio pelo país, a oleaginosa que se fixou primeiramente na região sul do Brasil se estendeu também para a Amazônia, houve um fluxo migratório de produtores capitalizados, se deslocando do Estado do Mato Grosso, e trazendo consigo empresas exportadoras de produtos agrícolas transnacionais, e firmas de logística para atender o crescente fluxo de grãos que se convencionou a transportar pelo sistema multimodal pelo Norte brasileiro, dado a redução de custo que este proporciona.

Fluxos migratórios ordenados pelo dinheiro que vai estabelecer conflitos com uma população mais antiga que já tinham se estabelecido nessas áreas em outras correntes migratórias, inevitavelmente gerando conflitos de diversas ordens, com intensas disputas pelo território de acordo com Leão (2017). O efeito de dominação do dinheiro sob o território traz aos componentes daquela realidade um sentimento de instabilidade, como um principal resultado da globalização perversa na qual se vive, gerando um medo que paralisa e faz apoiar aquilo em que não se acredita pelo receio de perder cada vez mais (SANTOS, 1999).

O Oeste do Pará, e especialmente a região do município de Santarém e entorno, denominada de Planalto santareno, é um lugar que alterou seu padrão de organização para que se pudesse reorganizar esse sistema de produção e apropriação, e se destaca neste cenário, pois viabiliza o transbordo de cargas do modal rodoviário para o hidroviário por meio de instalações portuárias de capital privado. De acordo com o EIA RIMA da empresa Cargill de 2013, realizar o transbordo do fluxo de produção vindo do Mato Grosso, utilizando a Estação de Transbordo de Cargas Cargill em Miritituba e a multimodalidade da integração hidroviária com o terminal de Santarém, aumenta as exportações via marítima.

Neste sentido, o planalto santareno reconfigurou-se de tal forma que enfraqueceu a sua principal atividade produtiva, pautada na agricultura familiar, e começou a ganhar espaço como uma fronteira de expansão agrícola da soja, e por isso tem se tornado uma área de disputa por terras. Desde a instalação da Companhia Cargill em

2003, houve na cidade de Santarém e em suas comunidades ao redor uma série de mudanças territoriais e de paisagem, haja vista que a pequena produção passou a perder terras para as grandes plantações de soja.

A comunidade de Boa Esperança, que é o objeto de estudo deste trabalho, é um distrito do município de Santarém no estado do Pará, localizada no Planalto Santareno, no km 37 da Rodovia Santarém-Curuá Una (PA-370). Essa comunidade é conhecida na região pela qualidade da sua farinha de tapioca, que abastece as feiras da cidade de Santarém, e é enviada para outras regiões, mas, desde a inserção da soja na comunidade, vem sofrendo profundas transformações ambientais, econômicas e sociais que tem promovido mudanças no seu aspecto territorial e paisagístico.

Este trabalho tem como objetivo discutir as mudanças territoriais na comunidade de Boa Esperança no município de Santarém – PA, a partir da inserção do agronegócio da soja, sob a visão dos comunitários. Para isso, mais especificamente, buscou-se compreender como o dinheiro globalizado regula o território, em segundo lugar buscou-se entender o conceito de território e, por fim, entender as transformações territoriais causadas pela produção de soja na comunidade Boa Esperança sob a visão dos comunitários.

Esta pesquisa se pauta em uma relevância científica e social, visto que, se trata de uma comunidade de povos tradicional inserida na produção de soja em umas das últimas fronteiras de expansão disponível no mundo, a Amazônia. Além do mais, a soja é um dos principais grãos da economia brasileira, e cada vez mais vem se inserindo na realidade amazônica. Assim, discutir e pesquisar sobre as comunidades que ainda resistem dentro desse sistema, trazem grandes contribuições para a sociedade e para discussões do meio acadêmico que buscam compreender como o agronegócio tem se inserido na realidade das comunidades tradicionais amazônicas. Por isso nos questionamos até que ponto a inserção da cultura do agronegócio da soja tem alterado o território da comunidade de Boa Esperança no planalto santareno?

Fazer esse resgate a partir da memória das pessoas envolvidas, ajuda a manter vivo por meio das histórias aquilo que já não existe mais, a territorialidade de um momento da história da comunidade é preservada a partir do relato da sua experiência de vida, isso é relevante para uma sociedade na qual o capital se insere rapidamente em contextos, promove choques e mudanças profundas, destruindo territorialidades estruturas sociais e ambientais, o que acontece em uma frequência cada vez maior, sendo custeada ou incentivada muitas vezes pelo próprio Estado e por investimentos estrangeiros.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

Toda essa produção está a serviço de agentes e capitais globalizados e a deserviço de outros, como aqueles em um cenário mais local que são os pequenos agricultores, que acabam por ver seus modos de produção excluídos ou marginalizados. Nessa contabilidade global o que rege os territórios é o dinheiro, antes o território continha o dinheiro, hoje, ele está sob a influência do dinheiro, o conteúdo do território escapa a toda e qualquer regulação interna (SANTOS, 1999).

Na história da humanidade, nunca houve um tirano tão duro, tão implacável quanto esse dinheiro global. “É esse dinheiro global fluido, invisível, abstrato, mas também despótico, que tem um papel na produção atual da história, impondo caminhos às nações. O equivalente geral torna-se afinal o equivalente realmente universal”. Esse dinheiro está sustentado por um sistema ideológico, é o equivalente geral dele próprio, permitindo funcionar de forma autônoma e a partir de normas, “esse dinheiro autonomizado e em estado puro não existiria assim, se as condições técnicas utilizadas pelas condições políticas que dominam o período histórico não contassem com a possibilidade de enviar a informação” (SANTOS, p. 10, 1999).

Neste sentido, Becker (2010) sinaliza que houve uma intervenção econômica e territorial no Brasil, e mais regionalmente na Amazônia, essa atuação do Estado ocorreu principalmente nos anos 1965-1985 com as políticas de integração nacional. Para Becker (2010), novas formas de territorialidades vêm emergindo na Amazônia e indo de encontro com as políticas macrorregionais.

Para Castells (2002), isso se caracteriza como uma nova forma de organização social, configurando espacialmente a divisão internacional do trabalho, operações e a produção de alto nível, que exigem trabalho altamente qualificado que entram em contraste com a vida local. Portanto, as nações deixam de ser unidades econômicas da nova realidade histórica, como é comum nos países subdesenvolvidos que perdem o controle sobre o conjunto do processo produtivo.

Esse período da história está marcado especialmente pela ditadura do dinheiro, que sustentado por este formidável sistema ideológico determina a materialidade e a conformação da existência das pessoas. Nesta fase da ditadura do dinheiro em estado puro, fica evidente a dificuldade de regulação interna e externa dos territórios, visto que cada empresa instalada tem objetivos que apenas se concretizam a partir da desregulação dos objetivos dos sistemas locais, a organização e o funcionamento das empresas em questão desorganiza tudo mais para a sua manutenção, causando destruição nos modos de vida e de produção (SANTOS, 1999).

O resultado da alocação do dinheiro em estado puro sobre o território é o de transformações profundas “A finança tornada internacional como norma contraria as estruturas vigentes e impõe outras. E quando tem uma existência autônoma, isto é, não necessita consultar a ninguém para se instalar, ela funciona a despeito dos outros atores, e acarreta para o lugar uma existência sem autonomia” (SANTOS, 1999, p. 13). De fato, impulsionado pela globalização, o conteúdo do território mudou rapidamente, seja o conteúdo demográfico, o econômico, o fiscal, o financeiro e o político, causando uma instabilidade e nervosismo nos territórios.

A busca incessante a nível global pela mais-valia, torna a produção apátrida, extraterritorial, indiferente às realidades locais e às realidades ambientais, resultando na chamada crise ambiental, que é bem característica deste período histórico, onde se perdeu a capacidade de controle das forças desencadeadas pela dominação pelo dinheiro, de acordo com Santos (1999). Apesar do discurso positivo sobre a produção da soja, propagandeado pelo Estado brasileiro, e dos efeitos positivos que se tem sob a economia, pouco essa atividade promove o desenvolvimento das regiões como propõe o IPEA, na realidade, percebe-se um desenvolvimento nas formas de dominação e acumulação capitalista dos recursos produtivos das regiões.

Além dos indicadores nacionais de desmatamento e de produção, é importante verificar como de fato essas transformações são sentidas pelos principais afetados, e uma das formas de medir e perceber isso é verificando as transformações no território causadas pelo dinheiro global. Neste trabalho, dinheiro e capital são usados como sinônimos, e se tem as definições tanto do dinheiro, como do território e da paisagem baseadas nas teorias de Milton Santos, pois a partir de sua visão materialista conseguimos enquadrar a realidade vivida pelos comunitários de Boa Esperança no que diz respeito as transformações causadas pela atividade da soja, dita como precursora de desenvolvimento.

A discussão sobre território no Brasil perpassa por abordagens baseadas na dimensão local, que relaciona os aspectos sociais, ambientais e econômicos, com abordagens no âmbito regional e mundial, no qual o território está à mercê de fatores externos como capitalismo, globalização e Estado. Nas análises sobre território, está cada vez mais presente o viés local do que dimensões maiores. Como um resultado da globalização, as nações menos desenvolvidas estão a margem e enfrentam o desafio de fortalecer suas culturas resistindo às imposições de outras culturas consideradas avançadas (SANTOS, 1999).

A definição de território pode ter múltiplas abordagens a maioria delas, faz referência a relação que o indivíduo tem com natureza, pois dela tira os recursos da sua

subsistência, está vinculado também a conexão simbólica e emocional que ele tem ao lugar e as relações sociais, e neste trabalho utilizaremos o entendimento de Milton Santos (1985), que afirma que o território se constitui como o palco onde se realizam as atividades que são criadas a partir da herança cultural do povo que o ocupa, além disso, o território é também uma fração do espaço local articulada ao mundial.

Aqui se fala em território para além da sua capacidade de produção de bens, de geração de riqueza para a nação, de mero provedor de recursos, mas sim em concordância com o entendimento de Santos (1999), o território guarda uma relação de identidade e pertencimento, onde o território usado é o chão mais a identidade, para ele a identidade é o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence. Assim sendo um lugar singular, carregado de significados subjetivos ou coletivos, mas que depende da sobrevivência daquele contexto.

O território aqui, corresponde ao que Santos (1999) compreende como lugar onde recaem todas as ações, todas as paixões, todos os poderes, as relações de forças e fraquezas, sendo, portanto, o lugar onde o homem constrói a sua história, e se realiza através das manifestações de sua existência. Assim, o sentido de território ultrapassa o estado físico, e engloba também um aspecto abstrato.

Pode-se compreender, portanto, a relação do território com o simbólico, na proposição de Santos (1999, p. 1): “o território não é apenas o conjunto dos sistemas naturais e de sistemas de coisas superpostas; o território tem que ser entendido como o território usado, não o território em si, Santos vai além, diz que o território está relacionado a identidade e ao pertencimento. Portanto, o território se apresenta como o fundamento do trabalho, o lugar da residência, das trocas materiais e espirituais e do exercício da vida.

Desta forma, a categoria de análise em questão é o território usado, carregado de significado e de usos, ainda sobre as forças que interagem no território, Santos (1999) aponta os dois polos da vida contemporânea, um deles, o dinheiro que tem a capacidade de tudo desmanchar, e o território que por outro lado mostra que existem coisas que não se podem ser desmanchadas. O dinheiro é proveniente de uma complexidade no estilo de vida econômico, onde o escambo não é mais suficiente, e ao longo do tempo, o dinheiro se impõe como um equivalente geral de todas as coisas que existem e são, ou serão, ou poderão ser, objeto de comércio. Portanto, o dinheiro pretende ser a medida do valor que é atribuído ao trabalho e aos seus resultados.

Para Milton Santos o território usado se dá pela dinâmica dos lugares, é o espaço do acontecer das solidariedades que por sua vez definem usos e geram valores culturais, antropológicos, econômicos e sociais, financeiros. O território é compreendido

como uma conjunção entre o mundo e a sociedade nacional e local. Porém, há a necessidade de distinguir aquele território de todos, abrigo de todos, e daqueles de dominação das empresas, sendo o primeiro um território normado que é o território nacional e o segundo é o espaço internacional, visto como território de recurso, território como norma ou território das empresas (SANTOS, 2005).

O dinheiro produz profundas transformações na realidade dos territórios, reconfigurando modos de vida, de produção, e também impacta as paisagens. No enfoque cultural, a paisagem é percebida como mediação entre o mundo das coisas e o da subjetividade humana, segundo esta caracterização surge vinculada à percepção do espaço. Portanto, a paisagem é uma maneira de ver, compor e harmonizar o mundo externo em uma “cena”, isto é, em uma unidade visual (COSGROVE, 1998).

### 3 METODOLOGIA

Para isso, este estudo faz uso do método de análise do materialismo histórico dialético, visto que, este atua na busca das explicações lógicas coerentes e racionais para os fenômenos naturais, sociais e do pensamento. Assim, a realidade humana é enriquecida pela prática social da humanidade que tem seu pensamento evoluído pela história de acordo com Triviños (1987). Além disso, se utiliza do método de coleta da história oral que, de acordo com Le Goff (2003), se fundamenta na colhida de depoimentos orais, pelo ato da entrevista fazendo uso do gravador, considerando as estratégias e questões práticas e éticas deste método.

O método de histórias orais especificamente aplicou-se em umas das comunidades que compõe o planalto santareno, a comunidade Boa Esperança Esta se localiza no quilômetro 37 da Rodovia Santarém Curuá-Uma (PA 370), tem 470 famílias e uma população de 1.558 habitantes em 2019, de acordo com a Associação de Moradores e do Distrito de Boa Esperança. É uma das comunidades que tem percebido transformações em seu território a partir da introdução da atividade econômica da soja, o que vem alterando suas territorialidades, mas que se figuram ainda como resistentes no que tange a manutenção dos seus modos de vida e cultura tradicionais.

O estudo se divide em duas etapas, a pesquisa de gabinete e a de campo, a seguir serão apresentadas as etapas da pesquisa e sua descrição detalhada, iniciando pela pesquisa de gabinete, que é o trabalho pré-campo, no qual se realizou a pesquisa bibliográfica e documental, que busca apresentar as principais bibliografias, sobre território.

A Pesquisa de campo faz parte da segunda etapa do estudo e está composta pelo estudo de caso na Comunidade Boa Esperança, na qual foram aplicadas as entrevistas

do dia 17 a 19 de dezembro de 2019, antes da pesquisa os participantes foram informados e contextualizados com a temática da pesquisa e dos seus aspectos éticos, sendo convidados a participar e alertados sobre o sigilo de sua Figura, bem como aos riscos em participar. Ao final da entrevista os participantes assinaram um termo de consentimento livre e esclarecido, autorizando o uso de imagens fotos de sua propriedade, mostrando sua casa de farinha ou instrumentos de produção.

O questionário foi aplicado a 9 comunitários de acordo com os critérios de inclusão (moradores mais antigos e que se firmaram na comunidade até 2000) e de exclusão (moradores que se firmaram na comunidade após 2000). Se buscava pelos moradores mais antigos e ainda aqueles que possuíam maior conhecimento sobre a área, pois a comunidade é resultado de grandes fluxos migratórios, as entrevistas foram realizadas de casa em casa durante três dias de pesquisa. Foi entrevistada também a presidente da Associação de Moradores do Distrito de Boa Esperança (AMDBE), a Diretora da Escola Municipal da comunidade e o Presidente da Cooperativa da Comunidade de Boa Esperança.

#### 4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

O início da formação da comunidade Boa Esperança se deu, de acordo com Santos (2010), na década de 1920, quando começou o ciclo de exploração do pau-rosa na região do planalto santareno. No final de 1940 foi criada uma usina de beneficiamento do pau-rosa pelo senhor Elias Hage, onde apenas as folhas não eram utilizadas, em contrapartida os troncos, galhos e raízes eram triturados e se extraía o incenso ou o óleo do pau-rosa para ser vendido no país e fora dele, o ramal que dava acesso a usina se chamava Paxiúba, atualmente toda essa área corresponde a comunidade Curupira (SANTOS, 2012).

Um marco importante para o crescimento do lugar foi a construção da Usina Hidrelétrica de Curuá-Uma, em agosto de 1977, de acordo com Saré (2004). Pois demandou melhores formas de acesso, o percurso que se fazia da comunidade até a cidade de Santarém demorava três dias, dadas as péssimas condições da estrada. Isto se ilustra na seguinte fala “quando eu cheguei aqui, isso tudo era mato, só tinha a estrada aqui de piçarra, não era nem asfaltada, depois que vieram asfaltar pra hidrelétrica”, dita pelo COMUNITÁRIO 3, de 79 anos, na entrevista realizada em dezembro de 2019.

A principal atividade desenvolvida na comunidade era a agricultura familiar, era produzido principalmente arroz, milho e feijão, parte da produção era destinada ao consumo familiar e o excedente era comercializado na cidade. Poucos estavam ligados à área de comércio, se comercializava principalmente produtos alimentícios, munição para as armas dos caçadores e pilhas. Era comum a caça na região, as terras eram bas-

tante produtivas e a comunidade prosperou aliada ao fato de os moradores possuírem o instinto empreendedor, como destaca Santos (2010).

Um novo período produtivo marca a história da comunidade, o início do plantio de soja por volta do ano de 2000, com os produtores provenientes do Centro-Oeste do Brasil. A inserção da soja nas comunidades camponesas como: Boa Esperança, Pachiúba e Volta Grande que estão situadas às margens da rodovia estadual PA 370, conceberam uma série de mudanças de ordem econômica, social, ambiental e territorial, em função da lógica camponesa diferir-se das atividades do agronegócio (BARROS, 2018).

Com a soja criando raízes na comunidade, começaram a surgir conflitos, se estabeleceu uma grande disputa pela terra entre agricultura familiar e a agricultura mecanizada do agronegócio da soja. Esta disputa se deu em função da grande quantidade de terra que era necessária para o plantio da soja, isto levou a compra de lotes dos comunitários e um aumento da concentração fundiária no município (BARROS, 2017).

Há uma disputa entre os produtores da agricultura familiar e o agronegócio, o lado tradicional da comunidade é, portanto, a atividade formada pela pequena produção agrícola ou familiar que se baseia no cultivo da mandioca, produzindo a farinha amarela, a farinha de tapioca e o tucupi. A comunidade trabalha com a pluriatividade do agricultor, havendo o cultivo de vários produtos em conjunto com a produção da farinha, que é a atividade econômica que se destaca na comunidade.

Houve uma grande pressão exercida pelos sojicultores para venda das terras, há inclusive denúncias de casos de agricultores que foram ameaçados pela posse de terras na região. Estes sojicultores vieram atraídos também pelos preços da terra, quando chegaram os primeiros sojicultores em Santarém, por volta de 1996, o valor das terras era baixo se comparado com os valores na atualidade, desta forma muitos agricultores acabaram vendendo suas terras (BARROS, 2017).

É importante entender as motivações que levaram a essas transformações, e a encontramos na forma de operar no sistema capitalista, que conforme Zaoual (2003) tem a capacidade de avançar fronteiras e transformar tudo em negócio, em mercadoria para gerar lucro, todos os recursos naturais como terra, água, florestas e povos fazem parte deste pacote que são vistos como meras mercadorias econômicas.

Percebe-se, portanto que uma das grandes forças que interagem no território é o dinheiro, que tudo busca desmanchar, e por outro lado há o território que mostra que existem coisas que não se podem ser desmanchadas. O dinheiro se estabelece como um equivalente geral de todas as coisas que existem e são, ou serão, ou poderão ser,



objeto de comércio, portanto, o dinheiro pretende ser a medida do valor que é atribuído ao trabalho e aos seus resultados (SANTOS, 1999).

A terra que meu marido produz é longe daqui, e também não adianta mais plantar aqui na comunidade, porque assim o sojeiro planta né, ai eles envenenam, ai as praga que sai da soja deles vai pra agricultura dos pequenos, ai os pequenos não tem condições de usar as mesmas coisas que eles usam, entendeu? Ai não adianta, a maioria do pessoal daqui que vivia de agricultura familiar venderam seus lotes e foram para mais longe, onde a terra é boa e que não tem praga, porque aqui não tem mais condição. Eles têm dinheiro né, eles plantam tudo como é certinho lá usando os venenos as coisas, quando eles passam nas deles as pragas se deslocam (COMUNITÁRIA 1, 40 anos, dezembro 2019).

Terras que antes eram destinadas a produção familiar, para a alimentação e manutenção de colonos, bem como para o abastecimento do comércio local e regional com produtos provenientes da mandioca, hortaliças, leguminosas e frutos, foram destinadas para o suprimento das necessidades e demandas internacionais de produção, que por meio do capital privado se estabeleceu na comunidade, muitas vezes se valendo de métodos e estratégias desleais.

A vegetação natural e as plantações da agricultura familiar foram sendo substituídas, dando lugar principalmente a soja, e isso trouxe para além de efeitos socioeconômicos. Os comunitários começaram a perceber problemas ambientais aparecendo, como mudança no clima e pragas nas produções que restavam, em razão do uso dos fertilizantes. “A lógica do dinheiro se impõem ao resto da vida social. Assim o dinheiro cria sua lei e a impõe aos outros, forçando mimetismos, adaptações, rendições, a partir de duas outras lógicas complementares: a das empresas e a dos governos mundiais” (SANTOS, 1999, p. 18).

Com o aumento da plantação da soja grandes áreas, tornaram-se realidade na comunidade Boa Esperança, a Comunitária 2, de 42 anos, na entrevista realizada em dezembro de 2019, relata que a cerca de sete ou oito anos atrás, sua família ainda plantava mandioca como uma forma de resistir e permanecer a cultura, mas que o solo foi ficando cada vez pior, ela associa este fato à questão do desmatamento, uma vez que as pragas começaram a migrar das plantações de soja em razão do uso de agrotóxicos, deixando as terras menos produtivas.

Era muito investimento pra pouco retorno, porque de primeiro a gente tirava 4, 5 ou 6 fubicadas de Tapioca, pro final a gente tava tirando 2 por tarefa, né? Então a produção não tava correspondendo, então a gente tava tirando dinheiro do bolso pra plantar e não estava retornando. E ai a batata em si, tava apodrecendo, nem crescia, dava gafanhoto. Porque nós nunca fizemos plantação assim muito grande, no máximo era 10 tarefas a 7, ai a gente foi reduzindo e decidimos parar porque não dava mesmo, gastava muito mais do que lucrava, por isso que hoje a gente ver muito mais a questão do polvilho por aqui, acho que só o pessoal da cooperativa que ainda tem algum plantio assim, é mais é polvilho que a gente ver por ai (COMUNITÁRIA 2, 42 anos, dezembro 2019).

A situação se agrava, pois o dinheiro, de acordo com Santos (1999), ao se estabelecer em algum lugar possui uma existência autônoma, ou seja, não há necessidade alguma de consultar a ninguém para se instalar, ele funciona a despeito dos outros atores. Pode-se perceber isto na compra desenfreada de terras, sem nenhum regulamento, planejamento de infraestrutura ou de conservação ambiental, o dinheiro sob controle dos sojicultores acabou por ordenar onde estariam localizadas as plantações na comunidade, sem nenhuma precaução.

Olha, esse campo de soja que tem bem aqui a assim (aponta pra campo de soja - Figura 7), quando ele está pulverizando veneno vem todinho pra cá, esse vento que você tá sentindo aqui, você sente aquela coisa puro veneno, vem nos teus olhos. Aqui ao redor da casa, aqui na beira da casa. Então você tá vendo a realidade como é aqui, como é que ela é, quer dizer eles não respeita, porque tinha que ter uma área de delimitação, isso aqui é uma vila, então várias pessoa já tem morrido já, até por asfixia, se sentiu mal com veneno né, dá ressecamento a pessoa vai e não volta mais não. (COMUNITÁRIO 4, 52 anos, dezembro de 2019).

Fica claro, portanto, que não há uma organização em que as plantações sejam divididas da vila, está tudo em um mesmo espaço, os moradores têm como vizinhos enormes plantações de soja, estão cercados por soja e veneno. Isto pode ser percebido na Figura 1, os comunitários que resistem a esta nova realidade são obrigados a conviver com os impactos, que vão para além de socioeconômicos, e que colocam em risco o equilíbrio da sua saúde.

**Figura 1** - Plantação de Soja localizada ao lado de residências



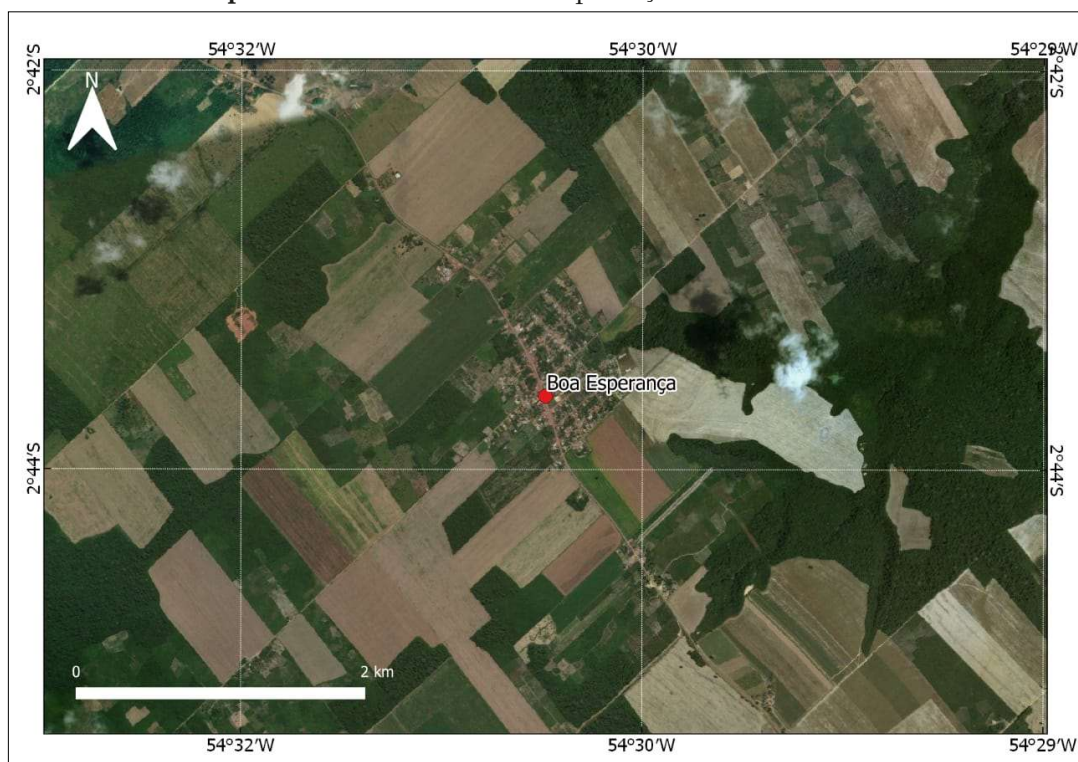
**Fonte:** Valentim, trabalho de campo (2019).

Isto se soma ao fato de não haver mais espaço para o pequeno agricultor produzir na vila e terem que deslocar a sua pequena produção para localidades mais afas-

tadas. O comunitário 4 relata que para colherem um pouco de mandioca, de jerimum, de melancia, eles precisam trabalhar na terra cheia de madeira, onde máquina não trabalha. “Cada vez tem que ir pra mais longe, é tipo assim os animais, vão fugindo, aqui não tem mais nada pro pequeno produtor, aqui só tem por médio e pro grande” (COMUNITÁRIO 4, 52 anos, dezembro de 2019).

No mapa 1 é possível perceber a concentração de grandes plantações no entorno de onde a comunidade se encontra, esta de fato está cercada pelos plantios da oleaginosa, observa-se que seu tamanho é pequeno se comparado ao tamanho das plantações que a cercam, no entanto, a comunidade parece resistir as influências da produção ao redor.

**Mapa 1** - Comunidade de Boa Esperança e seu entorno 2018.



Fonte: Elaborado por Valentim (2020).

No mapa 1, percebe-se que tanto o pequeno agricultor quanto o grande, buscam no mesmo território garantir seus modos de reprodução, porém, fica bem visível a capacidade de dominação que o dinheiro possui, se vê o quanto este consegue se espalhar e deixar a comunidade como se tivesse espremida, exercendo inúmeras pressões sobre ela. “É possível privatizar uma empresa e criar outra, mas não se cria outro território” elucida Becker (2004), portanto as plantações de soja a partir do capital privado, podem se adaptar e se recriar em qualquer ambiente. No entanto, o território, suas significações, cultura, identidade e saberes são mais difíceis de serem recriados.

São poucos os produtores que ainda possuem terrenos em volta da comunidade, por isso as plantações diversificadas que ainda existem estão longe, muitas vezes até em outras comunidades. A economia da Comunidade se baseia, tradicionalmente, na produção de farinha de tapioca, apesar de na atualidade ser em menor escala em comparação a época que a o pequeno agricultor não competia com o grande produtor por espaço no mercado. A Comunitária 1 fala de quanto a economia era dinâmica e com maior rentabilidade:

Na época que aqui na Boa Esperança tinham mesmo a agricultura familiar a nossa economia aqui era muito bom, tinha muito, aqui o pessoal todo mundo tinha dinheiro, todo mundo trabalhava na semana, eu me lembro que se você era em três, todos três tinham trabalho, porque era pra arrancar, era pra descascar, era pra lavar, era pra embolar (COMUNITÁRIA 1, 40 anos, dezembro de 2019).

Boa Esperança sempre foi considerada como a maior produtora de farinha de tapioca da região e se destacava pela qualidade dos seus produtos. Porém, em relação a continuidade da produção da farinha na comunidade, o Comunitário 4 afirma que não há mais como crescer, a tendência é até ela se extinguir de uma vez, porque na realidade de hoje, não dá para produzir com as pragas que vem da cultura da soja para as lavouras, como a praga de gafanhoto e outras que destroem toda a lavoura, isso gera um “um desânimo do pequeno agricultor ele pega vende o pedacinho de terra dele que tem, pro rapaz que tá plantando a soja e ai vai mais pra dentro” (COMUNITÁRIO 4, 52 anos, dezembro 2019).

A mandioca plantada na comunidade estava chegando a 70% de podridão de raízes, somado ao fato de que as áreas já não eram tão extensas, havia uma perda muito grande. As áreas que se plantavam em Boa Esperança, de acordo com o (COMUNITÁRIO 4, 52 anos, dezembro 2019) já vinham sendo contaminadas pelo veneno, que era levado pelos ventos e apodreciam as raízes, as folhas ressecavam completamente, era possível quebrá-las com as mãos. Além das percas em produtividade, relata-se os prejuízos a saúde e a sociedade:

O que é que fica aqui pra nossa população? Só o veneno que eles lançam na soja, que a gente inala ele, essa é a vantagem, eu tô sendo sincero, doa aonde doer mas eu tô falando a verdade. Então é triste pra nós hoje, e nos estamos assim cercados, cercados de tal maneira... pra quem achou que a soja ela ia trazer benefícios, recursos pra dentro da comunidade, negativo! A soja ela não traz recurso nenhum pra dentro da comunidade, nem benefícios nenhum, ela simplesmente ela só beneficia o proprietário do plantio, só isso. Ele usa um funcionário pra trabalhar no trator no tempo da colheita, depois ele usa esse mesmo funcionário pra colher (COMUNITÁRIO 4, 52 anos, dezembro 2019).

Os grandes produtores se utilizam de técnicas como a fertilização artificial, praguicidas e maquinários robustos e tecnológicos que contrastam com o ambiente simples e natural da comunidade. Esta lógica difere-se do pequeno agricultor, pois “Quanto mais ‘tecnicamente’ contemporâneos são os objetos, mais eles se subordinam

às lógicas globais. Agora, torna-se mais nítida a associação entre objetos modernos e atores hegemônicos” (SANTOS, 2005).

As relações de poder são realizadas pelos sujeitos que produzem o espaço, que objetivam criar territórios, ao fazerem isso, os sujeitos geram o processo de territorialização, desterritorialização e reterritorialização, suas relações se dão por meio de “um processo de troca ou de comunicação quando, na relação que se estabelece, os dois polos fazem face um ao outro ou se confrontam. As forças de que dispõem os dois parceiros (caso mais simples) criam um campo: o campo do poder” (RAFFESTIN 1993, p. 53).

Dois grandes atores se destacam nessa relação de poder, sendo eles o grande produtor, o qual usa estratégias para alcançar seus fins, gerando novos territórios, e o pequeno produtor, que tem seu território afetado por estas estratégias. De maneira mais ampla é o poder do sistema capitalista extinguindo territórios locais de configurações únicas, sob o pretexto egoísta da acumulação, para atender demandas de mercado externas ao país, em detrimento da satisfação das necessidades internas dos territórios.

Para entender as relações de pertencimento e identidade relacionados ao território da comunidade de Boa Esperança, é necessário considerar que para o pequeno agricultor a farinha de tapioca não significa apenas uma mercadoria, como qualquer outra, que satisfaz a necessidade do consumidor e traz lucros ao produtor. A comercialização e produção da tapioca significa bem mais que uma simples troca por dinheiro, a tapioca é o símbolo da comunidade, é o alimento pelo qual a comunidade é reconhecida, é o que garante o provimento das suas necessidades, é o trabalho que foi repassado de geração em geração, ela é o alimento, é a cultura e a tradição.

Esse fator tornou os territórios mais vulneráveis e as decisões globalizadas, na Boa Esperança, promoveu a inserção da cultura da soja, que é um grão muito estimado no mercado internacional, gerando mudanças no território e nos fatores de identidade do povo “Porque antes a gente era uma produção maior que tinha, né? da tapioca, mas hoje a gente não pode mais considerar” (COMUNITÁRIA 2, 42 anos, dezembro 2019). A relação dos comunitários com a tapioca é tão íntima, que é objeto de identidade da comunidade, onde a melhor farinha da região pertencia àquela área.

A chegada de novos migrantes na comunidade trouxe junto com eles uma carga cultural para aquele território, costumes, tradições e valores que aos poucos foram se propagando e criando raízes na comunidade, como comenta a Comunitária 2 (42 anos, dezembro de 2019) “eles estão sempre ali, a questão do chimarrão né, que já tem um ou outro que também já toma”. Há, portanto, uma nova territorialidade sendo criada, novos hábitos sendo adotados, alguns sendo perdidos, dando origem a um novo modo

de viver, e isso nem sempre acontece rapidamente, é o processo onde os comunitários conseguem perceber as mudanças de valores.

Olha [...] tá misturado, mas mudou, mudou porque quem tem o ritmo de gaúcho é gaúcho, quem tem o ritmo de paraense é paraense, e eles não querem se comparar com os paraense, eles querem ser sempre mais do que os paraense, mais inteligente, mais trabalhador, eles querem ser tudo mais e eles não trazem nenhum benefício aqui pa Boa Esperança, aqui era pra ter muita coisa, mas não tem, porque não tem quem se interesse, nem mesmo os governo lá de Santarém (COMUNITÁRIA 9, 70 anos, dezembro de 2019).

A cultura é um dos componentes do território que, em virtude dessas transformações do mundo moderno, vem sendo impactada. De acordo com Santos (2009) a cultura é consequência do processo de viver, das relações sociais, e a territorialidade é gerada a partir do processo de ocupação do espaço e das relações estabelecidas entre o homem e o seu meio, por isso “a cultura e territorialidade são, de certo modo, sinônimos” (SANTOS, 2002, p. 61).

Por sua vez, a desterritorialização “é frequentemente uma outra palavra para significar alienação, estranhamento, que são, também, desculturização” Santos (2002, p. 61). Nesse sentido, a cultura local é configurada pelos movimentos e relações sociais e naturais de um território, que no momento em que sofrem algum tipo de interferência se reconfiguram e recebem a propagação de uma cultura de massa. Esta cultura de massa implanta no território modos de vida diferentes ao espaço e a cultura local.

Os agravos ao meio ambiente não deixam de ser agravos ao meio de vida do homem, ou seja, ao meio em toda a sua integralidade. Desta maneira, não se trata apenas de destruir parte da vegetação ou contaminar espaços naturais, se trata da ruína da sua própria forma de subsistência, das suas relações com o meio, dos seus significados, usos e pertencimento. O anseio pela mais-valia a nível global faz com que o impulso produtivo e destrutivo seja apátrida, extraterritorial, indiferente às realidades locais e principalmente às realidades ambientais. Se vive uma crise ambiental, pois as forças desencadeadas ultrapassam a capacidade de controlá-las, nas condições atuais de mundialidade e de suas repercussões nacionais e locais (SANTOS, 2005).

O meio ambiente aos olhos do grande produtor é visto como mero provedor de recursos, a terra é vista como sinônimo de lucro, e se conhecem as injúrias que promovem ao ambiente, a desprezam e seguem por longos anos reproduzindo-as, mas não abrem mão do lucro do seu negócio. Quando o capital se apodera de um território este perde suas funções naturais e se dedica agora a trabalhar em prol do lucro do acumulador capitalista. E todos os outros sistemas relacionados aquele território se perdem, como meio de vida, a cultura e as relações. Este comportamento se repetiu na Boa Esperança, no igarapé da Bica.

Assim acontece em Boa Esperança, na Figura 2 se visualiza o antigo Igarapé da Bica, onde se desenvolviam atividades desde o início da comunidade, consumiam a água, lavavam roupas e usavam para lazer, possuindo grande valor social a comunidade e enorme importância ao meio ambiente, com os desflorestamentos para as plantações de soja, ocorreu o processo de assoreamento do igarapé, como se não bastasse, os comunitários foram restritos de acessar ou cuidar do local, já que este agora faz parte da propriedade privada de um sojicultor e destina aquele bem natural e seu entorno apenas para obtenção de lucros, privando também a comunidade do seu uso.

**Figura 2** - Entrada que dava acesso ao Igarapé da Bica.



**Fonte:** Valentim, trabalho de campo (2019).

A Comunitária 1 relata que “os igarapés que foram tudo mortos depois que os sojeiros começaram a plantar, entupiram tudo, entupiram mesmo [...] derrubando a mata né, e aí os sedimentos eles vão correndo pro igarapé, aí não tem mais nenhum igarapé aqui, nenhum, nenhum”. Ela recorda que o igarapé era muito organizado pelos os comunitários, tinha dois banheiros, construídos por eles mesmos e uma estrutura de assoalho de madeira, como uma piscina natural para tomar banho. Além disso, os proprietários alegam que a terra é deles, então eles podem fazer o que eles quiserem (COMUNITÁRIA 1, 40 anos, dezembro de 2019).

Na fase atual, momento em que a economia se tornou mundializada, adotando um único modelo técnico, a natureza se viu unificada. Suas diversas frações são postas ao alcance dos mais diversos capitais, que as individualizam, hierarquizando-as segundo lógicas com escalas diversas. A uma escala mundial corresponde uma lógica mundial que, nesse nível, guia os investimentos, a circulação de riquezas, a distribuição de mercadorias. Porém, cada lugar é o ponto de encontro de lógicas que trabalham em diferentes escalas, reveladoras de níveis diversos, às vezes contrastantes, na busca de eficácia e de lucro, no uso das tecnologias e do capital e do trabalho (SANTOS, 1994, p. 19).

A natureza se unifica e está a conveniência dos atores hegemônicos, e a técnica se torna o meio pelo qual o homem se relaciona com seu entorno, prevalecendo no ambiente às atividades produtivas que abastecem as demandas mundiais de consumo. A natureza se transforma, a vegetação original dá lugar a plantações de soja, sua adubação já não funciona mais em seu ciclo natural, mas recebe produtos artificiais que a recuperam forçadamente, são tratadas por enormes maquinários.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir dos relatos dos comunitários percebeu-se que há um conflito velado na comunidade entre o grande e o pequeno produtor, que não chega as vias de fato, com agressões, mas que causa danos iguais ou piores. Os pequenos produtores convivem com uma realidade de resistência e luta diária, na tentativa de manter o que ficou daquele território, assim a comunidade e as pessoas vão sobrevivendo mesmo se sentindo estranhos a esse novo território, determinado pelo dinheiro.

No aspecto econômico e de produção percebe-se claramente o grande capital engolindo o pequeno agricultor, a inviabilidade da produção da mandioca causada pelas compras das terras, pelos usos dos fertilizantes que acaba por destruir as pequenas produções cria uma situação de vulnerabilidade e dificulta a forma de subsistência das famílias. O dinheiro global que busca a mais valia a qualquer custo, não se importa com as dinâmicas territoriais já existentes e tampouco com a sobrevivência das pessoas, chega a ser desumano submeter à população a exposição indireta de venenos usados em suas plantações.

Pode-se dizer que a simples introdução de uma nova atividade econômica, causa reflexos irreversíveis no cotidiano local, na saúde da população, no meio ambiente, e em todas as formas de existência e manutenção da vida no território, como um efeito em cadeia. É triste ouvir das pessoas os estragos que o dinheiro, que vem de uma estratégia global, vem causando em suas vidas, nas vidas de suas famílias, filhos e gerações futuras. Estão pagando um preço, como disse o Comunitário 4, por uma conta que não é deles.

Como questão norteadora, essa pesquisa buscou responder até que ponto a inserção da cultura do agronegócio da soja tem alterado o território e a paisagem da comunidade de Boa Esperança no planalto santareno? Com a magnitude dos impactos e dos desencadeamentos gerados na comunidade, torna-se difícil de precisar até onde vão seus efeitos, haja vista que muitos das suas externalidades são perpétuas e ou podem ecoar por muitos anos adiante. O que pode se precisar é que a partir dos relatos, percebeu-se que hoje a Boa Esperança é um novo território.



Aquilo que era lá atrás, antes do advento da soja na região, foi grandemente afetado, e hoje um dos poucos traços que a comunidade ainda mantém, resistindo daquele território, é a plantação e produção da tapioca. No que diz respeito à paisagem, a urbanização chegou como um processo inevitável, mas uma das coisas que mais se modificou segundo os moradores, foi a mata ao redor da comunidade, antes se respirava melhor, era mais fresco, existiam poucas casas, muita mata, muitos bichos presentes pela redondeza, isto tudo se transformou em uma nova paisagem quilométrica verde de se perder de vista, com maquinários tecnológicos que transitam pela comunidade, promovendo um contraste entre o tradicional e o moderno.

## REFERÊNCIAS

BARROS, Márcio Júnior Benassuly. **Expansão do Agronegócio da Soja na Amazônia: O Caso da Comunidade de Boa Esperança, Santarém (Pa)**. In: Fórum internacional sobre a Amazônia, 2017, Brasília. Anais do Fórum Internacional sobre a Amazônia. Brasília: Editora da UnB, v. 1. p. 1-1832, 2017.

BARROS, M. J. B. **O Avanço do Agronegócio da Soja Sobre Terras Camponesas em Comunidades da Rodovia Pa 370 Em Santarém, Pará**. In: Xix Encontro Nacional De Geógrafos,, João Pessoa. ANAIS DO XIX ENCONTRO NACIONAL DE GEÓGRAFOS. João Pessoa: ENG, v. 1. p. 1-12 2018.

BECKER, Bertha K. **A Amazônia e a Política Ambiental Brasileira**. GEOgrnphia - Ano. 6 - NQ 11 - 2004.

BECKER, Bertha K. **Novas territorialidades na Amazônia: desafio às políticas públicas: New territorialities in the Amazon: a challenge to public policies**. Bol. Mus. Para. Emílio Goeldi. Cienc. Hum., Belém, v. 5, n. 1, p. 17-23, jan.- abr. 2010.

COSGROVE, Denis. **A geografia está em toda parte: Cultura e simbolismo nas paisagens humanas**. In: CORRÊA, Roberto Lobato & ROZENDAHL, Zeny (orgs.). Paisagem, Tempo e Cultura. Rio de Janeiro: Eduerj, 1998.123p. p.92-123.

CASTELLS, Manuel. **A Sociedade em Rede**. 6. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

CONAB - Companhia Nacional de Abastecimento. **Perspectivas para o Agronegócio**. Volume 6 - Safra 2018 - 2019. 2018. Disponível em: <https://www.conab.gov.br/imagens/arquivos/outros/Perspectivas-para-a-agropecuaria-2018-19.pdf>. Acesso em: fev. de 2020.

IPEA; ASSECOR. **Brasil 2035: cenários para o desenvolvimento**. Brasília: IPEA/ASSECOR, 2017.

LEÃO, Sandro Augusto Viégas. **Agronegócio da Soja e Dinâmicas Regionais no Oeste do Pará**. 2017.

LE GOFF, J. **História e Memória**. 5ª ed. Campinas, Unicamp, São Paulo: 2003.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder**. Tradução de Maria Cecília França. São Paulo: Ática, 1993.

SANTOS, André das Chagas. **A construção da usina hidrelétrica de Curuá- Una e a formação da comunidade de Boa Esperança.** Espaço Científico v.11, n.1/2, 2010.

SANTOS, Carlos. **Território e Territorialidade.** Revista Zona de Impacto, Ano. 11 v.13,set\dez,2009. Disponível em: [http://www.albertolinscaldas.unir.br/TERRIT%C3%93RIO%20E%20TERRITORIALIDADE\\_volumel3.html](http://www.albertolinscaldas.unir.br/TERRIT%C3%93RIO%20E%20TERRITORIALIDADE_volumel3.html). Acesso em Julho de 2019.

SANTOS, M. **Território globalização e fragmentação.** São Paulo: Hucitec, 1994.

SANTOS, M. **O Dinheiro e o Território.** GEOgraphia – Ano. 1, No 1, 1999.

SANTOS, M. **A natureza do espaço: técnica e tempo - razão e emoção.** São Paulo: Edusp, 2002.

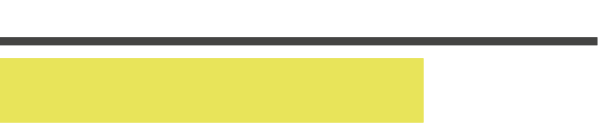
SANTOS, M. **O retorno do território.** In: OSAL: Observatorio Social de América Latina. Ano 6 no. 16 (jun. 2005). Buenos Aires : CLACSO, 2005, ISSN 1515-3282 Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/osal/osal16/D16Santos.pdf>. Acesso em 03 mai. de 2020.

SANTOS. Raimundo Alberto dos. **O planalto em destaque: história da comunidade de Boa Esperança.** 2ª edição. Santarém, 2012.

SARÉ, A. R. et al. **Estudos geotécnicos na barragem de terra de Curuá-Una.** In: **Simpósio Brasileiro de Jovens Geotécnicos Geo-Jovem, 1, 2004, Anais...** 2004. p.1-6.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em Ciências Sociais: a pesquisa qualitativa em educação.** São Paulo: Atlas, 1987.

ZAOUAL, H. **Globalização e diversidade cultural.** Tradução de Michel Thiollent. São Paulo: Cortez, 2003.



## CAPÍTULO 2

---

# GEOGRAFIA DO CRIME: UMA ANÁLISE DA RELAÇÃO ENTRE A CRIMINALIDADE E O ESPAÇO URBANO NO MUNICÍPIO DE SANTARÉM-PARÁ

*Mayara Maria Castro Gonçalves<sup>1</sup>*

*Rodolfo Maduro Almeida<sup>2</sup>*

*Ednéa do Nascimento Carvalho<sup>3</sup>*

*Jarsen Luís Castro Guimarães<sup>4</sup>*

*Abner Vilhena de Carvalho<sup>5</sup>*

DOI: 10.46898/rfb.9786558891017.2

<sup>1</sup> Discente egressa do Programa de Pós-graduação em Ciências da Sociedade. Universidade Federal do Oeste do Pará. mayaramariacastrogoncalves@gmail.com

<sup>2</sup> Docente do Programa de Pós-graduação em Ciências da Sociedade. Universidade Federal do Oeste do Pará. rodolfo.almeida@ufopa.edu.br

<sup>3</sup> Docente do Programa de Pós-graduação em Ciências da Sociedade. Universidade Federal do Oeste do Pará. ednea.carvalho@ufopa.edu.br

<sup>4</sup> Docente do Programa de Pós-graduação em Ciências da Sociedade. Universidade Federal do Oeste do Pará. jarsen.guimaraes@ufopa.edu.br

<sup>5</sup> Docente do Programa de Pós-graduação em Ciências da Sociedade. Universidade Federal do Oeste do Pará. abner.carvalho@ufopa.edu.br

## 1 INTRODUÇÃO

Na Amazônia vivenciam-se constantes conflitos territoriais decorrentes, sobretudo, do contexto histórico de sua ocupação. A estratégia de integrar a região ao restante do país e ao seu sistema econômico capitalista foi um dos fatores responsáveis pelo processo de urbanização desordenada das cidades, sem que as políticas públicas conseguissem acompanhar tal crescimento, por meio de planejamento para o seu ordenamento e disponibilidade de serviços básicos para a população (BECKER et al., 1990).

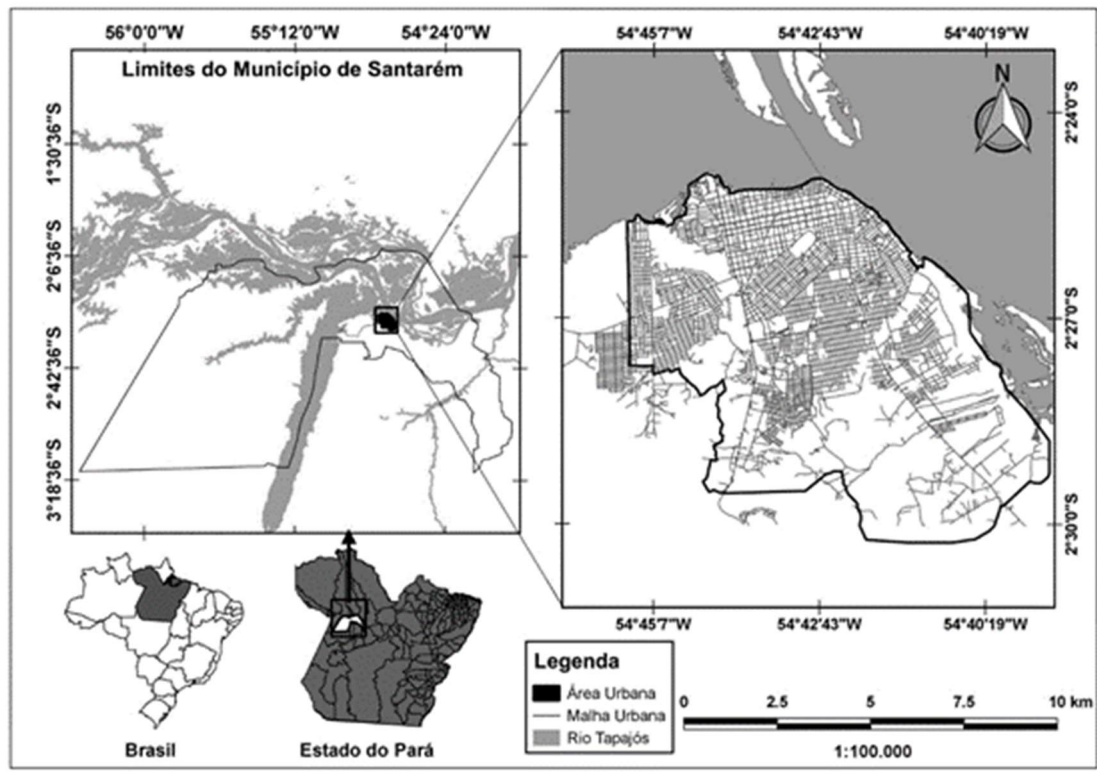
Desta forma, um grande problema da urbanização desordenada é o surgimento concomitante da exclusão socioespacial e o aumento da criminalidade (RODRIGUES, 2004). Tal problemática traz consigo a necessidade de compreender o comportamento espacial desse fenômeno, assim como de seus condicionantes/determinantes, para se pensar em um planejamento que venha auxiliar as políticas públicas que visam minimizar os efeitos desse processo.

A segurança é uma das necessidades básicas do ser humano e é dever do Estado garantir esse direito por meio de ações positivas aplicadas por seus representantes (órgãos que compõem o sistema de segurança pública). Porém, fica evidente que a ocorrência de crimes nas cidades aumenta a cada dia, criando um sentimento de insegurança. O problema apontado neste projeto observa a criminalidade como um dos “males” do processo de urbanização acelerada e que atende prioritariamente os interesses do capital. O esforço intelectual está em busca de constantes reflexões teóricas que levem a um maior entendimento desses processos, que a nosso ver ocorrem de forma concomitante.

O campo na qual desenvolveu a pesquisa é a área urbana do município de Santarém, situado na região oeste do Estado do Pará, sendo o terceiro mais populoso do Estado, atrás somente da capital, Belém e de Ananindeua. É sede da Região Metropolitana de Santarém, o segundo maior aglomerado urbano do Pará. Pertence à mesorregião do Baixo Amazonas. Situa-se na confluência dos rios Tapajós e Amazonas. Localizada a cerca de 800 km das metrópoles Manaus e Belém, ficou conhecida poeticamente como “Pérola do Tapajós”. Em 2018, sua população foi estimada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 302.667 habitantes, sendo então o terceiro município paraense mais populoso, ocupa uma área de 22.887,080 km<sup>2</sup>, sendo que 97 km<sup>2</sup> estão em perímetro urbano. Santarém é atualmente o principal centro urbano, financeiro, comercial e cultural do oeste do estado do Pará, e dispõe do melhor setor de serviços e uma melhor infraestrutura econômica e social da Mesorregião do

Baixo Amazonas. O mapa de localização do município, com a delimitação da área da área urbana é exibido na Figura 1.

**Figura 1** - Localização do município de Santarém-PA e da sua área urbana.



Fonte: IBGE, produzido pela autora, 2019.

O problema de pesquisa surgiu a partir de questionamentos obtidos ao serem observadas as distribuições espaciais das incidências de ocorrências de roubos, furtos, homicídio e de tráfico de drogas na área urbana de Santarém. Surgiu a motivação de se tentar investigar mais a fundo as características e atrativos das áreas onde mais se concentram, a fim de investigar se o espaço geográfico teria um papel determinante nessas ações.

Por meio de tais questionamentos ficou evidente que a questão do espaço onde ocorreram apareceu de forma constante nas indagações, indicando que o lugar onde o crime for cometido é, pelo menos, tão responsável quanto a pessoa que comete o crime. Com base nestas análises (feitas inicialmente de forma empírica), que surgiu a proposta dessa pesquisa.

Desta forma, esta pesquisa tem como objetivo investigar a relação entre a criminalidade e o espaço urbano no município de Santarém, Estado do Pará, entre os anos de 2013 e 2017. Inicialmente partiu-se de uma revisão bibliográfica das principais teorias do crime e seus condicionantes para, em seguida, identificar como se dá a distribuição espacial dos crimes ao longo do espaço urbano e a sua relação com as suas características. Foram consideradas as ocorrências de roubo, furto, homicídio e tráfico

de drogas organizando uma base de dados que tipifique as ocorrências de crimes para a área de estudo no período de interesse.

Verifica-se que a proposta de uma abordagem espacial acerca da criminalidade no município constitui-se em um trabalho abrangente e complexo. Como subsídios serão utilizados recursos disponíveis pelos Sistemas de Informações Geográficas (SIG's), ferramentas que proporcionam a manipulação e a análise agregada de grande volume de dados, e auxiliam a visualização e análise espacial das informações coletadas. Os dados utilizados para análise criminal são registros de ações de atendimentos de ocorrências obtidas em ações de policiamento ostensivo fornecidos pela Polícia Militar do Estado do Pará. Apreende-se que o contexto espacial guarda consigo características/relações que podem ser verificadas como condicionantes/determinantes do processo de criminalização de algumas áreas. São essas análises que se pretende realizar.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

A urbanização traz consigo, não apenas o aumento populacional e da malha urbana do município, mas também condições de vida precárias, resultante da falta de políticas básicas como: política de segurança, saúde, educação e lazer principalmente nas áreas periféricas da cidade. Assim, com a urbanização desordenada há o estabelecimento de espaços sociais conflituosos, uma vez que o aumento populacional acaba gerando um “inchaço” da cidade, que reflete diretamente na vida das pessoas.

O processo de urbanização, por si só, não é a única causa do processo crescente de criminalização nas cidades brasileiras, há outros determinantes ao lado da urbanização e intimamente relacionados a ela, como o desemprego, precarização das condições de vida, desigualdade de renda, infraestrutura precária das áreas periféricas da cidade, falta de serviços públicos de qualidade – educação, saúde, lazer, segurança, dentre outros.

No entanto, esses determinantes estão frequentemente associados à urbanização ou às suas consequências, de modo que a causa raiz continua sendo o processo de urbanização. Nos últimos anos, várias pesquisas foram desenvolvidas para descobrir o nexo “urbanização - crime” e verificou-se que os dois são termos associados e muitas vezes andam lado a lado.

A urbanização, assim, deve ser entendida como um processo de transformação de uma sociedade, região, território ou espaço rural para urbano, ou seja, não representa somente o crescimento da população das cidades, mas o aumento desta em relação aos habitantes do campo. A sociedade em suas relações produz e reproduz o espaço urbano. “O processo de produção do espaço fundamentado nas relações de

trabalho entre sociedade e natureza implica o entendimento de várias relações: sociais, políticas, ideológicas, jurídicas, culturas” (CARLOS, 2016, p.68). Nestes termos a urbanização resulta da produção de um espaço que

[...] não é resultado da “mão invisível do mercado”, nem de um Estado hegeliano, visto como entidade supraorgânica, ou de capital abstrato que emerge de fora das relações sociais. É resultado consequência da ação de agentes sociais concretos, históricos, dotados de interesses, estratégias e práticas espaciais próprias, portadores de contradições e geradores de conflitos entre eles mesmos e com outros segmentos da sociedade (CORRÊA, 2016, p.43).

Esse processo de urbanização torna o espaço cada vez mais segregados, pois parte da população (com maior poder aquisitivo) passa a se concentrar nas áreas centrais da cidade e mais providas de serviços públicos disponíveis, e a população de baixa renda se concentrando nas periferias da cidade. Esse processo de urbanização e respectiva segregação socioespacial traz como consequência o aumento da criminalidade.

A distribuição de atividades criminosas em seus locais de origem não são geograficamente coincidência. Por esta razão, existe uma relação espacial entre os criminosos, o espaço urbano onde crime é cometido, os objetivos do criminoso (as próprias vítimas ou seus bens) e o tempo do crime. Além disso, alguns alvos são mais atraentes para aqueles que cometem crimes, assim como, as características ambientais do espaço onde será realizado o crime pode tornar ação criminosa mais fácil para o perpetrador.

A proposta de uma abordagem espacial acerca dos condicionantes da criminalidade constitui um trabalho abrangente e complexo, uma vez que, os trabalhos que abordam a criminalidade são das mais diversas áreas do conhecimento, como a sociologia, economia, psicologia, geografia, dentre outras. Esses trabalhos nos ajudam a compreender melhor a ocorrência dos crimes que hoje fazem parte da vida social e afetam o bem-estar da população. No artigo “Determinantes da Criminalidade: uma resenha dos modelos teóricos e resultados empíricos” de Cerqueira e Lobão (2003), resultante de uma pesquisa desenvolvida pelo IPEA, temos uma revisão das principais teorias do crime. Este trabalho traz uma grande contribuição abordando os principais autores da área e suas respectivas teorias relativas à compreensão dos determinantes/condicionantes do crime assim como suas variáveis a serem analisadas. A seguir resume-se algumas das principais teorias.

A teoria da desorganização social trata-se de uma abordagem sistêmica em torno das comunidades, entendidas como um complexo sistema de rede de associações formais e informais. As variáveis analisadas nesta teoria são o status socioeconômico, a heterogeneidade étnica, a mobilidade residencial, a desagregação familiar, a urbanização, as redes de amizades locais, os grupos de adolescentes sem supervisão, a participação institucional, o desemprego e a existência de mais de um morador por cômodo.



A teoria da Escolha Racional defende a tese de que o indivíduo decide sua participação em atividades criminosas a partir da avaliação racional entre ganhos e perdas esperadas advindos das atividades ilícitas vis-à-vis o ganho alternativo no mercado legal. As variáveis analisadas nessa teoria são os salários, a renda familiar per capita, a desigualdade da renda, o acesso a programas de bem-estar social, a eficiência da polícia, o adensamento populacional, a magnitude das punições, a inércia criminal, o aprendizado social, a educação, entre outros.

A teoria do controle social afirma que o que leva o indivíduo a não enveredar pelo caminho da criminalidade é a crença e a percepção do mesmo em concordância com o contrato social (acordos e valores vigentes), ou o elo com a sociedade. As variáveis envolvidas são o envolvimento do cidadão no sistema social, a concordância com os valores e normas vigentes, a ligação filial, os amigos delinquentes, as crenças desviantes, entre outros.

A teoria do autocontrole afirma que o não desenvolvimento de mecanismos psicológicos de autocontrole na fase que segue dos 2 anos à pré-adolescência levariam a distorções no processo de socialização, pela falta de imposição de limites. O indivíduo frequentemente age ao sabor do momento sem medir consequências, e raramente deixa passar uma oportunidade de gozar um bom momento.

A teoria da Anomia justifica as razões do crime ante a impossibilidade de o indivíduo atingir metas desejadas por ele. Essa teoria possui três enfoques: as diferenças de aspirações individuais e os meios disponíveis; as oportunidades bloqueadas; e a privação relativa. Fatores que influenciam na escolha são focos de tensão social, eventos de vida negativos, sofrimento cotidiano, relacionamento negativo com adultos, brigas familiares, desavenças com vizinhos, tensão no trabalho, entre outros.

A teoria interacional defende que o processo interacional é dinâmico e possui dois ingredientes que explicariam o processo de criminalização do indivíduo, que são, a perspectiva evolucionária, cuja carreira criminal inicia-se aos 12 a 13 anos, ganha intensidade aos 16 a 17 anos e finaliza aos 30 anos; e a perspectiva interacional que entende a delinquência como causa e consequência de um conjunto de fatores e processo sociais, que são as mesmas daquelas constantes nas teorias do aprendizado social e do controle social.

Por fim, a teoria Ecológica, que se pauta na combinação de atributos pertencentes a diferentes categorias aos quais condicionariam a delinquência. Esses atributos, por sua vez, estariam incluídos em vários níveis como estrutural, institucional, interpessoal e individual. Todas as variáveis das teorias anteriores podem ser utilizadas nessa abordagem.

Podemos observar que algumas das variáveis verificadas nas teorias abordadas, podem ser correlacionadas às problemáticas advindas do processo de urbanização acelerada (cabe destacar que não é a urbanização em si que traz tais problemáticas, mas, quando este processo ocorre de forma desordenada e sem planejamento). Também não excluimos outras variáveis, pois se acredita que a escolha de um indivíduo pelo crime é decorrência dos mais diversos condicionantes.

Por meio das análises realizadas, apreende-se que cada teoria abordada possui a sua contribuição, mesmo aquelas que apresentam conteúdo estigmatizante. Destes termos, as teorias elencadas devem ser analisadas sempre levando em conta o contexto histórico na qual foram elaboradas. Das teorias trabalhadas brevemente nesta pesquisa, foram as que levaram para a elaboração da teoria escolhida para as análises realizadas – Teoria Ecológica – pois, essa é considerada a que mais se aproxima das abordagens geográficas, uma vez que as hipóteses que a fundamentam são asiladas em elementos que constituem o espaço geográfico e que são considerados como condicionantes/determinantes da criminalidade.

[...] conhecer o espaço onde tais incidências são mais recorrentes pode ser o ponto de partida para se compreender o comportamento do crime, ou seja, os fatores que levam à sua ocorrência. Para isso, a Teoria da Ecologia Humana apresenta pressupostos que fundamentam os estudos relacionados às causas da criminalidade violenta, a partir de elementos constituintes do espaço geográfico (SANTOS, 2016, p. 47).

Conforme Cerqueira (2003), muitos dos estudos estruturam-se, em duas dimensões de compreensão dos fatores que levam um indivíduo a cometer crimes e atos violentos: na primeira, aqueles que estudos que focam nas motivações individuais e os processos que levariam os indivíduos a enveredarem para o mundo do crime; na segunda dimensão, os estudos partem de investigação das relações entre as taxas de criminalidade e as variações nas culturas, organizações e instituições socioeconômicas.

Apreende-se, a partir das teorias aqui elencadas resumidamente, que as condições de vida (precárias) que este sistema econômico impõe a muitos indivíduos, torna-se motor do processo de criminalização. Questões como, desemprego, falta de serviços básicos, e moradias precárias, dentre outros fatores trabalhados acima, são condicionantes que acabam levando alguns indivíduos a cometerem atos considerados por nossa sociedade como ilegais.

### 3 METODOLOGIA

Esta pesquisa se pautou em dados de ocorrências de roubos, furtos, homicídios e tráfico de drogas disponibilizado pela Polícia Militar do Pará, e correspondem a um total de 3.771 ocorrências registradas no período de 01 julho de 2013 a 31 de agosto de 2017 dos bairros no perímetro urbano do município de Santarém, sendo 2.336 ocorrên-

cias de roubos (62%), 1.116 ocorrências de furtos (30%), 79 ocorrências de homicídios (2%), e 240 ocorrências de tráfico de drogas (6%).

A Polícia Militar do Estado do Pará registra as ocorrências nas suas ações de policiamento ostensivo, mediante o preenchimento de um formulário chamado de Boletim de Atendimento Policial Militar (BAPM), que agrega informações relacionadas as ocorrências de crimes, e que posteriormente foram tabulados e organizados para compor um banco de dados de ocorrências.

O banco de dados de ocorrências constitui-se de uma tabela que contém os seguintes campos: sexo do denunciante, idade do denunciante (faixa etária), raça do denunciante (em geral não informada), sexo do denunciado, idade do denunciado (faixa etária), raça do denunciado (em geral não informada), cidade, bairro, tipo de crime (seguindo uma tipologia pré-definida), crime (subtipos do tipo de crime), endereço, data, hora, dia da semana e tipo de chamada (que pode ser por denuncia ou chamado ao Centro Integrado de Operações - CIOP).

A abordagem de análise criminal considera as ocorrências de roubo, furto, tráfico de drogas e homicídio como eventos pontuais que ocorrem ao longo do espaço geográfico e do tempo. Uma forma de melhor compreender a natureza da ocorrência dos crimes é por meio de seu mapeamento. O mapeamento das ocorrências tem como ponto de partida georreferenciamento de sua ocorrência, onde a localização geográfica passa a ser levada em consideração no seu estudo. O georreferenciamento das ocorrências é baseado na geocodificação, que é o processo de transformar a descrição de uma localização, tal como um endereço, código de endereçamento postal, ou o nome de um lugar, em coordenadas geográficas, tal como latitude e longitude, sobre a superfície terrestre.

A estimativa das coordenadas geográficas de localização dos crimes foi realizada mediante a utilização do endereço, que contém nome do logradouro, número e bairro, utilizando a Google Maps Geocoding API (The Google Maps Geocoding API, 2020), conforme descrito em (MELO et. al, 2015). Do total de 3.771 boletins de ocorrência foi possível georreferenciar 3.047. O insucesso se deu pela ausência ou inconsistência das informações presentes no campo referente à localização no boletim de ocorrência.

Os dados coletados passaram a compor um Sistema de Informação Geográfica – SIG que permite o uso integrado destas informações, onde a localização geográfica é utilizada como fator de análise das informações, sendo possível verificar onde os crimes se concentram; como se distribuem ao longo da área; com que frequência eles ocorrem; e quais fatores influenciam em sua ocorrência (ECK, 2005). Um conjunto de informações geográficas foi utilizado como base cartográfica do mapeamento, e inclui:

(1) pontos de localização das ocorrências dos crimes de roubo, furto, tráfico de drogas e homicídios; (2) dados da malha viária urbana extraídos do OpenStreetMap; e polígonos de hidrografia e de limites de bairros produzidos pelo IBGE (Mapeamento básico terrestre - IBGE).

A mancha criminal, que quantifica a distribuição espacial de ocorrência dos crimes, foi obtida por meio de uma ferramenta matemática denominada de estimador de densidade por Kernel (ECK, 2005). Partindo dos dados pontuais das ocorrências de crimes, o estimador de densidade por Kernel consiste em um método estatístico de estimação de curvas de densidade de eventos pontuais, que é obtida pela soma ponderada da distância em relação aos eventos. Como resultado, tem-se uma superfície contínua com valores que quantificam a incidência das ocorrências, onde terá valor alto quando muitas ocorrências se concentram em uma pequena região, e valores baixos quando as ocorrências se encontram de forma isoladas. Um dos padrões de interesse do estimador de densidade por Kernel na análise criminal são os chamados padrões de conglomerados espaciais, onde se constata a coexistência excessiva de pontos próximos, que definem o chamado “hotspot”, que é uma região que se destaca em relação às vizinhas pela alta densidade de ocorrência dos pontos. As regiões com alta e baixa incidência definem manchas na região mapeada. Por essa razão o resultado desse tipo de ferramenta de análise de ocorrências de crimes é denominado de mancha criminal.

Após a confecção dos mapas de manchas criminais, foram feitas as análises dos bairros com os maiores números de ocorrências dos referidos crimes, e realizadas as discussões da relação entre as ocorrências de crimes e o espaço geográfico no qual foram perpetrados. O software utilizado para a confecção dos mapas de manchas criminais foi o QGIS, que é um SIG com código aberto, na qual fica disponível para ser utilizado em diversas atividades científicas e profissionais, apresentando diversas funcionalidades.

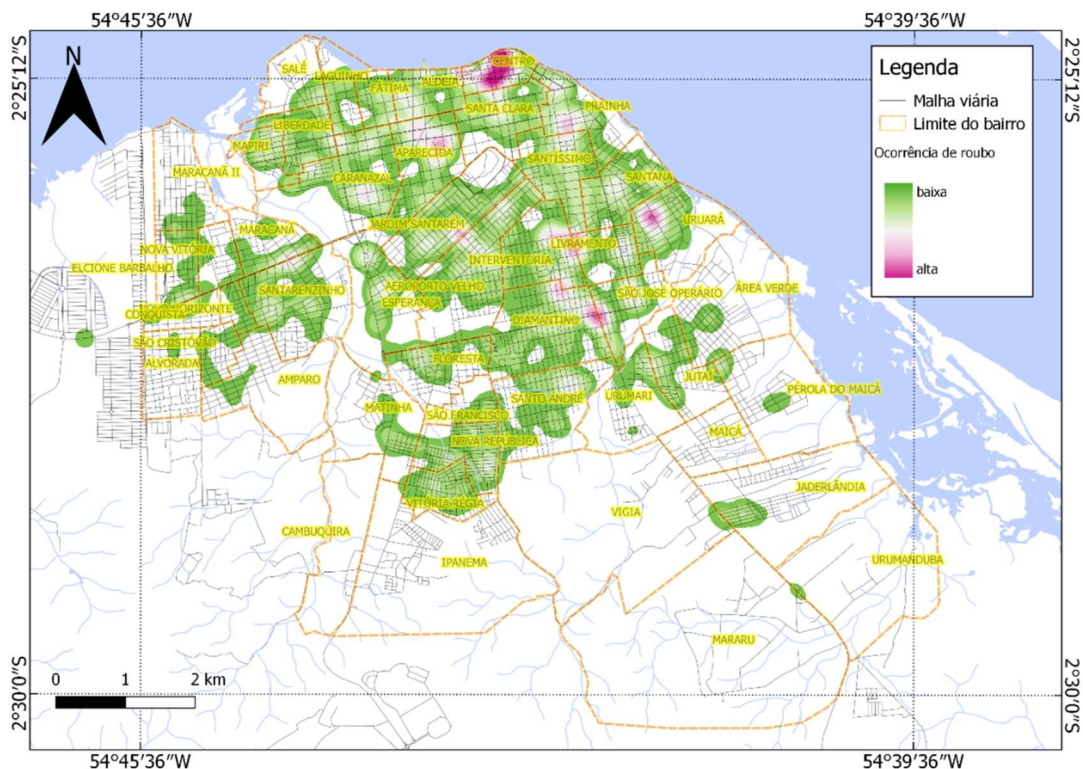
## 4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

A cidade de Santarém possui 48 bairros, nos quais, o crime de roubo foi perpetrado em todos eles mostrando-se bastante recorrentes nos diversos espaços da cidade. O crime de roubo consiste em subtrair coisa móvel pertencente a outrem por meio de violência ou de grave ameaça. Geralmente esse tipo de crime tem os transeuntes e comerciantes como principais vítimas. Desta forma, a ação do indivíduo que comete esse tipo de delito se dá pela possibilidade e facilidade do cometimento do roubo em qualquer ambiente da cidade na qual as vítimas em potenciais se encontram, assim como, os meios necessários para que isto ocorra: bens a serem subtraídos; vias para fuga; e, pouca possibilidade de ser pego e reconhecido pela falta de iluminação, poucas pessoas transitando na rua, falta de sistemas de segurança, dentre outros. A Figura

2 mostra o mapa da mancha criminal das ocorrências de roubo registradas pela Polícia Militar do Estado do Pará no período de 01 julho de 2013 a 31 de agosto de 2017 na área urbana do município de Santarém-PA.

Apesar das ocorrências de roubo estarem bem distribuídas na área urbana de Santarém é visível que há uma concentração nos bairros localizados em bairros na porção central da cidade como Diamantino, Aeroporto Velho, Santíssimo e Caranazal, além da área do centro comercial da cidade (bairro Centro). Ou seja, dos seis bairros com maior incidência de roubo, apenas um (Santarenzinho) encontra-se fora da porção central ou área comercial da cidade. Qual a razão desta concentração? Uma das possíveis respostas para o este questionamento seria o fato de que essas áreas são mais privilegiadas, com um número maior de circulação comercial e de pessoas, são mais atrativas para os indivíduos que pretendem realizar o roubo.

**Figura 2** - Mapa da mancha criminal das ocorrências de roubos registradas pela Polícia Militar do Estado do Pará no período de 01 julho de 2013 a 31 de agosto de 2017 na área urbana do município de Santarém-PA.



Fonte: Elaborado por Rodolfo M. Almeida (2019).

A concentração dos crimes nestes locais pode ser atribuída a fatores como o maior retorno esperado para o criminoso, a aglomeração de transeuntes que aumenta o número de vítimas em potencial, facilidades de vias de fuga que diminui a probabilidade de aprisionamento (PEIXOTO, 2003, p.83).

Desta forma, apreende-se que os bairros que possuem uma maior circulação de pessoas, dinheiro e mercadorias são os mais almejados pelo indivíduo que comete esse

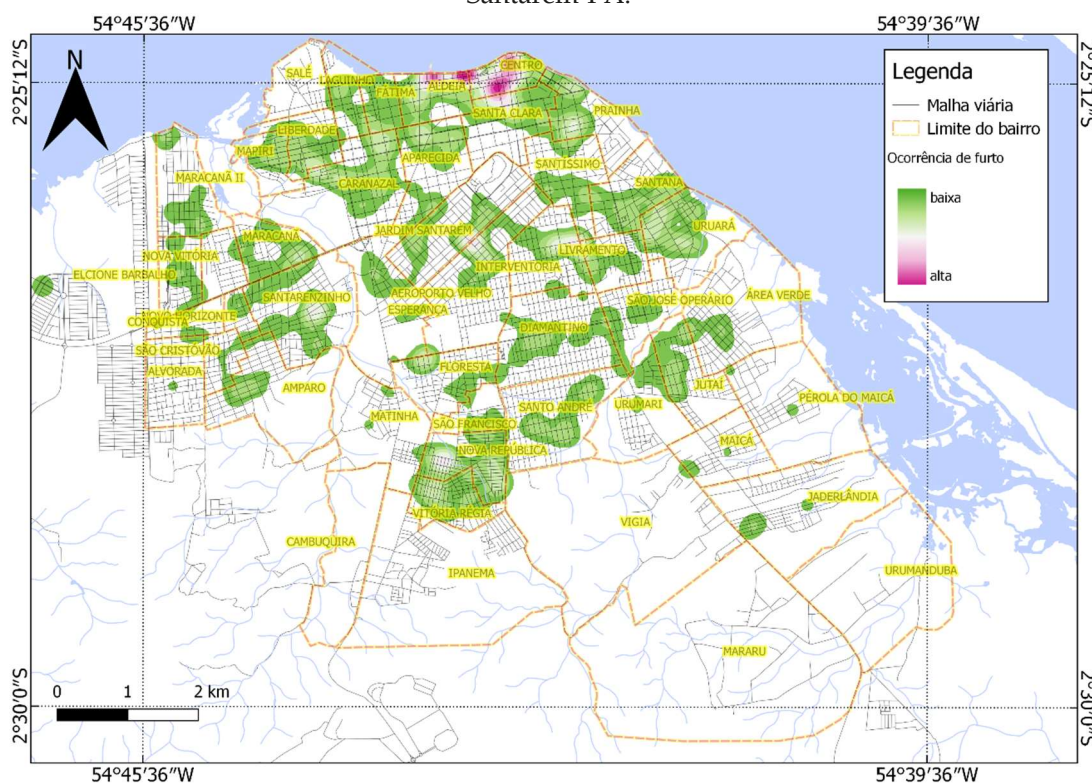
tipo de delito. Assim, por possuir a vítima em potencial e o bem desejado, tais espaços acabam por ensejar um incremento de mais oportunidades para a ação criminosa na medida em que fornece alvos viáveis e compensadores (o retorno esperado com o roubo).

Por meio das análises realizadas sobre o crime de roubo, percebe-se um comportamento semelhante no crime de furto, na qual, a relação de escolha do indivíduo por cometer ou não o crime se dar por uma análise racional dos bens almejados, dos meios necessários para a ação e a da oportunidade para a efetivação do crime. Nestes crimes, que são tipificados como crimes contra o patrimônio, um aspecto central na tomada de decisão do indivíduo que comete estes crimes parte, portanto, da seleção de alvos (vítima e bens) em contextos localizados onde há maior oportunidade de cometer o crime, sendo o local um fator analisado pelo infrator.

O furto é o ato de apropriação de bens alheios sem que a vítima o perceba na hora da efetivação dele se diferenciando do roubo por não haver contato entre vítima e perpetrador do crime. Portanto, para o cometimento deste delito, o aspecto do local acaba tornando-se de grande relevância. Assim, bairros que possuem residências próximas a terrenos baldios ou de prédios abandonados, ou casas em áreas distantes de vizinhança e que ficam por períodos longos sem vigilância, são geralmente as escolhidas para a prática de furto. Outro fator analisado pelo indivíduo que comete este crime é o retorno esperado pela ação, por conseguinte, a maioria das residências ou comércios que possuem uma estrutura com melhores condições ou aparência mais “luxuosas” são as escolhidas para serem invadidas. A Figura 3 mostra o mapa de mancha criminal das ocorrências de furto registradas pela Polícia Militar do Estado do Pará no período de 01 julho de 2013 a 31 de agosto de 2017 na área urbana do município de Santarém-PA.

Os bairros que apresentam maiores incidências de furto são o Centro, Nova República, Maracanã e Caranazal. Apesar dos números, os bairros que se destacam nas ocorrências de furtos possuem características peculiares entre si, no centro da cidade, a maioria dos furtos são praticados durante a noite, enquanto nos demais bairros os arrombamentos ocorrem durante o dia, quando as casas estão vazias.

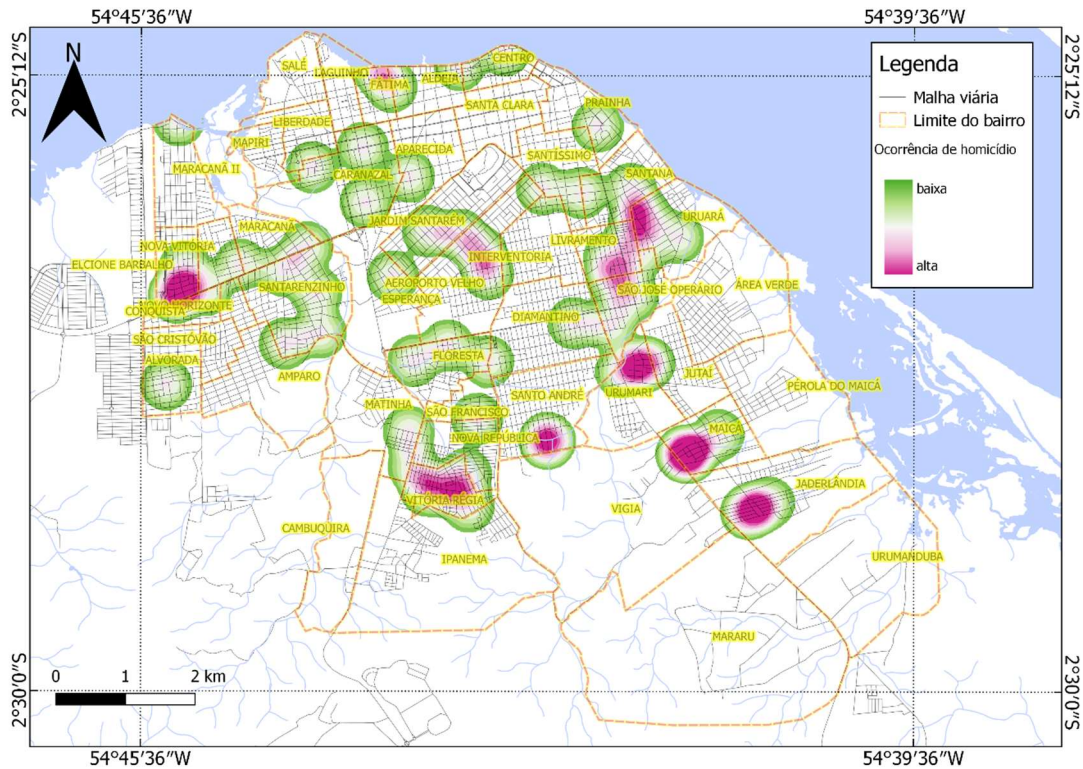
**Figura 3** - Mapa da mancha criminal das ocorrências de furtos registradas pela Polícia Militar do Estado do Pará no período de 01 julho de 2013 a 31 de agosto de 2017 na área urbana do município de Santarém-PA.



Fonte: Elaborado por Rodolfo M. Almeida (2019).

O aumento da criminalidade como contraface do processo de urbanização é mais evidente se analisado a partir dos crimes contra o patrimônio, aqui trabalhados apenas com os delitos roubo e furto. Percebe-se que a área de maior incidência, tanto do roubo quanto do furto está no centro comercial da cidade, o que pode legitimar a análise apresentada acima. Desta forma, segundo Wilson e Herrenstein (1985), esses padrões de espacialização dos crimes de roubo e furto, não ocorre com os homicídios, cuja incidência é maior nos bairros menos desenvolvidos. A Figura 4 mostra o mapa da mancha criminal das ocorrências de homicídios registradas pela Polícia Militar do Estado do Pará no período de 01 julho de 2013 a 31 de agosto de 2017 na área urbana do município de Santarém-PA

**Figura 4** - Mapa da mancha criminal das ocorrências de homicídios registradas pela Polícia Militar do Estado do Pará no período de 01 julho de 2013 a 31 de agosto de 2017 na área urbana do município de Santarém-PA.



Fonte: Elaborado por Rodolfo M. Almeida (2019).

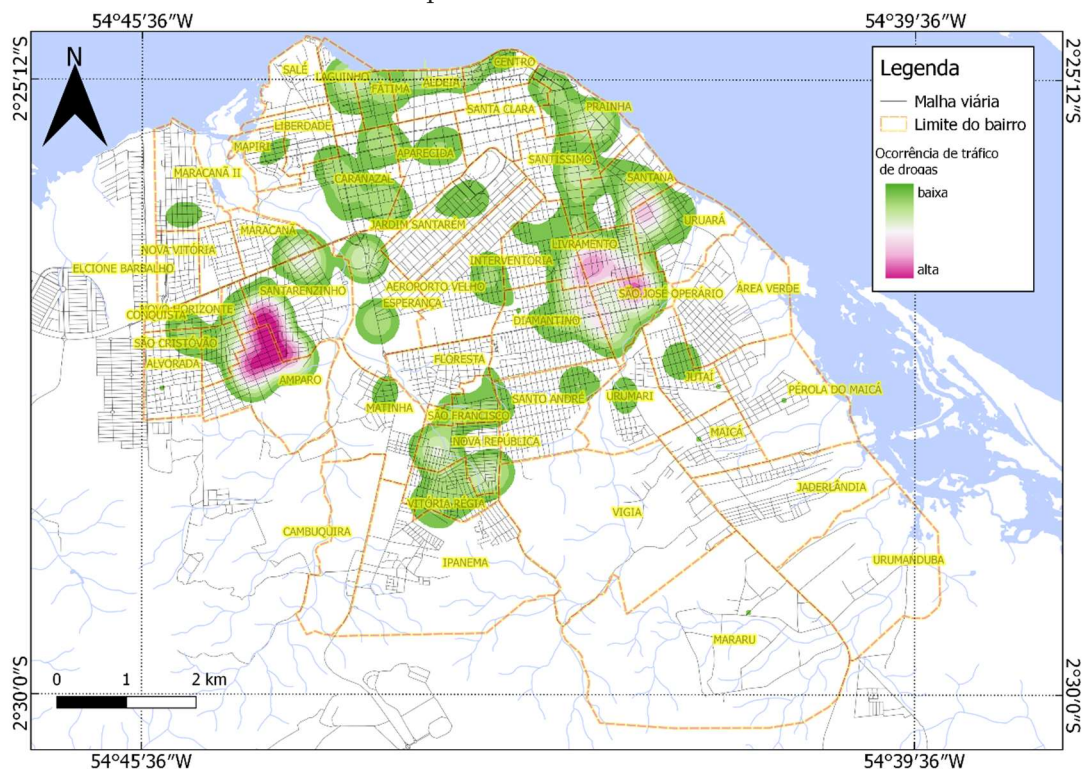
Diferentemente dos demais crimes como roubo, furto e tráfico de drogas, os fatores determinantes de homicídios são, na maioria das vezes, egoísticos, pois aqueles que os fazem, fazem não para obter proveito próprio e não visam um retorno econômico, mas sim a tirar a vida alheia por questões geralmente ligadas a fatores pessoais de relacionamento entre o agressor e a vítima. Essas análises nos conduzem para uma diversificação das motivações de crimes de homicídio, as quais, a principal delas é definida a partir do relacionamento entre o agressor e a vítima. Conforme observa-se no mapa da mancha criminal de homicídios da Figura 4, o bairro do Santarenzinho aparece em destaque, possuindo o maior número de ocorrências de homicídios registrados no município.

A Figura 5 mostra o mapa da mancha criminal das ocorrências de tráfico de drogas registradas pela Polícia Militar do Estado do Pará no período de 01 julho de 2013 a 31 de agosto de 2017 na área urbana do município de Santarém-PA. Conforme mostra o mapa o bairro do Santarenzinho é considerado “hotspot” do crime de tráfico de drogas no município. Correlacionando com o crime de homicídio, percebe-se que ambos os crimes ocorrem em alto índice no bairro do Santarenzinho, criando assim, um reflexo/causa do crime do tráfico de drogas. De forma geral, percebe-se que os bairros com maior incidência do crime de tráfico de drogas, possuem áreas mais “excluídas” dos circuitos da globalização que usufruem de condições que propiciam a produção



da droga, como a mão de obra extremamente barata e vulnerável (pela falta de escolaridade), facilidade de controle pela presença fraca do Estado.

**Figura 5** - Mapa da mancha criminal das ocorrências de tráfico de drogas registradas pela Polícia Militar do Estado do Pará no período de 01 julho de 2013 a 31 de agosto de 2017 na área urbana do município de Santarém-PA.



Fonte: Elaborado por Rodolfo M. Almeida (2019).

Comparativamente, analisando as manchas criminais de homicídios e de tráfico de drogas, obtêm-se uma relação diretamente proporcional entre as incidências, conforme corrobora a tese defendida de Aiala Couto (2018). Por meio de análise das ocorrências, apreende-se que alguns homicídios ocorridos no referido bairro, podem ter relação direta com a prática de tráfico no local. O crime de tráfico de drogas pode ser um determinante/condicionante dos homicídios ocorridos no bairro Santarenzinho, porém tal correlação não pode ser aplicada com os demais registros, pois nesses outros contextos prevalecem como fator principal os problemas inerentes aos relacionamentos sociais, que algumas vezes geram conflitos, os quais são “resolvidos” pela ação violenta.

## 5 CONCLUSÕES

Entendeu-se que, primeiramente, o papel do espaço na qual os crimes foram cometidos, podem ser considerado um determinante para a ação dos indivíduos no cometimento de ações ilícitas específicas. O que significa dizer, com base nas principais teorias do crime, que alguns dos fatores (características espaciais) que leva um indivi-

duo a cometer o crime esteja deliberadamente relacionado aos espaços e as particularidades deles, que implicitamente cooperam para a ação criminoso.

Outra sim, o papel da dinâmica espacial na determinação dos crimes, nos levou a observação de que as maiores incidências dos crimes contra o patrimônio estão localizadas na área central da cidade e nas porções do espaço em que há uma concentração maior de serviços e grande circulação de pessoas e mercadorias (bairros Centro, Diamantino, Aeroporto Velho, Caranazal, Nova República e Maracanã). Os crimes de homicídio e tráfico de drogas possuem uma espacialização diferenciada, destacando-se bairros com características periféricas (Santarenzinho). Assim, foram tabulados os dados e confeccionados mapas com as manchas criminais.

A finalidade desse trabalho foi o de proporcionar a condução do entendimento quanto à realidade vivenciada no cotidiano de Santarém no que se refere às questões da criminalidade e as ações assertivas ao delineamento de políticas públicas de segurança com intuito de alicerçar o planejamento repressivo e preventivo de combate aos atos criminosos.

## REFERÊNCIAS

COUTO, A. C. O. Do Poder das Redes às Redes do Poder: Necropolítica e Configurações Territoriais Sobrepostos do Narcotráfico na metrópole de Belém-PA. Tese (Doutorado em Ciências do Desenvolvimento Socioambiental) - UFPA, Belém, 2018.

BECKER, B. K.; MIRANDA, Mariana; MACHADO, Lia O. Fronteira amazônica: questões sobre a gestão do território. Brasília: 1990.

CARLOS, A. F. A. Da “organização” à “produção” do espaço no movimento do pensamento geográfico. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri (org). A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios. 1ª Ed., 4ª reimpressão. São Paulo: Contexto, 2016.

CERQUEIRA, D.; LOBÃO, W. Determinantes da criminalidade: uma resenha dos modelos teóricos e resultados empíricos. Rio de Janeiro: IPEA – Texto para Discussão nº 956, jun. 2003.

CORRÊA, R. L. Sobre agentes sociais, escalas e produção do espaço: um texto para discussão. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri (org). A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios. 1ª Ed., 4ª reimpressão. São Paulo: Contexto, 2016.

ECK, J. E. Mapping Crime: Understanding Hot Spots. Washington, D.C: U.S. Dept. of Justice, Office of Justice Programs, National Institute of Justice, 2005. Internet resource.

MELO, B. M. GUIMARÃES, J. L. C. LINO, A. D. P. DE CARVALHO, A. V. OBCRIT – Observatório Criminal do Tapajós. Utilizando o Google Maps para mapeamento da criminalidade nas cidades da região do Tapajós. In Nascimento, D. M. et al... (organizadores). Defesa e Criminalidade: em busca da convergência para a segurança. Belém: Núcleo de Altos Estudos Amazônicos. Universidade Federal do Oeste do Pará. 2015.

RODRIGUES, A. M. Geografia e violência urbana. In: OLIVEIRA, A. V de; PONTUS-CHKA, N. N. (Org). Geografia em Perspectiva. São Paulo: Contexto. 2004. p. 77-86.

SANTOS, M. A. F. Abordagens científicas sobre as causas da criminalidade violenta: uma análise da Teoria da Ecologia Humana. Revista do Laboratório de Estudos da Violência da UNESP/Marília. 17<sup>a</sup> ed. Marília, 2016.

PEIXOTO, B. T. Determinantes da criminalidade no município de Belo Horizonte. Dissertação de Mestrado. UFMG, 2003.

WILSON, J. Q. e HERRENSTEIN, R. J. Crime and human nature: the definitive study of the causes of crime. Nova York: Touchstone Book, 1985.

The Google Maps Geocoding API. Página consultada em 03 de Dezembro de 2020, Disponível em: <<https://developers.google.com/maps/documentation/geocoding/>>.

## CAPÍTULO 3

---

# MULHERES AGRICULTORAS E AUTONOMIA: A RELAÇÃO COM O MERCADO INSTITUCIONAL DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS NA REGIÃO METROPOLITANA DE SANTARÉM

*Ádria Oliveira dos Santos<sup>1</sup>  
Edilan de Sant'Ana Quaresma<sup>2</sup>  
Danielle Wagner Silva<sup>3</sup>*

DOI: 10.46898/rfb.9786558891017.3

<sup>1</sup> Universidade Federal do Oeste do Pará. <https://orcid.org/0000-0001-5056-9009>. [adrioliveirastm@gmail.com](mailto:adrioliveirastm@gmail.com)

<sup>2</sup> Universidade Federal do Oeste do Pará. <https://orcid.org/0000-0001-7838-783X>. [edilan.quaresma@ufopa.edu.br](mailto:edilan.quaresma@ufopa.edu.br)

<sup>3</sup> Universidade Federal do Oeste do Pará. <https://orcid.org/0000-0002-2735-9537>. [danicawagner@yahoo.com.br](mailto:danicawagner@yahoo.com.br)

## 1 INTRODUÇÃO

No contexto das Políticas Públicas, os desafios apresentados na implementação de ações para reconhecimento e fortalecimento da Agricultura Familiar são muitos, e principalmente para afirmação da mulher rural nas relações sociais e econômicas, assim como na produção e comercialização nos mercados.

As Políticas Públicas de fomento à Agricultura Familiar têm assegurado a inserção dessa categoria nos mercados com o objetivo de propiciar melhorias sociais, econômicas e de estimular a permanência do agricultor no campo com mais dignidade e qualidade de vida. Nesse sentido, diversas iniciativas e ações do governo federal para a comercialização dos produtos, em especial para as mulheres do campo, foram conquistadas.

Santos, Sousa e Monte (2015) destacam que no município de Santarém, a inserção das mulheres como fornecedoras de produtos agrícolas para o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) foi um marco importante para a Agricultura Familiar na Região Metropolitana de Santarém (RMS). As mulheres conseguiram inserção no mercado de produtos agrícolas locais, atendendo as demandas do PAA, abastecendo o mercado local ou fornecendo matéria-prima a serem processadas em indústrias e supermercados.

Ao analisar a participação das mulheres rurais no PAA, é possível identificar em que medida essas mulheres estão acessando a renda obtida, no que se refere a condição feminina no contexto rural. Autoras como Heredia e Cintrão (2006) e Siliprandi e Cintrão (2011) em seus estudos, destacam a participação das mulheres rurais, sejam no ambiente doméstico ou processo produtivo, indispensável para a manutenção do sistema agrícola familiar. Dessa forma, a participação das mulheres rurais em programas desse porte é fundamental tanto para elas quanto para o desenvolvimento local (VALERIANO, 2012).

Este artigo pretende apresentar, a partir do estudo de caso das mulheres rurais da RMS, a temática da participação do trabalho feminino no campo e a inserção no PAA como estratégia de promoção da autonomia econômica. O objetivo é analisar a participação das mulheres rurais no processo produtivo e na comercialização ao PAA e seus efeitos nas dimensões social, produtiva e econômica.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

Os mercados institucionais têm conquistado espaços na agenda política do Brasil de forma crescente, espaços estes onde ocorrem trocas e tem como principal agente o Estado ou outra instituição pública assumindo papel central por meio das compras públicas.

Nesses mercados podem ser realizadas compras por meio de licitações, chamadas públicas e dispensa de licitação, destinando alimentos aos programas e políticas sociais, utilizando recursos exclusivamente governamentais para as compras. Segundo Grisa (2010) o mercado institucional se configura dentro de estruturas particulares de redes de trocas, pré-determinadas por marcos legais e práticas sociais pactuadas por conjunto de atores e organizações, tendo o Estado com a atribuição principal de realizar as compras públicas.

A autora analisa que os mercados institucionais, constituem-se por tipo específico de relação de troca, em que o Estado é responsável por intermediar e financiar a compra de produtos dos agricultores familiares e distribuir à consumidores que se encontram em situação de insegurança alimentar e nutricional. Exemplo dessa dinâmica temos o que ocorre no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) que se apresenta como canal de comercialização, tendo como intermediário o Estado, complementando diferentes estratégias comerciais realizadas pelos agricultores (GRISA, 2010).

Os mercados institucionais foram implantados com intuito de responder as formas de mercados que causavam o estrangulamento dos pequenos agricultores. Nesse sentido, se apresenta a necessidade de analisar o formato de inserção dos agricultores, como possibilidade de verificar em que estratégias de comercialização estão associados, sejam elas em proximidade com particularidades empresarial, tendo esta, maior poder e controle nas vendas dos agricultores ou em mecanismos que geram autonomia a estes (SALGADO *et al.* 2015).

A construção desses mercados ganha maior notoriedade e espaço na agenda das Políticas Públicas a partir da criação do PAA no ano de 2003. A contribuição de organizações não governamentais e movimentos sociais rurais, trazendo como pauta a necessidade de ampliação e aprimoramento nos seus mecanismos, assim como a construção de novas estratégias, foram fundamentais nesse processo de construção (GRISA; PORTO, 2015).

O PAA por se tratar de política direcionada à segurança alimentar e nutricional e inclusão produtiva dos agricultores familiares, ilustra cenário de mudanças. Possui objetivo de promover a articulação da agricultura familiar com programas sociais, operacionalização da compra diversificada de produtos da agricultura familiar e garantir a doação às entidades participantes de programas sociais, como escolas, associações e entidades filantrópicas (BRASIL, 2003).

Sua origem está circunscrita no Programa Fome Zero (PFZ), numa estratégia impulsionada pelo governo federal para assegurar o direito humano à alimentação adequada às pessoas com dificuldades de acesso à alimentos. Esse Programa tem como

pressuposto de que todas as pessoas, devem ter acesso diário e de forma digna à alimentos em quantidade e qualidade suficientes para atender às necessidades nutricionais básicas e à manutenção da saúde, implicando que o Estado deve garantir o acesso a estes alimentos consumidos pela população, através de política permanente de segurança alimentar e nutricional (SANTOS, 2016).

A execução do PAA pode realizar-se por meio de diferentes modalidades: Compra Direta da agricultura familiar, Compra com Doação Simultânea, Formação de Estoque pela agricultura familiar, Incentivo à Produção e ao Consumo do Leite e Aquisição.

Destaca-se que o maior desempenho do PAA ficou concentrado na modalidade Compra com Doação Simultânea que opera com recursos do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). O êxito desta modalidade em relação as demais se dá pelo fato desta “[...] incentivar a diversificação de produtos, na medida em que conecta a oferta da produção familiar a uma demanda diversificada [...]”, como hortaliças, frutas, doces, biscoitos caseiros, dentre outros, obtidos direto do agricultor para serem entregues às entidades beneficiárias do programa (GRISA *et.al.* 2011, p. 36).

Como destaca Siliprandi e Cintrão (2011, p. 21) “a modalidade de Compra com Doação Simultânea tem um grande potencial de ser apropriada pelas mulheres rurais, seja individualmente ou através de grupos produtivos”. Nesse sentido destacamos a importância da participação da mulher nas Políticas Públicas voltadas para agricultura familiar, a exemplo do PAA.

Um diferencial do PAA é a criação da cota mínima (40%) para o gênero feminino, estabelecida pela Resolução nº 44, de 16 de agosto de 2011, sendo importante estratégia para ampliar a igualdade de gênero e superar a invisibilidade das mulheres no contexto das Políticas Públicas. O Art. 5º determina a obrigatoriedade de participação de no mínimo 40% de mulheres do total de fornecedores/beneficiários, para que a associação ou cooperativa possa participar das operações feitas nas modalidades de Compra da Agricultura Familiar e Compra Direta com Doação Simultânea, devendo também ser respeitados os demais critérios para a participação no PAA (BRASIL, 2011).

As mulheres assumem papel de destaque nos mercados institucionais como o PAA, de tal forma que, a consolidação do trabalho e renda das mulheres no campo tem grande contribuição no fortalecimento da segurança alimentar de suas famílias, uma vez que “são elas as principais responsáveis pela manutenção da unidade familiar, assumindo o controle pelos hábitos alimentares da família” (ANDRADE; GOMES Jr, 2013, p. 398).

A geração de renda para as mulheres é indicativo de melhoria da sua condição socioeconômica, autonomia econômica e da ampliação e potencialização da sua organização produtiva. Nesse sentido, as políticas governamentais assumem importante papel de desenvolver ações que visem minimizar as desigualdades vivenciadas pelas mulheres, por meio da valorização e fortalecimento da integração e acesso ao PAA (RODRIGUEZ, 2010).

A evolução da participação das mulheres no PAA, propicia mudanças significativas na questão econômica. Ao destacar as mudanças positivas, Doretto e Michelloon (2007) assinalam que a facilidade de comercialização promovida pelo programa melhora a renda das mesmas, possibilitando-lhes autonomia econômica. Além dessa mudança, Siliprandi e Cintrão (2011) comentam outras mudanças que influenciam nos demais aspectos da vida social das mulheres.

Ao nível da família, ocorrem também mudanças, não apenas das rotinas de trabalho, mas também com relação ao seu papel social. Essas mudanças não são necessariamente bem assimiladas no núcleo familiar, em função da perda do monopólio dos homens no gerenciamento da renda obtida, de alterações na divisão sexual do trabalho e de uma maior presença das mulheres na vida política (SILIPRANDI; CINTRÃO, 2011, p. 14).

As autoras afirmam que o acesso e/ou aumento da renda por meio da comercialização dos seus produtos ao PAA, possibilita mudanças na condição de vida, entre elas, a promoção da autonomia econômica e a elevação da autoestima, devido ao reconhecimento e valorização do trabalho monetariamente (SILIPRANDI; CINTRÃO, 2011).

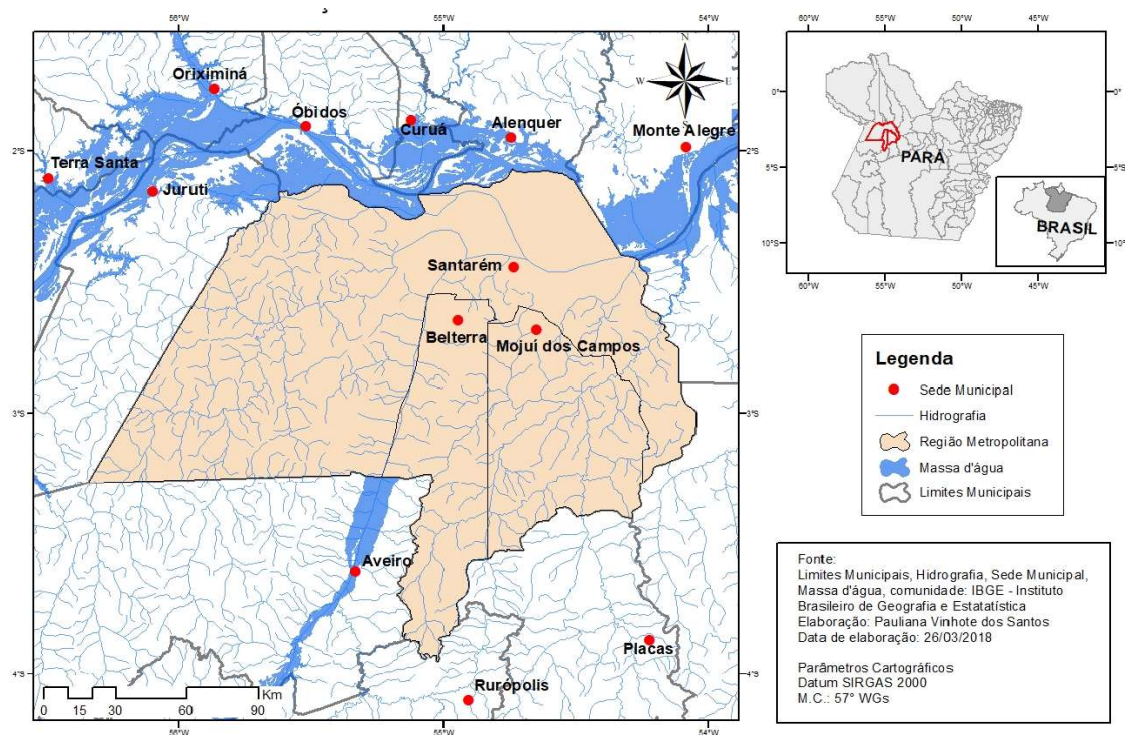
As possíveis mudanças decorrentes das Políticas Públicas para Agricultura Familiar, especificamente para as mulheres rurais que atuam e transitam nos diferentes meios do cotidiano, podem ocorrer nos aspectos produtivos, porém não no doméstico, assim como podem ser confirmadas no contexto comunitário por meio do envolvimento político e não se apresentarem nas dinâmicas domésticas e produtivas. Nesse sentido, se concebe a complexidade da posição da mulher e de seu papel no mundo rural (TEDESCHI, 2004).

### 3 METODOLOGIA

A escolha da área da pesquisa, surgiu a partir do levantamento de informações referente a implementação do PAA, vinculado à Secretaria Municipal de Trabalho e Assistência Social da Prefeitura Municipal de Santarém, na coordenação do referido programa. Ao dispor dos dados, utilizando como parâmetro a inscrição no programa no período de 2012 a 2016 e a localização dos fornecedores beneficiários, assim intitulados, foi possível identificar, a distribuição dos agricultores familiares, nos municípios de Santarém, Belterra e Mojuí dos Campos.



Mapa 1 - Localização da área de estudo



Fonte: Adaptado de SANTOS (2018).

A trajetória metodológica se dá a partir da abordagem quantitativa e qualitativa, utilizando-se de dados e análise estatística, e pesquisa de campo caracterizada pela realização das entrevistas. Na primeira fase da pesquisa se deu com a revisão de literatura e levantamento de dados secundários, explorando as teses, dissertações, artigos e demais publicações que pudessem subsidiar para o melhor entendimento e tratamento do tema estudado. No segundo momento, a pesquisa de campo, caracterizou-se pela realização das entrevistas, inicialmente, pela coleta de informação na coordenação do Programa de Aquisição de Alimentos, no período de agosto de 2016 a fevereiro de 2017. Posteriormente, entrevistas por meio de aplicação de questionários com 26 mulheres rurais residentes na Região Metropolitana de Santarém (RMS)<sup>1</sup> (Belterra 8, Mojuí dos Campos 7 e Santarém 11), tendo como recorte as mulheres inseridas no programa por três anos ou mais consecutivos, entre os anos de 2013 a 2016, visitando *in loco* no período de janeiro a junho de 2017.

E por fim, os dados foram analisados a luz da Análise Textual Discursiva (ATD), que “[...] tende a assumir entendimentos que a situam entre essas duas abordagens de análise, focalizando geralmente a profundidade e complexidade dos fenômenos” (MORAES; GALIAZZI, 2016, p. 182).

## 4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Ao analisar a participação das mulheres no processo produtivo e na comercialização para o PAA, observou-se que o cotidiano destas se constitui de jornadas duplas

ou triplas de trabalho e com forte presença de desigualdade de gênero. As mulheres rurais, em sua maioria, começaram a trabalhar na roça ainda com os pais, e seguem trabalhando até os dias atuais. São responsáveis por lavar, cozinhar, organizar a casa e realizar ou ajudar seus maridos nas atividades agrícolas. Essa é uma rotina comum na vida das mulheres rurais, mas que ao longo da história, teve pouco reconhecimento perante a sociedade.

O serviço doméstico, por não gerar renda, não é percebido pelas mulheres como trabalho, algumas relatam que após finalizarem os serviços domésticos de suas residências é que começam a trabalhar, muitas vezes esse serviço é considerado apenas extensão do trabalho na roça, tornando-se invisível e não contabilizado nas horas de jornada de trabalho. A invisibilidade do trabalho doméstico pode ser explicada por este ser considerado “trabalho improdutivo” o que na concepção marxista não geraria mais-valia, diferente do trabalho na roça, considerado nesse caso como “trabalho produtivo” que por meio dele ocorre a geração ou aumento da renda (PAULILO, 2009).

O trabalho doméstico se apresenta como atividade obrigatória e exclusiva das mulheres, sendo imprescindível sua realização por produzir alimentos e outras atividades que suprem as necessidades da família. Para Duran (1983) a responsabilidade das atividades domésticas não é uma opção das mulheres.

“A menina de hoje será dona-de-casa amanhã e o treinamento para divisão do trabalho começa antes de qualquer outro. Antes do menino saber se vai ser bombeiro, executivo, agricultor, a menina já aprendeu que terá uma casa e que se ocupará dela” (DURAN, 1983, p. 29-30).

Ao longo da história, a estrutura familiar no contexto rural, foi considerada como um conjunto harmônico justificado pelo modo de utilizar a mão-de-obra familiar de forma melhor, mas que por vezes esconde no contexto familiar dito harmônico, desigualdades de gênero similares ao contexto urbano, mas com suas peculiaridades (BETTO, 2016).

As atividades das mulheres rurais circunscritas nos trabalhos domésticos e nas atividades da lavoura, acarretam dedicação integral as atividades produtivas e reprodutivas, no entanto, sendo contabilizado pelas mulheres somente atividades destinadas ao trabalho produtivo dedicado à agricultura, conforme informado, destinam-se em média 9h/dia da jornada de trabalho. De acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) em 2014, as mulheres rurais que exercem atividades agrícolas juntamente com os afazeres domésticos, possuem jornadas de trabalho produtivo e reprodutivo que totalizam 52 horas semanais, sendo 29 em trabalho reprodutivo e 23 horas em trabalho produtivo (ONU MULHERES, 2016).

A condição atribuída pelas mulheres à sua própria participação no processo produtivo, é considerado como “ajuda”. Embora desempenhem funções fundamentais na produção ou até mesmo desenvolvam todas as atividades no processo produtivo, como é caso de 46% das entrevistadas.

O trabalho feminino é visto apenas como “ajuda” no processo de produção, considerado de responsabilidade e obrigação do homem e ao mesmo tempo as atividades domésticas são praticadas predominantemente pelas mulheres, sejam mães ou filhas, consideradas de inteira responsabilidade delas. Nesse caso, as mulheres não têm seu trabalho agrícola reconhecido, ficando evidente a divisão sexual do trabalho e consequentemente, em muitos casos, dificultando a participação destas nas atividades econômicas.

Woortmann (1997) e Brumer e Paulilo (2004) destacam que a divisão sexual do trabalho na agricultura, propicia a posição das mulheres em condição de subordinação, mesmo se estas exercerem as mesmas funções ou tarefas executadas pelos homens, seu trabalho geralmente aparece como “ajuda”. Nesse sentido, se faz necessário ampliar o conhecimento sobre as relações de gênero na Agricultura Familiar, visto que:

A realidade das mulheres dentro da agricultura familiar é de muito trabalho e pouco reconhecimento. As agricultoras brasileiras, ainda hoje, sofrem de invisibilidade social como trabalhadoras e como cidadãs. Seu trabalho é considerado uma “ajuda” dentro da família, enquanto o homem é considerado o verdadeiro “produtor rural”; conhecimentos e experiências das mulheres, principalmente no que se refere a produção de alimentos, são menosprezados; a representação pública da família é outorgada ao homem, esperando-se que as mulheres permaneçam restritas ao mundo doméstico (BRASIL, 2012, p. 21).

Em relação à intensidade do trabalho produtivo, 59% das entrevistadas consideram pesado e as demais 42% consideram moderado, não sendo identificado nenhuma tarefa como serviço leve. O processo de capina e limpeza da área a ser plantada são identificados pelas mulheres como trabalho pesado, por requerer maior esforço físico e destinação de longo tempo exposto ao calor do sol, mesmo que se opte por realizar as tarefas em horários de menor incidência de calor como início e final do dia.

A concepção das mulheres sobre o trabalho pesado, assemelha-se ao identificado na pesquisa realizada por Paulilo (2016), sobre o Sertão Paraibano, considerando que o trabalho com enxada para capina, é considerado trabalho pesado. A autora confirma, que o conceito de pesado “têm a ver com o instrumento de trabalho utilizado e com o esforço despendido durante a atividade” [...] varia de região para região, dependendo da maior ou menor necessidade que tenham as mulheres trabalhadoras no campo (PAULILO, 2016, p.84).

Ao analisar a rotina e participação das mulheres no processo de produção, observa-se que seu trabalho não se restringe a esfera doméstica, se expandindo as atividades agrícolas, principalmente na plantação, colheita, seleção e embalagem dos produtos, cuidado de animais, trabalhos da horta, entre outros. Observado também a presença de relações de gênero de forma hierarquizada, mas também o empoderamento feminino na realização das atividades.

As decisões que são tomadas exclusivamente pelos cônjuges, se justificam pelo fato destes possuírem conhecimento superior aos delas sobre o processo de produção. Observa-se que as mulheres rurais, ainda têm dificuldades para participarem da gestão dos processos produtivos. Esse contexto pode ser explicado, porque ainda existem influências significativas do patriarcado histórico no contexto rural, que contribuem para a invisibilidade dessas mulheres na gestão do processo produtivo.

O planejamento familiar em relação aos aspectos produtivos é abordado por Emma Siliprandi ao afirmar que:

Muitas vezes as mulheres não têm poder de decisão sobre aspectos produtivos ou sobre a comercialização dos produtos da unidade familiar, embora contribuam como força de trabalho direta nas lavouras e criações, e ainda nas atividades de manutenção da família. Essa situação tem mudado lentamente, no campo, após a obtenção da aposentadoria e de outros benefícios sociais (como a Bolsa-Família), que são recebidos diretamente pelas mulheres; e também com o avanço da discussão sobre a necessidade de garantia da autonomia econômica das mulheres, proposta por certos movimentos; porém, isso não é a regra na agricultura familiar (SILIPRANDI, 2011, p.7).

O papel da mulher no meio rural, sempre esteve presente no cotidiano, seja em atividades realizadas no plantio, colheita, entre outras ligadas ao processo produtivo. Nesse sentido, Giulani (1997, p. 646) corrobora ao destacar “a autoridade do chefe de família - do pai ou do marido - extrapola o espaço doméstico e muitas vezes impõe-se negando a participação das mulheres nas decisões nas cooperativas, nos bancos, nas associações de produtores e nos sindicatos”.

A participação das mulheres nos processos de decisão, mesmo que em parceria com seus cônjuges, demonstram a possibilidade de autonomia, não direcionada para a questão econômica, mas no que refere a ter voz e poder de decisão. Representa também, credibilidade ao seu trabalho executado, pois a sua participação nas decisões dos espaços produtivos interfere de maneira efetiva na garantia da produção. O envolvimento nas decisões de produção, comprovam que o trabalho das mulheres extrapola aos trabalhos da esfera doméstica.

Ao longo de décadas as mulheres rurais vêm lutando pela implementação de Políticas Públicas que contribuem para a conquista de igualdade de direitos, tendo estas,

papel fundamental no processo produtivo e na sustentabilidade. Nesse sentido, entre as mulheres entrevistadas, destacam-se as que são responsáveis pela tomada de decisão quanto à produção, sendo consideradas também arrimo de famílias, assumindo a responsabilidade do sustento da família, seja por serem mães solteiras, viúvas ou por questões de doença do cônjuge.

Ao tomarem a frente no processo produto, as mulheres assumem papel importante, principalmente, no sustento da sua família. Em síntese, demonstram a conquista da autonomia, mesmo que esta tenha vindo por motivo de necessidade de assumir a responsabilidade produtiva. Ao se apresentarem como principais ou únicas tomadoras de decisão, comprovam a condição de emancipação individual se tornando protagonistas de suas próprias histórias.

A participação das mulheres rurais nos espaços de produção e no poder de decisão é uma importante conquista no espaço até então ocupado exclusivamente por homens. O II Plano Nacional de Políticas Públicas para as Mulheres (PNPPM), assegura às mulheres o poder de decisão, assim como as condições de influenciar os acontecimentos em sua comunidade e país, e de romper com o legado histórico, com os ciclos e espaços de dependência, exploração e subordinação que constroem suas vidas no plano pessoal, econômico, político e social (BRASIL, 2012).

Em relação as práticas produtivas, 81% das mulheres desenvolvem a agricultura convencional<sup>2</sup>, destacando alguns casos no processo de transição para produção orgânica por incentivo do PAA. O programa com o intuito de buscar a ampliação da participação de beneficiários fornecedores de produtos orgânicos e agroecológicos, incentiva as agricultoras a desenvolverem a produção em base agroecológicas ou orgânicas. Nesse sentido, a produção de 19% das mulheres entrevistadas já se enquadra nos critérios estabelecidos pela Lei Nº 10.831/2003, que determina adoção de técnicas específicas, mediante a otimização do uso dos recursos naturais e socioeconômicos disponíveis e o respeito à integridade cultural das comunidades rurais, para que um sistema de produção agropecuária seja considerado orgânico.

Com efeito, o programa paga 30% superior para os produtos cultivados em sistemas produtivos ecologicamente manejados. Para que esse percentual seja pago às agricultoras, é necessário cumprir a exigência da participação de pelo menos 5% de produtores orgânicos ou agroecológicos do total de fornecedores beneficiários em conformidade com Lei nº 10.831, de 23.12.2003 e o Decreto nº 6.323 de 27.12.2007 que regulamentam os produtos orgânicos.

<sup>2</sup> "O sistema convencional é um dos sistemas de produção agrícola no país, cujo processo de produção está baseado no emprego de adubos químicos e agrotóxicos" (MARIANE; KENKÉS, 2015, p. 317).

No município de Santarém, o programa desde sua implementação, vem buscando alternativas junto aos órgãos responsáveis pelo acompanhamento dessas agricultoras e entidades de assistência técnica, no intuito de alcançar esse percentual. No entanto, devido as dificuldades encontradas no processo produção e certificação, ainda não foi possível atingir a cota mínima exigida pelas normativas do programa.

Sobre a atividade agrícola, Cordeiro (2007) ressalta a influência do PAA sobre os investimentos dos agricultores familiares nos modelos agrícolas de bases agroecológicas e orgânicas, uma vez que o programa incentiva esses modelos de produção, atribuindo preços superiores aos dos produtos cultivados no modelo agrícola convencional. O PAA estimula a produção e o consumo de alimentos regionais, o que “significa o resgate e a preservação de muitos costumes, hábitos e culturas regionais que vinham sendo esquecidos” (GRISA, *et al.* 2011, p. 149).

Contribuindo Ploeg e Long (1995) acrescentam que a agroecologia propiciou reivindicações no que concerne a processos de geração de autonomia e empoderamento dos agricultores familiares. Colabora para que a importância do papel dos agricultores, em especial das mulheres, principalmente para que os espaços produtivos e reprodutivos fizessem parte de debates e discussões.

Muitos são os desafios enfrentados pelas mulheres rurais na realização das atividades produtivas, sejam em formatos convencionais, mas principalmente na produção orgânica. Entre os quais, destaca-se a manifestação de pragas nas plantações, principalmente dos espaços produtivos que estão localizados as proximidades dos campos de monoculturas (soja e milho).

O uso de agrotóxicos nesses campos, afugentam as pragas que se redirecionam para as produções das mulheres rurais, causando em muitos casos, sérios prejuízos, principalmente nas produções que exercem as práticas orgânicas. O modo como é realizado a produção orgânica, com uso de defensivos naturais, tem maior possibilidade de pragas do que as plantações com uso de defensivo industrial com maior agressividade, ocasionando perdas significativas na produção.

Outro fator relevante sobre o fortalecimento produtivo se refere ao acesso a linhas de créditos. As mulheres fornecedoras do PAA estão distribuídas por enquadramento no PRONAF conforme os grupos seguir: 42,3% Pronaf B, 50% PRONAF V (Variável), e 7,7% PRONAF A. Por meio do acesso aos programas de credito, foi possível investir em equipamentos, insumos, entre outros produtos, que possibilitaram aumento na produção e também melhores condições de trabalho.

O Pronaf-Mulher tem ganhado significativo espaço na perspectiva de fortalecimento da Agricultura Familiar. No entanto, em relação as desigualdades de gênero no contexto rural, o incentivo de acesso as linhas de créditos da categoria ao longo dos anos, tem se mostrando tímido em termos de propiciar melhorias nas condições de vida das mulheres rurais (ALVES, 2006).

O PAA se apresenta como importante canal para venda da produção, devido oferecer preço acima do valor do mercado local. Nesse sentido, com a inserção das mulheres no programa os produtos começaram a ser produzidos tendo como destino prioritário o PAA. Gomes e Bastos (2007) ao destacarem a implementação do programa em outros municípios brasileiros, asseveram que o programa não tem propiciado a criação de novos canais de comercialização, se tornando o programa por vezes o único destino da produção estimulado por essa política.

Quanto às tarefas voltadas para a comercialização da produção, as mulheres possuem participação ativa, sejam em atividades bancárias, definição e seleção dos produtos a serem comercializados, busca de financiamento para melhorar a produção, entre outras, que eram desenvolvidas predominantemente por homens.

A inserção das mulheres no PAA tem impactos socioeconômicos significativos. Por meio do programa, buscaram sua autonomia econômica, conquistaram novos espaços de produção e inseriram novas técnicas agrícolas. O envolvimento em organizações sociais e de produção foi um instrumento fundamental para a participação nessa Política Pública. Assim, contribuiu com o desenvolvimento das atividades, conquista de novos mercados, realização do planejamento produtivo e econômico familiar, possibilitou aumento da renda, além de contribuir para o crescimento da atividade feminina e com organização de movimentos autônomos de mulheres.

O PAA é percebido como a melhor opção de mercado para as mulheres agricultoras, o que acaba sendo um desafio para o programa, pois o mesmo foi criado com intuito de comprar o excedente da produção, mas na prática está servindo como principal canal de comercialização da produção.

A produção comercializada anualmente pelas agricultoras ao programa é de 700 kg em média, o que gera rendimentos médio de R\$ 5.200,00 mil, representando aproximadamente 30% da renda familiar anual. Para 50% das mulheres esse valor é considerado parte complementar a sua renda, 46% relatam ser parte significativa e 3,8% maior parte da renda. Com o acesso a esse canal de comercialização, foi possível aumentar e diversificar a produção, tendo como garantia o mercado fixo e valorização da produção.

A renda monetária proveniente do PAA, representa parcela significativa na renda familiar. Para as residentes no município de Belterra, 29,11% da renda familiar mensal é composta pelos rendimentos monetários do PAA, para as mulheres residentes em Mojui dos Campos constitui a parcela de 35,58%, e no município de Santarém, revelando o maior valor na constituição da renda familiar das mulheres, representa 51,33%.

Os rendimentos monetários do PAA, proporcionados a partir das práticas realizadas no âmbito do sistema socioprodutivo, se apresentam como possibilidades produtivas e ampliação da renda familiar. As mulheres agricultoras, com a participação no programa tendem a diminuir sua vulnerabilidade pelas mudanças nos mercados locais, podendo barganhar os valores para comercialização de seus produtos em outros canais de comercialização.

O acesso a canais de comercialização além do PAA, precisa ser fortalecido para que as mulheres rurais não tenham dependência da comercialização ao PAA como mercado principal de sua produção. Principalmente pelo fato do programa se constituir como canal de comercialização que possui limites anuais de valor para aquisição dos produtos, além de incerteza quanto a disponibilidade de recursos para execução.

Dentre as temáticas abordadas, encontra-se a participação das mulheres na gestão dos recursos recebidos pela comercialização dos produtos ao PAA, onde formalmente o nome delas (o seu CPF) consta nos contratos do PAA e que, conseqüentemente, recebem o pagamento no seu nome e/ou na sua conta corrente. Observou-se a existência de diferentes formas no processo de decisão e gestão no uso desses recursos dentro das unidades familiares.

A pesquisa aponta que 15% das mulheres entrevistadas não possuem participação na gestão dos recursos, ficando sob a responsabilidade exclusiva do seu cônjuge. Embora sejam detentoras do cadastro e também executoras das atividades agrícolas, não têm o poder de decisão dos gastos e conseqüentemente, não têm acesso à renda gerada por seu trabalho, demonstrando que o programa, propicia renda a essas mulheres, mas não o poder de decisão desses recursos.

Nesse sentido, Siliprandi e Cintrão (2011) destacam que de modo geral, o PAA beneficia toda família, no entanto, existem fortes indícios da privação da mulher na tomada de decisão e no usufruto do recurso, destacando que para as mulheres, ter seu dinheiro fruto do seu trabalho separado dos homens é significativo para sua autonomia.

Identificou-se que 65% das decisões são tomadas conjuntamente com o cônjuge, para essas mulheres ter acesso aos recursos em seu nome, é uma forma de propiciar,



no momento de definir os gastos prioritários no domicílio, um processo de negociação com seu cônjuge. Para 20% das mulheres entrevistadas têm total autonomia para uso do recurso conforme suas necessidades e desejos. “A conquista de uma maior independência financeira para as mulheres rurais, assim como já alcançado em grande parte pelas mulheres urbanas, é uma das questões importantes que vem sendo colocada” (SILIPRANDI; CINTRÃO, 2011, p. 13).

Os recursos recebidos do PAA, trouxeram possibilidades as agricultoras que até então não era possível. A aquisição de automóveis (terrestres e aquáticos), melhoria de infraestrutura doméstica como construção e reformas de suas residências que possibilitaram melhor qualidade de vida. Na produção agrícola, transformações ocorreram como o acesso ao sistema de irrigação, aquisição de insumo que possibilitaram o aumento e melhorar a produção.

O PAA se apresenta às agricultoras como oportunidade de inclusão socioeconômica, propiciando segurança no pagamento pela comercialização de seus alimentos. Outros aspectos relacionados as vantagens do PAA percebidos pelas mulheres, dizem respeito a melhorias na qualidade de vida, da autoestima, tornando-se estímulo para sua permanência no campo, e com destaque especial no seu papel para a redução dos índices de insegurança alimentar no município, com a distribuição dos produtos para população que se encontra em situação de insegurança alimentar e nutricional.

A participação no PAA, propicia às mulheres rurais estabelecer novas relações sociais, possibilitando participação ativa nos processos de decisões, o que contribui para o seu empoderamento e conquista da autonomia. O PAA como Política Pública, também assume a estratégia de dar visibilidade às mulheres rurais, assim como, por meio de estatísticas sobre gênero, apontar perspectivas e tendências para atuação do programa.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo apresentou uma análise dos desdobramentos da inserção das mulheres rurais nos mercados institucionais, especificamente no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), para construção da sua autonomia econômica. A relevância desse estudo, se apresenta na análise do processo de inserção destas em Políticas Públicas implementadas pelo governo municipal de Santarém, mas que atinge diretamente os demais municípios da RMS.

A participação no programa influencia na conquista da autonomia econômica das mulheres, mas, mostra-se como processo em construção e se encontra em vários estágios, não se consolidando ainda de forma igualitária para todas. Pois os efeitos

do programa vem ocorrendo de forma diferenciada entre o grupo, principalmente na relação de gênero, ao analisar as relações plurais que levam a subordinação e manifestação de poder entre homens e mulheres.

Os impactos gerados pelo PAA se constituem com uma gama de vantagens, ao estabelecer novas relações sociais às mulheres, propiciando participação ativa nos processos de decisão, sendo notável seu caráter estruturante no sentido de promover mudanças em diferentes níveis no processo de produção e nas capacidades organizativas das mulheres agricultoras. No entanto, apresenta desafios que precisam ser superados para constituir-se como Política Pública eficiente, implementando ações por meio de estratégias com foco a visibilidade as mulheres rurais, contribuindo de fato e de direito para emancipação e autonomia.

As práticas produtivas sofreram influência direta do PAA, possibilitando investimento na ampliação da estrutura de produção, incremento de novas técnicas agrícolas. Mas não foi possível perceber em que medida essas mulheres possuem capacidade de decisão sobre as questões que lhe dizem respeito, do ponto de vista emancipatório. O que sugere maior aprofundamento sobre a temática que está longe de se esgotar, pelas vertentes que se configuram o PAA e pelos poucos trabalhos, principalmente na região norte, sobre a questão de gênero e participação das mulheres do trabalho produtivo no campo, se fazendo necessário pesquisas da temática na região amazônica.

## REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASILEIRA DO ISBN. **Coleção e série**. Rio de Janeiro: Fundação Biblioteca Nacional, [20--]. Disponível em: <http://www.isbn.bn.br/website/colecao-e-serie>. Acesso em: 8 fev. 2018.

ALVES, M. F. P. Dificuldades no acesso ao crédito pelas mulheres rurais: discutindo a experiência do PRONAF mulher no oeste potiguar. In: **CONGRESSO LATINO-AMERICANO DE SOCIOLOGIA RURAL**, 7, Quito. v. 1, p. 1-24. 2006.

ANDRADE, É. R.; GOMES JUNIOR, N. N. Uma discussão sobre a contribuição das mulheres na disputa por soberania alimentar. **Textos & Contextos (Porto Alegre)**, v. 2, p. 392, 2013. Disponível em: [revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/download/14327/10749](http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/download/14327/10749). Acesso em: 10 jun. 2018.

BETTO, J. **Chega de ficar de fora já chegou a hora de participar, trajetória política do MMC/SC e o engajamento militante das dirigentes "jovens camponesas"** 2016. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Santa Maria, Centro de Ciências Rurais – Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural, RS. Disponível <https://repositorio.ufsm.br/bitstream/handle/1/8931/BETTO%2c%20JANAINA.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 20 jun. 2018.

BRASIL. LEI N° 10.696, de 02 de julho de 2003. Diário Oficial da União. <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=1&data=03/07/2003>. Acesso em: 02 jan. 2017.

BRASIL. Resolução n° 44, de 16 de agosto de 2011. Diário Oficial da União. Disponível em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=92&data=17/08/2011>. Acesso em: 20 jan. 2017.

BRASIL. Secretaria de Políticas para as Mulheres. **Revista do Observatório Brasil da Igualdade de Gênero**: edição especial, Brasília, v.2, n.4, dez. 2012. Disponível em: <http://www.observatoriodegenero.gov.br/revista-observatorio2-30-11-final1.pdf>. Acesso em: 27 abr. de 2018.

BRUMER, A.; PAULILO, M. I. As Agricultoras do Sul do Brasil. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 12(1), p. 171-174, jan.-abr., 2004. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-026X2004000100009>. Acesso em: 20 mar. 2018.

CORDEIRO, A. **Resultados do Programa de Aquisição de Alimentos - PAA**: a perspectiva dos beneficiários. Brasília: Conab, 2007. 76 f.

DORETTO, M.; MICHELLON, E. A avaliação dos impactos econômicos, sociais e culturais do Programa de Aquisição de Alimentos no Paraná. In: BOTELHO FILHO, F. B.; CARVALHO, A. D. (Orgs.). **Avaliação de Políticas de Aquisição de Alimentos. Brasília**: Universidade de Brasília, Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares, Núcleo de Estudos Rurais. v.7. n. 27, 2007. p.107-138.

DURAN, M. A. **A dona de casa**: crítica política da economia doméstica. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1983.

GIULANI, P. C. Os movimentos de trabalhadoras e a sociedade Brasileira. In: PRIORE, Mary Del (org). **História das Mulheres no Brasil**. São Paulo: contexto, 1997.

GOMES, A.; BASTOS, F. Limites e possibilidades da inserção da agricultura familiar no PAA em Pernambuco. **Sociedade e desenvolvimento rural**, v.1, n.1, 2007.

GOMES, T. V.; DUARTE, A. C. C.; SANTOS, H. C.; OLIVEIRA, D. K. "Santarém (PA): um caso de espaço metropolitano sob múltiplas determinações". **Cadernos Metrôpole**, 19 (40), Observatório das Metrópoles, São Paulo, v. 19, n. 40, pp. 891-918, set/dez 2017.

GRISA, C. As redes e as instituições do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). **G&DR**. v. 6, n. 2, p. 97-129, mai-ago/2010, Taubaté, SP, Brasil. Disponível em: <http://www.rbgdr.net/revista/index.php/rbgdr/article/view/274/193>. Acesso em: 10 jan. 2018.

GRISA, C.; PORTO, S. I. Dez anos de PAA: As contribuições e os desafios para o desenvolvimento rural. In: Catia Grisa e Sergio Schneider. (Org.). **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. 1ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015, v. 1, p. 155-182.

GRISA, C.; SCHMITT, C.; MATTEI, L.; MALUF, R.; LEITE, S. O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em perspectiva: apontamentos e questões para o debate. **Retratos de Assentamentos**, v. 13, p. 137-170, 2011

HEREDIA, B. M. A. de; CINTRÃO, R. P. Gênero e acesso a políticas públicas no meio rural brasileiro. **Revista Nera. Presidente Prudente**, ano 9, n. 8, Jan/Jun. 2006, p. 21. Disponível em: <http://www.mstemdados.org/sites/default/files/1443-4191-1-PB.PDF>. Acesso em: 10 out. 2017.

MARIANI, C. M.; HENKES, J. A. Agricultura orgânica x agricultura convencional: soluções para minimizar o uso de insumos industrializados. **Revista Gestão & Sustentabilidade Ambiental**, Florianópolis, v. 3, n. 2, p. 315-338, out. 2014/mar.2015.

MORAES, R.; GALIAZZI, M. C. **Análise textual discursiva** 3. ed. rev. e ampl-Ijuí: Ed. Unijuí, 2016, 264p.

ONU MULHERES. **Mais igualdade para as mulheres brasileiras**: caminhos de transformação econômica e social. (Encarte Brasil). Brasília: ONU, 2016.

PAULILO, M. I. S. Movimentos das mulheres agricultoras e os muitos sentidos da “igualdade de gênero”. In: FERNANDES, B. M.; MEDEIROS, L. S. de; PAULILO, M. I. S. (Orgs.). **Lutas camponesas contemporâneas: condições, dilemas e conquistas**. São Paulo: Editora UNESP; Brasília, DF: Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, 2009, p. 179 – 202

PAULILO, M. I. S. **Mulheres Rurais**: quatro décadas de diálogo. Florianópolis: Ed. Da UFSC, 2016.

RODRIGUEZ, G. A autonomia econômica das mulheres e a reprodução social: o papel das políticas públicas, In: **Observatório Brasil da Igualdade de Gênero**, 2010, p. 31-40.

SALGADO, R. J. S. F. et al. Estimação da cobertura do Programa de Aquisição de Alimentos para os municípios brasileiros. In.: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 53, João Pessoa, 2015. **Anais...** João Pessoa: SOBER, 2015. Disponível em< <http://icongresso.itarget.com.br/tra/arquivos/ser.5/1/5075.pdf>>. Acesso em: 20 mai. 2017.

SANTOS, Á. O. **Mulheres agricultoras familiares no programa de aquisição de Alimentos - PAA**: a experiência no município de Santarém-PA, 2016, 65f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) – Universidade Federal do Oeste do Pará.

SANTOS, Á. O.; MONTE, L. F. O.; SOUSA, W. L. A Importância do Programa Aquisição de Alimentos (PAA) para as agricultoras familiares, dos municípios de Santarém, Belterra e Mojuí dos Campos, cooperadas da COOMAPLAS em Santarém\Pará. 2015. p. 17. **Anais.....** Disponível em: <http://200.201.88.178/conape/anais/1597.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2017.

SILIPRANDI, E.; CINTRÃO, R. As mulheres agricultoras e sua participação no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). In: BUTTO, Andrea; DANTAS, Isolda (Orgs). **Autonomia e cidadania: políticas de organização produtiva para as mulheres no meio rural** – Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2011. 192 p.

SILIPRANDI, E. Mulheres Agricultoras no Brasil: sujeitos políticos na luta por soberania e segurança alimentar. **Pensamiento iberoamericano**, v. 9, p. 169-184, 2011. Disponível em <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3710909>. Acesso em: 20 jan. 2018.

TEDESCHI, L. A. Meu nome é “ajuda”: a vida cotidiana e as relações de poder, gênero e trabalho das mulheres trabalhadoras rurais na região noroeste do Rio Grande do Sul. **Contexto e Educação**, ano 19, n. 71/72, p. 45-64, 2004

VALERIANO, C. A. N. **O Programa de Aquisição de Alimentos como instrumento mediador para o desenvolvimento local: o caso da CRP-doação através do MMNEPA em Santa Maria do Pará.** Belém, 2012. Dissertação de Mestrado – Universidade Federal do Pará, Núcleo de Meio Ambiente, Programa de Pós-Graduação

WOORTMANN, E. **Da complementaridade à dependência: a mulher e o ambiente em comunidades “pesqueiras” do Nordeste.** Série Antropologia, Brasília: s.n, 1991. Disponível em: [https://mda.gov.br/portal/arquivos/view/presta-o-decontas/Relat\\_SE\\_MDA.pdf](https://mda.gov.br/portal/arquivos/view/presta-o-decontas/Relat_SE_MDA.pdf). Acesso em: 10 jul. 2017.

## CAPÍTULO 4

---

# POLÍTICA PÚBLICA HABITACIONAL: UMA ANÁLISE CONTEXTUAL DO RESIDENCIAL SALVAÇÃO EM SANTARÉM

*José Jarlisson Silva dos Anjos<sup>1</sup>  
Mario Tanaka Filho<sup>2</sup>  
Ednea do Nascimento Carvalho<sup>3</sup>*

*DOI: 10.46898/rfb.9786558891017.4*

<sup>1</sup> Mestre em Ciências da Sociedade - Ufopa. [jjsanjos@gmail.com](mailto:jjsanjos@gmail.com)

<sup>2</sup> Professor - Ufopa. ORCID - 0000-0003-3934-7290. [tanakafi@gmail.com](mailto:tanakafi@gmail.com)

<sup>3</sup> Professora - Ufopa. [edneancar@yahoo.com.br](mailto:edneancar@yahoo.com.br)

## 1 INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, não se pode negar a importância dos debates a respeito da eficiência ou não da política pública de habitação no Brasil. Muito embora se reconheça que o direito à moradia é fundamental a todo ser humano, pois indiscriminadamente todas as pessoas buscam um local para morar, essa prerrogativa não tem ganhado a merecida relevância que deveria ter, sendo sua efetivação um sério problema, de um lado uma população desprovida que se aglomera de forma desumana e precária em grandes concentrações urbanas e que vive à espera de uma Política Pública Habitacional adequada e eficaz e de outro um Estado que se diz garantidor dessas políticas.

Este trabalho foi escrito com base no texto da dissertação de mestrado do então aluno José Jarlison Silva Dos Anjos (Anjos, 2020) cuja temática é a Política Pública de Habitação desenvolvida no município de Santarém – PA. Dessa forma, o objetivo principal é analisar o processo (delineamento, desenvolvimento e contextualização) do Programa Minha Casa Minha Vida, na visão dos moradores do Residencial Salvação, sob a perspectiva da moradia adequada. Para fundamentar nossa hipótese de que essa Política Pública desenvolvida no município não tem atendido os objetivos que se propõe, primeiramente realizaremos uma pesquisa bibliográfica e documental sobre o tema em questão, refletindo a forma de intervenção do setor público no processo de provisão de moradia popular, o histórico da atuação do estado e sua participação na política habitacional, bem como o princípio constitucional do direito à moradia e a efetividade dos equipamentos públicos urbanos e comunitários. Foi desenvolvida uma pesquisa de campo, com aplicação de questionário semiestruturado aos moradores. O trabalho se sustentou na abordagem qualitativa e quantitativa, embasado pelo materialismo histórico-dialético, no qual, a partir de dados empíricos, o ambiente foi analisado pelo pesquisador de forma direta e indireta, permitindo a compreensão e o desvelamento daquilo que é essencial compreender no processo de investigação dessa Política Pública no contexto local.

O conceito de moradia adequada para os brasileiros foi a argumentação que envolveu a inclusão desse direito na Constituição Federal de 1988. O reconhecimento estimulou políticas de habitação no país, mas ainda falta um desfecho para o déficit dessas residências e para a desigualdade regional no acesso aos serviços essenciais domiciliares.

Como parte das conclusões, percebemos que o Residencial Salvação proporcionou moradia para mais de 15 mil pessoas. Mas a indispensabilidade da melhoria desses equipamentos e a inserção de novos são visíveis e urgentes. Por mais que os

moradores estejam satisfeitos em ter sua casa própria, o que é evidente nos relatos dos moradores, a carência de políticas sociais, dos serviços públicos, bem como, da qualidade e ampliação dos já existentes, não correspondem ao que se espera para uma moradia. Por conseguinte, a moradia adequada que deveria ser absoluta e de direito, não condiz com a realidade do Residencial Salvação.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

A questão da moradia sempre foi muito complexa nas cidades brasileiras, tanto que pesquisas realizadas na metade do século XX apontavam que o maior sonho do brasileiro era a aquisição da casa própria.

Mesmo que a moradia esteja contemplada como um direito social do cidadão, mas a escassez habitacional sempre esteve visível por alguns aspectos, entre eles a insuficiência de condições financeiras demonstrada nas famílias com baixa renda. No Brasil, a carência habitacional é grande e a constatação desse problema é a existência de barracos em áreas de invasão e/ou ocupação, favelas nas médias e grandes cidades, população nas ruas, embaixo de viadutos e pontes e o crescente número de assentamentos irregulares.

Segundo Neves (2007, p. 24),

Por meio de processo deliberado de “invasão”, ou de loteamentos ilegais (clandestinos) que parcelam glebas irregularmente, este tornou-se o único modo possível de grande parte da população das cidades conseguir um lote habitacional, conformando assim os chamados assentamentos irregulares.

Essa questão da falta de moradia no país não se restringe aos dias atuais e na tentativa de minimizá-la, surgiu à política pública de habitação, que muito embora forneça moradia para uma parcela da população, ainda está distante de atender o déficit habitacional no Brasil, que com o passar do tempo, tem se agravado cada vez mais, com o crescimento da população brasileira.

O governo, em todas as suas esferas, é o encarregado por conceber, estruturar e programar essa política pública. Ela é idealizada e constituída por meios legais que definem algum aspecto, quer seja social, territorial e/ou econômico, criando programas e projetos com o intuito de assistir determinadas categorias da sociedade, a fim de minimizar o déficit habitacional.

O papel que o Estado ocupa em nossa sociedade, nos dias de hoje, ganhou inúmeros aspectos com o passar do tempo. Com o aprofundamento e expansão da democracia, as incumbências do Estado se transformaram. No presente, é bem comum se dizer que a atribuição do Estado é oportunizar o bem-estar da sociedade.



Atualmente, o mundo vem sofrendo com inúmeras adversidades econômicas, resultado de crescimento e crise, bem comum das sociedades globalizadas, com suas manifestações e mudanças que ecoam consideravelmente no campo da economia, da política e também no âmbito social. Nesse contexto é possível perceber a presença do Estado tentando se equilibrar desse problema mundial que se reflete no país e nos lugares mais longínquos, ou seja, toda a população sente os impactos da crise ou do crescimento econômico, acarretando maiores desigualdades sociais, que demandam do Estado, investimentos em Políticas Públicas.

Não se tem precisamente unanimidade com relação à conceituação da expressão Política Pública. Podemos afirmar que é o centro de um agir intencional do governo com algumas metas e objetivos articulados e meios para atingi-los.

Para Secchi (2010, p. 4),

[...] a essência conceitual das políticas públicas é o problema público. Nesse sentido, o que determina se uma política é pública, ou não, é sua intenção de responder a um problema “público” (não um problema político), independentemente de o tomador de decisão ter personalidade jurídica estatal ou não estatal.

Conforme mencionado anteriormente, essa variedade teórica das Políticas Públicas perpassa obrigatoriamente pela natureza do objeto, que compreende uma vasta atuação do estado para responder a um fenômeno social, Iocken (2014, p. 87) afirma que,

[...] não decorre de uma única e exclusiva causa, mas de um conjunto múltiplo e complexo de relações causais, de natureza econômica, política ou social, que concorrem de forma aleatória para a configuração de um problema público.

O avanço histórico das Políticas Sociais também é lento e gradual. Não são conquistadas ou implantadas todas de uma vez, mas sim conforme a própria trajetória do ser humano em sociedade, dessa forma, é de extrema relevância, para compreender o seu atual significado, entender como elas foram concebidas e conquistadas, representando preceitos básicos sempre fundamentados na dignidade humana.

Segundo Carvalho (2007, p. 74),

A principal característica das políticas sociais é a sua transversalidade. Assim como a questão ambiental, as políticas sociais devem ser um objetivo presente e permanente em todas as atividades do governo, e não uma ação setorial e conjuntural. Por exemplo: a construção de uma estrada rural é, em princípio, uma obra de engenharia e de infraestrutura, porém, vista por outro ângulo ela vai permitir o acesso das crianças locais à escola, melhorando o nível educacional do lugar, como pode, também, facilitar a assistência médica e a circulação da produção com melhoria da renda. Ou seja, melhorando o nível geral das condições de vida da população, fim último de qualquer política social.

O advento dessas políticas está relacionado à busca de evidências do papel do governo, tendo como cenário a pluralidade de interesses sociais, com atuação nas demandas de Políticas Públicas configuradas em cada contexto.

No Estado Brasileiro, as ações sociais têm seu surgimento associado ao desenvolvimento urbano-industrial. O ano de 1930 foi um divisor de águas na história do país, de um lado, a debilidade de uma classe social composta até esse momento por uma elite agrária rural, os senhores do café, de outro, a ascensão da burguesia industrial e o desenvolvimento do proletariado urbano. Em meio a essa conjuntura, o Estado, busca se alicerçar e determinar sua atuação dentro da sociedade, organizando suas incumbências e passando a utilizar, embora muito incipientes procedimentos institucionais de controle, até então fora de seu campo de desempenho ajudando a dialética de crescimento do capitalismo.

Com o período do desenvolvimento industrial, associado ao crescimento urbano, acentuou-se a questão social no país, com grandes aglomerações em torno das cidades, aumentando a pobreza, a taxa de desemprego e da falta de moradia, bem como de exclusão com escassez social, econômica, cultural e política, ou seja, se por um lado a precariedade era latente, principalmente nos bolsões das cidades, por um outro, se tinha um grande acúmulo de renda e riqueza para um pequeno grupo, os grandes empresários e/ou proprietários/latifundiários.

No período de 1930 a 1960, como mencionado, essas ações eram mais direcionadas à “uma certa proteção” aos trabalhadores, com o objetivo de criar condições para garantir a força de trabalho adequada, que atendesse as exigências do mercado emergente. Contudo, não se pode deixar de levar em consideração que a Política Social também foi consequência da atuação dos trabalhadores pleiteando suas carências e necessidades.

Ao longo do período militar, as Políticas Sociais tinham como base a aprovação do sistema vigente, particularizadas por setor, de forma parcial e emergencial, que se amparavam na necessidade de dar autenticidade aos governos que procuravam fundamentos sociais para permanecer no poder. Nessa época, espalhava-se a concepção de que o desenvolvimento social aconteceria decorrente do desenvolvimento econômico, o que de certa forma é coerente, pois não se pode pensar em Política Social sem política econômica.

É possível afirmar também, que no transcorrer do período de 1964 (golpe militar) a 1988 (Constituição Federal), o Brasil se expandiu economicamente, com o aumento da produção, modernização e a entrada para o capital estrangeiro, no qual as Políticas Sociais representavam um caráter clientelista e assistencialista.

Conforme afirma Vianna (1990, p.8),

[...] no pós-64, a intervenção social do Estado ganhou dimensões e características bastante nítidas, definindo um perfil específico de política social, regido por princípios 'simples' e coerentes com o padrão excludente e conservador de desenvolvimento econômico.

Assim, pela primeira vez na história brasileira, a Política Social teve grande aceitação em uma Constituição. Contudo, três décadas depois pode-se afirmar que nunca houve tantos desrespeitos à sociedade brasileira, como hoje, por meio de violações, fraudes e corrupções explícitas dos governos, da classe hegemônica, dos representantes do poder e do povo, na legislação vigente, nos repasses dos recursos financeiros, nas relações de trabalho, com um mercado altamente seletivo e excludente, bem como Vieira (1997, p.68), afirma que se tem no Brasil uma “política social sem direitos”.

O governo minimiza sua responsabilidade pelas discrepâncias sociais por causa desse processo de globalização e, como seqüela dessa crise, o poder público diminui e restringe seus gastos com as ações sociais chamando a sociedade a dar respostas às situações de pobreza enfrentadas pela população, ocasionando uma certa comercialização e a filantropia dos serviços sociais, fortalecendo nesse contexto as entidades de serviços e, junto as mesmas, o comprometimento da sociedade em geral.

Diante desse contexto, é importante salientar que as Políticas Públicas, especialmente as sociais como: vale-alimentação, iniciativas de moradia e/ou habitação a preços acessíveis, assistência médica, benefícios de desemprego, leis de igualdade de oportunidades, leis antidiscriminatórias e iniciativas políticas destinadas a beneficiar as pessoas carentes, quando passam a ser Políticas de Estado, ao invés de Políticas de Governo, são bem sucedidas e, conseqüentemente, mais efetivas.

A primeira Política Pública desenvolvida para combater a questão habitacional se efetivou em 1964 a 1967, equivalente à primeira fase, com a criação do Banco Nacional da Habitação (BNH), que foi uma empresa pública brasileira (apesar de ter o nome de Banco) que tinha sua sede em Brasília e era voltado ao financiamento e à produção de empreendimentos imobiliários, nos mesmos moldes do que é feito atualmente pela Caixa Econômica Federal.

O BNH funcionou por 22 anos e foi o principal agente financeiro, sendo extinto em 1986, causando a ausência da atuação do Estado entre os anos de 1987 a 1999, só retomando essa atuação no ano de 2000. “Essa fase esteve marcada por uma escassez de recursos que dificultou a implementação dos primeiros programas” (VALLADARES, 1983, p.39).

Esse cenário de crise econômica, política e de instabilidade no campo imobiliário com a qual se deparava o novo regime estabelecido com o golpe militar de 1964, foi marcado pelo controle dos grupos. Com esse novo regime, há o incentivo aos trabalhadores na construção civil para tentar minimizar o déficit habitacional, bem como para incorporar grande parte dessa mão de obra como possibilidade de suplantar a crise econômica. “Após 64, a política habitacional e seu corolário, a política urbana, assumem feição bancário e economicista e devem ser entendidas no bojo do Estado burocrático-autoritário que então se implantou” (VÉRAS; BONDUKI, 1986, p.47).

As moradias populares (para famílias de até três salários mínimos) seriam auxiliadas pelas COHABs (companhias de habitação a nível municipal ou estadual). Outra faixa econômica (para famílias com renda familiar de três a seis salários mínimos, faixa expandida seguidamente), foi auxiliada por cooperativas habitacionais (grupos sem fins lucrativos que se constituem a partir de setores profissionais e são mediadores entre os mutuários e o BNH).

Um outro segmento considerado médio buscava auxiliar famílias com renda mensal superior a seis salários mínimos, e nesse seguimento, eram os agentes privados que intervinham (Sociedades de Crédito Imobiliário, Associações de Poupança e Empréstimo) que formam o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo e atendem à chamada classe média e também seus setores de construção de luxo, que formariam o segmento superior (VÉRAS; BONDUKI, 1986, p.53).

O segundo momento de 1987 a 1999, após a extinção do BNH, apontou uma grande improdutividade da atuação do Governo nesse assunto, muito embora reconheçamos que aconteceram algumas investidas que citaremos abaixo.

O período de 1990 a 1992 foi marcado por alterações no SFH, com a simplificação na quitação de imóveis e a modificação no instrumento de correção das parcelas.

Segundo Santos (1999, p. 21) pela:

[...] desvinculação dos programas habitacionais dos de saneamento e desenvolvimento urbano, pela ausência de controle sobre a qualidade das habitações construídas e, principalmente, pela irresponsabilidade na gestão das fontes de recursos desses programas, notadamente o FGTS.

Ainda teve, nesse período, a implementação da Carta de Crédito, com base no Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), atribuído à população com vencimento mensal de até 12 salários mínimos, e podia ser utilizada em uma das modalidades do programa: aquisição/reforma de imóveis e compra de materiais de construção etc. (SANTOS, 1999, p. 24). Esse Programa Carta de Crédito serviu como fomento tanto

para o setor imobiliário como para a construção civil e era o dispositivo básico de incentivo para os setores de renda média.

No período de 1995 a 1998, governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, foram implementados os programas Pró Moradia e Habitar Brasil, que pretendiam recuperar as áreas habitacionais ocupadas por pessoas com renda mensal inferior a três salários-mínimos. Foram também criados o Programa Carta de Crédito em 1995 e o Sistema Financeiro Imobiliário (SFI) em 1997 respectivamente, como aponta Fix (2007, p. 24) repleto de novos mecanismos que podem, em tese, aproximar o mercado imobiliário do modo de funcionamento do mercado de capitais.

Durante esse período, podemos também reconhecer de vez a participação privada na elaboração e na implantação de moradias. De acordo com Valença (2001, p. 79), a ênfase na produção da habitação cedia lugar para o consumo da habitação. Há de se registrar que o SFH, desde sua criação conduziu a questão da habitação como um produto a ser elaborado e negociado em padrões exclusivamente comerciais.

Portanto, constata-se que em todo esse período de 1987 a 1999, não se evidenciou efetivamente, a criação de uma Política Habitacional significativa, que fosse planejada e direcionada à edificação de novas habitações populares. Esses programas tinham peculiaridade basicamente assistencialista, ou seja, os estados e municípios enviavam demandas a esfera federal que decidia se arcava ou não com esse orçamento.

O terceiro momento de 2000 a 2018, que particularmente é bem significativo para este trabalho, é quando se constata a retomada das ações do governo, com a implementação de novas Políticas Públicas de Habitação e do Programa Minha Casa Minha Vida.

Com o objetivo de assegurar a Política Nacional de Habitação (PNH) foi criado o Plano Nacional de Habitação (PlanHab), que se estabelecia como o primeiro plano designado a moradia desde a extinção do BNH e era administrado pelo recém-criado Ministério das Cidades. Esse plano foi o responsável pela criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e, conseqüentemente, pela criação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS.

A atuação do setor privado estava contida nesse plano, no auxílio dado à população com proventos superior a cinco salários mínimos, mas houve também a estruturação de outros subsistemas. O primeiro deles foi o de Habitação de Interesse Social (incentivo à população de baixa renda) e o segundo o de Habitação de Mercado (que pretendia incorporar novos agentes, descomplicando a participação imobiliária).

Esse Plano Nacional de Habitação (PlanHab) possui estratégias até 2023 e a sua principal atuação é o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), criado em 2009, o qual se constituiu no primeiro plano de grande porte destinado a habitação desde a extinção do BNH. Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), feita pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2008, o Brasil possuía um déficit habitacional de 7,9 milhões de moradias, correspondentes a 21% da população brasileira na época. Então, fazia-se necessário um programa que pudesse corrigir este problema.

O objetivo do PMCMV era tornar a moradia acessível às famílias organizadas por meio de cooperativas habitacionais, associações e demais entidades privadas sem fins lucrativos, a fim de aquecer as ações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) no campo habitacional e, dessa forma, estimular a produção, aquisição e a restauração de imóveis urbanos e rurais, assegurando a distribuição de renda e a inclusão social, bem como incentivando o setor da construção civil e proporcionar novas vagas de trabalho.

A construção desses conjuntos habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida tem sido assunto em conversas/discussões entre: agentes públicos, arquitetos, urbanistas, geógrafos, economistas, associações e a própria população atendida pelo programa, pois como ocorrido na década de 60 com o BNH, esses conjuntos são construídos em áreas distantes e/ou rurais, o que segundo Maricato (2009, p. 63), “é uma condição de deseconomia e de insustentabilidade, que no mínimo gera muitas viagens. O contrário do que o urbanismo atualmente preconiza”.

As casas desses conjuntos são ainda menores e todas tem o mesmo padrão, não é levado em conta para suas construções outros fatores como: o local e região onde serão construídas, bem como a acessibilidade aos equipamentos públicos comunitários e urbanos que embasam verdadeiramente o direito à moradia digna e adequada, ou seja, sem um planejamento responsável e coerente, se constata mais uma vez, que a demanda habitacional brasileira vem sendo levada como mera construção de edificações.

Segundo Fix e Arantes (2009, p. 79), há dependência “do mercado para implementar uma política social, pois o sucateamento dos órgãos públicos, das secretarias de habitação e das Cohabs, além de questões ideológicas, impediam uma ação dirigida predominantemente pelo Estado”, no entanto essa decisão de deixar para o mercado a escolha de onde e como se produz a habitação é vista com preocupação por muitos teóricos.

O Residencial Salvação foi o primeiro projeto construído pelo PMCMV em Santarém (PA). O empreendimento foi entregue em 2016, possui 3.081 unidades e abriga

em torno de 15 mil pessoas. Tão significativo quanto ao direito à cidade é o acesso à habitação, ou seja, a casa própria, que precisa de sensatez, responsabilidade e comprometimento em seu delineamento, desenvolvimento e contextualização, visto que muitos dos erros cometidos no passado continuam a se repetir atualmente.

Os resultados dos conjuntos habitacionais quando não articulados na disposição da cidade afetam não somente no ordenamento territorial, como também no dia a dia da população que têm suas casas edificadas distantes, sem a menor infraestrutura básica ou mesmo com modelos construtivos inadequados. Assim sendo, esse breve histórico do passado da Política Pública Habitacional Brasileira elaborado nesta sessão, tem o objetivo de subsidiar essa pesquisa, bem como de ratificar que a resposta para esse problema não se restringe a simples construção de moradias, sem levar em consideração a população que de fato constituirá suas vidas naquele local.

Como foi falado, a política habitacional que foi estabelecida com a formação do SFH e do BNH tinha a característica desenvolvimentista. Nos anos 60/70, essa política não se apresentava conectada ao entendimento de moradia como direito fundamental, sendo que só foi reconhecida como direito social a partir da Constituição Federal de 1988.

Portanto, o direito à moradia digna e adequada está diretamente relacionado ao direito à cidade que implica em algumas etapas que podem estar ou não relacionadas com as transformações sociais e econômicas da população. No caso específico de Santarém, é pertinente citar algumas mudanças devido às dinâmicas econômicas e sociais impostas ao município que serão tratadas em sessões futuras, por exemplo, com a efetivação da monocultura da soja nos arredores do município, de instituições superiores e do próprio Programa Minha Casa Minha Vida – Residencial Salvação.

### 3 METODOLOGIA

Nesta pesquisa, analisamos o processo (delineamento, desenvolvimento e contextualização) do Programa Minha Casa Minha Vida, no contexto da cidade de Santarém – PA, na visão dos moradores do Residencial Salvação (localizado na Rodovia Fernando Guilhon), sob a perspectiva da moradia adequada.

Foi realizado um levantamento documental junto a Coordenadoria de Habitação e Desenvolvimento Urbano – CHDU e no Trabalho Técnico Social (TTS), órgãos municipais incumbidos dos procedimentos de aquisição das moradias, em sites de instituições federais e na revisão bibliográfica de Leonardo Secchi - Políticas Públicas - Conceitos, Esquema de Análise, Casos Práticos (2010); Erminia Maricato - O “Minha Casa”

é um avanço, mas segregação urbana fica intocada (2009), Henri Lefebvre - O direito à cidade (2001) e Augusto Triviños - Introdução à pesquisa em Ciências Sociais (1987).

Realizou-se, também, uma pesquisa de campo na qual foi subsidiada por entrevistas, conversas e três reuniões com moradores e líderes comunitários.

A pesquisa foi desenvolvida no período de janeiro de 2019 a agosto de 2020. O Residencial Salvação, recorte espacial do trabalho, é um conjunto habitacional criado a partir do Programa Minha Casa, Minha Vida, onde foram construídas 3.081 unidades habitacionais abrigando, aproximadamente, 15 mil pessoas com renda familiar de até R\$ 1,8 mil.

O trabalho se sustentou nas abordagens qualitativa e quantitativa, subsidiado pelo materialismo histórico-dialético, no qual, a partir de dados empíricos, o ambiente foi analisado pelo pesquisador de forma direta e indireta, permitindo a compreensão e o desvelamento daquilo que foi essencial compreender no processo de investigação da política pública habitacional, no contexto local.

No tocante ao suporte qualitativo, os dados foram analisados e tabulados a partir da aplicação de um questionário semiestruturado aos moradores do Residencial, na plataforma Google forms, quanto ao suporte quantitativo, utilizamos os dados referentes às pesquisas de déficit habitacional realizadas pelo Ministério das Cidades em parceria com a Fundação João Pinheiro - FJP, estudos elaborados pela Caixa Econômica Federal - CAIXA sobre a demanda habitacional, além de diversas análises do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

## 4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Os resultados da pesquisa de campo estão fundamentados em dois grupos de informantes: as lideranças da área e os moradores, os quais responderam a um questionário qualitativo.

A pesquisa de campo é o tipo de pesquisa que pretende buscar a informação diretamente com a população pesquisada. Ela exige do pesquisador um encontro mais direto. Nesse caso, o pesquisador precisa ir ao espaço onde o fenômeno ocorre, ou ocorreu e reunir um conjunto de informações a serem documentadas [...] (CHIZZO-TTI, 2010, p. 67)

As considerações convergem na maioria das questões abordadas, muito embora, tenham divergências em alguns aspectos no que se refere à satisfação com o imóvel e a comparação de um determinado equipamento urbano ou comunitário. A grande maioria dos entrevistados, informaram o ano de 2016 como marco inicial da sua mora-



dia no residencial, enquanto que os demais, apontaram que isso aconteceu no decorrer dos anos seguintes.

O questionário utilizado na entrevista foi dividido em quatro etapas, cuja finalidade era de obter informações, acerca do processo (delineamento, desenvolvimento e contextualização) do Programa Minha Casa Minha Vida, no contexto da cidade de Santarém - PA, na visão dos moradores do residencial, sob a perspectiva da moradia adequada.

Questionário é a técnica de investigação composta de perguntas, com o objetivo de obtenção dos dados que interessem à investigação, para conhecer o perfil do respondente como sexo, faixa etária, nível de escolaridade, tempo de habitação, etc. São caracterizadas de acordo com o grau de estruturação. Essa estruturação é definida pelo rigor no vocabulário das palavras usadas nas questões e na determinação das perguntas (TRIVIÑOS, 1987, p. 171).

O campo número 1 objetiva levantar as características gerais dos entrevistados como: naturalidade, idade, estado civil, escolaridade, etc. A segunda e terceira etapas, campos número 2 e 3, analisaram a satisfação dos moradores quanto aos equipamentos urbanos e a estrutura do imóvel, e por fim, a 4ª e última etapa, identificou quais equipamentos comunitários existem no residencial, visto que no ano de sua entrega, 2016, não havia ao menos uma árvore plantada, sequer equipamentos estabelecidos.

Concluimos que a grande maioria dos entrevistados, cerca de 81,2%, são natural de Santarém, enquanto que somente 18,8% são de outras regiões (gráfico 1); o gráfico 2 revela que 63,8% dessas pessoas são do gênero feminino e que a faixa etária preponderante está entre 41 e 50 anos, cerca de 47,2% (gráfico 3), ao passo que 24,4% têm entre 31 e 40 e somente 21,1% está entre 51 e 60 anos.

Gráfico 1 - Moradores são de Santarém

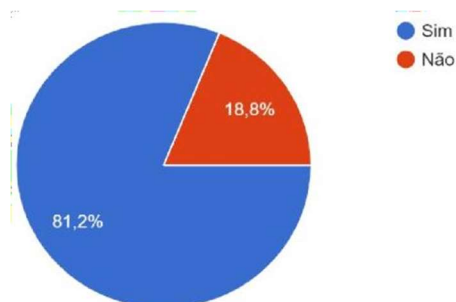


Gráfico 2 - Gênero

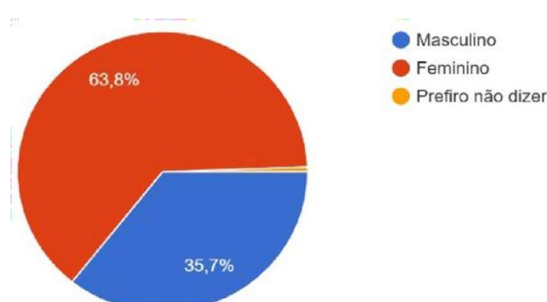
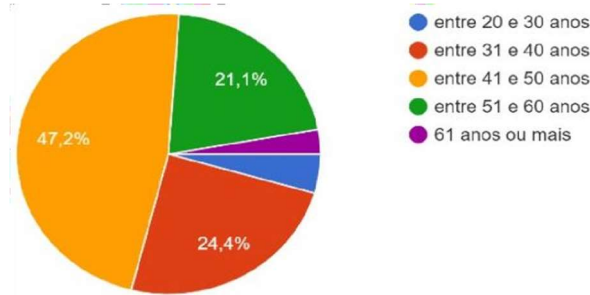


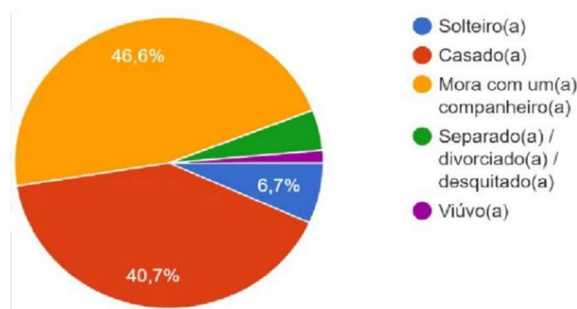
Gráfico 3 - Faixa etária



Os dados percentuais seguintes mostram que os moradores carregam consigo marcas do desfavorecimento social com baixos níveis socioeconômicos, de escolaridade e famílias numerosas.

O gráfico 4 revela que 46,6%, moram com um(a) companheiro(a), enquanto que somente 40,7% são casados, este fato chamou atenção durante a entrevista e foi relatado pelos moradores que a separação ocorreu de forma intencional, uma vez que, eles perceberam que se estivessem casados no período do cadastramento, a renda per capita que foi um dos indicadores socioeconômicos, falaria em desfavor e, talvez, não conseguissem a moradia, pois não se caracterizaria situação de vulnerabilidade.

Gráfico 4 - Estado civil

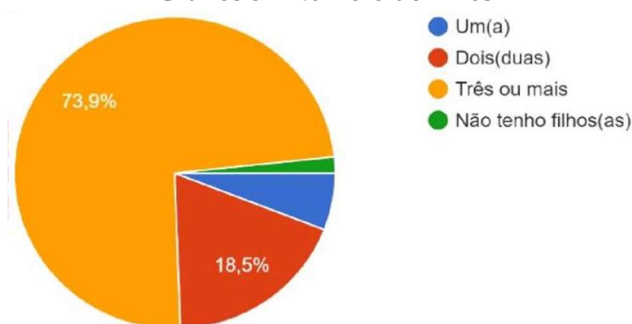


Outro fato que é evidente ao caminhar pelas vias do residencial é se deparar com um número elevado de crianças brincando fora de suas casas. Essas famílias são numerosas com três ou mais filhos, o que corresponde a 73,9%, enquanto que somente 18,5% têm dois (gráfico 5).

Segundo Petrini (2003, p. 49),

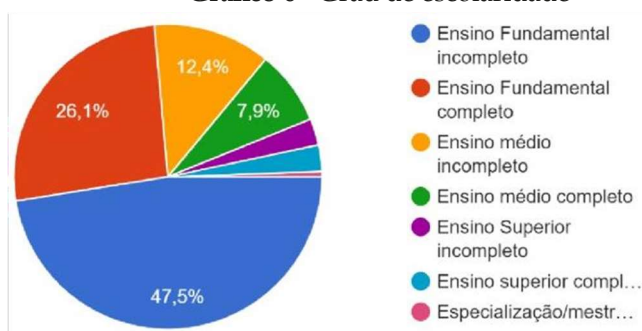
À medida que a família encontra dificuldades para cumprir satisfatoriamente suas tarefas básicas de socialização e de amparo/serviços aos seus membros, criam-se situações de vulnerabilidade. A vida familiar para ser efetiva e eficaz depende de condições para sua sustentação e manutenção de seus vínculos.

Gráfico 5 - Número de filhos



Já o grau de escolaridade predominante entre os entrevistados é o ensino fundamental incompleto, cerca de 47,5% não finalizaram esse seguimento de ensino, enquanto que somente 26,1%, o concluíram, demonstrado no gráfico 6.

Gráfico 6 - Grau de escolaridade



A questão do desemprego no residencial não difere do cenário registrado no país, mas antes mesmo desse momento de pandemia, o índice já era alto. Constatamos que a maioria dos moradores está desempregada, atingindo a marca de 66%, enquanto que 34% estão empregados (gráfico 7), assim sendo, a renda familiar, de no máximo um salário mínimo, apresentada no gráfico 8, é provida dos programas sociais do governo. Outra situação que é visível por todos é o número de indivíduos por casa, ou seja, há mais de 4 pessoas residindo no mesmo imóvel com o(a) entrevistado(a) (gráfico 9), chegando até ao impressionante número de 11 pessoas.

Gráfico 7 - Moradores empregados

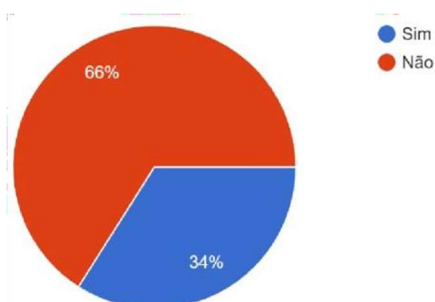
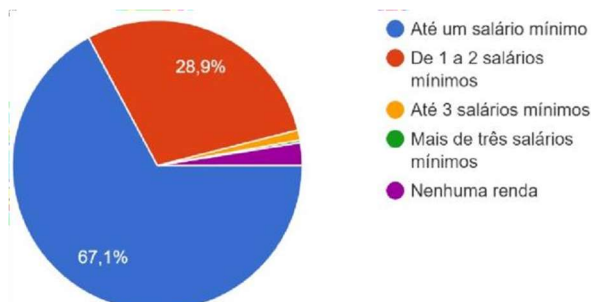
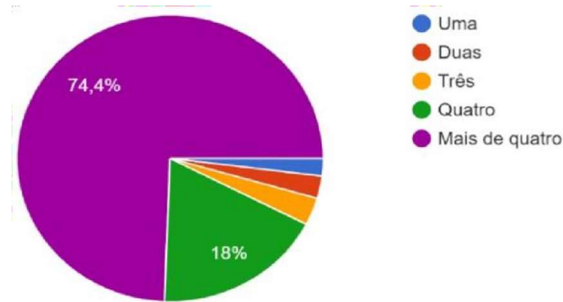


Gráfico 8 - Renda familiar



**Gráfico 9 - Número de habitantes por casa**



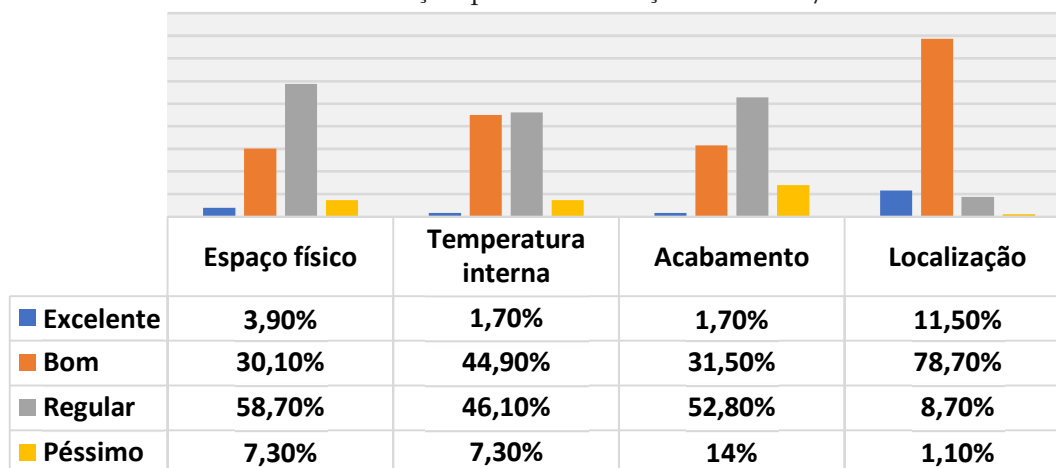
A caracterização da satisfação dos moradores quanto aos equipamentos urbanos (campo 2 do questionário) foi realizada por meio da análise de sete variáveis. O gráfico abaixo apresenta os percentuais em relação a satisfação dos moradores no que se refere ao escoamento das águas pluviais que é considerado bom, 78,9%; a anuência quanto a iluminação pública é de 78,7%, ao passo que 73,9% mostram a aprovação dos moradores quanto as vias públicas de circulação. O esgotamento sanitário, o abastecimento de água potável, o serviço de coleta de lixo e o transporte coletivo e/ou público também são considerados bons, alcançando um alto percentual de aprovação, com mais de 80%.

**Gráfico 10 - Satisfação dos moradores quanto aos equipamentos urbanos.**



A avaliação dos moradores com referência ao imóvel/casa (campo 3) não é boa. 58,7% dos entrevistados responderam que o espaço físico é regular e 7,3% consideram péssimo, ou seja, 66% desaprovam essa estrutura. Os respondentes também afirmaram, que a temperatura interna do imóvel é regular (46,1%) ou péssima (7,3%), isto é, 53,4% desaprovam esse item. Em relação ao grau de satisfação quanto ao acabamento, 52,8% informaram que o mesmo é regular e 14% que é péssimo, totalizando 66,8% de desaprovação, enquanto que a localização teve a aprovação de 90,2%, ou seja, 78,7% consideram bom e 11,5% excelente.

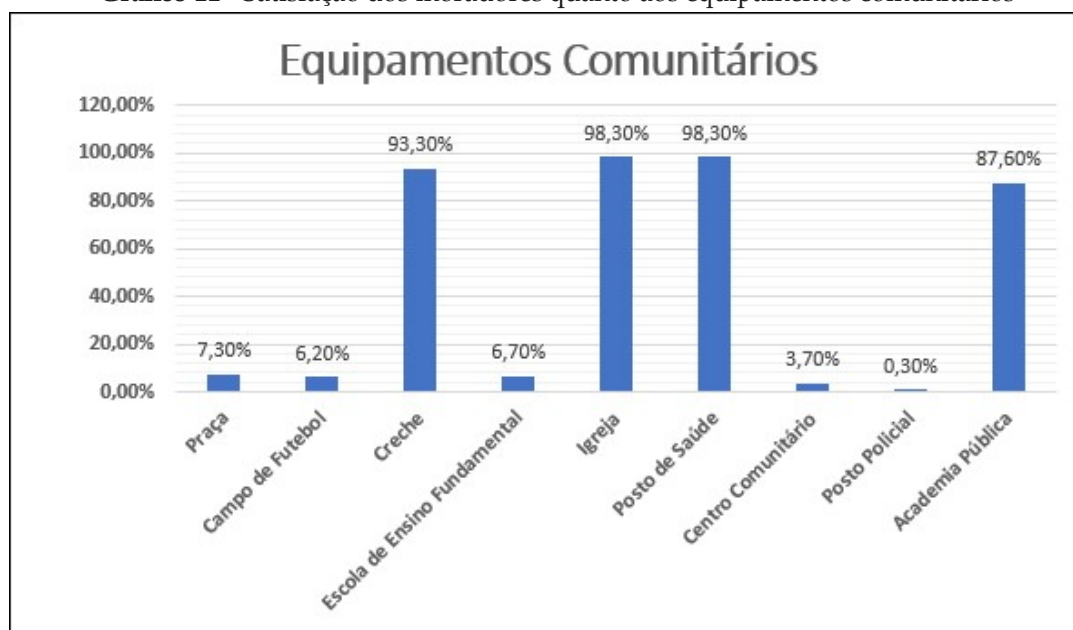
Gráfico 10 - Avaliação quanto à satisfação do imóvel/casa.



O levantamento da presença dos equipamentos comunitários (campo 4) foi feito através de visitas, conversas com as lideranças e moradores do local. Essa investigação foi realizada pela apresentação de nove variáveis que são: praça, campo de futebol, creche, escola de ensino fundamental, igreja, posto de saúde, centro comunitário, posto policial e academia pública.

O gráfico abaixo, apresenta os percentuais referentes a existência de somente 4 equipamentos, o que a grande maioria informou: creche 93,3%, igreja 98,3%, posto de saúde 98,3% e academia pública 87,6%, muito embora alguns moradores tenham informado a existência de outros como: praça, campo de futebol, escola de ensino fundamental e centro comunitário, mas na verdade, isso não procede.

Gráfico 11 - Satisfação dos moradores quanto aos equipamentos comunitários



Por exemplo, o campo de futebol citado é apenas um pequeno lote todo desniveado, sem infraestrutura alguma onde os moradores praticam apenas um esporte,

o futebol, única atividade esportiva realizada nesse espaço, enquanto que a escola é somente um anexo da escola do bairro vizinho, com três salas de aula, o que indiscutivelmente não atende os moradores.

Há dois equipamentos que os moradores informaram que estão necessitando com brevidade: a escola de ensino fundamental, uma vez que o anexo não comporta as centenas de crianças, que hoje, para estudar se deslocam até o Bairro Alvorada e o posto policial, pois o índice de delitos, ultimamente, tem crescido bastante, em virtude da falta de segurança.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ressaltamos a importância dos instrumentos metodológicos para o desdobramento da pesquisa, os quais possibilitaram analisar e compreender o ambiente, a partir dos dados empíricos, de forma direta e indireta, permitindo a investigação da política pública, no tocante à questão habitacional, no contexto local. A análise da bibliografia revisada apontou pressupostos teóricos que clarearam a compreensão desse assunto no cenário da geografia nacional e de seu processo de implantação no espaço urbano em Santarém. Destacamos ainda a importância do trabalho de campo, pois a partir da observação da realidade podemos visualizar os processos, os sujeitos e o cotidiano dos diferentes espaços do Residencial Salvação.

De forma geral, o PMCMV proporcionou vários benefícios à população, mas, está longe de ser impecável. Tal como outros programas sociais que envolvem o erário, por aqui também temos motivos de críticas. Um empreendimento de ampla abrangência como esse, em algum momento, acaba tonando-se excludente mesmo não tendo esse objetivo. Em Santarém-PA, o MCMV, não destoou das descrições anteriores, muito embora, sua inserção não esteja em uma área periférica ou rural, o que acontece com a grande maioria desses conjuntos. No entanto, ele apresenta um projeto de arquitetura que replica fortemente uma tipologia habitacional no cenário nacional, isto é, foi concebido a partir do desconhecimento da realidade local e sem participação social. Por ser um programa federal, sua planta de edificação não teve mínimos detalhes para a região. Por exemplo, um fato que ocorreu no residencial Salvação que chama atenção de todos, foi a questão dos aquecedores de água, que foram instalados nas casas, uma contradição com o clima da cidade, uma vez que, é quente e úmido, típico e característico da região amazônica.

Na apresentação do programa foi mostrado um projeto, pelo governo, onde esse empreendimento teria que abranger diversos equipamentos, oferecidos paralelamente com a entrega das casas, por exemplo, Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), centro comunitário, praça, quadra poliesportiva, academia, pista de skate,

escola (uma municipal e outra estadual), creche, mercado público e Unidade de Pronto Atendimento (UPA).

Durante entrevistas com o presidente da Associação de Moradores do Residencial Salvação (ARESA), com o Presidente do Conselho Comunitário, bem como com moradores, informaram que os equipamentos urbanos e comunitários eram inexistentes, na época de sua entrega, em 2016, ou seja, faltaram os serviços essenciais na sua implantação, o que contradiz os teóricos no que se refere ao tema em questão.

Em seu livro “O direito a Cidade”, por exemplo, Lefebvre (2001, p. 104) propõe uma nova perspectiva para a política urbana, ao incentivar que as forças sociais reivindiquem o seu direito à cidade (**habitação**, trabalho, serviços de saúde, educação, lazer, etc.). (grifo nosso)

Quando esses programas são praticados a partir dessa cultura política, de cima para baixo, “top-down” (goela abaixo), sem levar em consideração a participação da sociedade civil, as realizações podem até aumentar a vulnerabilidade e restringir a capacidade de adaptação das famílias ao local.

É inquestionável, que o Residencial Salvação proporcionou moradia para mais de 15 mil pessoas. Mas a indispensabilidade da melhoria dos equipamentos públicos e a inserção de novos são visíveis e urgentes. Por mais que os moradores estejam satisfeitos em ter sua casa própria, o que é evidente nos relatos dos mesmos, a carência de políticas sociais, dos serviços públicos, bem como, da qualidade e ampliação dos já existentes, não correspondem ao que se espera para uma verdadeira moradia digna. Por conseguinte, a moradia adequada que deveria ser absoluta e de direito, não condiz com a realidade do Residencial Salvação.

Dessa forma, o desenvolvimento deste trabalho apontou para três aspectos importantíssimos e indispensáveis quando o poder público almeja implantar um projeto habitacional de interesse social, que são: escolher um terreno (área) de condições topográficas favoráveis, considerar a participação popular no planejamento utilizando um desenho arquitetônico que contemple as necessidades da comunidade, adotar e concretizar as legislações e normas técnicas do parcelamento do solo, Lei Federal nº 6.766/79, que ratificam o direito à moradia digna e adequada.

## REFERÊNCIAS

ANJOS, José Jarlison Silva dos. **ANALISANDO A POLÍTICA PÚBLICA HABITACIONAL - DO BNH AO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA: CONTEXTUALIZANDO O RESIDENCIAL SALVAÇÃO**. Dissertação. Instituto de Ciências Sociais (ICS). Universidade Federal do Oeste do Pará, Santarém-PA, 2020.

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

CARVALHO, Ailton Mota de. **Políticas sociais: afinal do que se trata?** <https://cutt.ly/CzrMg6O>. Acesso 20/05/2019.

CHIZZOTTI, Antônio. **Pesquisa Qualitativa em Ciências Humanas e Sociais**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

FIX, Mariana; ARANTES, Pedro Fiori. **Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação: Alguns comentários sobre o pacote habitacional Minha Casa Minha Vida**. Correio da Cidadania. 2009. Disponível em: <<http://correiodacidania.com.br>>. Acesso em: 17/07/2019.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2018**. Disponível em: <http://novosite.fjp.mg.gov.br/deficit-habitacional-no-brasil/>>. Acesso em: 16/07/2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Municípios do estado do Pará**. Brasília, 2017. Disponível em:

<<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pa/santarém/panorama>>. Acesso em: 11/12/2019

\_\_\_\_\_. **Estimativas da população para o cálculo dos pesos para a expansão da amostra da PNAD 2011 e a reponderação das PNADs 2001 a 2009**. Nota Técnica, p. 3, 2012.

\_\_\_\_\_. **Estudos e tratamento da variável rendimento no censo demográfico 2010**. Nota Técnica, p. 18, 2012.

IOCKEN, Sabrina Nunes. **Políticas públicas: o controle do Tribunal de Contas**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2014.

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

MARICATO, Ermínia. (2009). **O “Minha Casa” é um avanço, mas segregação urbana fica intocada**. Disponível em: <https://cutt.ly/4zta9Sf>. Acesso em: 26/05/2019.

MARTINS, Lígia Márcia. **As Aparências enganam: Divergências entre o Materialismo Histórico Dialético e as abordagens qualitativas de pesquisa**. 29ª Reunião Anual da ANPEd, Educação, cultura e conhecimento na contemporaneidade: desafios e compromissos, Caxambu, 2006.

NEVES. Isabella Maria Zanaga de Camargo. **Dinâmica demográfica e assentamentos urbanos populares em Campinas na década de 90**. Campinas-SP:[s.n.], 2007.

PETRINI, João Carlo. **Pós Modernidade e Família: um itinerário de compreensão**. Bauru. EDUSC., 2003.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTARÉM. **Santarém em números**. Santarém: PMS, 2012.



ROLNIK, Raquel. **As armadilhas do pacote habitacional**. Le Monde Diplomatique Brasil. 5/3/16.

SANTOS, Milton. **Sociedade e Espaço: a formação social como teoria e como método**. In: Espaço e sociedade: ensaios. Petrópolis: Vozes, 1982.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: Conceitos, esquema de análise, casos práticos**. Santa Catarina: Cencage, 2010.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em Ciências Sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

VALLADARES, Lícia do Prado. **Estudos recentes sobre a habitação no Brasil: resenha da literatura**. In: VALLADARES, Lícia do Prado (org.). Repensando a habitação no Brasil. Rio de Janeiro: Zahar, 1983.

VIANNA, Maria Lúcia Teixeira Werneck. **A emergente temática da política social na bibliografia brasileira**. In: Boletim Informativo Bibliográfico de Ciências Sociais. – ANPOCS, n.28. Rio de Janeiro: Vértice, 1990. p.3-41.

## CAPÍTULO 5

---

# O AVANÇO DO AGRONEGÓCIO DA SOJA SOBRE TERRAS CAMPONESAS EM COMUNIDADES DA RODOVIA PA 370 EM SANTARÉM, PARÁ<sup>1</sup>

*Márcio Júnior Benassuly Barros<sup>2</sup>*

*DOI: 10.46898/rfb.9786558891017.5*

<sup>1</sup> O presente texto é uma versão ajustada, publicada nos Anais do XIX Encontro Nacional de Geógrafos realizado no período de 01 a 07 de julho de 2018 em João Pessoa, Paraíba.

<sup>2</sup> Universidade Federal do Oeste do Pará. <https://orcid.org/0000-0001-5764-5692>. E-mail: [marcio.barros@ufopa.edu.br](mailto:marcio.barros@ufopa.edu.br)

## 1 INTRODUÇÃO

A introdução da soja em Santarém, Pará teve início no final da década de 1990 na serra do diamantino pela iniciativa pioneira de Francisco Quincó que organizou o primeiro plantio de soja no município. Por volta de 2002 o plantio de soja é introduzido na comunidade Boa Esperança por produtores oriundos do Centro-Oeste do Brasil. A chegada da soja em comunidades camponesas (Boa Esperança, Paxiuba, Volta Grande) localizadas as margens da rodovia estadual PA 370 foi responsável por uma série de mudanças de ordem econômica, social, ambiental e territorial, uma vez que, as atividades ligadas ao agronegócio diferem do modelo da agricultura camponesa praticadas nestas comunidades. Desde a introdução da soja nas comunidades citadas tem ocorrido uma competição por terra entre o agronegócio da soja e a agricultura camponesa. Esta situação tem promovido uma forte pressão em busca de terras para ampliação do plantio de soja nestas comunidades, fato que tem gerado uma série de conflitos com as populações camponesas aí localizadas. Este estudo tem como objetivo analisar o avanço do agronegócio da soja em comunidades (Boa Esperança, Paxiuba e Volta Grande) ao longo da rodovia estadual PA 370 em Santarém, Pará.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

O referencial teórico da pesquisa está fundamentado na revisão das categorias analíticas de agronegócio e campesinato.

Segundo Fernandes (2008, p. 47) “a primeira formulação do conceito de agronegócio (agribusiness) é de John Davis e Ray Goldberg, publicado em 1957. Para os autores, agribusiness é um complexo de sistemas que compreende agricultura, indústria, mercado, capital e trabalho”.

Ainda para este autor “agronegócio é, portanto, o novo nome do modelo de desenvolvimento econômico desse conjunto de sistemas que contém, inclusive, a agropecuária capitalista. Esse modelo não é novo, sua origem está no sistema plantation [...]” (FERNANDES, 2008, p. 47)

Para Fernandes, (2008, p. 47) “agronegócio é uma palavra nova, da década de 1990. [...] na década de 1980, observamos que esse conceito não existia na tradução para a língua portuguesa

O setor do agronegócio no Brasil mantém uma forte relação com o Estado brasileiro. O agronegócio no Brasil se consolida como pacto de poder entre Estado e donos da terra onde a partir dos anos 2000 temos um processo denominado de *Economia do Agronegócio*. Esta economia do agronegócio tem suas origens no contexto da crise cambial de 1999 durante o governo FHC. Esta crise foi responsável por ações gover-

namentais de reorganização da política econômica externa do Brasil, cujos objetivos foram direcionados ao fomento de atividades produtivas para exportação, tendo em vista gerar saldos comerciais de divisas que pudessem melhorar a balança comercial brasileira (DELGADO, 2013).

O espaço agrário brasileiro esta dividido em dois campos, de um lado temos o *campo do agronegócio* e de outro lado temos o campo da *agricultura camponesa*. O quadro seguinte apresenta algumas características presentes nestes dois modelos de agricultura no Brasil.

**Quadro 1** - Caracterização do agronegócio e da agricultura camponesa.

<b>Campo do agronegócio</b>	<b>Campo da agricultura camponesa</b>
Monocultura - commodities	Policultura - isso múltiplo dos recursos
Paisagem homogênea	Paisagem heterogênea
Produção para exportação	Produção para o mercado interno
Campo com pouca gente	Campo com muita gente
Cultivo e criação onde predomina as espécies exóticas	Cultivo e criação onde predomina as espécies nativas e da cultura local
Competitividade e eliminação de empregos	Trabalho familiar e geração de emprego
Campo do trabalho assalariado	Campo do trabalho familiar
Perda da diversidade cultural	Riqueza cultural

**Fonte:** Fernandes; Molina, 2004. Modificação do autor.

Os dois modelos se agricultura descritos no quadro acima apresentam características bastante diferente quanto ao uso e ocupação da terra, bem como da presença dos sujeitos do campo.

### 3 METODOLOGIA

A metodologia utilizada está amparada em uma pesquisa de métodos mistos (quantitativo e qualitativo) tendo como estratégia de investigação o estudo de caso. A coleta dos dados da pesquisa consistiu do levantamento de dados quantitativos sobre dados estatísticos do setor, seguida por uma pesquisa dos dados qualitativos realizada mediante trabalho de campo.

### 4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Os resultados e discussões da pesquisa estão dispostos em duas seções onde são apresentados a chegada da soja e as transformações econômicas, sociais, ambientais e territoriais nas comunidades Boa Esperança, Paxiúba e Volta Grande.

#### 4.1 A chegada da soja em comunidades camponesas da rodovia PA 370.

A introdução da soja no estado do Pará está associada às ações do Programa de Governo *Novo Pará* (1996 - 1999) colocado em prática durante a gestão do governador Almir Gabriel do PSDB. No *Plano Plurianual (PPA)* elaborado por Pará (1995) coloca

como prioridade a inserção competitiva da economia paraense nos mercados nacional e internacional, onde o fomento do agronegócio no território paraense passou a receber bastantes incentivos de todas as formas por parte do Governo do Pará. No caso da agricultura segundo este documento (PARÁ, 1995) este setor estava concentrado em poucos produtos conforme pode ser constatado a seguir.

“A agricultura ainda está concentrada numa gama limitada de produtos. No nosso caso das culturas temporárias, destacam - se aquelas voltadas para a subsistência, sendo a mandioca a mais importante. Em seguida vêm os grãos - arroz, milho e feijão - em escala incipiente de produção, embora desempenhem um papel crucial na alimentação e na geração de renda de um grande contingente de produtores rurais” (PARÁ, 1995, p.55)

Foi neste PPA que se planejou a introdução do plantio da soja no território paraense, principalmente nas áreas de cerrado do Pará.

“Há perspectiva de dinamização dessa atividade, com a incorporação produtiva de áreas de várzea e a introdução da soja nas áreas de cerrado. As culturas temporárias de caráter industrial, como a malva, a juta e o algodão, que nos últimos anos entraram em declínio, vem demonstrando possibilidades de soerguimento” (PARÁ, 1995, p.56).

No PPA produzido por Pará (1995) constam ações programáticas das áreas de atuação governamental dentre as quais temos a *dinamização econômica*, cujas diretrizes visavam dentre outras questões: a) promover a inserção da economia do Pará no núcleo dinâmico da economia do Brasil (desafio interno) e nos mercados globais (desafio externo); b) dinamização da economia paraense; c) constatação da existência de uma agricultura concentrada numa gama limitada de produtos; d) introdução da soja nas áreas de cerrado no Pará.

Neste PPA formulado por Pará (1995, p. 66) consta como *diretrizes para a agropecuária para o período (1996 - 1999)* as seguintes diretrizes.

- a. Diversificar a produção de grãos e de culturas perenes;
- b. Melhorar a qualidade genética das espécies utilizadas na agricultura e na pecuária;
- c. Incrementar a produtividade nas áreas já ocupadas, recuperar áreas degradadas e incorporar nas áreas ao processo produtivo, especialmente as várzeas e cerrados;
- d. Melhorar a qualidade dos solos, através da utilização de corretivos e fertilizantes;
- e. Difundir novos métodos de produção agropecuária e de extrativismo animal (pesca) e vegetal (madeira), reduzindo o uso dos atualmente existentes, que se caracterizam pela baixa produtividade e alto impacto ambiental;
- f. Melhorar as condições de comercialização, especialmente do pequeno produtor.
- g. Incentivar a diversificação dos empreendimentos agroindustriais.

Dentre as *ações estratégicas para o setor da agropecuária* traçadas por Pará (1995, p.68) constam o *fomento ao cultivo de grãos* sob a execução da Secretaria de Estado de Agricultura do Pará (SAGRI) e a *implementação do programa agroindustrial da soja* sob execução da Secretaria de Estado de Agricultura do Pará (SAGRI) da Empresa de Assistência Técnica do Pará (EMATER), da Secretaria de Estado da Indústria e Comércio do Pará (SEICON) do Banco do Estado do Pará (BANPARA) e da Secretaria de Estado da Fazenda do Pará (SEFA).

Desta forma na safra agrícola de 2006/2007 o Pará passa a produzir as primeiras colheitas de soja nos municípios de Paragominas, Ulianópolis e Santarém. A figura 01 mostra a colheita de soja em Santarém, realizada em 1998 durante a 1ª Agrofest, onde o governador Almir Gabriel esteve presente neste evento.

**Figura 1** - Colheita de soja durante a 1ª Agrofest em Santarém



Fonte: Guia Empresarial do Pará, 2001.

Com as ações do Governo do Pará e da Prefeitura de Santarém o plantio de soja logo se concentrou ao longo das rodovias PA 370 e BR 163 em Santarém. Posteriormente este plantio também atingiu os municípios de Belterra e Mojuí dos Campos.

#### **4.2 As transformações advindas com a implantação da soja nas comunidades Boa Esperança, Paxiúba e Volta Grande.**

A chegada da soja nas comunidades de Boa Esperança, Paxiúba e Volta Grande foi responsável por uma série de transformações de ordem econômica, social, ambiental e territorial.

As *transformações econômicas* nestas três comunidades foram: a) alteração do uso da terra; b) redução da área disponível para o plantio familiar de mandioca, arroz, milho e feijão em detrimento do aumento da área destinada ao plantio empresarial de grãos; c) redução drástica de unidades de fabricação de farinha de mandioca familiar nas três comunidades pesquisadas ao longo da PA 370.

Quanto às *transformações sociais* nestas três comunidades constatamos: a) o deslocamento de famílias que venderam suas terras para sojicultores; b) a migração de moradores para outras comunidades de Santarém, para bairros da cidade de Santarém, bem como para cidades da região norte; c) a mudança no cotidiano de camponeses residentes ao longo da PA 370; d) o aumento do fluxo na PA 370 a partir da implantação do plantio de soja.

Na comunidade Boa Esperança a chegada de sojicultores com suas famílias acabaram por influenciar nos aspectos culturais da comunidade. Boa Esperança historicamente sempre teve uma elevada produção de mandioca, onde havia muitas casas de fabricação de farinha de tapioca.

Com a chegada da soja na comunidade em 2002 (SANTOS, 2012) houve a redução da produção da área de produção de mandioca, uma vez que, muitos camponeses acabaram vendendo seus lotes de terra para os sojicultores. Para a produção da farinha de tapioca na atualidade a fécula que é matéria prima utilizada na produção da farinha de tapioca é importada do estado do Paraná.

O *festival da tapioca* realizado pelos moradores da comunidade passou a ser realizado conjuntamente com a *festa da tradição gaúcha*, formada pela comunidade de “gaúchos” nome dado pelos moradores locais para os sojicultores residentes em Boa Esperança. A figura seguinte mostra um cartaz do festival cultural do distrito de Boa Esperança realizado em 2014.

Figura 2 - Cartaz do festival da tapioca e da integração gaúcha na comunidade Boa Esperança.



Fonte: <http://www.blogquartopoder.com.br/2014/08/festival-da-tapioca-movimenta-distrito.html>.  
Acessado em 12\07\2018.

Já as *transformações ambientais* nestas três comunidades são; a) o desmatamento da floresta; b) o aumento do uso de agrotóxicos usados para combater pragas nos plantios de soja; c) o aumento de doenças respiratórias nas comunidades pesquisadas; d) o aumento da temperatura; e) o aumento da poeira em função do trabalho de máquinas durante a colheita de soja; f) a contaminação de cursos de água com o lançamento de agrotóxicos.

Na comunidade Boa Esperança o avanço do plantio da soja já atinge os quintais dos moradores desta comunidade. Em trabalho de campo vários moradores entrevistados afirmam que, quando é lançado o agrotóxico no plantio de soja, este veneno é disperso pela ação do vento que atinge as residências dos moradores mais próximos aos plantios de soja. Tal situação do convívio de moradores ao lado da plantação de soja, aliado ao lançamento e dispersão de veneno tem gerado muitas reclamações por parte destes moradores, que tem se queixado de problemas respiratórios, presença de pragas nas pequenas propriedades de moradores dentre outras situações.



**Figura 3** - Residências da comunidade Boa Esperança e plantio de soja**Foto:** Márcio Benassuly, 2018.

Na comunidade Paxiúba a situação é bem semelhante ao encontrado na comunidade Boa esperança. Em visita a uma propriedade em Paxiúba constatamos segundo o relato de um produtor de hortaliças que o avanço do plantio de soja e o lançamento de agrotóxico no plantio de soja, cujo terreno faz limite com o do produtor entrevistado, relata que seu terreno onde realiza o plantio de hortaliça, verduras e legumes é constantemente atacado por pragas, que segundo o relato deste pequeno produtor quando é lançamento o veneno no terreno da soja as pragas fogem para o terreno do produtor de hortaliças.

**Figura 4** - Plantio de hortaliças de produtor familiar localizada próxima de plantio de soja.**Foto:** Acervo GPDAM, 2017.

No relato do produtor o mesmo afirma que sua produção é atacada por estas pragas que devoram as plantações em sua propriedade.

**Figura 5** - Produtor familiar mostra hortaliça comprometida com pragas.



**Foto:** Acervo GPDAM, 2017.

Quanto às *transformações territoriais* nestas três comunidades a chegada da soja nas comunidades pesquisadas promoveu profundas transformações territoriais principalmente na paisagem, onde a produção camponesa e familiar foi sendo substituída pelo plantio homogêneo de grãos como a soja.

**Figura 6** - Vista de aérea da comunidade Boa Esperança.



**Foto:** Marcos Hubner/Arquivo pessoal

Em Boa Esperança, o avanço da soja na comunidade promoveu um cerco (HÉBERTTE, 1991) das poucas propriedades camponesas e de agricultores familiares que resistiram ao avanço do plantio de soja na comunidade. A figura da página anterior mostra que as poucas vegetações que ainda restam na comunidade encontram no núcleo ur-

bano da localidade. Verifica - se nesta figura as áreas de plantio de soja localizadas no entorno desta comunidade.

Ao longo da PA 370 a floresta foi cedendo lugar para o plantio de grãos como demonstra a figura seguinte na comunidade Volta Grande onde a soja ocupa áreas do entorno desta comunidade.

**Figura 7** - Silo de armazenamento de grãos na comunidade de Volta Grande.



**Foto:** Márcio Benassuly, 2018.

O plantio de soja em Santarém conta com o fomento do Banco da Amazônia (Basa) que é o principal agente financiador do agronegócio em Santarém, onde com recursos do Fundo Constitucional do Norte (FNO) tem financiado também a logística do agronegócio na região Oeste do Pará.

O Basa é o principal agente de fomento da soja em Santarém, possuindo linhas específicas de crédito para o setor do agronegócio na região amazônica. Desta forma a disponibilidade de crédito bancário estatal disponível no Basa tem contribuído para a expansão do plantio de soja na região.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O plantio de soja tem ampliado ao longo das comunidades de Boa Esperança, Paxiúba e Volta Grande em Santarém, Pará. A chegada do agronegócio da soja nestas comunidades promoveu uma profunda alteração do uso da terra, desmatamento da floresta, deslocamento de famílias que venderam suas terras para sojicultores, aumento do uso de agrotóxicos usados para combater pragas nos plantios de soja.

Constatamos também o aumento de doenças respiratórias, aumento da temperatura, aumento da poeira em função do trabalho de máquinas durante a colheita de

soja, contaminação de cursos de água com o lançamento de agrotóxicos, migração de moradores para outras comunidades de Santarém, para bairros da cidade de Santarém, bem como para cidades da região norte como Manaus - AM, Boa Vista - RR, Macapá - AP.

A pesquisa contatou ainda a redução da área disponível para o plantio familiar de mandioca, arroz, milho e feijão em detrimento do aumento da área destinada ao plantio empresarial de grãos, redução drástica de unidades de fabricação de farinha de mandioca familiar, aumento do fluxo na PA 370 a partir da implantação do plantio de soja. A implantação de grandes plantios de soja nestas comunidades afetou de forma direta o cotidiano de camponeses residentes ao longo da PA 370.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARROS, Márcio Júnior Benassuly. Dinâmicas territoriais do agronegócio globalizado da soja na Amazônia: o caso de Santarém, Pará. In. **XII Enanpege**. Porto Alegre, 2017.

\_\_\_\_\_. Expansão do agronegócio da soja na Amazônia: o caso da comunidade de Boa Esperança, Santarém (PA). In. **Fórum internacional sobre Amazônia**. Brasília, 2017.

BARROS, Márcio Júnior Benassuly. Dinâmicas territoriais do agronegócio globalizado da soja na Amazônia: o caso de Santarém, Pará. In. **XII Enanpege**. Porto Alegre, 2017.

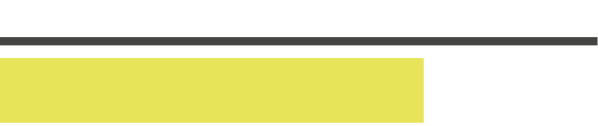
FERNANDES, Bernardo Mançano. Educação do campo e território camponês no Brasil. In. SANTOS, Clarice Aparecida dos. Org. **Educação do campo: campo - políticas públicas - educação**. Brasília: INCRA; MDA, 2008. (NEAD Especial: 10)

\_\_\_\_\_. MOLINA, Mônica Castagna. O campo da educação do campo. In. MOLINA, Mônica Castagna; JESUS, Sonia Meire Santos Azevedo de. **Contribuições para a construção de um projeto de educação do campo**. Brasília: INCRA; MDA, 2004. (NEAD Especial: 5)

HÉBETTE, Jean (org.). **O cerco está se fechando**. Petrópolis, Vozes, 1991

PARÁ. Governo do. **Plano plurianual 1996 - 1999**. Belém, 1995.

SANTOS. Raimundo Alberto dos. **O planalto em questão: história da comunidade de Boa Esperança**. 2ª Ed. Santarém, 2012.



## CAPÍTULO 6

---

# COMPENSAÇÃO FINANCEIRA PELA EXPLORAÇÃO MINERAL COMO POLÍTICA PÚBLICA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO-SOCIAL

*Solange Siqueira da Penha Tanaka<sup>1</sup>  
João Roberto Pinto Feitosa<sup>2</sup>*

DOI: 10.46898/rfb.9786558891017.6

<sup>1</sup> Universidade Federal do Oeste do Pará. <https://orcid.org/0001-6591-6739>. E-mail. [solange\\_penha@hotmail.com](mailto:solange_penha@hotmail.com)  
<sup>2</sup> Universidade Federal do Oeste do Pará. <https://orcid.org/000.0002-3600-8835>. E-mail. [joao.feitosa@ufopa.edu.br](mailto:joao.feitosa@ufopa.edu.br)

## 1 ASPECTOS INTRODUTÓRIOS E METODOLÓGICOS

É notório nos dias atuais que o advento e desenvolvimento da globalização fomentou a exploração dos recursos minerais, uma vez que as condições básicas da existência humana, bem como a evolução dessas condições, dependem indubitavelmente da utilização desses recursos, visto que são fundamentais para a execução de atividades basilares do cotidiano e de atividades que fomentam a economia, seja para a execução de simples atividades domésticas, bem como para a fabricação de equipamentos complexos necessários ao desenvolvimento da ciência. (PEGADO, 2016).

O anseio por matéria-prima *in natura* norteia o desenvolvimento da economia desde os primórdios da colonização. Autores como Celso Furtado e Bertha Becker, em obras que tratam da formação da economia no Brasil discorrem com maestria a importância dos ciclos do açúcar, da borracha e do ouro no desenvolvimento econômico-demográfico-social do país.

Dando ênfase a exploração mineral do ouro, destaca-se que desde a colonização o sistema brasileiro dos direitos minerários passou por profundas transformações que ao longo do seu percurso tornou evidente a preocupação em regularizar os direitos de acesso a tais riquezas naturais, estabelecendo regras que, de acordo com o momento histórico, exaltaram a necessidade de cercar e compensar a extração do bem mineral. (WANDERLEY, 2015)

Desta forma, e após inúmeras discussões sobre a problemática da exploração mineral, a Constituição de 1988, com o advento da Lei 7790/89 posteriormente modificada pela Lei 8001/90, estabeleceu em seu artigo 20, IX, §1º, regras compensatórias ao Estado sobre a exploração dos minérios, CFEM (COMPENSAÇÃO FINANCEIRA PELA EXPLORAÇÃO MINERAL), como forma de ressarcir o uso do bem comum do povo.

Esse repasse determinado por norma constitucional, embora não especifique onde deve ser aplicado o valor oriundo da exploração mineral, proíbe expressamente no *caput* do artigo 5º da Lei 12.858/2013, que alterou o artigo 8º da Lei 7790/89, o uso de tal arrecadação para o pagamento de dívida ou quadro permanente de pessoal dos entes federados ou de órgãos da Administração Direta da União. Dispondo em sua finalidade que os recursos de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, com o propósito de cumprimento da meta prevista no inciso VI do art. 214 e no art. 196 da Constituição Federal, deverão ser destinados as áreas de educação e saúde.

Tal regra constitucional pode atenuar a problemática da ausência de recursos na aplicação de políticas públicas como meio de desenvolvimento regional de áreas degradadas com a exploração mineral, reduzindo o papel do poder judiciário como agente impositivo dos direitos fundamentais sociais resguardados ao cidadão, mas que, sob a justificativa de escassez de verbas é açoitado (GONÇALVES, 2014)

Sob essa perspectiva, defende-se a arrecadação efetiva da Compensação Financeira pela Exploração Mineral – CFEM, prevista na Constituição Federal, como mecanismo de fomento de recursos para a implementação de políticas públicas e o consequente desenvolvimento regional. Questionando a incoerência de como um estado rico em recurso mineral pode perpetuar por tanto tempo tantas mazelas trazidas pela exploração mineral, uma vez que a mineração pode ser dádiva, como defende Maria Amélia Enriquez em sua tese de doutorado (2007),

A CFEM é um instrumento econômico que tem grande potencial para ajudar a contornar os problemas que os municípios mineradores enfrentam e, se bem aplicada, pode contribuir para a melhoria da equidade intergeração, na distribuição dos benefícios da extração mineral. (ENRIQUEZ, 2007, P. 378)

A consternação munida de inconformidade, conduziu o estudo do processo de arrecadação da CFEM abordado na dissertação: A CFEM como instrumento para melhoria de políticas públicas no município de Itaituba - Pa, levantando o questionamento sobre quais seriam os fatores que permitiriam o aumento no valor da compensação paga.

Indiscutivelmente, o advento e desenvolvimento da globalização aumentou a exploração dos recursos minerais, matéria de caráter não-renovável, considerando fundamental compensar os territórios que impulsionam a economia com essas riquezas, projetando minimizar o abismo deixado nas regiões quando cessada as atividades de extração do minério (PEGADO, 2016).

Diante disso, é notória a necessidade do fomento das políticas públicas como meio de melhora da qualidade de vida da população, portanto, aperfeiçoar medidas que custeiem o aumento dessa prática não pode ser ignorado.

Nesse cenário destaca-se que a CFEM é constitucionalmente reconhecida como instrumento capaz de atenuar o impacto sofrido por essas regiões, pois é fonte de arrecadação de recursos que podem proporcionar o desenvolvimento regional através do recolhimento de verbas que podem ser usadas na elaboração e fomento de políticas públicas. (BRASIL, 1988)

A compensação mineral aborda bem essa iniciativa de colocar em prática os preceitos constitucionais, como mecanismo de desenvolvimento da região explorada,



uma vez que analisados documentos, como o PRAD (Plano de Recuperação de Área Degradada), TAC (Termo de Ajustamento de Conduta), Atas de reunião e as Guias de Recolhimento da CFEM emitidas pela Agência Nacional de Mineração -ANM, feitos no processo de regularização da garimpagem no Garimpo do Creporizão, situado no município de Itaituba no estado do Pará, foi possível identificar os fatores que amenizaram as mazelas perpetuadas pela exploração mineral.

Com base nos documentos apresentados, a pesquisa apresentou finalidade aplicada, tendo em vista que demonstra que as regras constitucionais uma vez utilizadas de forma efetiva apresentam resultados inquestionáveis, demonstrando que o objetivo do trabalho, a apresentação da CFEM como instrumento potencializador da arrecadação de recursos para a aplicabilidade de políticas públicas, tem respaldo em obras bibliográficas usadas como fonte para ratificar o problema apresentado, onde com base nas regras estabelecidas na Constituição Federal, foi possível perceber que regiões exploradas pela extração mineral tem um futuro degradante anunciado, e que o fomento de políticas públicas é o caminho para modificação dessa história.

Desenvolver o estudo tomando como base a realidade do distrito do Crepori, permitiu sondar o uso efetivo da CFEM, como meio de mudança da realidade, onde através de uma abordagem qualitativa de dados apresentados antes da aplicabilidade efetiva da compensação, e depois dela, uma abordagem quantitativa analisando o quanto os números arrecadatários de recursos aos cofres públicos mudaram.

Diante do problema apresentado, e da apresentação das modificações feitas na exploração ocorrida no Garimpo do Crepori, foi possível observar, através do método hipotético-dedutivo, as hipóteses que devem ser adotadas para romper com o histórico degradante que a exploração mineral provoca e deixa aos locais explorados.

## **2 POLÍTICAS PÚBLICAS COMO MECANISMO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**

“Política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público que possui dois elementos fundamentais: intencionalidade pública e resposta a um problema público” (SECCHI, 2014, p.01).

Diante deste conceito, e para a compreensão das políticas públicas como concretização dos direitos fundamentais garantidos em texto constitucional, é necessário entender que o problema público engloba o intervalo entre a situação atual e a situação ideal possível que necessariamente precisa atingir uma coletividade de pessoas. (SECCHI, 2014, p.34).

Desta forma, e levando-se em conta a regra constitucional que vislumbra uma vida digna a todo e qualquer cidadão, a Constituição pauta os seus ordenamentos no princípio da dignidade da pessoa humana como pano de fundo a finalidade do Estado Social, onde é propósito constante “a proteção, promoção e realização concreta de uma vida com dignidade a todos”. (BREUS, 2006, p. 146 *apud*: SARLET; INGO WOLFGANG; DIGNIDADE, 2006 p. 79).

Nessa vênua, o princípio da dignidade da pessoa humana foi elevado pelo legislador constituinte como princípio fundamental da República (BREUS, 2006, PG. 131), norteador dos direitos fundamentais prescritos na Carta Magna que servem como condutor da elaboração e execução das políticas públicas, desenhando o cenário ideal de uma vida digna a todos. Sobre essa perspectiva de garantias dadas pela constituinte

Não há como negar que os Direitos Fundamentais se apresentam em todos os âmbitos da vida humana. Desde a garantia do exercício dos direitos políticos, assegurando um tratamento isonômico pelo Estado, passando pela satisfação mínima das necessidades existenciais e protegendo as liberdades de pensamento, de expressão, de ir e vir, de crença, dentre outras, todas essas situações relacionam-se intrinsecamente a um ou mais direito fundamental. (BREUS, 2006, p. 150)

Por sua vez, o princípio centralizador dos direitos fundamentais, assevera exatamente a satisfação mínima das necessidades como o mínimo necessário a uma vida digna, onde seu núcleo abarca quatro elementos principais e norteadores do mínimo existencial: educação fundamental, saúde básica, assistência aos desamparados e o acesso à justiça (BREUS, 2006, p. 140).

No mesmo sentido Barcellos defende que a garantia desses elementos resguarda o mínimo necessário a uma vida digna, manifestando-se que

Corresponde ao conjunto de situações materiais indispensáveis a existência humana digna: existência aí considerada não apenas como experiência física – e sobrevivência e a manutenção do corpo – mas também espiritual e intelectual, aspectos fundamentais em um Estado que se pretende, de um lado, democrático, demandado a participação dos indivíduos nas deliberações públicas, e, de outro, liberal, deixando a cargo de cada um seu próprio desenvolvimento (...) Em suma: mínimo existencial e núcleo material da dignidade da pessoa humana descrevem o mesmo fenômeno (BARCELLOS, 2002, p. 198)

Desta forma, destaca-se que o Estado Social onde o país encontra-se imerso, legitimou um processo de inclusão social, através de programas de ações que impeçam que os direitos garantidos como fundamentais a dignidade da pessoa humana na Constituição Federal vigente, concretizados através da execução de políticas públicas, permaneçam sendo violados.

Ancorados na lei pátria máxima, os direitos fundamentais, direitos garantidores das soluções dos problemas públicos, não possuem um sistema fechado e excludente de direitos, mas sim um sistema aberto que permite de acordo com a evolução das

necessidades sociais, a inserção de novos direitos, pautados na dignidade da pessoa humana, restando a Administração Pública efetivar as regras sedimentadas através da prática de políticas públicas. (BARCELLOS, 2007, p.11)

De certo, que embora revestida de uma rigidez normativa, não basta as letras constitucionais determinarem a concretização das políticas públicas, são necessários outros quesitos, como a existência de recursos públicos para que elas sejam efetivadas. Sobre isso não há como ocultar o caráter limitador desse fator.

Os recursos são limitados e a busca de mecanismos que fomentam a sua arrecadação são indispensáveis a solução dos inúmeros problemas públicos. Eis aí um empecilho a concretude dos anseios sociais.

Desta forma, angariar recursos que permitam a prática de programas e ações como garantia da prestação de determinados serviços, é dar passos largos ao que se propôs a promulgação da Constituição Federal de 1988 e estreitar as diferenças sociais estabelecidas desde o período colonial. E a CFEM é um instrumento garantidor disso, uma vez que é uma política pública sedimentada na Constituição Federal Pátria, com a finalidade de angariar recursos para a prática de políticas públicas com objetivo de amenizar os males sofridos em regiões alvo de exploração mineral, mas que em virtude de razões como a inexistência de conhecimento e/ou fiscalização deixa de ser aplicada com efetividade, permitindo o escoamento dos cofres públicos de recursos que poderiam ser voltados a prática de ações que solucionariam problemas públicos atormentadores do desenvolvimento social e que para serem concretizadas precisam ser determinadas por ordem judicial.

### **3 A COMPENSAÇÃO FINANCEIRA PELA EXPLORAÇÃO MINERAL.**

Oriunda do latim *compensare*, a palavra compensar na língua portuguesa (AURÉLIO, 2017), significa equilibrar, balancear o efeito de uma coisa com outra, como meio de ressarcir a retirada de um bem de valor, objetivando compensar a perda patrimonial por uma atividade, bem como determina o dispositivo constitucional nas hipóteses de exploração de matéria-prima mineral.

O legislador ao elaborar tal instituto objetivou enquadrar a atividade minerária no cenário de desenvolvimento sustentável defendida por autores como Nicholas Georgescu-Roegen, em que é defendida a exploração dos recursos naturais como mecanismo de desenvolvimento econômico, desde que sejam observadas questões que resguardecem os cuidados com o desenvolvimento social e ambiental das gerações atuais e futuras. (CECHIN, 2010)

A prática da exploração é inevitável ao progresso humano, e por isso é necessário fazer uso de mecanismos que permitam o desenvolvimento das regiões alvo das explorações, para que seja garantida a oportunidade de desenvolvimento regional quando cessado o interesse pelo local. A exploração mineral,

É uma atividade que gera grandes impactos negativos, não apenas no campo ambiental, pois dependendo do tipo de substância mineral explorada, tem que retirar toda a cobertura florestal do solo para extrair o recurso mineral do subsolo, como também no campo social, vez que, dependendo da localização do minério, essa atividade exige uma grande infraestrutura, ocupando locais que vão além daqueles onde estão localizados os minérios, expulsando ocupantes desses terrenos e atraindo cada vez mais imigrantes para o município onde a mineração será desenvolvida, alterando completamente o modo de vida dessas populações locais. (PEGADO, 2016, p. 14)

Diante dessa concepção, a legislação brasileira se cercou de instrumentos que possibilitam o desenvolvimento regional em consonância com os anseios do crescimento econômico, os chamados instrumentos econômicos de gestão ambiental, que consistem em mecanismos utilizados pela gestão pública em que “o desenvolvimento é condicionado não só pelo crescimento econômico, como, igualmente, por oportunidades sociais e políticas, vistas sob o aspecto da expansão das capacidades humanas” (SEM, 2000, p. 1).

Desta forma, e dentre outros instrumentos econômicos de gestão ambiental, tais como o ICMS ecológico e a taxa de fiscalização mineral, nos curvaremos ao estudo da CFEM, trazida ao arcabouço jurídico através da Lei 7990/1989, onde foi tipificado no artigo 20, IX, § 1º da Constituição Federal de 1988, sobre a obrigação de demonstrar o quanto a exploração mineral pode ser vantajosa se o resultado da exploração gerar a arrecadação devida como preceitua a norma constitucional.

Artigo 20 – São bens da União:

IX – os recursos minerais, inclusive o do subsolo;

§1º - É assegurada, nos termos da lei, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como a órgãos da administração direta União, participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração (BRASIL, 1988).

Autoexplicativa, a regra estabelece que o avanço econômico pautado na exploração de recurso mineral é legal e compensatório, na medida que trata a modalidade como atividade constitucionalmente reconhecida, desde que garantida a contrapartida compensatória como meio de desenvolvimento das regiões alvo dessa exploração.

Essa relação entre a exploração mineral e o desenvolvimento econômico, foi determinante para a criação da CFEM, também conhecida como os *royalties* da mineração. Ela foi sedimentada no ordenamento jurídico como instrumento econômico de gestão

ambiental que reconhece a necessidade da exploração mineral como mecanismo de desenvolvimento econômico, definindo a soberania do Estado sobre a matéria-prima explorada, impondo, assim como no quinto do ouro do passado, uma contrapartida como reparo a perda sofrida pelo bem explorado. A Tabela-1 destaca o percentual de distribuição da CFEM entre os entes da federação

**Tabela 1** - Percentual de distribuição da CFEM

7%	para a entidade reguladora do setor de mineração
1%	para o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT)
1,8%	para o Centro de Tecnologia Mineral (Cetem)
0,2%	para o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente (IBAMA)
15%	para o Distrito Federal e os Estados onde ocorrer a produção
60%	para o Distrito Federal e os Municípios onde ocorrer a produção
15%	para o Distrito Federal e os Municípios afetados pela atividade de mineração e produção

**Fonte:** Lei 13540/2017

Tipificada na Constituição, a CFEM para efeito da efetiva cobrança, foi instituída por normas infraconstitucionais que delinearão suas peculiaridades, protagonizando como sujeitos da relação à União, única com competência para legislar e fiscalizar a arrecadação dessas receitas públicas, que quando agraciada com o devido recolhimento do instrumento, partilha entre Estado, Distrito Federal e Município, parte do quinhão compensado, tornando satisfatório o devido recolhimento

a todos os entes federativos, a toda sociedade, acentuando o questionamento que norteia a ineficaz arrecadação.

#### **4 A CONSEQUÊNCIA DA INDEVIDA ARRECADAÇÃO DA CFEM**

A “maldição” que a atividade mineral vem proporcionando ao Estado do Pará quando se depara com a incoerência atrelada ao potencial minerário do Estado e o montante arrecadado aos cofres públicos, oriundos da CFEM, destacando que embora a arrecadação ocorra, ela não representa o que de fato deveria ser.

A capacidade mineral de estados como o Pará, contribuem com o desenvolvimento econômico do país, no tocante ao ramo mineral, de forma incontestável, na medida que juntamente com o Estado de Minas Gerais possui 2/3 total da produção nacional, fato que deveria render aos cofres públicos considerável lucro, permitindo um desenvolvimento social inestimável que poderia mudar a realidade da maioria dos municípios paraenses (SOUZA, 2015), que através de pesquisas alavancam o topo dos

municípios brasileiros com índices de desenvolvimento humano mais degradantes do país.

Municípios como Juruti, Itaituba e Oriximiná, que possuem expressiva atuação no ramo minerário, não aparecem na lista dos maiores, e o Município de Ipixuna do Pará, grande fornecedora de caulim do mercado internacional, ocupa o oitavo lugar entre os 10 menores IDH's (ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO) do Estado. (IDESP, 2010)

É incompatível a realidade social e econômica dessas regiões com o que elas ofertam de matéria-prima que enriquecem grandes empresas, e avaliar esse contrassenso é assunto que deve ser seriamente tratado para que respostas sejam dadas a sociedade que sofre com a ausência da aplicabilidade de políticas públicas, uma vez que mecanismos de fomento de preceitos fundamentais garantidores de uma vida digna são ofertadas pela Carta Magna.

Não fazer uso da ferramenta compensatória da exploração mineral, é corroborar com a exploração insustentável do bem natural.

## **5 FATORES DE CONTRIBUIÇÃO PARA A ARRECADAÇÃO EFETIVA DA CFEM**

Identificado o instrumento constitucional compensatório como política pública, indaga-se como pode um estado rico em produto natural, não ser uma potência econômica-social, uma vez que existe ferramenta constitucional para que essa situação seja amenizada?

Fatores satisfatórios foram observados em município, como Itaituba - Pa, depois que implementado um projeto de garimpagem sustentável no distrito do Crepori, que conduziu o processo de extração mineral a legalidade e sustentabilidade, desencadeando o aumento da arrecadação da CFEM no município.

O projeto denominado SMGI (SERVIÇO DE GARIMPAGEM INTELIGENTE) permitiu que os cooperados de uma Cooperativa denominada COMIDEC (Cooperativa Mista de Desenvolvimento do Creporizão) explorassem o minério encontrado no rio Crepori, mesmo após a proibição oriunda do decreto do Estado do Pará nº 714/2013.

Um acordo firmado entre cooperados e órgãos estatais permitiu que falhas na arrecadação da CFEM fossem atenuadas, na medida em que foi elaborada entre integrantes dos órgãos públicos e membros da cooperativa, palestras educativas que apresentaram a CFEM como arrecadação obrigatória determinada na Constituição Fe-

deral, indicando seu procedimento e suas vantagens, afastando o desconhecimento do dispositivo legal como hipótese de não recolhimento.

No mesmo sentido, foi apresentado aos cooperados as vantagens que o recolhimento efetivo da CFEM poderia proporcionar a sociedade, tendo em vista o seu recolhimento poder proporcionar retorno econômico-social a região.

Foi observado ainda que se fazia necessário um aumento na fiscalização *in loco*, como medida de coibição a prática de atos irregulares, o que deve ser atendido com visitas periódicas por fiscais da Secretaria Municipal de Meio Ambiente, que tem como finalidade acompanhar todo o trabalho de extração de lavra e fiscalizar o cumprimento das condicionantes elencadas na LO (LICENÇA DE OPERAÇÃO) expedida pela secretaria que viabiliza junto a ANM, a permissão de lavra garimpeira, instrumento que permite a extração legal do minério.

Foi ainda estimulada a interação entre a Receita Federal e a ANM, através do cruzamento das informações concedidas nas Notas Fiscais emitidas no ato da venda a DTVM (DISTRIBUIDORA DE TÍTULOS DE VALORES IMOBILIÁRIOS) do ouro extraído, e o RAL (RELATÓRIO ANUAL DE LAVRA).

Em virtude de não haver obrigatoriedade legal que imponha a indicação do processo no DNPM (DEPARTAMENTO NACIONAL DE PRODUÇÃO MINERAL) o qual se refere o ouro extraído na nota fiscal emitida, o que, em razão do caráter declaratório do instrumento, facilmente pode ser fraudado, foi sugerido aos cooperados o compromisso da indicação do número do processo da ANM em todas as notas de aquisição de ouro adquirida pela DTVM escolhida. Desta forma, os dois documentos, RAL e Nota Fiscal, possuem o número da permissão de lavra garimpeira que possibilita a vinculação das informações do quanto de minério foi vendido e do quanto foi declarado a ANM, o que permitiu o melhor controle do quanto era extraído e o quanto era declarado a título de recolhimento de CFEM.

Tal medida permitiu inibir a prática frequente de informações equivocadas relacionadas no RAL, instrumento que define o valor da CFEM a ser pago.

A interação entre os órgãos das diferentes esferas, contribuiu ainda para a diminuição de requerimentos parados na ANM.

Como visto, a própria legislação brasileira dá ferramentas para que os problemas ligados a arrecadação da CFEM sejam sanados, o que falta apenas é o comprometimento do poder público em cumprir os preceitos legais e oportunizar a sociedade de usufruir o que de dádiva a mineração tem a oferecer. A Tabela 2 mostra de forma

inequívoca como a CFEM pode aumentar a arrecadação anual com a exploração de produtos minerais.

**Tabela 2** - Arrecadação anual da CFEM de 2014 - 2018 no município de Itaituba - PA

Ano	Valor arrecadado
2014	R\$ 1.611.520,70
2015	R\$ 2.734.542,81
2016	R\$ 4.872.216,40
2017	R\$ 3.845.172,04
2018	R\$ 11.162.327,88
2019	R\$ 20.271.651,03
2020	R\$ 54.269.674,78

Fonte: ANM, 2020

O Distrito do Creporizão, unindo os interesses do cooperados da COMIDEC em realizar uma atividade de exploração mineral sustentável, em sintonia com o poder público, concretizou exatamente o modelo de avanço econômico em consonância com o desenvolvimento socioambiental, aumentando consideravelmente a arrecadação da CFEM no município de Itaituba-Pa, depois que as medidas descritas foram tomadas. Na intenção de corroborar com os dados apresentados, toma-se como fundamento os relatórios de arrecadação anual da CFEM disponibilizados no site da ANM, que indicam que em 2014, sem os fatores de contribuição para o fomento, a CFEM apresentou o valor de arrecadação de R\$ 1.611.520,70, e em 2020, já com as devidas medidas, o montante de R\$ 54.269.674,78, valor exorbitantemente superior ao arrecado desde o ano de 2014, quando as mudanças referentes aos atos de fomento da arrecadação foram colocados em prática.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A ausência de fatores como desconhecimento da lei, de fiscalização e falta de sintonia entre os órgãos estatais, permite uma arrecadação incompatível com a quantia de minério extraído e relatados nas notas fiscais emitidas pelas DTVM's, é fato que a arrecadação exercida desde a implementação da CFEM no ordenamento pátrio, não vem projetando o que externa a realidade.

Os obstáculos discriminados foram observados como causa da ineficiente arrecadação da compensação financeira pela exploração mineral, projetando ineficiência a finalidade a qual o instrumento foi criado.

Evidente, que fatores contornáveis acarretam um prejuízo aos municípios ricos em matéria-prima mineral, permitindo que a regra constitucional tenha força de um



livro com letra morta, uma vez que, embora reconhecida a compensação pela exploração mineral, tal fato, em sua maioria, ocorre de forma equivocada.

Observar dados coletados em documentos que podem ser analisados pela sociedade, bem como conscientizar os indivíduos envolvidos no processo de exploração, podem permitir que a receita da CFEM seja efetiva, se realizada da forma como determina a regra constitucional.

Desta forma observa-se que não basta ter ordens, como o artigo 20, IX, § 1º da CF, regulamentando regras que impulsionem o desenvolvimento social de regiões assoladas pela exploração mineral, é necessário colocá-las em prática, e fatores como o desconhecimento de dispositivo legal, a ausência de fiscalização e a falta de comprometimento entre os entes federativos, são empecilhos para tal finalidade.

Compreender os fatores que impedem a devida arrecadação da compensação nos municípios, e saná-los, possibilita observar que a exploração sem a devida compensação colabora para o entrave do desenvolvimento social, e que a atividade mineral sem a efetiva observação da recompensa, contribui para que uma região rica em minérios permaneça pobre, pois retira dos cofres públicos renda que poderia ser revestida em iniciativas de desenvolvimento e melhora da região.

É preciso compreender que a exploração mineral é uma atividade em pleno vapor do seu exercício, não há como parar, o mercado impulsiona cada vez mais essa atividade, e entender que o instrumento da CFEM devidamente arrecadado pode colaborar para o aumento de recursos a serem utilizados na amenização dos problemas que assolam o estado, é questão de sobrevivência, pois em algum momento o interesse pela região vai cessar e à sociedade local restarão só as mazelas deixadas.

É nesse contexto que mitigar o uso da CFEM é permitir que escoe pelos cofres públicos verba que poderia proporcionar a melhoria na condição de vida de regiões açoitadas pela exploração mineral, e a necessidade de fazer uso de todos os instrumentos que permitam a sua efetiva arrecadação, pode proporcionar desenvolvimento nas áreas exploradas mudando a realidade vivida em todas as localidades exploradas, que são alvo de interesse de grandes empresas em virtude da matéria-prima que abrigam, mas quando cessado o interesse são deixadas à míngua.

Nesse sentido, a CFEM como instrumento de melhoria da condição de vida de municípios pobres em políticas públicas, pode amenizar os problemas sociais que conduzem o Pará e seus municípios para posições tão desvantajosas no tocante ao IDH, proporcionando que o desenvolvimento social de regiões ricas em minérios se solidifique e permaneça mesmo quando cessado o interesse pela atividade mineral.

## REFERÊNCIAS

ANM, Agência Nacional de Mineração. Brasília. Disponível em: <http://www.anm.gov.br/acesso-a-informacao/institucional>. Acesso em: 29 de dezembro de 2017.

BARCELLOS, Ana Paula de. **Neoconstitucionalismo, direitos fundamentais e controle das políticas pública**. Disponível em: [http://www.ninc.com.br/img/pesquisa/arquivo\\_20160225212830\\_59.pdf](http://www.ninc.com.br/img/pesquisa/arquivo_20160225212830_59.pdf). Acesso em: 23 de junho de 2018.

BECKER, B. K. *Brasil: Uma nova potência regional na economia-mundo*. Editora: Bertrand Brasil, 2006.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República. Casa Civil, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 09 de janeiro de 2018.

BREUS, Thiago Lima. *Políticas Pública no Estado Constitucional. A problemática da Concretização pela Administração Pública Brasileira Contemporânea*. Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/31063-34052-1-PB.pdf>. Acesso em: 10 de junho de 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 7.790/1989. Institui, para os Estados, Distrito Federal e Municípios, compensação financeira pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica, de recursos minerais em seus respectivos territórios, plataformas continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, e dá outras providências. (Art. 21, XIX da CF)** Brasília: Presidência da República. Casa Civil, 1989. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7990.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7990.htm). Acesso em: 12 de julho de 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8001/1990. Define os percentuais da distribuição da compensação financeira de que trata a Lei nº 7990 de 28 de dezembro de 1989, e dá outras providências**. Brasília: Presidência da República. Casa Civil, 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8001.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8001.htm). Acesso em: 12 de julho de 2018.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 1/91. Regulamenta o pagamento da compensação financeira instituída pela Lei nº 7990 de 28 de dezembro de 1989, e dá outras providências**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/D0001.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0001.htm). Acesso em: 12 de julho de 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei 8.876/94. Autoriza o Poder Executivo instituir como Autarquia o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), e dá outras providências**. Brasília: Congresso Nacional, 1994. Disponível em: <https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/103424/lei-8876-94>. Acesso em: 12 de julho de 2018.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 0027/67. Dá nova redação ao Decreto-lei nº 1.985, de 29 de janeiro de 1940. (Código de Minas)**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del0227.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0227.htm). Acesso em: 12 de julho de 2018.

\_\_\_\_\_. **Decreto do Estado do Pará nº 714/2013**. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=253389>. Acesso em: 12 de julho de 2018.

\_\_\_\_\_. LEI Nº 13.540, DE 18 DE DEZEMBRO DE 2017. **Altera as Leis n.º 7.990, de 28 de dezembro de 1989, e 8.001, de 13 de março de 1990, para dispor sobre a Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM)**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13540.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13540.htm). Acesso em: 08 de janeiro de 2018.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13575/2017. **Cria a Agência Nacional de Mineração (ANM); extingue o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM); altera as Leis nºs 11.046, de 27 de dezembro de 2004, e 10.826, de 22 de dezembro de 2003; e revoga a Lei nº 8.876, de 2 de maio de 1994, e dispositivos do Decreto-Lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967 (Código de Mineração)**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13575.htm#art39](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13575.htm#art39). Acesso em: 05 de janeiro de 2018.

CECHIN, Andrade. A natureza como limite da economia – a contribuição de Nicholas Georgescu-Roegen / Andrei Cechin: Editora Senac São Paulo / edusp, 2010.

DEMO, Pedro. **Introdução a metodologia da ciência**. São Paulo: Editora Atlas S.A, 1985.

ENRIQUEZ, Maria Amélia. **Mineração: maldição ou dádiva? Os dilemas do desenvolvimento sustentável a partir de uma base mineira**. São Paulo: Signus Editora, 2007.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Dicionário Escolar da Língua Portuguesa**.

Editora Positivo, 2017

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1986.

GONÇALVES, Gustavo Afonso. **A participação Judicial na Execução de Políticas Públicas Sociais**. João Pessoa: Ideia.

KOSIK, Karel - *Dialética do Concreto*. Trad. NEVES, Célia; TORÍBIO, Alderico. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2010.

PEGADO, Myrza Tandaya Nylander. **Mineração e compensação de exploração mineral – A CFEM como Instrumento jurídico econômico**. Disponível em: [http://repositorio.ufpa.br/jspui/bitstream/2011/9582/1/Dissertacao\\_MineraoCompensacaoExploracao.pdf](http://repositorio.ufpa.br/jspui/bitstream/2011/9582/1/Dissertacao_MineraoCompensacaoExploracao.pdf). Acesso em: 9 de setembro de 2018.

PEM. **Plano de Mineração do Estado do Pará 2014 – 2030**. Disponível em: <http://sedeme.pa.gov.br/download/pem-2030.pdf>. Acesso em: 08 de junho de 2017.

SACHS, Ignacy. **Caminhos para o Desenvolvimento Sustentável**. Rio de Janeiro: Gramond, 2009.

SECCHI, LEONARDO. **Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

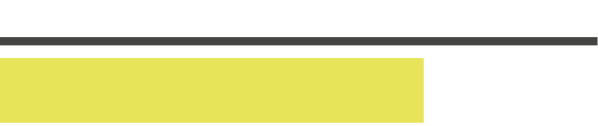
SEM, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SMIG. Consultoria Mineral e Ambiental. <http://smig.com.br/garimpos-da-amazonia/novidades-garimpos-menu>

SOUZA, Livia Maria Gonçalves de. Royalties Minerários: gestão ambiental e efetividade. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

TANAKA, Solange Siqueira da Penha. A CFEM como instrumento para melhoria de políticas públicas no município de Itaituba - Pa / Solange Siqueira da Penha Tanaka. - Santarém, 2019.

WANDERLEY, Luiz Jardim de Moraes. **GEOGRAFIA DO OURO NA AMAZÔNIA BRASILEIRA: uma análise a partir da porção meridional**. 2015. Tese de Doutorado. PhD Dissertation, Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal do Rio de Janeiro.



## CAPÍTULO 7

---

# ANÁLISE DO DESENVOLVIMENTO NA REGIÃO DE INTEGRAÇÃO DO BAIXO AMAZONAS: TRÊS ENSAIOS SOBRE A PERSPECTIVA INCLUDENTE, SUSTENTADO E SUSTENTÁVEL

*Rhayza Alves Figueiredo de Carvalho<sup>1</sup>*

*Abner Vilhena de Carvalho<sup>2</sup>*

*Mario Tanaka Filho<sup>3</sup>*

*Rodolfo Maduro Almeida<sup>4</sup>*

DOI: 10.46898/rfb.9786558891017.7

<sup>1</sup> E-mail. Universidade Federal do Oeste do Pará. carvalho.rhayza@gmail.com

<sup>2</sup> Universidade Federal do Oeste do Pará. abner.carvalho@ufopa.edu.br

<sup>3</sup> Universidade Federal do Oeste do Pará. mario.filho@ufopa.edu.br

<sup>4</sup> Universidade Federal do Oeste do Pará. rodolfo.almeida@ufopa.edu.br

## 1 INTRODUÇÃO

Na grande área das ciências sociais aplicadas uma das ideias mais difundidas e de ampla discussão nas últimas décadas é a temática do desenvolvimento, que ao longo do tempo passou por uma metamorfose conceitual, devido ao amplo conjunto de adjetivos que foram incorporados ao seu significado, e destes surgiram distintas interpretações e uma diversidade de características associadas a essa questão, contudo, alguns consensos já são observados na literatura.

O desenvolvimento é um processo dinâmico que envolve tanto qualitativos sociais, desde a garantia de necessidades básicas como serviços de saúde, educação, cultura, dentre outros fatores, que deveriam ser distribuídos de forma minimamente sustentada no tempo, quanto aspectos econômicos que via de regra deveriam incluir todos os estratos da população, de modo a diminuir problemas estruturais persistentes nas sociedades, como a desigualdade, pobreza, exclusão social entre outros (SACHS, 2008).

Complementarmente a essas questões que circundam as sociedades no tocante a busca de melhores condições de vida, outro elemento componente essencial para o propósito do desenvolvimento é o meio ambiente, pois os problemas sociais estão cada vez mais conectados as questões ambientais que afetam diretamente o bem-estar e o nível de qualidade de vida das sociedades contemporâneas. Alterando a satisfação dos indivíduos com seus padrões de vida e suas relações sociais, desse modo, induzem mudanças de postura e de padrões de relacionamento com a natureza, afim, reduzir problemas ambientais e, evitar escassez e extinções de recursos naturais (ARRAES; DINIZ; DINIZ, 2006).

As preocupações contemporâneas com o meio ambiente decorrem do fato de corresponderem ao sistema de sustentação da vida, seja como fornecedor de recursos naturais ou como o local para a disposição de resíduos, dessa forma, foi incorporado ao conceito o adjetivo da sustentabilidade, no qual passou a ser denominado como desenvolvimento sustentável, com objetivos de melhora na qualidade de vida das populações, por meio de um nível de bem estar econômico e social adequado e equitativo, preservando necessidades básicas, garantindo iguais oportunidades de serviços públicos aos indivíduos, e tornando-se um dos maiores anseios das sociedades em busca do desenvolvimento, com o propósito de atender às suas necessidades atuais assim como as que ainda estão por vir (ARRAES; DINIZ; DINIZ, 2006; SACHS, 2008).

Desta maneira, analisar as informações correspondentes as variadas dimensões que integram o processo de desenvolvimento em uma região é imprescindível, principalmente, na busca pela compreensão da dinâmica regional e conjuntura das cidades

(em termos de desenvolvimento), uma investigação de caráter multidimensional necessária para avaliar circunstâncias de forma agregada, particularmente de dimensões mais relevantes para o processo, diagnosticando fraquezas, além de direcionar para ações que proporcionem melhores situações para as populações mais necessitadas, possibilitando aos indivíduos acesso a melhores níveis de qualidade de vida, bem estar e padrões de crescimento, além da possibilidade de vislumbrar um modelo de desenvolvimento pautado no fortalecimento de aspectos potenciais que a região, pode desempenhar.

Logo, mensurar o desenvolvimento por meio de instrumentos quantitativos, incorporando as características socioeconômicas e ambientais de uma região, são extremamente válidos para examinar a realidade de uma população, revelando significados mais amplos sobre fenômenos a que se referem, guiando ações, identificando variações, acompanhando progressos e tendências na busca por melhores níveis de desenvolvimento, além de demonstrar descompassos existentes entre o quadro atual com o almejado, levando em conta os objetivos do processo de desenvolvimento. Diante daquele contexto, considera-se de extrema relevância o uso dos métodos quantitativos para analisar o cenário social das regiões brasileiras, como ferramenta de diagnóstico e de planejamento, contribuindo, principalmente para o avanço do conhecimento científico. Apesar dos estudos quantitativos, como técnicas de estatística descritiva e inferencial serem limitados nas áreas das Ciências Sociais (SANTOS; COUTINHO, 2002).

Portanto, o estudo possui como objetivo geral analisar o desenvolvimento na Região de Integração do Baixo Amazonas (RIBA) nas perspectivas econômicas, sociais e ambientais, de modo a conhecer as áreas que necessitam de uma maior atenção e dinâmicas existentes entre tais abordagens. Deste modo, tal estudo possibilita averiguar se este processo tem sido inclusivo nesta região, particularmente dos segmentos mais desfavorecidos da população, realizando uma análise econômica de indicadores de crescimento, pobreza e desigualdade à luz da Teoria do Crescimento Pró-pobre, bem como, se o crescimento econômico obtido tem sido responsável por melhoras das dimensões componentes do desenvolvimento humano captadas pelo IDHM, como educação e saúde, de modo sustentado, ou seja, tem sido responsáveis por aumentos nos níveis de tais indicadores, e ainda se tal padrão tem sido sustentável, por meio uma investigação sobre a relação entre a qualidade do meio ambiente e o crescimento econômico, de acordo com a hipótese da Curva de Kuznets Ambiental (CKA).

Diante da questão apresentada no objetivo geral, cabe ressaltar que cada objetivo específico se refere a um ensaio correspondente e, cada ensaio realizado faz a análise de uma perspectiva do desenvolvimento: includente, sustentado e sustentável. Assim, foi realizada análise daquelas abordagens, envolvendo suas respectivas



dimensões e indicadores. E, cada ensaio descreve o alcance ou não de uma vertente do desenvolvimento testado empiricamente com uso dos modelos econométricos, conforme os objetivos específicos: Primeiro, analisar a qualidade do crescimento da Região de Integração do Baixo Amazonas (RIBA), de modo a verificar se este tem sido um crescimento pró-pobre; Segundo, verificar a evolução do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) desagregadamente, bem como o impacto de suas dimensões renda, longevidade e educação no período 1991-2010, para a composição do valor total do IDHM da RIBA. E, terceiro, investigar a relação entre crescimento econômico e degradação ambiental à luz da análise empírica da Curva de Kuznets Ambiental na RIBA, no período de 2000-2010, no qual considera uma certa proteção automática ao meio ambiente e até mesmo a possibilidade de alcançar a sustentabilidade.

Nesse intuito desenvolvimentista, surgem os seguintes questionamentos, de acordo com cada perspectiva: *i)* Se o desempenho socioeconômico a partir do crescimento econômico verificado nos últimos 20 anos na RIBA tem sido includente? *ii)* Se as dimensões renda, educação e longevidade têm impactado de forma positiva e sustentada na composição para o valor do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal na RIBA nos últimos 20 anos? *iii)* Se a relação existente entre crescimento econômico e degradação ambiental tem evidenciado para uma proteção automática do meio ambiente e até mesmo um desenvolvimento na perspectiva sustentável para a RIBA?

Em síntese, o problema de pesquisa a ser investigado no trabalho é: Se o desenvolvimento, sobre a perspectiva includente, sustentado e sustentável está acontecendo na RIBA? De acordo com o propósito do desenvolvimento de possibilitar melhores condições de vida assim como bem-estar a sociedade, envolvendo um arranjo que depende de três dimensões, econômica, social e ambiental, esta pesquisa desempenha um olhar sobre tal perspectiva, considerando que impactos positivos em ambas as dimensões refletem o desenvolvimento includente, sustentado e sustentável.

Direcionando as políticas públicas especificamente para as dimensões que necessitam de atenção com foco no desenvolvimento da região, a saber: renda, educação, saúde e meio ambiente, para que haja melhor alocação dos recursos públicos naquelas áreas, com intuito de melhorar as condições de vida e inserção social, diminuindo dessa forma as disparidades regionais, com crescimento econômico acompanhado de melhorias nos indicadores de saúde, educação, bem como progresso econômico e social acompanhando de qualidade ambiental. Essa pesquisa permite averiguar o desenvolvimento em escala regional, visto a grande heterogeneidade e desigualdade apresentada pelo estado do Pará como um todo, permitindo uma análise discriminada nas principais dimensões do processo, para contribuir com estratégias para atender dimensões menos favoráveis, a fim de verificar demandas específicas para nessa região.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

Na primeira abordagem, sob a perspectiva includente do desenvolvimento, o conceito de crescimento “pró-pobre” está associado ao aumento da renda dos pobres comparativamente à renda dos não-pobres durante um período de tempo específico. Apesar da distinção conceitual, pode-se compreender como aquele que habilita os pobres a participarem da geração do crescimento econômico e usufruto dos seus resultados (GONÇALVES; SILVEIRA NETO, 2007).

De forma mais ampla, a teoria do crescimento pró-pobre está diretamente integrada à perspectiva do desenvolvimento econômico includente, o qual se utiliza da precedência do crescimento como fenômeno de importante participação na geração de riqueza e bem estar. Portanto, Kakwani e Pernia (2000, p. 01) salientam sobre o conceito: “o crescimento é pró-pobre quando absorve mão de obra e é acompanhado por políticas e programas que diminuem as desigualdades e facilitam a geração de emprego e renda para os pobres, particularmente mulheres e outros grupos tradicionalmente excluídos [...]”. A qualidade do crescimento se traduz em desenvolvimento econômico, quando a resultante daquele fenômeno gera este último, entremeado por sua vez na diminuição da pobreza e da desigualdade (SACHS, 2008; VEIGA, 2010).

O crescimento pró-pobre é um termo cunhado da inter-relação entre crescimento, desigualdade e pobreza e, diz respeito, sobretudo, a classe menos abastada da sociedade (KAKWANI; KHANDER; SON, 2004). Dentro do contexto das políticas de combate à pobreza, Barreto (2005, p. 04) destaca “ser importante termos em mente que toda discussão a respeito das políticas que deveriam ser utilizadas para reduzir a pobreza deve ter como elemento chave à definição do que venha ser crescimento ‘pró-pobres’”.

A definição fraca de crescimento pró-pobre é aquela que consiste da teoria do *trickle-down*, que classifica como vantajoso para os pobres qualquer aumento de suas rendas, mesmo inferior ao ganho médio da sociedade. A definição forte pode ser subdividida em crescimento pró-pobre relativo ou absoluto: o relativo indica o crescimento econômico que melhora a situação dos pobres proporcionalmente mais do que a dos não pobres, implicando redução na desigualdade relativa de renda. A absoluta engloba casos em que os pobres recebem os benefícios monetários em maior quantidade que o resto da população, sendo também denominada ‘super pró-pobre’. O enfoque parcial, classifica-se as condições sob as quais o crescimento pode ser considerado pró-pobre ou antipobre, mas não especifica nenhuma linha ou indicador de pobreza, ao passo que no enfoque completo, permite obter resultados conclusivos sobre um processo de crescimento ser ou não pró-pobre (PINTO; OLIVEIRA, 2010).

A perspectiva sustentada da segunda abordagem do desenvolvimento tomou força como viés analítico considerando que em meados dos anos 1950, alguns países apresentaram intenso crescimento econômico, entretanto, essas elevações não ocasionaram maior acesso de populações pobres a maiores níveis de educação, saúde, recursos materiais e culturais. Iniciando um intenso debate sobre desenvolvimento, o papel da renda era essencial, mas, para construção de um quadro social benéfico e igualitário era necessário levar em conta, os êxitos e privações. Desse modo, o desenvolvimento seria observado quando os benefícios do crescimento ampliassem as oportunidades e capacidades (VEIGA, 2010).

Nesse contexto, Sen (2000) reconheceu a necessidade de distintas formas de liberdades para os indivíduos, como ter um padrão de vida digno, longo e saudável, desta forma, combatendo às fontes de privações de liberdade e aos vários problemas sociais, relacionados com a pobreza econômica, carência de serviços públicos, assistência social, ausência de liberdades políticas e civis, sendo a expansão da liberdade o principal fim e meio do desenvolvimento, de modo a eliminar fatores limitantes das escolhas e oportunidades individuais

Em 1990 ocorreu a publicação do Relatório do Desenvolvimento Humano (RDH) pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), que buscou finalizar a ideia que imperava até a década de 1970, no qual o desenvolvimento era sinônimo de progresso material (crescimento). Então, o economista paquistanês Mahbud ul Haq juntamente com a colaboração de Amartya Sen, criaram um indicador sintético com o objetivo de formar um hodômetro do desenvolvimento para os países, buscando solucionar a dificuldade de avaliação e aferição desse processo. Denominado de Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), de fácil mensuração, tornou-se um método alternativo às medidas baseadas tão somente em aspectos econômicos (PIB e renda *per capita*) incluindo dimensões como de acesso ao conhecimento e longevidade, enriquecendo tal noção e expondo um novo modo de se entender o desenvolvimento (VEIGA, 2010).

Essa caracterização de desenvolvimento, como seu instrumento de quantificação, passou a integrar as principais agendas dos países e regiões, com o discurso de fornecer conhecimento mais amplo sobre a realidade agregada em diferentes dimensões de cada localidade (âmbito local ou regional), pois tornou-se um indicador razoável para este propósito. A abordagem ficou conhecida como desenvolvimento humano do “processo de ampliação das liberdades das pessoas, no que tange suas capacidades e as oportunidades a seu dispor, para que elas possam escolher a vida que desejam ter” (PNUD; IPEA; FJP, 2013, p. 23).

A visão mais humanista do processo considera que o propósito básico do desenvolvimento é ampliar as escolhas das pessoas, criando um ambiente capacitante para que elas gozem uma vida longa, saudável, criativa, auxiliando no restabelecimento da dimensão ética na discussão em torno das dificuldades econômicas, e levando em consideração avanços referentes a características sociais, culturais e políticas (ENRÍQUEZ, 2010).

Portanto, Sen (2000) destaca duas razões para a liberdade ser fator essencial para o desenvolvimento, seja pela avaliação do progresso de tal fenômeno, verificando se existiu aumento das liberdades dos indivíduos, ou pela eficácia, observada por relações empíricas importantes no qual relacionem distintas formas de liberdade, e assim associem as duas razões da ideia de desenvolvimento como liberdade. No contexto da liberdade dos indivíduos, constituintes básicos do desenvolvimento está incluso a expansão das capacidades individuais de levar o tipo de vida que se deseja, nesse sentido, as políticas públicas se destacam por proporcionarem a elevação dessas capacidades, e ainda direcionar estas, que são influenciadas pelo utilização efetiva das capacidades participativas da população, ou seja, uma relação de mão dupla (SEN, 2000).

O desenvolvimento deve ser entendido como um processo de transformação da sociedade, relacionado às mudanças qualitativas significativas, de forma cumulativa. Alterações no nível de expectativa de vida estão associadas a diversas oportunidades sociais, cruciais como serviços de saúde, desempenho educacional, liberdades políticas que fomentam uma melhor qualidade de vida para a população, mesmo dispondo de baixos níveis de renda, assim, a ênfase nesses serviços é válida, particularmente em economias pobres, (VEIGA, 2010).

Sachs (2008) considera desenvolvido o local que apresenta um padrão de crescimento econômico que proporciona impactos sociais e ambientais positivos, e designa um padrão de crescimento como selvagem, aquele que acarreta impactos sociais e ambientais negativos, além de serem considerados tais padrões como: socialmente benigno, correspondendo a somente impactos sociais positivos e ambientais negativos, bem como qualificado como ambientalmente benigno correspondendo a somente impactos ambientais positivos.

Na terceira abordagem de desenvolvimento, sob a perspectiva sustentável deve levar em consideração que no interior das discussões sobre o desenvolvimento foram incorporados novos requisitos para alcançar tal concepção, de modo harmônico e integral, como a inclusão de novos desafios e até mesmo dimensões pouco exploradas pelas teorias tradicionais do desenvolvimento, assumindo diferentes nomenclaturas. Nesse contexto, destaca-se a sustentabilidade, com propósito de utilizar os recursos

naturais de maneira prudente, particularmente em economias de base produtiva asentadas no uso intensivo de recursos naturais (ARRAES; DINIZ; DINIZ, 2006).

Além disso, há no meio acadêmico, social e político pesquisadores os quais defendem que os problemas ambientais são inevitáveis quando um país se expande ou se desenvolve. No entanto, outros estudiosos como Grossman e Krueger (1995) que partindo da teoria de Kuznets (1955) sobre a existência de uma relação entre crescimento econômico e desigualdade de renda, representada por um 'U invertido', elucidaram que o crescimento econômico só causa problemas em seu estágio inicial e a partir de um determinado ponto a expansão econômica levará a uma melhor qualidade de vida ambiental (MORAES, 2009).

Na economia, a qualidade do meio ambiente passou a ser incorporada nas funções de utilidade, e, portanto relacionados ao bem-estar, principalmente atribuindo perdas destes decorrentes da degradação ambiental. A partir daí, o surgimento de vários modelos modificados tentaram analisar e explicar a relação entre meio ambiente e crescimento econômico, acrescentando maior complexidade à preocupação inicial, tentando relacionar aumento de renda dos países com indicadores de meio ambiente e assim, resultando na hipótese conhecida como CKA. Concomitantemente a isso, a ampliação da discussão sobre a pressão ambiental resultou também no desenvolvimento de alguns conceitos, como o de crescimento sustentável (LOPES, 2013), muito embora, existam controvérsias sobre a relação entre desenvolvimento econômico e meio ambiente, no qual parte-se de análises que mostram o desenvolvimento econômico como o principal responsável pela degradação ambiental, seguido de investigações mais complexas que utilizam a tecnologia como vetor do desenvolvimento econômico sem degradação ambiental (MORAES, 2009). Diante deste dissenso, várias pesquisas empíricas foram desenvolvidas com relação à CKA, principalmente para testar a hipótese do formato da curva, além de estimarem o ponto extremo, que se refere ao patamar de renda a partir do qual se espera que haja uma melhora das condições ambientais, de diversos tipos de indicadores de qualidade ambiental, e assim surgindo variadas interpretações acerca do formato de U invertido entre renda e pressão ambiental (LOPES, 2013).

A discussão sobre o caráter sustentável do desenvolvimento, fundamentada na Teoria da CKA, destaca uma relação em U invertido, para locais em desenvolvimento, no qual os períodos iniciais do crescimento econômico seriam acompanhados de um aumento da degradação ambiental, até atingir certo ponto – inflexão, que a partir deste, o nível de degradação ambiental se reduz.

### 3 METODOLOGIA

O delineamento da pesquisa é o procedimento adotado para a coleta de dados, e nesta pesquisa apresenta-se como pesquisa documental e bibliográfica, pois foram pesquisados livros, artigos e para caracterização do tema desenvolvimento humano, como também relatórios das Nações Unidas e órgãos, além de caracterizar-se como pesquisa de levantamento, pois a coleta de dados deu-se por fontes primárias são dados históricos, bibliográficos e estatísticos; informações, pesquisas e material cartográfico; arquivos oficiais e particulares; registros em geral; documentação pessoal etc., e fontes secundárias que são representados por imprensa em geral e obras literárias (SILVEIRA; CÓRDOVA, 2009).

Na revisão da literatura foram pesquisadas dissertações de mestrado, artigos publicados, livros nacionais e estrangeiros, além de materiais obtidos junto a órgãos relacionados ao IDH e posteriormente, caracterizou-se os fenômenos a fim de analisá-los por meio de técnicas estatísticas e econométricas.

A área estudada é a Região de Integração do Baixo Amazonas (RIBA), que de acordo com a FAPESPA (2017) a Região de Integração do Baixo Amazonas é composta por treze municípios, tais como: Alenquer, Almeirim, Belterra, Curuá, Faro, Juruti, Mojuí dos Campos, Monte Alegre, Óbidos, Oriximiná, Prainha, Santarém e Terra Santa. Vale ressaltar que o município de Mojuí dos Campos foi integrado à RIBA no ano de 2012, e por isto não foi incorporado nas análises.

A base de dados é oriunda dos Censos Demográficos do IBGE dos anos de 1991, 2000 e 2010 disponibilizados no Atlas do Desenvolvimento Humano, que calcula o IDHM dos municípios e de forma desagregada para compor suas dimensões, de renda, educação e longevidade. Além dos indicadores de desigualdade e pobreza. A área desmatada foram coletados do PRODES, um sistema de mapeamento por satélites gerenciado pelo INPE.

Na abordagem do desenvolvimento includente, utilizou-se como *proxies* das variáveis de crescimento econômico, desigualdade e pobreza: a renda média domiciliar *per capita*, índice de desigualdade de Gini e proporção de pobres discriminada por município, respectivamente. Na abordagem do desenvolvimento sustentado, utilizou-se a variável do desenvolvimento humano, por meio do IDHM, na qual as dimensões componentes são: vida longa e saudável, acesso ao conhecimento e padrão de vida digno, respectivamente, sendo cada uma dimensão representada por um índice, no caso, longevidade, educação e renda. Na abordagem sobre a perspectiva sustentável do desenvolvimento, com destaque para a relação em formato de U invertido entre

crescimento econômico e degradação ambiental da CKA, as variáveis utilizadas foram a renda domiciliar *per capita* e o desmatamento acumulado.

No primeiro ensaio, utilizou-se o modelo de regressão linear log-log para fins de análise do crescimento Pró-Pobre. Na elasticidade-renda da pobreza, optou-se por utilizar a lançada por Datt e Ravallion (1992) e descrita em Pinto e Oliveira (2010), com algumas adaptações aos objetivos do presente trabalho, sendo a principal delas a inclusão do coeficiente de Gini como variável explanatória no modelo, permitindo que o modelo capte a divisão, da elasticidade total em duas elasticidades parciais da renda-pobreza e da desigualdade-pobreza.

O conceito de elasticidade total, segundo Pernia (2003), é dividido em ‘efeito crescimento puro’ e ‘efeito distribuição’. A elasticidade parcial renda-pobreza corresponde ao efeito do crescimento puro sobre a redução da pobreza, ou seja, contempla-se apenas o impacto causado pela variação da renda sobre a pobreza, em um contexto de desigualdade inalterada. Adicionando o índice de Gini como mais uma variável explicativa no modelo, incorpora-se a elasticidade parcial desigualdade-pobreza, ou seja, o coeficiente angular referente a essa variável pode ser chamado de elasticidade-redistribuição da pobreza e, teremos o parâmetro do efeito distribuição. A elasticidade foi obtida por meio de um modelo econométrico de regressão linear, sob a forma funcional, log-log<sup>1</sup>, que possui a proporção de pobres ( $P_0$ ) como variável dependente e; a renda familiar ou produto *per capita* ( $Y_{it}$ ), e o índice de Gini ( $Gini_{it}$ ) como variáveis explicativas do modelo. A modelagem econométrica com parâmetros estimados pelo Método dos Mínimos Quadrados Ordinários (MMQO) com a Proporção de Pobres ( $PropPobres$ ) sendo a variável dependente e; a Renda *per capita* média ( $Rendapc$ ) e o Índice de Gini ( $Gini$ ) como as variáveis explicativas do modelo, conforme descrito a seguir:

$$\ln PropPobres = \beta_1 \ln Q Rendapc + \beta_2 \ln Gini + \varepsilon_{it}, \quad (1)$$

Onde:  $\ln PropPobres$ : Proporção de pobres na base log natural, variável dependente;  $\ln Rendapc$ : Renda *per capita* na base log natural, variável independente;  $\ln Gini$ : Índice de Gini na base log natural, variável independente;  $\varepsilon_{it}$ : Termo de erro aleatório;

Espera-se, no modelo 1 que dado um aumento da renda ou uma diminuição da desigualdade, ocorra uma redução da pobreza – portanto o coeficiente  $\beta_1$  deva ser negativo, ao passo que o coeficiente  $\beta_2$  deva ser positivo.

No segundo ensaio, empregou-se o modelo de regressão linear com variáveis padronizadas e as estimativas em termos de desvio. A padronização das variáveis é realizada subtraindo o valor da média da variável de seus valores individuais e dividindo-se a diferença pelo desvio padrão dessa variável.

Numa regressão envolvendo regressando e regressor(es) padronizados, o termo de intercepto sempre será zero, e os coeficientes de regressão são conhecidos na literatura como *coeficientes beta* (GUJARATI, 2006; 2011). Estimando os coeficientes da equação estaremos medindo o efeito não em termos das unidades originais em que Y e os X's foram expressos, mas em unidades de desvio-padrão.

Após todos componentes serem transformados em índices, de modo que a técnica de regressão múltipla seja efetuada para o (IDHM) com variáveis padronizadas, verifica-se o impacto de cada dimensão que compõe o aquele índice geral. A modelagem econométrica de regressão padronizada com parâmetros estimados pelo MMQO tendo o IDHM como variável dependente e as dimensões: Renda do IDHM (*IDHMrenda*), Longevidade do IDHM (*IDHlongevidade*) e, Educação do IDHM (*IDHeducação*) como as variáveis explicativas do modelo, conforme descrito a seguir:

$$IDHM_{it}^* = \beta_0^* + \beta_1^* IDHMrenda_{it}^* + \beta_2^* IDHmlongevidade_{it}^* + \beta_3^* IDHmeducação_{it}^* + \varepsilon_{it}^* \quad (2)$$

Onde:

$IDHM_{it}^*$  = Índice de Desenvolvimento Humano padronizado do município *i* no tempo *t*;  
 $IDHMrenda_{it}^*$  = Índice de Desenvolvimento Humano padronizado da dimensão renda do município *i* no tempo *t*;  $IDHmlongevidade_{it}^*$  = Índice de Desenvolvimento Humano padronizado da dimensão longevidade do município *i* no tempo *t*.  $IDHmeducação_{it}^*$  = Índice de Desenvolvimento Humano da dimensão padronizado educação do município *i* no tempo *t*.  
 $\beta_0^*$  = termo de intercepto da regressão.  $\beta_1^*$  = coeficiente beta1;  $\beta_2^*$  = coeficiente beta2;  $\beta_3^*$  = coeficiente beta3; *i*=municípios (1, ...,12); *t* = anos (1991, 2000 e 2010). *i*=municípios (1, ...,12); *t* = anos (1991, 2000 e 2010).  $\varepsilon_{it}^*$  = termo erro estocástico.

Por fim, no terceiro ensaio, adotou-se o modelo de regressão polinomial com foco nas formas funcionais da CKA. Aq ui, destaca-se que, nos diversos tipos de regressão polinomial só há uma variável explanatório do lado direito, mas ela aparece elevada a várias potências o que, necessariamente o torna um modelo de regressão múltipla. Nesse contexto, ressalta-se também, que não podemos esquecer que termos como  $X_2$ ,  $X_3$ ,  $X_4$  e etc. são todos eles funções não lineares de  $X_1$  e, portanto rigorosamente não desrespeitam a premissa da ausência da multicolinearidade. Ou seja, já que o polinômio de *k-ésimo grau* é linear nos parâmetros, os  $\beta$  dos modelos de regressão polinomial podem ser estimados pelo MMQO ou de método da máxima verossimilhança (MMV) (GUJARATI, 2006).

Reescrevendo o modelo polinomial sob a forma logaritmizada, os coeficientes estimados representarão a(s) elasticidade(s), que descrevem a sensibilidade da variável dependente com relação a mudanças nas variáveis explicativas. Denotando o modelos estimado para a CKA - relação crescimento-degradação ambiental (desmatamento) temos:



$$\ln(\text{Desmatamento}) = \beta_1 \ln(\text{Rendapc}_{it}) + \beta_2 \ln(\text{Rendapc}_{it}^2) + \beta_3 \ln(\text{Rendapc}_{it}^3) + \varepsilon_{it}, \quad (3)$$

Onde, o desmatamento,  $Y$ , é a variável de interesse. Os  $X$ 's é a renda per capita e;  $\varepsilon$  é o termo de erro aleatório, e os  $\beta_i$  (vetor  $k \times 1$ , com  $i = 1, 2, 3$ ) são os parâmetros.

## 4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Os resultados da estimação do modelo do primeiro ensaio estão na tabela abaixo:

**Tabela 1** - Resultados do MMQO e significância das variáveis do Modelo 1

VAR. EXPLANATÓRIAS	$\ln \text{Rendapc}$	$\ln \text{Gini}$
Coefficientes (Erro Padrão)	0,455872 ((0,0438416))	-2,96189 (0,395198)
T- valor (p-valor)	10,40 (4,25e-012***)	-7,495 (1,07e-08***)

**Fonte:** Resultados do Gretl com base nos dados dos Censos Censitários. Coeficientes das variáveis explicativas significantes à \*0,10p; \*\*0,05p e \*\*\*0,01p. Estimando o modelo de regressão múltipla pelo Método dos Mínimos

Estimando o modelo de regressão múltipla pelo Método dos Mínimos Quadrados Ordinários (MMQO), apresenta a seguinte equação de regressão estimada:

$$\ln \text{PropPobres} = 0,455872 \ln \text{Rendapc} - 2,96189 \ln \text{Gini} + \varepsilon_{it} \quad (4)$$

É importante atentar para o sinal dos coeficiente da regressão - da renda *per capita* (*Rendapc*) e do índice de Gini (*Gini*) - os quais apresentaram, na equação estimada (4), sinais diferente da especificação do modelo teórico, levando a supor, da existência de uma relação também na análise log-log, direta da renda *per capita* (*Rendapc*) em relação a Proporção de Pobres (*PropPobres*) e; inversa do índice de Gini (*Gini*) em relação a Proporção de Pobres (*PropPobres*). Ou seja, quando um indicador variar de forma positiva, este influência de forma também positiva na variação do outro indicador, ao passo que, quando um indicar variar de forma negativa, este influência de forma negativa na variação do outro indicador.

Portanto, a estimação dos coeficientes da equação (4), baseado nos parâmetros ( $\beta$ s) indicaram possíveis evidências de que o crescimento econômico tem gerado um aumento da pobreza, agravado pelo aumento da desigualdade (de renda).

A interpretação daqueles coeficientes, sugeriram que o aumento de 1 unidade da quantidade da renda *per capita* (*Rendapc*) impactou, em 0,45% a variação da proporção de pobres (*PropPobres*), além de prevalecer um impacto positivo na relação entre variáveis. O aumento de 1 unidade no índice de Gini (*Gini*) diminui, em 2,96 aproximadamente, a variação da proporção de pobres (*PropPobres*) além disso, prevaleceu a existência de um impacto negativo na relação entre variáveis.

Os resultados da estimação do modelo do segundo ensaio estão abaixo:

**Tabela 2** - Resultados do MMQO e significância das variáveis do Modelo 2

VAR. EXPLAN.	<i>IDHMrenda<sub>it</sub>*</i>	<i>IDHMlongevidade<sub>it</sub>*</i>	<i>IDHMeducação<sub>it</sub>*</i>
Coefficientes	0,160524	0,165517	0,717204
(Erro Padrão)	(0,0343191)	(0,0525769)	(0,0525991)
T - valor (p-valor)	4,677 (5,06e-05 ***)	3,148 (0,0035 ***)	13,64 (7,05e-015 ***)

**Fonte:** Resultados do Gretl com base nos dados dos Censos Censitários. Coeficientes das variáveis explicativas significantes à \*0,10p; \*\*0,05p e \*\*\*0,01p.

Estimando o modelo de regressão múltipla pelo Método dos Mínimos Quadrados Ordinários (MMQO), apresenta a seguinte equação de regressão estimada:

$$IDHM_{it}^* = 0,0000 + 0,160524 IDHMrenda_{it}^* + 0,165517 IDHMlongevidade_{it}^* + 0,717204 IDHMeducação_{it}^* + \varepsilon_{it}^* \quad (5)$$

Atenta-se para os sinais dos coeficientes da regressão estimada, pois todos apresentaram sinal positivo ao coeficiente. Portanto, a estimação dos coeficientes da equação (5), baseado nos parâmetros beta indicaram evidências de que as três dimensões do IDHM (renda, longevidade e educação) tem contribuiu positivamente para o aumento do IDHM no período analisado.

As interpretações dos coeficientes beta's sugeriram que se os indicadores (IDHMs padronizado) das dimensões renda, longevidade e educação, aumentarem de 1 (um) desvio-padrão, em média, o IDHM aumentará em cerca de 0,160, 0,165 e 0,717 de desvio, respectivamente. Contudo, apesar das três dimensões (renda, longevidade e educação) impactarem positivamente para a formação do IDHM, percebe-se que a dimensão educação apresentou maior efeito em termos de desvio-padrão, de aproximadamente 72%, ao passo que as demais dimensões - renda e longevidade - apresentaram efeitos próximos, de aproximadamente 16%. De forma geral, a dimensão educação é a que menos tem contribuiu para a formação do indicador sintético IDHM, no período analisado.

Os resultados da estimação do modelo do terceiro ensaio estão dispostos abaixo:

**Tabela 3** - Resultados do MMQO e significância das variáveis do Modelo 3

VAR. EXPLANATÓRIAS	<i>l_Rendapercapita</i>	<i>l_Rendapercapita2</i>	<i>l_Rendapercapita3</i>
Coefficientes	-1,54286	1,10328	-0,106401
(Erro Padrão)	(4,97765)	(1,82746)	(0,166954)
T- valor (p-valor)	-0,3100 (0,7596)	0,6037 (0,5525)	-0,637 (0,5308)

**Fonte:** Resultados do Gretl com base nos dados dos Censos Censitários.

Para o modelo todos os coeficientes dos termos ligados à renda apresentaram o sinal esperado para uma possível CKA na forma de "N" invertido, porém, nenhum desses coeficientes estimados mostrou-se estatisticamente significativo (ao nível de 1%, 5%, 10%), ou seja, de forma geral a renda não estaria atrelada ao processo de desmatamento na RIBA, sob as hipóteses de Kuznets, das curvas nos formatos 'U-invertido' e

'N'. Resultados semelhantes foram observados no trabalho de Teixeira, Bertella e Almeida (2012) analisando o estado do Mato Grosso, além deste também ter enfrentado problemas de não normalidade dos resíduos. Porém, ressalta-se que, a relação entre a degradação ambiental e o PIB, apesar de insignificante para o modelo cúbico, está tem a forma linear no modelo quadrático, resultado semelhante ao encontrado por Brito (2012). Muito embora, a correlação entre as variáveis PIB (linear) e degradação ambiental – desmatamento, foi da ordem de 0,456, considerada moderada para a RIBA.

Adverte-se que para além do teste da hipótese de Grossman e Krueger (1991), diversos estudos incorporam em seus modelos, além da renda, outras variáveis como possíveis determinantes do desmatamento, sendo os principais, sobretudo na Amazônia Legal, a expansão demográfica e as atividades econômicas da agricultura e pecuária (GOMES; BRAGA, 2008; SANTOS et al., 2008).

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados obtidos nos três ensaios revelaram primeiramente, que o desenvolvimento na RIBA foi considerado não pró-pobre. No segundo, apesar dos efeitos positivos na composição do IDHM, das dimensões renda, educação e saúde, percebeu-se que a dimensão educação foi a que menos contribuiu para a formação do IDHM, ou seja, sendo a dimensão que menos impactou na composição geral do índice, na RIBA. Por fim, no terceiro a análise empírica não despontou evidências que corroborem com a CKA para a RIBA, ou seja, de forma geral não se pôde afirmar que o crescimento econômico teve algum efeito sobre o meio ambiente – desmatamento, no período analisado.

Os resultados indicaram também, que no período de 20 anos (1991-2010) o crescimento na região apresentou elasticidade renda-pobreza de 0,45 e elasticidade desigualdade-pobreza foi de 2,96, logo, a elasticidade desigualdade da pobreza teve maior impacto na pobreza, ou seja, a queda de uma unidade percentual na desigualdade a pobreza aumentou em aproximadamente 2,96% pontos percentuais, comprovando que, de fato, o crescimento na região foi desigual entre as duas categorias da distribuição populacional, pobres e ricos, evidenciando assim que, o crescimento na RIBA foi, não Pró-pobre.

As elasticidades mostraram também que, em termos gerais, a relação entre a proporção de pobres e o crescimento da renda *per capita* foi positiva, significando que em média um aumento na renda *per capita* provocou um elevação no percentual de pobres. Esta evidência corrobora as visões de Kakwani e Pernia (2000); Ribeiro, Feitosa e Araújo (2015) de que o crescimento está conectado a pobreza, pois argumentam que o crescimento diminui a pobreza, porém se este ganho de renda for seguido do aumento

na desigualdade, então se conclui que a redução da pobreza seria menor se a desigualdade fosse constante ou menor.

Na perspectiva do desenvolvimento humano, os resultados mostraram que tanto para o IDHM geral, quanto para as subdimensões renda, longevidade e educação, ocorreu aumento nos valores absolutos. Os dados desagregados apontam às disparidades sociais existentes entre os municípios, e evidenciam que os melhores resultados estão relacionados aos maiores níveis de renda *per capita*.

Na análise de regressão linear com variáveis padronizadas, destacada por apresentar um procedimento metodológico valioso, de caráter inovador (ainda com poucos estudos realizados), empregada com vistas a verificar o impacto por meio dos parâmetros *beta's*, a partir do qual é possível verificar o impacto de cada subdimensão para formar o valor total do IDHM, em termos de desvio padrão, baseados nos parâmetros *beta's* calculados, foi verificado um impacto positivo por parte de todas as dimensões componentes do IDHM (renda, longevidade e educação) no período analisado. Porém, a dimensão de educação apresentou impacto de aproximadamente 72%, em termos de desvio-padrão, ou seja, foi a que menos contribuiu para formar o valor total do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, dessa maneira, essa dimensão necessita de uma maior atenção, principalmente de ações governamentais que visem melhorar os níveis educacionais na RIBA, de forma que todas as dimensões contribuam de modo harmônico para formar um desenvolvimento humano satisfatório. Assim, não foi evidenciado um crescimento qualitativo sustentado, pois as dimensões apresentaram valores muito distantes entre si e, com grande desvios padrões.

A relação entre crescimento econômico e meio ambiente observada na RIBA, analisada por meio da validação das hipóteses do “U invertido” e “N” proposta na CKA, considerando os anos de 2000 à 2010, mostrou nos resultados obtidos que não há evidências que corroboram com as hipóteses teórica da CKA, pois, apesar de apresentarem na equação de regressão estimada os sinais esperados para uma CKA com a forma de “N” invertido, os resultados dos coeficiente da regressão não foram estatisticamente significativo, ou seja, a renda, não estaria atrelada ao processo de desmatamento na Região de Integração do Baixo Amazonas, considerando unicamente a dinâmica proposta pela CKA.

Destarte, a análise das informações contidas neste trabalho permite classificar o crescimento econômico da Região de Integração do Baixo Amazonas como não incluído durante as décadas em estudo, fundamentado pela análise empírica baseada na teoria do crescimento Pró-pobre. Além disso, apesar de, no mesmo período ser observado aumento nas dimensões de educação e longevidade concomitantemente a

maiores níveis de renda, destaca-se que o impacto na dimensão de educação apresentou grande desvio em relação aos demais componentes, portanto o aumento da renda não foi suficiente para diminuir o desvio da dimensão de educação, demonstrando que tais dimensões não se mantêm, ou não se sustentam. Ao mesmo tempo, apontam em direção a falta de evidência de proteção automática do meio ambiente gerada pelo aumento de renda como sugerido pela hipótese da Curva de Kuznets Ambiental.

Nesse sentido, a RIBA necessita da articulação de políticas que melhorem os níveis de educação, saúde e mercado de trabalho, em sentido multidimensional, para que os indivíduos desfrutem de melhores circunstâncias no padrão de vida, como sugere Sachs (2008). As análises aqui realizadas direcionam para ações de políticas públicas eficientes, permanente ao longo do tempo, que priorizem áreas (dimensões) deficitárias (baixos níveis), sendo isso um passo no longo caminho para se melhorar as condições de vida dessa região de integração como um todo.

## REFERÊNCIAS

ARRAES, R. A.; DINIZ, M. B.; DINIZ, M. J. T. Curva ambiental de Kuznets e desenvolvimento econômico sustentável. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 03, p. 525-547, jul./set. 2006. .

BARRETO, F. A. F. D. Crescimento econômico, pobreza e desigualdade: o que sabemos sobre eles? Série Ensaio Sobre Pobreza. Ceará, v.1, n.1, p.1-18, 2005.

BRITO, R. A. de. **Curva de Kuznets ambiental**: uma revisão teórica e aplicação para a Amazônia legal. 2012, 51 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-graduação em Economia, Universidade Federal de Pernambuco, Recife. 2012.

DATT, G.; RAVALION, M.. Growth and Redistribution Components of Changes in Poverty Measures: A Decomposition with Applications to Brazil and India in the 1980s. **Journal of Development Economics**, v. 38, n. 2, p. 275-295, 1992.

ENRÍQUEZ, M. A. **Trajetórias do Desenvolvimento**: da Ilusão do crescimento ao imperativo da sustentabilidade. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

GOMES, S. C.; BRAGA, M. J. Desenvolvimento Econômico e Desmatamento na Amazônia Legal: uma análise econométrica. In: Congresso da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia e Rural, 46., 2008, Rio Branco. **Anais...** 2008

GROSSMAN, G.; KRUEGER, A. Economic Growth and the Environment. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 110, n. 2, 1995, p. 353-377. Disponível em <<http://www.nber.org/papers/w3914.pdf>> Acesso em 09 de julho de 2018.

GONÇALVES, M. B. C.; SILVEIRA NETO, R. da M. Crescimento pró-pobre nos municípios nordestinos: evidências para o período de 1991-2002. In: Encontro regional de economia do nordeste, 12., 2007, Fortaleza. **Anais...** Fortaleza, 2007.

GUJARATI; D. N. **Econometria Básica**. 4 ed. Rio de Janeiro: Elsevier- Campus, 2006/2011\* (Versão mais atual).

KAKWANI, N.; KHANDKER, S.; SON, H.. Pró-pobre growth: concepts and measurement with country case studies. Brasília, DF: **International Poverty Centre**. Working Paper, n. 1, p. 1-28, 2004. Disponível em: <<https://econpapers.repec.org/scripts/redir.pf?u=http%3A%2F%2Fwww.ipc-undp.org%2Fpub%2FIPCWWorkingPaper1.pdf;h=repec:ipc:wpaper:1>>. Acesso em: 18 de setembro de 2018.

KUZNETS, S.. Economic Growth and Income Inequality. **American Economic Review**, Pittsburgh, v. 45, n.1, 1955. p. 1-28. Disponível em: <[https://www.jstor.org/stable/1811581?seq=1#page\\_scan\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/1811581?seq=1#page_scan_tab_contents)>. Acesso em: 09 de julho de 2018.

LOPES, G. B. **Um estudo sobre a Curva Ambiental de Kuznets e a convergência da Pegada Ecológica**. Ribeirão Preto. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Universidade Federal de São Paulo. 136 f , 2013. Perna (2003).

MORAES, O. J. de. Economia ambiental: instrumentos econômicos para o desenvolvimento sustentável. São Paulo: Centauro, 2009.

PARÁ. Fundação Amazônia de Amparo a Estudos e Pesquisas (FAPESPA). **Diagnóstico Socioeconômico e Ambiental da Região de Integração do Baixo Amazonas**. Belém, 2017. Disponível em: <<http://fapespa.pa.gov.br>>. Acesso em: 18 de janeiro de 2017.

PINTO, M. S.; OLIVEIRA, J. C. de. Crescimento pró-pobre: análise dos estados brasileiros entre 1995 e 2007. **Revista de Economia Contemporânea** [Online]. 2010, vol.14, n.2, p. 327-358. ISSN 1415-9848. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rec/v14n2/v14n2a05.pdf>>. Acesso em: 14 de setembro de 2017.

PNUD. **Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento. Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2013)**. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br>>. Acesso em: 28 de janeiro de 2018.

PREARO, L. C.; MARACCINI, M. C.; ROMEIRO, M. do C. Fatores determinantes do Índice de Desenvolvimento Humano dos Municípios do Estado de São Paulo. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v.5, p. 137-155, 2015.

SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento: Incluído, Sustentável, Sustentado**. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

SANTOS, M. H. de C.; COUTINHO, M. J. V. “Política comparada: estado das artes e perspectivas no Brasil”. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, São Paulo, v. 1, n. 54, p. 5-42, 2002.

SANTOS, R. B. N. dos; DINIZ, M. B.; DINIZ, M. J. T.; RIVEIRO, S. L. de M.; OLIVEIRA, J. N. de. Estimativa da Curva de Kuznets Ambiental para a Amazônia Legal. In: Congresso da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia e Rural, 46., 2008, Rio Branco. **Anais...** 2008.

SEN, A. K. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução: Motta, L. T.; Revisão Técnica: Ricardo Doniselli Mendes. São Paulo: Companhia de Letras, 2000.

SILVEIRA, D. T.; CÓRDOVA, F. P. A pesquisa científica. p. 31-42. IN: GERHARDT, T.E e SILVEIRA, D.T (Org.). **Métodos de Pesquisa**. Porto Alegre: Ed, UFRGS, 2009.

TEIXEIRA, R. F. A. P.; BERTELLA, M. A.; ALMEIDA, L. T. de. Curva de Kuznets Ambiental para o Estado de Mato Grosso. **Revista Análise Econômica**, Porto Alegre, v. 30, n. 57, 2012. DOI: <https://doi.org/10.22456/2176-5456.17405>

VEIGA, J. Eli da. **Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

## CAPÍTULO 8

---

# POLITICAS DE SAÚDE PÚBLICA: UMA ABORDAGEM SOBRE A EPIDEMIOLOGIA DA TUBERCULOSE NA REGIÃO OESTE DO ESTADO DO PARÁ

*Risonilson Abreu da Silva*<sup>1</sup>  
*Edilan de Sant Ana Quaresma*<sup>2</sup>

DOI: 10.46898/rfb.9786558891017.8

<sup>1</sup> Secretaria de Estado de Saúde Pública - Pará. E-mail: risonilson@hotmail.com

<sup>2</sup> Universidade Federal do Oeste do Pará. ORCID: 0000-0001-7838-783X E-mail: edilan.quaresma@ufopa.edu.br



## 1 INTRODUÇÃO

De acordo com a Funasa (2017), a História da Saúde Pública no Brasil tem sido marcada por sucessivas reorganizações administrativas e edições de muitas normas. Da instalação da colônia até a década de 1930, as ações eram desenvolvidas sem significativa organização institucional. A partir daí iniciou-se uma série de transformações, como a criação e extinção de diversos órgãos de prevenção e controle de doenças, culminando, em 1991, com a criação da Fundação Nacional de Saúde.

No que concerne à saúde preventiva, o Brasil enfrenta diversas dificuldades institucionais e administrativas decorrentes de fatores que variam desde a percepção política negacionista de gestores, até a falta de incentivo ao desenvolvimento científico, tecnológico e industrial, bem como pela expansão da assistência médica atrelada à lógica do mercado, mas também, principalmente, pelo lento processo de formação de uma consciência dos direitos de cidadania.

Historicamente com os movimentos pela redemocratização do país, cresceram os ideais pela reforma da sociedade brasileira, destacando a importância de diversos atores sociais, sujeitos coletivos e pessoas de destaque. A democratização na saúde fortaleceu-se no movimento pela Reforma Sanitária, avançando e organizando suas propostas na VIII Conferência Nacional de Saúde, de 1986, que conferiu as bases para a criação do Sistema Único de Saúde (PAIVA, 2014).

O movimento social reorganizou-se na última Constituinte, com intensa luta travada pela afirmação dos direitos sociais. Em 1988, nova ordem jurídica, assentada na Constituição, define o Brasil como um Estado Democrático de Direito, proclama a saúde como direito de todos e dever do estado, estabelecendo canais e mecanismos de controle e participação social para efetivar os princípios constitucionais que garantem o direito individual e coletivo (BRASIL, 1990).

Inegavelmente, a sociedade brasileira deu um passo significativo em direção à cidadania. É preciso, porém, reconhecer que a proteção e a promoção à saúde são de responsabilidade pública, ou seja, de competência de todos os cidadãos do país, o que implica participação e controle social permanentes. A partir de tais ações são instituídas várias outras que buscam atender a população brasileira, como por exemplo, o combate à Tuberculose (TB).

Segundo Rodrigues et al. (2010), a Tuberculose (TB) é uma doença infectocontagiosa desenvolvida a partir do bacilo de Koch, que pode acometer todos os sistemas corporais. Pode ser considerada como uma doença negligenciada, sendo motivo de grande preocupação para a saúde pública no que diz respeito ao seu controle, deven-

do ser tratada com prioridade absoluta pelos órgãos ligados a saúde pública no Brasil, uma vez que apresenta elevada incidência em todas as regiões do país.

Segundo Hijjar et al. (2007), a situação da TB no Brasil e no mundo, está ligada principalmente ao aumento da pobreza, à má distribuição de renda e à urbanização acelerada. Ainda segundo o Ministério da Saúde, fatores como aumento na taxa de abandono do tratamento antituberculose, resistência aos medicamentos da TB, aumento dos índices de migrações internas e externas, o Vírus da Imunodeficiência Humana (HIV), também são responsáveis pela propagação da TB.

De acordo com a OMS, o Brasil é um dos 22 países que concentram 80% da carga mundial de TB. Nesse grupo de países, o Brasil ocupa a 16<sup>a</sup> posição em relação ao número de casos novos e a 22<sup>a</sup> posição em relação ao coeficiente de incidência (CI), prevalência e mortalidade (BRASIL, 2014).

Os dados do Panorama da TB no Brasil, publicado em 2014, evidenciam que o estado do Pará possui sete municípios prioritários para o Programa Nacional de Controle da Tuberculose (PNCT). O documento revela que no Pará as taxas de incidência foram de 45,1/100 mil habitantes para todas as formas de TB e de 30,6/100 mil habitantes para os casos bacilíferos. Quanto ao diagnóstico da coinfeção TB- HIV, 49,1% dos casos tiveram testagem realizada, sendo que 237 foram positivos, o que corresponde a um percentual de coinfeção TB-HIV de 6,8%. Entre os casos de TB pulmonar bacilífera diagnosticados em 2011, 80,0% dos pacientes apresentaram cura e 8,6% abandonaram o tratamento. No mesmo ano, foram registrados 222 óbitos por TB, com uma taxa de mortalidade por causa básica de 2,9/100 mil habitantes. (BRASIL, 2014)

O breve diagnóstico descrito até aqui, teve seu processo de evolução histórica reconhecido pelo Ministério da Saúde ao implementar o Programa Nacional de Controle da Tuberculose como política pública, no início dos anos 2000, envolvendo ações preventivas e controle do agravo. Desde sua criação o PNCT vem desenvolvendo as ações propostas no seu documento norteador, havendo a necessidade de se conhecer os efeitos de suas ações propostas.

Diante desse contexto, o objetivo principal do presente artigo é identificar e avaliar a eficácia das políticas públicas de controle e tratamento da TB na região em estudo. Considerando o objetivo, uma pesquisa foi realizada nos municípios que abrangem o 9º Centro Regional de Saúde, que está vinculado a Secretaria de Estado da Saúde do Pará - SESPA, nos anos 2016 e 2017, por meio da utilização de dados fornecidos pelo Sistema Nacional de Agravos de Notificação - SINAN.

Os resultados quanto ao perfil socioespacial, socioeconômico e epidemiológico dos dados analisados, apontam preocupação com a subnotificação de casos na região de estudo, além da confirmação de aumento de casos novos de Tuberculose em cerca de 14% do ano de 2016 para o ano de 2017, na área de abrangência do 9º CRS do Estado do Pará, caracterizando como ainda discreta, mas importante, a eficácia das políticas públicas de prevenção e controle do agravo da Tuberculose na região Oeste do Pará.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

Who (2008) alerta que nos tempos atuais a TB ainda se destaca como a doença infecciosa que mais causa mortes em todo mundo. Mais de nove milhões de novos casos são reportados e um milhão e meio de pessoas morrem a cada ano de TB em todo mundo. Um terço da população mundial está infectada com *M. tuberculosis*, e a TB continua sendo uma das principais causas de morbidade e mortalidade, particularmente nos países em desenvolvimento.

De acordo com Focaccia (2009) a TB é uma doença infecciosa causada pelo bacilo *Mycobacterium tuberculosis* de evolução crônica que atinge principalmente os pulmões, descoberta em 1882 por Robert Koch. O bacilo *Mycobacterium tuberculosis* depende do parasitismo, não se apresenta livre na natureza e é transmitido principalmente por via aérea, facilitada pela aglomeração humana. A transmissão da doença ocorre de pessoa para pessoa, através do ar, quando um doente de TB pulmonar ao falar, tossir ou espirrar elimina gotículas contendo o bacilo, que ficam suspensas no ar podendo alcançar um hospedeiro, a transmissão é plena enquanto se estiver eliminando bacilos e não estiver iniciado o tratamento. (FIGUEIREDO, 2005).

Bertolozzi (2009) atenta para situação de que a disseminação da TB está intimamente relacionada com alguns fatores como: áreas de grandes concentrações humanas em centros urbanos, que apresentam precários serviços de infraestrutura urbana, como saneamento e habitação, associados graus extremos de pobreza, onde a fome e a miséria são a realidade social deste ambiente. Segundo Longhi (2013) diversos fatores podem comprometer a resposta imune e facilitar o adoecimento por TB, sendo os mais conhecidos: extremos de idade (neonatos e idosos), desnutrição, diabetes, infecção pelo HIV, neoplasias, imunodepressão por uso de medicações (uso crônico de corticóides, imunodepressores), tabagismo e etilismo.

Um estudo realizado pela OMS analisando a TB em diversos países entre 1997 e 2006 observou que a incidência de TB vem declinando mais rapidamente em países com maiores índices de desenvolvimento humano (IDH), menor mortalidade infantil e melhora no acesso ao saneamento básico (DYE et al., 2009).

Os índices de mortalidade da doença estão muitas vezes relacionados ao abandono de tratamento, favorecendo assim a manutenção da cadeia de transmissão e aumento da resistência bacteriana aos fármacos de primeira linha. Assim, pode-se inferir que a mortalidade, o abandono e a cura da TB são importantes indicadores do panorama geral da TB nos dias atuais (WHO, 2010; BRASIL, 2011). Apesar do tratamento de TB ser gratuito e disponibilizado em estabelecimentos vinculados ao Sistema Único de Saúde (SUS), a TB ainda permanece como a maior causa de morbidade e mortalidade entre as doenças infecto contagiosas do mundo, sendo que 98% das mortes pela doença se deram em países pouco desenvolvidos (FOCACIA, 2009).

A TB é um problema não apenas clínico, mas, principalmente social, um problema de saúde pública mundial. No Brasil, o direito a saúde pública está prevista na Constituição Federal de 1988, onde segundo o artigo 196, a saúde é um dever do Estado, e assegurado pelo artigo 6º como um direito social de todo e qualquer cidadão brasileiro. Com o objetivo de garantir esse direito, a Constituição Federal atribuiu à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios a competência de cuidar da saúde pública. Isso significa que, dentro de um sistema único, cada esfera do governo terá um órgão responsável por executar e administrar os serviços destinados à saúde local.

Tendo em vista de a TB ser um sério problema de saúde pública, o governo brasileiro, em razão de propósitos de suas políticas públicas, assumiu o compromisso com a população brasileira e com a comunidade internacional de controlar sua evolução, procurando reduzir sua prevalência na população. Assim foi instituído no Brasil o Programa Nacional de Controle da Tuberculose.

O PCNT está integrado na rede de Serviços de Saúde. É desenvolvido por intermédio de um programa unificado, executado em conjunto pelas esferas federal, estadual e municipal. Está subordinado a uma política de programação das suas ações com padrões técnicos e assistenciais bem definidos, garantindo desde a distribuição gratuita de medicamentos e outros insumos necessários até ações preventivas e de controle do agravo, permitindo o acesso universal da população às suas ações (BRASIL, 2002).

O principal objetivo do PNCT é reduzir a morbidade, mortalidade e transmissão da TB no Brasil. De modo geral o programa visa a integração do controle da TB com a atenção básica, incluindo o Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS) e o Programa de Saúde da Família (PSF) para garantir a efetiva ampliação do acesso ao diagnóstico e ao tratamento. A partir da implantação do PNCT, no ano de 1993, come-

çou a ser implantado o SINAN (Sistema de Informações de Agravos de Notificações) (BRASIL, 2002).

A implantação do SINAN foi realizada de forma heterogênea nas unidades federadas e municípios, não havendo uma coordenação e acompanhamento por parte dos gestores de saúde, nas três esferas de governo. Foi somente a partir do ano de 1998 que o SINAN foi regulamentado tornando obrigatória a alimentação regular da base de dados nacional pelos municípios, estados e Distrito Federal, bem como designando a Fundação Nacional de Saúde (Funasa), por meio do Centro Nacional de Epidemiologia, como gestora nacional do Sistema (BRASIL, 2008)

O principal objetivo do SINAN é coletar, transmitir e disseminar dados gerados rotineiramente pelo Sistema de Vigilância Epidemiológica das três esferas de governo, por intermédio de uma rede informatizada, para apoiar o processo de investigação e dar subsídios à análise das informações de vigilância epidemiológica das doenças de notificação compulsória.

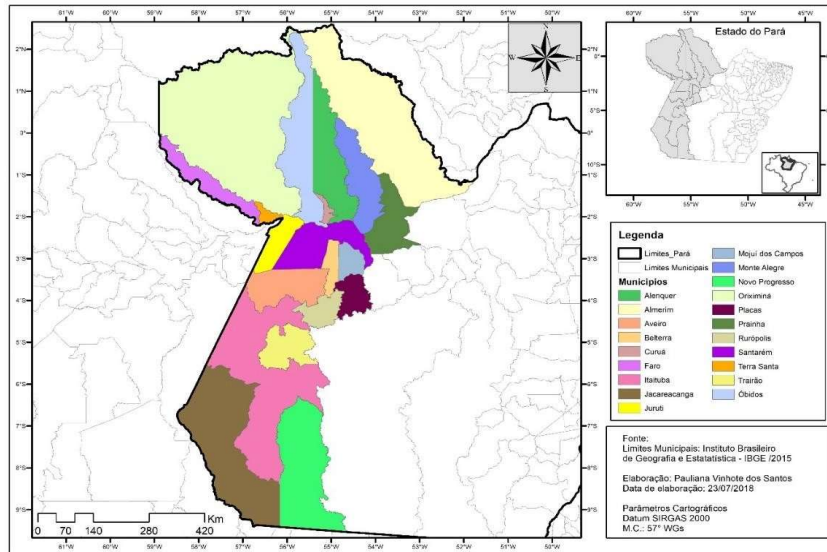
Entre as principais variáveis coletadas na ficha de notificação do SINAN estão: mês, ano, estado e município; dados dos pacientes: sexo, escolaridade, raça, área residencial (urbano ou rural), estado e município de residência e dados de agravo: Data dos primeiros sintomas, município, estado e país da infecção. Outras variáveis são coletadas, dependendo do tipo de agravo.

A partir do conhecimento do SINAN e a distribuição dos dados nesse sistema foi desenvolvido a forma de coleta e os parâmetros a serem utilizados no desenvolvimento do presente trabalho, bem como das análises realizadas.

### 3 METODOLOGIA

O presente trabalho foi realizado com dados do SINAM referentes ao 9º Centro Regional de Saúde (CRS) do Estado do Pará, vinculado a SESPÁ (Secretaria de Saúde Pública do Estado do Pará), no período de 2016 a 2017 (Figura 1).

Figura 1 - Mapa de abrangência da 9ª CRS - PA



Fonte: SINAM / SESPA. Organização e Elaboração: Autor (2020).

As variáveis utilizadas para o estudo são provenientes da Ficha de Notificação dos casos atendidos pela 9ª CRS do Estado do Pará, e foram selecionadas pelo pesquisador em conformidade com o objetivo da pesquisa, considerando aspectos sociais (sexo, faixa etária, escolaridade, município de notificação, município de residência e zona de moradia) e aspectos clínicos (Forma de ocorrência, tipo de entrada, adesão e abandono ao tratamento, situação do encerramento e relação com doenças pré-existentes – Aids, diabetes e tabagismo).

A análise quantitativa dos dados foi realizada a partir da utilização da estatística descritiva. Para a tabulação e apresentação dos dados foi utilizado o programa Excel 2014 e o software estatístico MINITAB versão 18, que é um programa de computador voltado para a análise de dados com fins estatísticos.

## 4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Os resultados relacionados aos municípios do 9º CRS foram dispostos em seções: Casos de TB, perfil socioeconômico e perfil epidemiológico dos pacientes.

### 4.1 Casos de tuberculose nos municípios do 9º CRS

Os casos de TB nos municípios do 9º CRS, referem-se ao período 2016 e 2017 (Tabela 1).

Tabela 1 - População e Número de casos de TB, por município - 9º CRS-SESPA, 2016 e 2017.

Município de Residência	População		Nº Casos		% de casos em relação ao total		% de casos per capita	
	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017
Santarém	294.447	296.302	122	115	0,308	0,254	0,041	0,039
Altamira	109.938	111.435	9	41	0,023	0,091	0,008	0,037
Itaituba	98.485	98.523	54	89	0,136	0,197	0,055	0,090
Oriximiná	70.071	71.078	35	41	0,088	0,091	0,05	0,058
Monte Alegre	56.391	56.466	10	12	0,025	0,027	0,018	0,021
Jurutí	55.179	56.325	15	16	0,038	0,035	0,027	0,028
Alenquer	54.960	55.246	24	19	0,061	0,042	0,044	0,034
Óbidos	50.596	50.727	16	18	0,040	0,04	0,032	0,035
Rurópolis	47.971	49.093	4	5	0,010	0,011	0,008	0,010
Uruará	44.370	44.258	1	2	0,003	0,004	0,041	0,040
Jacareacanga	41.487	41.487	28	21	0,071	0,046	0,067	0,050
Almeirim	33.282	33.195	9	6	0,023	0,013	0,027	0,018
Placas	29.336	30.109	7	10	0,018	0,022	0,024	0,033
Prainha	29.132	29.067	10	2	0,025	0,004	0,034	0,070
Novo Progresso	25.102	25.071	25	19	0,063	0,042	0,100	0,076
Trairão	18.280	18.469	3	9	0,008	0,02	0,016	0,049
Terra Santa	18.105	18.257	5	13	0,013	0,029	0,028	0,071
Belterra	17.145	17.249	5	6	0,013	0,013	0,029	0,035
Aveiro	15.950	15.947	3	1	0,008	0,002	0,019	0,06
Mojui dos Campos	15.548	15.646	6	3	0,015	0,007	0,039	0,019
Curuá	13.783	13.996	2	2	0,005	0,004	0,015	0,014
Faro	7.168	7.009	3	2	0,008	0,004	0,042	0,028
<b>Total</b>	<b>1.146,73</b>	<b>1.154,96</b>	<b>396</b>	<b>452</b>	<b>1,000</b>	<b>1,000</b>	nsa	nsa
<b>% crescimento</b>	+0,7176%		+14,14%		nsa	nsa	nsa	nsa
<b>Media</b>	nsa	nsa	<b>18,00</b>	<b>20,55</b>	nsa	nsa	<b>0,035</b>	<b>0,042</b>
<b>Desvio Padrão</b>	nsa	nsa	<b>26,64</b>	<b>28,93</b>	nsa	nsa	<b>0,021</b>	<b>0,022</b>

Fonte: SINAM / SESPA (2016/2017) e IBGE (2016/2017). Organização e Elaboração: Autor (2020).

A Tabela 1 mostra no 9º CRS um crescimento populacional de 0,7176%, enquanto o número de casos de TB registrados, cresceu 14,14% em 2017, quando comparado com o ano de 2016. O percentual médio per capita, também salta de 0,035 no ano de 2016 para 0,042 em 2017, um aumento de 20%, podendo ser compreendido como resultado das campanhas de incentivo pela busca de tratamento, ou pelo trabalho realizado diretamente pelos agentes comunitários de saúde.

Outra informação importante sobre os dados obtidos mostra que dos 22 (100%) municípios que compõem a área de abrangência do 9º CRS, somente nove (41%) municípios (Alenquer, Almeirim, Curuá, Faro, Jacareacanga, Mojuí dos Campos, Novo Pro-

gresso, Santarém e Uruará) tiveram redução média no percentual per capita de 0,004, identificando estes municípios como os que evoluíram na qualidade da incidência da TB em suas populações.

Quando se observa os valores relativos quanto ao número de casos de TB, por exemplo, o percentual de casos per capita, constata-se que a incidência (considerada como a proporção de casos novos) relativa ao total populacional de cada município, é maior nos municípios de Novo Progresso (0,10%), Jacareacanga (0,067%) e Itaituba (0,055%), respectivamente. Embora Santarém seja o município com maior população (Tabela 1), dentre os 22 municípios que contemplam o 9º CRS, quando ranqueados entre todos os municípios que fazem parte do 9º CRS, este município ocupa a 7ª posição na proporção de incidência em relação à população do município.

## 4.2 Perfil socioeconômico dos pacientes com tuberculose

Esta subseção analisa os dados referentes as características socioeconômicas dos pacientes de TB da 9º CRS, onde estão os dados referentes a faixa etária dos pacientes acometidos pela TB no ano de 2016 e 2017. Como maneira de quantificar melhor os dados, as variáveis foram alocadas em 4 grupos de faixas etárias (Tabela 2).

Tabela 2- Faixa etária dos pacientes por município de residência nos anos de 2016 e 2017

Município de Referência	0 - 19 anos		20 - 49 anos		50 - 79 anos		Acima de 80 anos	
	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017
Alenquer	3	2	14	9	7	7	0	1
Almeirim	1	0	7	4	1	2	0	0
Altamira	5	17	4	14	0	8	0	2
Aveiro	1	1	1	0	1	0	0	0
Belterra	2	2	2	4	1	0	0	0
Curuá	1	1	1	0	0	1	0	0
Faro	0	0	1	0	2	2	0	0
Itaituba	7	5	23	56	19	26	5	2
Jacareacanga	5	1	7	8	15	11	1	1
Juruti	5	5	6	11	3	0	1	0
Mojui Campos	3	0	0	3	3	0	0	0
Monte Alegre	4	2	1	7	5	2	0	1
N Progresso	2	1	13	8	9	10	1	0
Óbidos	1	2	8	7	7	9	0	0
Oriximiná	5	4	17	19	13	15	0	3
Placas	0	0	2	8	4	2	1	0
Prainha	1	1	6	1	3	0	0	0
Rurópolis	0	1	2	4	2	0	0	0
Santarém	12	9	66	58	39	41	5	7
Terra Santa	2	5	3	4	0	3	0	1
Trairão	0	3	0	6	3	0	0	0



Uruará	0	0	0	1	1	1	0	0
<b>MÉDIA</b>	<b>2,73</b>	<b>2,82</b>	<b>8,36</b>	<b>10,55</b>	<b>6,27</b>	<b>6,36</b>	<b>0,64</b>	<b>0,82</b>
<b>DESVIO PADRÃO</b>	<b>2,86</b>	<b>3,80</b>	<b>13,94</b>	<b>15,39</b>	<b>8,73</b>	<b>9,85</b>	<b>1,43</b>	<b>1,59</b>
<b>TOTAL</b>	<b>60</b>	<b>62</b>	<b>184</b>	<b>232</b>	<b>138</b>	<b>140</b>	<b>14</b>	<b>18</b>
Diferença %	+3,33		+26,09		+1,45		+28,57	

Fonte: SINAM / SESPA (2016/2017) e IBGE (2016/2017). Organização e Elaboração: Autor (2020).

De acordo com a faixa etária dos pacientes, é possível observar que para os anos 2016 e 2017, a maior parte dos pacientes são do grupo com idades entre 20 e 49 anos, e a menor ocorrência da doença se dá entre pacientes com idade acima de 80 anos. Deve-se atentar que apesar de a TB ter clinicamente maior incidência em pessoas com mais idade, devido principalmente a menor capacidade imunológica de defesa do organismo humano dessas pessoas, na região estudada esse grupo de pessoas apresenta menor índice, não é possível afirmar o principal motivo para esse resultado, porém, fatores como a preocupação desse grupo em cuidar da saúde, realização de grupos de atendimento a esse grupo específico por parte dos postos de saúde, pode ser um fator determinante.

De modo geral, pode-se inferir que em todas as faixas etárias houve aumento do número absoluto de casos. Apesar do número menor de ocorrência em pacientes com idade superior a 80 anos, foi nessa faixa etária que houve o maior crescimento no número de casos (+28,57%). As faixas etárias “Acima de 80” e de “20-49 anos”, que tiveram os maiores crescimentos no número de casos de 2016 para 2017, são as faixas onde se deve concentrar maior atenção nos serviços de vigilância em saúde, melhorando o planejamento para essas faixas etárias.

**Tabela 3** - Escolaridade dos pacientes acometidos por TB de acordo com o município de residência, anos de 2016 - 2017.

Municípios	Ign/Branco		Analfabeto		1º ao 9º ano EF		1º ao 3º ano EM		ES comp		Não se aplica	
	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017
Alenquer	1	0	2	1	11	13	8	5	0	0	1	0
Almeirim	3	1	0	1	3	3	3	1	0	0	0	0
Altamira	0	16	5	9	2	8	0	0	0	0	2	8
Aveiro	2	0	0	0	0	0	1	1	0	0	1	0
Belterra	1	2	0	0	2	2	3	1	0	0	0	1
Curuá	0	0	0	0	1	0	1	1	0	0	0	0
Faro	0	0	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0
Itaituba	9	6	9	21	26	37	4	20	2	2	1	2
Jacareacanga	7	8	6	5	9	4	5	3	0	0	0	0
Jurutí	1	2	3	0	7	9	6	6	0	0	0	0
MojuiCampos	1	2	0	0	2	1	1	0	0	0	2	0
Monte Alegre	1	1	1	1	7	9	1	1	0	1	0	0

N Progresso	0	3	3	0	17	13	3	2	0	0	2	0
Óbidos	0	2	2	1	8	10	4	3	2	1	0	0
Oriximiná	8	5	1	7	20	18	5	9	0	0	1	2
Placas	1	1	3	3	3	6	0	0	0	0	0	0
Prainha	5	1	0	0	4	1	1	0	0	0	1	0
Rurópolis	0	0	0	0	4	4	0	0	0	0	0	0
Santarém	8	11	7	8	61	49	33	30	8	10	4	1
Terra Santa	2	3	0	0	3	2	0	2	0	1	0	4
Trairão	0	1	1	0	2	5	0	1	0	0	0	2
Uruará	0	0	0	1	1	1	0	0	0	0	0	0
Total	50	65	44	59	194	196	80	86	12	15	15	20
<b>Total (2016-2017)</b>	115		103		390		166		27		35	
%			15,0%		56,9%		24,2%		3,9%			

Fonte: SINAM / SESPA (2016/2017) e IBGE (2016). Organização e Elaboração: Autor (2020).

A Tabela 3 mostra os dados de escolaridade dos pacientes acometidos por TB, nos anos de 2016 e 2017, na 9º CRS - Pará.

Com base nos resultados observa-se que 71,9% dos pacientes que informaram sua escolaridade apresentam até o ensino fundamental completo, demonstrando o alto impacto da baixa escolaridade, geralmente acompanhada por baixa qualidade de vida em função da baixa renda, no acometimento da TB.

Esses resultados corroboram com os estudos de Costa (2011) e Silveira (2007), onde eles abordam o fato de que a maior parte dos pacientes acometidos por TB, são adultos jovens do sexo masculino e com baixa escolaridade. Ainda, segundo Santos et al., (2016) e Araújo et al., (2017), o estado de pobreza é um fator que ainda hoje o controle da doença, uma vez que existe fatores como dificuldade de locomoção por falta de recurso financeiro por parte do paciente, dificuldade de compreensão a respeito da doença, esses fatores podem levar a não compreensão da gravidade da doença, e consequentemente ao abandono do tratamento.

**Tabela 4** -Zona de moradia dos pacientes acometidos por TB de acordo com o município de residência, anos de 2016 - 2017.

Município	Ign/Branco		Urbana		Rural		Periurbana	
	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017
Alenquer	0	0	15	12	8	7	0	0
Almeirim	1	0	7	3	1	3	0	0
Altamira	0	0	0	0	9	41	0	0
Aveiro	0	0	1	1	3	0	0	0
Belterra	0	0	4	2	2	4	0	0
Curuá	0	0	2	1	0	0	0	0
Faro	0	0	3	1	0	1	0	0
Itaituba	1	2	43	72	7	14	0	0
Jacareacanga	0	0	12	11	15	9	0	0

Jurutí	0	0	10	12	7	5	0	0
Mojui Campos	0	0	3	2	3	1	0	0
Monte Alegre	1	0	5	8	4	5	0	0
Novo Progresso	0	0	21	15	4	3	0	0
Óbidos	0	0	10	12	6	5	0	0
Oriximiná	0	2	22	28	13	11	0	0
Placas	0	1	4	3	3	6	0	0
Prainha	2	0	5	1	4	1	0	0
Rurópolis	2	0	1	2	1	2	0	0
Santarém	2	3	97	87	21	18	1	1
Terra Santa	0	0	4	12	1	0	0	0
Trairão	0	0	2	4	1	5	0	0
Uruará	0	0	0	1	1	1	0	0
Total	9	8	271	290	114	142	1	1
Total (2016-2017)	17		561		256		2	
%	nsa		68,5%		31,3%		2,4	

Fonte: SINAM / SESPA (2016/2017) e IBGE (2016). Organização e Elaboração: Autor (2020).

A Tabela 4, aborda os resultados quanto a zona de moradia dos pacientes abordados no presente estudo.

Conforme resultados da pesquisa, dos pacientes que informaram a zona de residência nos anos 2016 e 2017, a maioria (68,5%) reside na zona urbana. Uma explicação para esse parâmetro é o fato de que a região de abrangência da 9º CRS, ser uma região de comunidades ribeirinhas e comunidades de várzea e planalto, que geograficamente são agregadas aos maiores municípios da região, o que faz com que esses casos sejam registrados nesses municípios, pode-se inferir como outro fator, o fato da zona urbana, devido a condições de crescimento exacerbado e desordenado, sejam mais propícias à poluição, falta de saneamento básico, crescimento populacional, e conseqüentemente, no número das mais diversas doenças, entre elas, a Tuberculose, uma vez que, em sua maioria as pessoas que vivem nesses ambientes têm pouco acesso a saúde e baixa qualidade de vida.

### 4.3 Perfil epidemiológico dos pacientes acometidos por tuberculose

A Tabela 5 dispõe dados que correspondem à entrada dos pacientes acometidos por TB no Sistema Único de Saúde (SUS), na região de estudo, área de abrangência da 9º CRS/PA.

Tabela 5 - Tipo de entrada no sistema único de saúde dos pacientes com TB. 9º CRS-SESPA: 2016-2017.

Município de Referência	Casos Novos		Recidiva		Reingresso após abandono		Não sabe		Transferência	
	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017
Alenquer	20	17	-	-	2	0	0	-	2	2
Almeirim	7	5	-	-	1	0	0	-	1	1

Altamira	8	23	1	-	0	0	0	-	0	18
Aveiro	3	1	0	-	0	0	0	-	0	0
Belterra	3	5	0	-	0	0	0	-	2	1
Curuá	2	2	0	-	0	0	0	-	0	0
Faro	1	2	0	0	0	0	0	-	2	0
Itaituba	47	69	2	3	0	2	0	-	5	15
Jacareacanga	22	15	3	6	1	0	1	-	1	0
Juruti	13	14	0	0	0	1	0	-	2	1
MojuiCampos	6	1	0	0	0	0	0	-	0	2
Monte Alegre	10	9	0	0	0	0	0	-	0	3
N. Progresso	20	16	0	0	1	0	0	-	4	3
Óbidos	8	14	3	0	0	0	0	-	5	4
Oriximiná	32	29	0	3	1	4	0	-	2	5
Placas	6	8	0	0	1	0	0	-	0	2
Prainha	9	2	0	0	0	0	0	-	1	0
Rurópolis	4	4	0	1	0	0	0	-	0	0
Santarém	98	100	7	4	5	0	0	-	12	11
Terra Santa	2	10	0	1	0	0	0	-	3	2
Trairão	2	7	1	0	0	0	0	-	0	2
Uruará	0	2	1	0	0	0	0	-	0	0
<b>TOTAL</b>	<b>323</b>	<b>355</b>	<b>18</b>	<b>18</b>	<b>12</b>	<b>7</b>	<b>1</b>	<b>...</b>	<b>42</b>	<b>72</b>
<b>MÉDIA</b>	<b>14,68</b>	<b>16,14</b>	<b>0,86</b>	<b>0,82</b>	<b>0,55</b>	<b>0,32</b>	<b>0,05</b>	<b>...</b>	<b>1,91</b>	<b>3,30</b>
<b>MEDIANA</b>	<b>7,5</b>	<b>8,5</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>...</b>	<b>1,0</b>	<b>2</b>
<b>DESVIO PADRÃO</b>	<b>21,85</b>	<b>23,85</b>	<b>1,71</b>	<b>1,65</b>	<b>1,14</b>	<b>0,95</b>	<b>0,21</b>	<b>...</b>	<b>2,8</b>	<b>5</b>

Fonte: SINAM / SESPA (2016/2017) e IBGE (2016). Organização e Elaboração: Autor (2020).

De 2016 para 2017, houve um aumento de 9,91% na quantidade de casos novos de TB na região estudada. Em contrapartida a taxa de reingresso no programa foi de 41,7%, mostrando que a implementação do tratamento adequado e o não abandono por parte do paciente, são fatores importantes para a diminuição de casos de TB nos municípios estudados.

Observa-se ainda o aumento de cerca de 71,4% dos casos de transferência de local de tratamento. Fatores como migração da zona rural para urbana, e busca por tratamentos nos polos mais desenvolvidos, podem ser explicações para esse aumento.

Com base nos resultados, e na literatura, o perfil epidemiológico dos pacientes acometidos por TB nessa região, segue um padrão mundial, onde segundo dados da Organização Mundial de Saúde (WHO, 2010), a população mais afetada pela TB são em sua maioria provenientes da zona urbana, que por sua vez, apresentam sérios problemas de pobreza, falta de saneamento básico, maior incidência de doenças que podem levar ao acometimento por TB, como HIV, tabagismo, uso de álcool, devido principalmente ao crescimento desordenado das cidades.

Isso é corroborado por Santos et al. (2016), quando avalia que a gravidade e o impacto negativo da TB variam na razão inversa do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). A distribuição da doença é influenciada por fatores como a extensão territorial, uma vez que a organização socioespacial das cidades tem relação direta com o aumento de TB, de tal forma que, com o crescimento das cidades, ocorre o crescimento populacional desordenado, aumento da pobreza e a maior concentração de pessoas nas periferias, uma vez que, a população mais pobre tende a viver em locais com quase nenhuma estrutura.

**Tabela 6** - Situação de encerramento dos pacientes acometidos por TB nos anos de 2016 e 2017, na 9ª CRS

Município de Referência	Cura		Abandono		Óbito por TB	
	2016	2017	2016	2017	2016	2017
Alenquer	20	15	0	0	0	1
Almeirim	8	5	0	0	0	0
Altamira	9	23	0	2	0	0
Aveiro	0	0	1	0	0	0
Belterra	4	3	0	0	0	0
Curuá	2	2	0	0	0	0
Faro	3	1	0	0	0	0
Itaituba	35	50	4	7	3	5
Jacareacanga	21	14	0	0	0	1
Juruti	7	12	0	1	0	0
Mojui dos Campos	1	0	0	0	0	0
Monte Alegre	7	5	0	1	1	0
Novo Progresso	13	8	5	3	0	1
Óbidos	10	11	2	0	0	1
Oriximiná	17	15	4	5	2	0
Placas	3	5	0	1	3	0
Prainha	6	1	1	0	0	0
Rurópolis	3	3	0	0	0	0
Santarém	23	17	1	3	0	0
Terra Santa	3	6	0	1	0	0
Trairão	1	4	0	1	0	0
Uruará	1	0	0	1	0	0
MÉDIA	8,95	9,09	0,82	1,18	0,41	0,41
DESV PADRÃO	8,67	10,68	1,46	1,76	0,92	1,05
Total	197	200	18	26	9	9
% CRESCIMENTO	+ 1,52%		+44,4%		0,00%	

Fonte: SINAM / SESPA (2016/2017) e IBGE (2016). Organização e Elaboração: Autor (2020).

A análise dos resultados quanto a situação de encerramento dos pacientes acometidos por TB no ano de 2016 e 2017, estão dispostos na Tabela 7. Para avaliar a taxa de adesão e abandono do tratamento de TB na região estudada, deve-se compreender

que é caracterizado como taxa de adesão, o valor total de pacientes que deram entrada no sistema de acompanhamento de TB. Porém deve-se entender que nem todos os pacientes finalizam o tratamento, alguns parâmetros devem ser compreendidos como: A taxa de abandono, que leva em consideração pacientes que deixaram de comparecer à unidade por mais de 30 dias consecutivos, após a data prevista para seu retorno. A cura, somente é considerado curado o paciente que durante o tratamento, apresentar pelo menos duas baciloscopias, negativas: uma na fase de acompanhamento e outra no final do tratamento.

É possível observar que a maior situação de encerramento foi do tipo cura, seguido de respostas em branco, e uma parcela significativa abandonaram o tratamento ou vieram a óbito. No ano de 2017, as maiores ocorrências de casos foram de cura, seguido de casos ignorados, e transferência de tratamento.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar do Brasil ter um programa que visa o controle da TB, a região abordada no presente estudo, ainda sofre com o aumento no número de casos, principalmente em sua forma mais grave. Esse crescimento, pode ser, tratado tanto como sucesso, quanto como fracasso dessas políticas públicas que visam o controle da doença. O aumento de casos pode estar relacionado com as campanhas publicitárias, que corroboram com a busca por tratamento, ou de forma alternativa, também pode mostrar que apesar do percentual alto de pessoas acometidas por TB, a doença ainda é parte atuante dos diversos níveis da comunidade, o que a torna um problema social e de saúde pública grave.

Deve-se entender que a Tuberculose é uma doença tratável e curável, e que sua erradicação está estritamente relacionada com a proposição de políticas públicas eficazes. É necessário que essas políticas sejam aplicadas por todos os órgãos competentes que têm relação direta com o bem estar social e a saúde pública, englobando todos os envolvidos, desde a esfera federal até o próprio paciente.

O fato da Tuberculose continuar sendo um grave problema de saúde pública, faz com que seja necessário pensar em novas respostas por parte das esferas da administração pública envolvidas no seu controle, no sentido de promover equidade, garantindo o acesso aos pacientes, visando não apenas o seu atendimento e bem-estar, mas, em sentido mais amplo, a consolidação do SUS em suas diretrizes. Alternativas como readequação do sistema de saúde no atendimento dos pacientes, redefinição de procedimentos e organogramas, redefinição das missões institucionais de entidades da sociedade civil e pela busca de alternativas para equacionar o problema.

## REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Adson; VIEIRA, Silmaria; LUCENA, Bernardo. **Fatores condicionantes ao abandono do tratamento da Tuberculose relacionados ao usuário e à equipe de saúde.** São Paulo: Editora Gente, 2017.

BERTOLOZZI, Maria; NICHATA, Lucia; CIOSAK, Suely; HINO, Paulo; VAL, Luciane; GUANILO, Monica; PEREIRA, Erica. **Os conceitos de vulnerabilidade e adesão na Saúde Coletiva.** Rev. esc. enferm. USP, São Paulo, v. 43, n. spe2, p. 1326-1330, Dec. 2009.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil:** promulgada em 5 de outubro de 1988. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1990.

BRASIL, Ministério da Saúde. **TB: Guia de Vigilância Epidemiológica.** Brasília: Ascom. 2002.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Departamento de Vigilância Epidemiológica. **Tratamento diretamente observado (TDO) da TB na atenção básica.** Brasília. 2011.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Departamento de Vigilância das Doenças Transmissíveis. **Panorama da TB no Brasil:** indicadores epidemiológicos e operacionais / Ministério da Saúde, Secretaria de Vigilância em Saúde, Departamento de Vigilância das Doenças Transmissíveis. – Brasília: Ministério da Saúde, 2014.

COSTA, Junior. **Avaliação dos casos de tuberculose notificados no município de Londrina, 2001 a 2008.** (Dissertação). Mestrado Profissional em Gestão de Serviços de Saúde UEL. Paraná: Centro de Ciências da Saúde, Curso de Pós-Graduação em Gestão de Serviços de Saúde, Brasil (2011).

DYE, C.; LÖNNROTH, K.; JARAMILLO, E.; WILLIAMS, B.G.; RAVIGLIONE, M. Trends in tuberculosis incidence and their determinants in 134 countries. Bull W Heal Organ., v. 87, n. 9, p. 683-691, sep. 2009.

FIGUEIREDO, Nebia. **EnSINANdo a Cuidar em Saúde Pública.** 2ª ed. São Paulo: Yendis, 2005.

FOCACCIA, Roberto. **Tratado de Infectologia. Vol.1, ed. 04. Rev. e atual.** São Paulo: Editora Atheneu, 2009.

HIJJAR, Miguel; GERHARDT, Germano; TEIXEIRA, Gilmário; PROCÓPIO, Maria. **Retrospecto do controle da TB no Brasil.** Revista de Saúde Pública. v.41, n.1, 2007.

LONGHI, Renata. **Fatores de risco associados ao desenvolvimento de tuberculose na população urbana do município de Dourados - MS.** 2013. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) - Fundação Oswaldo Cruz, [S. l.], 2013.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DA SAÚDE. Secretaria de Vigilância em Saúde. Departamento de Vigilância Epidemiológica. **Manual de recomendações para o controle da TB no Brasil.** Brasília. 2011.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Boletim epidemiológico**. Volume 49, nº11, Rio de Janeiro, 2018.

PAIVA, Carlos Henrique Assunção; TEIXEIRA, Luiz Antonio. Reforma sanitária e a criação do Sistema Único de Saúde: notas sobre contextos e autores. *História, Ciências, Saúde – Manguinhos*, Rio de Janeiro, v.21, n.1, jan.-mar. 2014.

RODRIGUES, Ivaneide; MONTEIRO, Larissa; PACHECO, Régia; SILVA, Éder. **Abandono do tratamento de TB em co-infectados TB/HIV**. *Revista da Escola de Enfermagem da USP*, São Paulo, v. 44, n. 2, p. 383-7, 2010.

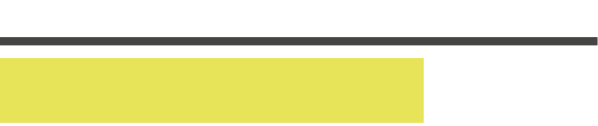
SANTOS, Maria; VENDRAMINI, Silvia; GAZETTA, Cláudia; OLIVEIRA, Sônia; VILLA Tereza. **Pobreza: caracterização socioeconômica da tuberculose**. *Rev Latino-Am Enferm*, 2007.

SANTOS, Aurio; VIEIRA, Ilse; MAÇANEIRO, Augusto; SOUZA, Sabrina. **Perfil demográfico epidemiológico da TB pulmonar bacilífera no município de São José, Santa Catarina, Brasil**. *Rev APS*. 2012.

SILVEIRA, Marysabel; ADORNO, Raquel; FONTANA, Tiago. **Perfil dos pacientes com tuberculose e avaliação do programa nacional de controle da tuberculose em Bagé (RS)**. Porto Alegre: *Jornal Brasileiro de Pneumologia*, 2007.

WHO, World Health Organization, *World Health Statistics 2010*. Geneva, 2010.





## CAPÍTULO 9

---

# A ABORDAGEM TERRITORIAL, DO CAPITAL SOCIAL E INSTITUCIONAL DO DESENVOLVIMENTO E O PAPEL DO CODETER NO TERRITÓRIO DO SALGADO PARAENSE

*Helton Xavier Viana<sup>1</sup>  
Abner Vilhena de Carvalho<sup>2</sup>  
Jarsen Luis Castro Guimarães<sup>3</sup>  
Márcio Júnior Benassuly Barros<sup>4</sup>*

DOI: 10.46898/rfb.9786558891017.9

<sup>1</sup> Graduado em Ciências Economicas- ICS/UFOPA  
<sup>2</sup> Professor Doutor do PPGCS/ICS/UFOPA  
<sup>3</sup> Professor Doutor do PPGCS/ICS/UFOPA  
<sup>4</sup> Professor Doutor do PPGCS/ICS/UFOPA

## 1 INTRODUÇÃO

O desenvolvimento territorial vem ganhando maior importância na última década à medida que a importância dos recortes regionais, estaduais, e locais pautadas no contexto nacional vêm sendo substituído pela incorporação da abordagem territorial para a elaboração e implementação de políticas públicas. Sendo esta uma ferramenta de planejamento cada vez mais incorporada pelo Estado, capaz de levar em consideração os aspectos econômicos, sociais, culturais e ambientais, uma política inovadora por permitir que as dinâmicas locais sejam colocadas em pauta e, permitindo inclusive, a ampliação e inclusão da perspectiva dos atores locais para o direcionamento de recursos de determinado território, o desenvolvimento ganha uma nova dimensão e possibilita que novas institucionalidades sejam criadas, sobretudo, porque este permite o aumento da participação da sociedade civil.

Essa descentralização das políticas públicas tem um maior impacto quando a dimensão rural é seu objeto, onde tanto elementos agrícolas como os que fazem parte da lógica da produtividade capitalista se integram no entendimento do desenvolvimento rural. Enquanto antes o meio rural, era quase completamente negligenciado na oferta de políticas públicas, este hoje vem se transformando e se diferenciando com demandas específicas.

No enfoque territorial das políticas do governo federal existe a exigência de criação de espaços de tomada de decisão denominados Colegiados de Desenvolvimento Territorial (CODETER's), onde os atores locais que o compõem em cada território devem tê-lo com dispositivo de governança, nos quais tem-se a possibilidade de construir projetos coletivos no âmbito dos territórios facilitando tanto a coordenação das ações públicas como ainda é capaz de inseri-los num contexto mais geral de desenvolvimento, coordenando e implementando a matriz de políticas públicas dos diversos ministérios. Nesse contexto o CODETER pode ser visto como um espaço de democratização da coisa pública e do exercício da cidadania dos diferentes atores sendo um arranjo institucional que pode, dependendo do capital social ali formado, ser capaz de ter gerência social e trazer perspectivas locais de desenvolvimento para o território como um todo.

O CODETER, enquanto instância de governança dentro das políticas do governo com enfoque territorial pode permitir uma forte participação social para o planejamento de um território. Aqui, o foco será de analisar, a partir da experiência do território do Salgado paraense, se esse novo arranjo institucional é capaz – no sentido de ter legitimidade, de induzir benefícios que podem trazer melhorias socioeconômicas para o território, isto é, se o acesso aos programas do governo federal se ampliará com a efe-

tivação do território por intermédio daquela instituição, podendo se configurar como um espaço eficiente para os atores que nele articulam, no que se refere ao atendimento das demandas pleiteadas e, se o esforço para sua institucionalização vai direcioná-lo para as dinâmicas locais ou será apenas um instrumento de política pública que visa integrar os territórios às dinâmicas de mercado?

A discussão teórica que traz a abordagem territorial para a aplicação em políticas públicas é relativamente nova dentro das discussões científicas, primeiro porque diversas interpretações acerca do que é o território não convergem – pois não se trata apenas de um simples recorte dentro do espaço, mas de relações de poder que nele existem. Agregado a isso, estão as relações formais e informais que nele interagem observando-se a diversidade de atores que integram dentro de um território. Dado, também, o reconhecimento das desigualdades de distribuição de renda refletidas no espaço e as especificidades existentes em cada região, o uso da abordagem territorial para a aplicação de políticas públicas vem emergindo a partir de experiências existentes na Europa e América Latina, por exemplo.

O debate que atravessa a eficiência da aplicação dessas políticas no amplo território brasileiro perpassando pelo fato destas políticas partirem de uma matriz traçada pelo governo federal é diverso, trazendo em seu âmago diversas conclusões e importantes questionamentos sobre o rumo que vem tomando as políticas de desenvolvimento territorial.

Um olhar acadêmico é substancial, mas deixar os resultados na redoma acadêmica é deixar objetificado processos tão relevantes para a sociedade. Buscar saber o alcance de uma política pública e o quão efetiva ela é, ou seja, traçar alguns elementos que traduzam seu sucesso ou não, a partir de um primeiro olhar, de questões que envolvam o território do Salgado Paraense se faz necessário por estar transformando todo o conhecimento gerado em informações que podem endossar a forma como vem sendo conduzida ou ao menos trazer a reflexão de que adaptações ou mudanças deveriam ser feitas para que realmente se possam reduzir níveis de desigualdade e pobreza dos indivíduos que compõem o território. Diante disto, o objetivo deste trabalho é verificar as interconexões existentes na abordagem territorial, do capital social e das instituições, com foco no desenvolvimento, a partir CODETER do Território do Salgado Paraense, considerando este como arranjo institucional que permite a participação no planejamento de políticas que são destinadas para o território.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

Havendo com o passar dos anos uma grande cientificização no sentido do que seja o desenvolvimento, principalmente partindo de pressupostos que se valem daqui-

lo que a produção ocidental postula, o debate acerca do desenvolvimento atravessa diversas faces que vão desde as mais enrijecidas, formuladas pela ciência econômica, até aquelas que partem de uma ótica mais distante dessa gênese que procuram integrar diversas variáveis além daquelas utilizadas nas teorias clássicas do desenvolvimento, envolvendo amplas dimensões.

Quando é o meio rural brasileiro que está em questão, o debate acerca das tipologias das formas sociais de produção encontradas passam a ser importantes para o estabelecimento de políticas públicas que objetivam seu desenvolvimento. Mas o entendimento das articulações dessas formas sociais de produção não devem se restringir apenas ao campo. Pensar em desenvolvimento rural significa compreender que essas formas sociais de produção acontecem agora entre espaços urbanos e rurais, fortemente articulados dentro da chamada “nova ruralidade”, e com características arrojadas dos tecidos sociais locais muitas vezes com dinâmicas de desenvolvimento territorial próprios. E mais importante que isso: “o rural não pode ser reduzido ao agrícola” (FAVARETO, 2006, p. 18).

As articulações territoriais podem ser uma alternativa para compreender esse novo cenário por que passam os espaços antes estritamente rurais em que as dinâmicas territoriais de desenvolvimento vêm ganhando importância tanto no debate acerca daquilo que se compreende como desenvolvimento, da forma que vem sendo aplicado na formulação de políticas públicas que tenham este como fim. Segundo Dallabrida e Becker (2003)<sup>1</sup> alguns conceitos são importantes para o entendimento da dinâmica territorial do desenvolvimento. Entre eles estão ‘espaço’, ‘região’, ‘território’, ‘territorialização’, ‘dinâmica territorial do desenvolvimento’, ‘desenvolvimento local/regional’ e ‘territorialidade’.

Quando se fala em *dinâmica territorial do desenvolvimento*, se faz alusão às diferentes formas em que os diferentes atores/agentes locais/regionais se organizam para atuar no processo de ordenamento ou reordenamento do território para atuarem no processo de desenvolvimento local/regional, isto é, seu próprio desenvolvimento. Por sua vez, o *desenvolvimento local/regional* refere-se a um determinado processo de territorialização capaz de estimular potencialidades e contribuir para que se superem os desafios locais/regionais onde se potencializa a capacidade de auto-organização que permita a implementação de uma dinâmica territorial do desenvolvimento mais autônoma e menos desigual (DALLABRIDA; BECKER, 2003).

A regulação do território vem se modificando nas ações de planejamento ao começarem a não atender somente as necessidades locais, mas passam a visar uma maior

<sup>1</sup> Acerca dos conceitos, Dallabrida e Becker (2003) fazem referência a diversos autores. Para saber mais sobre estes conceitos ver Santos (1994), Santos (1997a), Corrêa (1994), Santos & Silveira (2001), Raud (2000).

integração que promove uma maior convergência de certos agentes e regiões, não obstante, os territórios. No entanto, surgem algumas dificuldades com a emergência da abordagem territorial do desenvolvimento rural. Segundo Favareto (2006) a própria conjugação das palavras “desenvolvimento” e “territorial” tem a pretensão de envolver e substituir de maneira mais precisa outras dimensões espaciais do processo de desenvolvimento: rural, urbano, regional, local. Além disso, este autor também destaca as dificuldades relativas à trajetória de sua origem e institucionalização, uma vez que as demais proposições possuem um caráter normativo havendo, muitas vezes, desqualificação do conteúdo científico da ideia de desenvolvimento rural. Adicionado a isso Favareto (2006, p. 24) indica que

Menos do que uma nova teoria, a emergência da abordagem territorial implica, sobretudo, no dimensionamento de uma escala específica dos processos de desenvolvimento onde, em vez de uma análise dicotômica do urbano e do rural, torna-se necessário um enfoque relacional, que envolva os dois polos a partir do entendimento de suas relações de oposições e complementariedade.

É importante frisar que para o entendimento do que pensa Favareto (2006) sobre desenvolvimento, há necessidade da sua compreensão não apenas como estágios ou etapas a serem alcançadas, mas como um processo pelo qual a evolução para se chegar até o desenvolvimento se faz, levando em consideração que este se remete a uma trajetória de longa duração, na qual a dimensão do crescimento econômico, das questões sociais, institucionais e ambientais devem ser partes constituintes dessa evolução.

## 2.1 Capital social e o processo de desenvolvimento territorial

Considerando as interrelações existentes no território e a promoção do crescimento endógeno que valorizem seus produtos e pessoas a partir de mecanismos de gestão social a serem criados que convirjam em melhorias socioeconômicas, vale-se dizer que a política de desenvolvimento com abordagem territorial do MDA, onde a capacidade de mobilização, organização e dinamismo dos entes civis e do Estado é prerrogativa necessária para alcançar tais melhorias, não se deve prescindir de uma importante forma de capital: o capital social.

A abordagem do termo capital social é um dissenso dentre as ciências, estando vinculado tanto às questões puramente teóricas quanto metodológicas de cada enfoque científico. Contudo, o capital social vem ganhando destaque tanto pela sua vinculação com conceitos provenientes da teoria social e da ciência política, como pela associação estabelecida com disciplinas que utilizam a ideia de capital (físico, humana, natural e etc). Apesar de serem distintas as maneiras como se aborda o capital social, há consenso de que em comparação a outras noções que são centrais ao debate do desenvolvimento econômico, esse é um conceito de natureza relacional (NARAYAN, 1999).

Capital social é um conceito abstrato de difícil definição. Todavia, conforme Grootaert *et al.* (2003), podem ser destacados três tipos de capital social: 1) *capital social de ligação*, no qual os laços se dão entre pessoas similares como família, vizinhos e amigos; 2) *capital social de ponte*, no qual os laços se dão entre pessoas diferentes, mas conecta pessoas de posição social mais ou menos igual e, 3) *capital social de conexão*, no qual os laços referem-se às conexões com pessoas em posição de poder, podendo ser usado para alavancar recursos ou dar acesso aos bancos, tribunais e programas de desenvolvimento, em que líderes locais podem vir a agir como conexões entre as comunidades carentes e a assistência externa.

Uma das propostas acerca dessas diferentes abordagens conceituais está aquela destacada por Grootaert *et al.* (2003): Primeiramente encontra-se o conceito de capital social na abordagem da sociologia (Ronald Burt, Nan Lin e Alejandro Portes), que se refere aos recursos que os indivíduos podem procurar em razão de suas relações com outras pessoas. A segunda abordagem é associada à ciência política, com destaque a Robert Putnam (1996), e se refere ao engajamento do indivíduo em redes informais e organizações cívicas formais.

Pierre Bourdieu, J. Coleman e R. Putnam são referências na elaboração e difusão do conceito de capital social. A concepção de Bourdieu – primeira análise contemporânea sistemática sobre o capital social, tem como foco as estratégias de reprodução ou a mudança de posição na estrutura social, sendo o único dos três autores a incluir na estrutura de análise do capital social a noção de conflito. Coleman, por seu turno, estabelece ligação entre a teoria da escolha racional e as relações sociais no desenvolvimento de capital humano, ao passo que Putnam ressalta a existência de uma significativa associação entre responsabilidade cívica, políticas públicas e desenvolvimento econômico (PORTES, 1998).

A característica principal do capital social em relação a outras formas (físico, cultural, humano), apontada tanto por Bourdieu quanto por Coleman, é a sua intangibilidade. Diferente do capital físico, que se desgasta com o seu consumo, o capital social é valorizado através de seu uso e de interações repetidas. Ele só existe na estrutura das relações sociais, que são as fontes do capital social. Ele atua também como um facilitador (*lubricant*) na difusão de informações e no fluxo de recursos aos agentes envolvidos na estrutura social (MCNAUGHTON, 2000). Uma das principais características do capital social é o fato deste se tratar de um bem público, beneficiando todos que dele usufruem sem, ao mesmo tempo, privilegiar ninguém, estando nele componentes como confiança, normas e cadeias de relações sociais. A confiança é seu componente básico por promover a cooperação, relação que se retroalimenta gerando aumento paulatino de estoque capital social (PUTNAM, 1996).

O capital social é passível de ser produzido pela relação sinérgica entre Estado e sociedade, sendo fundamental que nas funções do Estado estejam a incorporação, construção e aprimoramento de instituições com civismo comunitário, ou seja, uma indução do capital social pode partir, não exclusivamente mas com grande peso, da autonomia do Estado no sentido até de criar políticas públicas que tenham esse objetivo. Assim, o capital social busca dar mais significado à presença e à qualidade de relações sociais no desencadeamento do processo de desenvolvimento, representando relações sociais institucionalizadas. Assim, o Estado tem uma função importante para a formação do capital social, seja coercitiva ou protetora das relações sociais que produzem esta forma de capital (MORAES, 2003).

A definição de capital social utilizada pela SDT/MDA diz que “é um elemento que emerge das relações humanas, contribui para a consolidação das relações sociais e pode transformá-las em instrumentos de otimização das iniciativas coletivas, rumo à formulação, implementação e gestão planos de desenvolvimento sustentável”. Nesse sentido, o seu fortalecimento se dará a partir do resgate daquilo que está construído historicamente entre as pessoas e grupos sociais, “colocando-o como alicerce sobre o qual se podem fortalecer as relações de confiança, de solidariedade e de cooperação, ampliando formas de organização e as redes de relações internas e externas ao território” (BRASIL, 2005, p. 24).

## 2.2 Instituições e o processo de desenvolvimento territorial

Definir conceitualmente instituição, não é tarefa fácil além de complexa e, às vezes ambígua. Há diferentes enfoques que remetem às abordagens institucionalistas e sua comparação. Entre elas está a corrente teórica denominada ‘Nova Economia Institucional (NEI)’, que nasce no começo dos anos de 1960, e tem como seus principais autores Ronald Coase, Oliver Williamson e Douglas North. Para tais autores, as instituições, ao se constituírem em mecanismos de ação coletiva, teriam como fim dar ‘ordem’ ao conflito e aumentar a eficiência. A constatação da importância das instituições no comportamento dos agentes econômicos e, por conseguinte, no desempenho econômico levou aqueles autores a erigir uma nova abordagem dentro da teoria econômica, a chamada NEI, caracterizando, principalmente por não considerar as instituições como exógenas, como prega a teoria tradicional, sendo esta a base da análise proposta por esta corrente (CONCEIÇÃO, 2002).

Na sociedade há dois tipos básicos de instituições: *formais* e *informais*. A primeira consiste de normas formais, ou melhor, as leis da sociedade. As instituições informais são *tradições* e *costumes* da sociedade, sendo a *religião* uma das mais importantes. Instituições informais influenciam instituições formais. Instituições formais e informais diferem por diversos motivos: instituições formais mudam em menor espaço de tempo,



precisam da ação coerciva do Estado para serem observadas; instituições informais, por sua vez, não necessitam de ação coerciva do Estado, pois dependem das *crenças* dos seus seguidores (no caso, a sociedade). E mais, crenças não mudam em espaços de tempos curtos, pelo contrário, demoram muito tempo para se consolidarem (BARCELLOS, 2003).

As instituições apresentam as seguintes características: envolvem a interação de agentes com *feedbacks* cruciais de informações; têm certo número de características, conceitos comuns e rotinas; se sustentam e são sustentadas por concepções e expectativas partilhadas; embora não sejam nem imutáveis nem imortais, as instituições possuem as qualidades de ser relativamente duráveis, auto-reforçadas e persistentes; incorporam valores e processos de avaliação normativa, reforçam sua própria legitimação moral, cuja permanência é vista – certa ou erroneamente – como moralmente justa (GUEDES, 2000).

O processo de mudança após a alteração das instituições abstraída a partir de North (1994) se dá de maneira gradativa por ocorrerem de forma bastante inconsciente quando novos padrões de comportamentos se desenvolvem para que se adéquem de forma coerente aos novos custos e benefícios que surgem dentro de uma nova matriz institucional. Esse processo se relaciona com o que North (1994, p. 12) chama de “modelos subjetivos a que as pessoas recorrem para avaliar o mundo à sua volta”, isto é, a ideologia recorrida que determinam as opções políticas e individuais que afetam o desempenho econômico.

Quando à mudança de trajetória, North destaca ser necessário que haja o entendimento de dois conceitos: o de “*path dependence*” e “*alterations in the path*”. O primeiro tem a aprendizagem como fonte de mudança incremental, dessa forma, a dependência de trajetória vem de mecanismos de retornos crescentes que reforçam a direção outrora adotada das quais resultam em resistências à mudança institucional. O segundo conceito vem da impossibilidade de antecipar as escolhas, efeitos externos, forças exógenas de determinado quadro analítico. Assim surge então a chamada matriz institucional de cada sociedade, onde o aprendizado é a condição necessária para se compreender as mudanças e como isso se relaciona com a emergência das instituições (FAVARETO, 2006).

As organizações políticas e econômicas que derivam de determinada matriz institucional buscam perpetuar a estrutura vigente, conseguido pela “*alterations in the path*” em seu favor, produzindo a “*path dependence*” e, conseqüentemente as ideologias que “racionalizam a matriz institucional vigente e, por conseguinte, influenciam os atores no sentido de apoiar as políticas concebidas no interesse das organizações exis-

tentes” (NORTH, 1994, p. 16). Assim, a participação da sociedade é fundamental para a eficiência de um desempenho duradouro, tornando-se possível com a aquisição de conhecimentos, além da promoção do estímulo à inovação, criatividade e disposição de correr riscos. O processo onde ocorrem ensaios em que se eliminam os riscos deve ser estimulado pelas instituições. E ninguém melhor que a sociedade para evidenciar os fracassos e erros que persistem e propor formas alternativas de resolução de problemas por ela vividas. Assim, as instituições devem oferecer incentivos que estimulem decisões descentralizadas, podendo ser os agentes de mudança ao se adotar percepções subjetivas provindas de seu conhecimento, habilidades e experiências que possam imprimir novas oportunidades (NORTH, 1994).

O processo de aprendizado das organizações e o subjacente incremento nas instituições formais e informais na matriz institucional daí resultante, isto é, o fato que as instituições importam e estão no cerne das mudanças de trajetória resulta num importante entendimento que dá corpo ao capital social e aos atores que ele forma. E num contexto em que emerge uma política de desenvolvimento territorial que tem a criação de institucionalidades como o CODETER está a compreensão de que seu fortalecimento pode criar mecanismos de mudança, isto é, desvios de trajetória, capazes de dar às diferentes organizações nele existentes significativas melhorias desde que neste ambiente onde os conflitos existem, a negociação em prol do desenvolvimento ideologicamente compartilhado que estimulem a confiança e a cooperação para que novas oportunidades e motivações sejam dadas para os atuais perdedores determinados por contextos sociais historicamente determinados. Não por acaso são os territórios rurais o recorte desta política, pois são neles que se encontram os ‘perdedores’, ou melhor, a maior existência de pobreza e desigualdade.

### 3 METODOLOGIA

Para fins metodológicos adotou-se uma análise descritivo exploratória de base documental, frutos das discussões levantadas pelo CODETER do território do Salgado Paraense, desde a sua primeira Plenária territorial, abrangendo o período de 2014-2015.

Quanto a abordagem esta pesquisa define-se como *pesquisa qualitativa*, pois não se preocupa com representatividade numérica, mas, sim, com o aprofundamento da compreensão de um grupo social, de uma organização, etc., neste caso o CODETER do Salgado paraense. Quanto à natureza esta pesquisa é de *natureza básica*, pois objetiva gerar conhecimentos novos, úteis para o avanço da Ciência, sem aplicação prática prevista. No que tange os objetivos, esta pesquisa é de *caráter exploratório e descritivo*, pois, quanto ao caráter exploratório está tem como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a construir hipóteses. Já no

caso da pesquisa descritiva, esta exige do investigador uma série de informações sobre o que deseja pesquisar, dado que esse tipo de estudo pretende descrever os fatos e fenômenos de determinada realidade (TRIVIÑOS, 1987). Quanto aos seus procedimentos, enquadra-se como *pesquisa documental*, pois recorre a fontes mais diversificadas e dispersas, sem tratamento analítico, tais como: tabelas estatísticas, jornais, revistas, relatórios, documentos oficiais, cartas, filmes, fotografias, pinturas, tapeçarias, relatórios de empresas, vídeos de programas de televisão, etc. (FONSECA, 2002; GIL, 2007; SILVEIRA; CÓRDOVA, 2009).

Atendido todos aqueles critérios do delineamento metodológico, define-se então que o sujeito de investigação aqui evidenciado é o CODETER do território do Salgado paraense, sobre o qual se propõe descrever e lançar mão do método exploratório sob análise qualitativa de suas atividades elucidadas em cinco documentos básicos<sup>2</sup>. Nestes, se buscará identificar como a instituição direciona suas ações com foco nas premissas da abordagem territorial do desenvolvimento, destacando-se a gestão social como estratégia que se delineia na concertação entre diferentes atores e seus respectivos interesses que, dependendo de como essa institucionalidade e as organizações nela presente se relacionam, ou seja, a manifestação do capital social nesta institucionalidade podem direcionar ações convergentes para desenvolvimento territorial.

O material sobre o qual se debruçou para aferir como o território do Salgado procede desde a sua efetivação enquanto território, isto é, quando de fato passou a existir perante os atores a ele pertencentes, e como vem traçando ações concatenadas com a abordagem territorial do desenvolvimento previstas pela SDT/MDA, seja em seus documentos de referência ou mesmo nas constantes (re)avaliações dos objetivos da política conforme esta vêm avançando ao longo do tempo e, se adequando à realidade de cada território. Do material analisado constam cinco documentos principais, abaixo listados, sendo todos produtos de três plenárias realizadas entre os anos de 2014 e 2015 no território, a saber: 1. Regimento do Colegiado de desenvolvimento Territorial do Salgado paraense; 2. Carta de Princípios e Diretrizes do CODETER do Salgado Paraense; 3. Relatório da 1ª Plenária Territorial do Salgado Paraense. 4. Relatório da II Plenária Territorial do Salgado Paraense e, 5. Plano de Apoio ao Desenvolvimento Territorial (PADT).

## 4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

O território do Salgado, institucionalizado na primeira Plenária (2014) teve como resultados a aprovação de seu (i) regimento interno e, (ii) na Carta de Princípios.

O Regimento Interno (RI) do território segue padrões utilizados em outros territórios Brasileiros e as orientações estabelecidas nas resoluções N° 48 e N° 53 do CON-

DRAF. Está dividido em nove capítulos que normatizam a participação, a representatividade e formas de atuação do CODETER no garantir da capacidade de negociação e implementação da abordagem territorial do desenvolvimento, estipulando regras e procedimentos, formalizadas num arcabouço normativo simples que disciplinam e orientam alguns ritos a serem seguidos pelos segmentos públicos e privados que o compõe. Ao se estabelecer o RI, os integrantes do CODETER ajustam suas condutas para que ações de interesses comuns ao território sejam o objetivo primordial a ser alcançado através desta instituição.

O RI do CODETER do Salgado apesar de estabelecer as regras do jogo de âmbito interno, tem relativa flexibilidade no que tange ao número de membros, uma vez que permite seu funcionamento ainda que nem todos os municípios tenham representação, descumprindo a segunda premissa do artigo 4º. Conseqüentemente, também descumpra os itens do artigo 5º que tratam da composição máxima e mínima de membros de entidades públicas e civis e, terceira premissa de composição do artigo 4º no que se refere à garantia de participação de todas as áreas e segmentos da sociedade, pois a plenária pode se realizar com pelo menos 30% dos representantes em segunda convocação, de acordo com a alínea 6ª do artigo 9º.

É importante ressaltar que por se trata de um processo novo naquele território, cabe ao CODETER ações no sentido de dar legitimidade e publicidade às atividades do território até que todos os municípios, segmentos, setores e organizações possam estar participando. Nesse sentido, o RI cria dispositivos que não impedem o funcionamento do CODETER pela falta de membros, mas previne e regulamenta casos em que possa haver disputas pela composição das diferentes entidades. Além do mais, a participação enquanto membro do CODETER se dá de forma voluntária, não havendo qualquer tipo de remuneração (art. 17º).

Mesmo que haja o impedimento relativo ao quantitativo máximo de entidades governamentais e não-governamentais, o próprio Regimento também prevê rotatividade em relação à composição de seus membros ao permitir eleições nas Plenárias de dois em dois anos, permitindo ainda que ocasionais vagas restantes possam ser preenchidas se assim entendidas pela maioria em Plenário, como definido na alínea 2ª do artigo 15. O mesmo procedimento é utilizado para a exclusão de membros

Dentre todas as competências e atribuições previstas no Regimento do CODETER, um dos itens principais falta ser cumprido: a construção coletiva do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS). Este plano evidenciará as principais ações a serem realizadas pelo território bem como o estabelecimento de prioridades entre elas, além de traçar um diagnóstico geral do território necessárias

para as ações de planejamento. Novamente se ressalta que a recente institucionalização do CODETER do Salgado não tenha compreendido tempo suficiente para a elaboração de tal plano.

Na Carta de Princípios do Território do Salgado as municipalidades, organizações civis, instituições públicas e demais setores signatários manifestam publicamente sua intenção de atuar de forma proativa no processo de construção do desenvolvimento territorial sustentável do território do Salgado paraense. Nesta descreve proposições de ações que devem ser realizadas em conjunto pelos municípios representados pelos gestores públicos, técnicos, lideranças e outros segmentos sociais que objetivem fortalecer a participação social na elaboração, planejamento, implementação, gestão e fiscalização de políticas públicas. Também elucida a realização de ações integradas para o gerenciamento territorial pela União, Estados e Municípios.

No entendimento dos atores presentes nesta Plenária de validação do CODETER do Salgado, conforme a carta de princípios, este território tem o objetivo de contribuir para o desenvolvimento territorial sustentável universalizando os direitos básicos da cidadania, por meio de estratégias de desenvolvimento focadas na sustentabilidade dos agroecossistemas articuladas às dimensões política, econômica, ambiental, cultural e social expressas nas diferentes realidades do território. Destaca-se que a dimensão ambiental é bastante enfatizada pelos atores indicando a valorização do meio ambiente como parte integrante do processo de desenvolvimento. Isto concatena-se à diretriz da política de desenvolvimento dos territórios rurais proposta pela SDT/MDA.

O próprio entendimento de território sublinhada na carta reconhece que este está em permanente processo de construção, com potencialidades, diversidades e desafios a serem enfrentados. Subjacente, a abordagem territorial preconiza a equidade, respeito às diversidades, solidariedade, justiça, sentimento de pertencimento, valorização da cultura local e inclusão social como objetivos fundamentais a serem atingidos.

A carta menciona ainda a importância do fortalecimento das instituições componentes do território, sejam elas formais ou informais, intrainstitucional ou interinstitucionais, governamentais ou civis. A carta prevê a implementação desse processo deve se dar com a adoção de metodologias participativas. A metodologia participativa é possível, em primeira instância a partir do CODETER do território evidenciados os mecanismos de autogestão. De forma geral foram elencadas pautas específicas e universais nas quais os signatários da carta assumem o compromisso de participar ativamente dos programas, projetos e ações necessários para o desenvolvimento territorial.

Seguindo o Relatório da 1ª Plenária Territorial, esta foi realizada no dia 29 de junho de 2015 no município de Castanhal, contando com a participação de 50 pes-

soas, das quais 24 eram representantes do poder público e 26 eram representantes da sociedade civil. O objetivo principal desta Plenária foi a consolidação e estruturação operacional do CODETER do Salgado para que este pudesse fortalecer políticas públicas, programas, projetos e ações territoriais necessárias ao desenvolvimento rural sustentável e solidário do território.

Nela foram apresentadas aspectos relacionadas ao desenvolvimento territorial, tais como os conceitos de território e territorialidade, enfatizando aos atores que não se restringem à interpretação de extensão geográfica, configurando-se como um espaço de disputas e conflitos constantes. Também demonstrou a importância do CODETER enquanto institucionalidade territorial frisando a sua legitimidade enquanto espaço democrático reconhecido pelos governos, onde estes junto às entidades não-governamentais decidem juntos sobre a aplicação de recursos e caminhos a serem seguidos no escopo do desenvolvimento territorial. Foi destacada importância da agricultura familiar enquanto segmento econômico responsável pela produção dos alimentos que chegam à mesa dos brasileiros. Também, foi problematizado pelos participantes o fato dos recursos financeiros destinados pelo MDA para a agricultura familiar corresponderem a um valor tão pequeno, dada a importância do segmento tornando difícil a promoção do desenvolvimento agrário no país com a insuficiência dos recursos, bem menor que nos anos anteriores.

Nos encaminhamentos foram criados Comitês Temáticos para a juventude, e mulheres, com membros provisórios escolhidos em Plenária. Além disso, se constituiu comissão da Câmara Técnica Interinstitucional para pensar e elaborar ações e projetos de fortalecimento do CODETER do Salgado, da Rede de Cooperação Solidária, de Grupo de Mulheres, ações de recuperação de nascentes das microbacias do território, além de realizar estudos e diagnósticos dos problemas vivenciados pelos municípios que auxiliarão na elaboração do Plano de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (PTDRSS).

A segunda Plenária Territorial do Salgado paraense foi realizada no município de Castanhal no dia 16 de dezembro de 2015, contando com a participação de 27 representantes, sendo 10 do poder público e 17 representantes da sociedade civil. O principal objetivo desta Plenária foi compreender aspectos relacionados ao desenvolvimento territorial, visando fortalecer as políticas, programas, projetos e ações territoriais que se fazem necessárias ao desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário do Território do Salgado, distinguindo-se do objetivo da primeira plenária pelo fato de se propor a compreensão pedagógica do desenvolvimento territorial. Nesta buscou-se apresentar, discutir e analisar os programas, políticas e projetos de demanda do MDA ligadas à Gestão Social, como PNHR, Luz Para Todos, Pronatec Campo e PNDTR e Inclusão

Produtiva: PROINF, PRONAF, Amazônia Florescer, ATER, PAA e PNAE, bem como, a legislação, os fluxogramas e números de seus beneficiários no Território e no Estado. Também foi apresentado um histórico das ações territoriais a partir do acompanhamento do Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial (NEDET) da UFOPA e seus Assessores Territorial de Inclusão Produtiva (ATIP) e Territorial de Gestão Social (ATGS). Discutiui-se, também a necessidade da estruturação do CODETER para o fortalecimento da política de gestão e desenvolvimento territorial, a partir do Plano de Apoio ao Desenvolvimento Territorial (PADT).

O PADT representa a proposta de estruturação para que o CODETER possa melhor desenvolver suas ações. Nele o desenvolvimento territorial está apresentado como uma estratégia da SDT/MDA que integra, no território do Salgado, dezesseis municípios. Esse documento destaca que o CODETER vem enfrentando inúmeros desafios dentre eles: o de garantir a participação assídua dos membros do CODETER e, a possibilidade de canalização de recursos humanos, financeiros e materiais que possibilitem as ações territoriais. Estas ações, por sua vez, exigem a criação ou fortalecimento de redes interinstitucionais territoriais para a concertação das institucionalidades, promovendo o empoderamento territorial.

O documento critica a metodologia até então estabelecida para se alcançar o desenvolvimento territorial, ao elucidar que este não se encerra nas reuniões da institucionalidade, necessitando da construção de um pacto que expresse interesses, compromissos e a divisão das atribuições que cada participante terá que cumprir. No entendimento do documento, fundamentado na prática histórica vivida pelo território, considera que esta tem sido um grande equívoco ao apenas reunir as diversas e complexas entidades sem um instrumento legítimo e legal que expresse adequadamente os compromissos e divisões de responsabilidades. Este processo, exige metodologia mais adequada ao contexto real que envolve a disponibilidade de recursos humanos, materiais e financeiros, exigindo o envolvimento e comprometimento dos interessados.

No PADT é ressaltado um outro equívoco relacionado com a ideia de tentar promover o desenvolvimento territorial com base no improviso, voluntarismo militante e no planejamento sem perspectiva de fontes financiadoras. Considera que a prática vivida é inadequada e improdutiva, justamente por faltar aos gestores das instituições envolvidas a compreensão da complexidade que o processo implica. Segundo as próprias palavras do PADT, complementa:

“E pela falta de um pacto formal, de um assumir de compromisso institucional: ‘o espaço é de quem quiser... O tempo é do vai quem quer... E o CODETER, não tem dinheiro nem pra tomar um café.’ Fica no ar a impressão de que o desenvolvimento

territorial é um ‘um filho bonito que muitos querem assumir a paternidade, mas ninguém quer pagar a pensão alimentícia’”.

Apesar disso, o PADT reafirma o compromisso pessoal e institucional de contribuir com a gestão territorial, onde o CODETER continua a se apropriar do processo estabelecido em Plenária, uma vez que já possui recursos humanos com capacidade técnica, estrutura, compromisso e capilaridade necessária para a construção de um plano de desenvolvimento para o território do Salgado, além de ter como base movimentos populares que lutam a décadas pela realização de suas demandas.

Para que se consolide o processo de desenvolvimento territorial o PADT propõe que se crie uma base articulada focada no desenvolvimento territorial; a criação de um processo de transformações auto-sustentável que se retroalimente e se expanda continuamente; o investimento na criação de sinergias que promovam a junção de esforços, o respeito mútuo, a preocupação pelo bem comum; o estabelecimento de um processo de capacitação permanente; a garantia de uma eficiente e eficaz animação do processo de desenvolvimento territorial com mecanismos que facilitem o aprendizado, aproxime pessoas e organizações, humanize os ambientes respeitando as diversidades e particularidades; o estímulo e promoção do empoderamento das pessoas e organizações; a necessidade de se contribuir para a concertação interinstitucional e intrainstitucional esta concebida como harmonização das relações, procedimentos, pessoas e organizações; a compreensão de que o processo é mais importante que o produto uma vez que este se dá com permanentes transformações sociais, ante a simples preocupação com produtos como relatórios, listas de frequência, fotografias, comprovação de diárias etc. Ao final o PADT estabeleceu as Diretrizes para a elaboração do PADT do Salgado dividido em seis fases descritas a seguir:

**FASE 1: Ações preliminares**, que visam a sensibilização e articulação para ações voltadas ao estabelecimento de uma estrutura mínima de funcionamento de suas atividades.

**FASE 2: Sensibilização e capacitação de gestores, técnico e lideranças municipais**, isto é, ações que se voltem para a formação dos atores do território;

**FASE 3: Construção do Plano de Desenvolvimento Territorial do Salgado**, relacionada com o diagnóstico dos problemas do território e priorização de ações;

**FASE 4: Execução de ações**, baseadas no Plano de Desenvolvimento Territorial.

Após aprovado pelo plenário, este deveria ser protocolado e entregue na Delegacia Federal do Desenvolvimento Agrário (DFDA)/PA. Houveram, também, recomendações de apresentação do PADT nos municípios para que as ações do CODETER



fossem melhor divulgadas, bem como a proposta da política de desenvolvimento territorial, demonstrando a preocupação com o fato das ações contempladas no plano não se limitarem ao CODETER. Foram levantadas questões acerca das fontes de financiamento para as aquisições da estrutura que o CODETER necessita e de como este poderá sensibilizar os entes governamentais quanto à necessidade de apoiar as ações territoriais. As proposições partiram no sentido de provocar a DFDA do estado do Pará para garantir uma estrutura e que meios de comunicação mais acessíveis possibilitem a interlocução entre as ações determinadas pelo CODETER do Salgado para que cheguem ao conhecimento dos entes governamentais e não-governamentais, para que estas forneçam maior apoio em suas atividades.

Foi destacado em Plenária o baixo interesse no debate e nas demais ações territoriais associada à própria falta de noção da importância desta institucionalidade em debater pautas de interesses da coletividade. Paralelo a isto, foram questionadas quais os possíveis ganhos e perdas com a existência do CODETER no Salgado.

O que se pode perceber de acordo com os vários problemas destacados no PADT e nos questionamentos resultantes dos debates realizados nas plenárias é que existe, por parte dos atores uma vontade de mudar sua realidade, mas isso fica limitado por problemas que vão desde a comunicação insuficiente entre o que é discutido no CODETER com as ações traçadas pelos municípios, Estado e União, até problemas presentes na própria metodologia sobre qual a política se estabelece. Uma vez que o desenvolvimento territorial da forma como tem sido conduzida no município do Salgado parece se resumir a reunião dos distintos e complexos segmentos da sociedade, dentro de uma configuração de território onde tudo pode, e não sendo parte de iniciativas espontâneas pelos seus atores, pode ser responsável pela condução insatisfatória indicada pelos proponentes do PADT.

Como os sistemas de participação cívica e as regras de reciprocidade constituintes do capital social é produto de um processo histórico. E uma vez as raízes históricas da participação cívica são fonte de acúmulo de capital social. E quanto mais desenvolvido essa forma de capital mais disposta a sociedade estará em participar de processos democráticos e de igualdade política previstas numa comunidade cívica, pois o vultoso capital social reforça a capacidade social de colaborar (PUTNAM, 1996). Além disso, para que mudanças nas instituições formais induzam mudanças nas instituições informais, resultando em mudanças na prática política da sociedade, devem ser alterados os modelos mentais compartilhados em uma sociedade, e isso se dá com o aprendizado ainda incipiente nas práticas de gestão social do território do Salgado, pois a história institucional evolui lentamente, com a gradativa adoção de normas e convenções já estabelecidas.

Como a direção da mudança é determinada pela dependência de percurso, as instituições que almejam se perpetuar na estrutura vigente podem distorcer esse processo para favorecer seus interesses (NORTH, 1994). Isso é bastante evidente no caso das políticas de desenvolvimento territorial, pois ao ainda se caracterizarem como um paradigma em disputa (FAVARETO, 2005), onde os atores vencedores na atual estrutura continuam exercendo influência sobre a matriz institucional, desfavorecendo os jogadores perdedores alvo desta política. Percebe-se que, por mais que a maioria dos membros do CODETER do Salgado paraense sejam entes civis, estes ainda buscam que mais membros atuem nesta institucionalidade, pois acreditam que se mais atores representantes dos municípios, passarem a se comprometer com os interesses territoriais, isto fortalecerá o capital social do território, o que refletirá numa maior eficiência nas ações do CODETER. Isto significa que o capital social já existente pode aumentar quando os pressupostos da gestão social compartilhada do território é um anseio de seus atores.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desenvolvimento rural a partir das estratégias (políticas) de desenvolvimento territorial, à medida que vinha se demonstrando como insuficiente para combater a desigualdade e a pobreza latente nesses espaços historicamente excluídos obteve grande visibilidade desde a Constituição de 1988, quando os espaços rurais ganham destaque, como nunca antes visto na pauta de políticas públicas, com destaque ao PRONAF. Com a evolução das políticas de cunho mais setorial para multissetorias e multidimensionais o território passa a ser alvo de políticas para o rural, com uma abordagem que não se resume apenas à agricultura familiar, mas abrangendo atividades presentes tanto nos espaços urbanizados como nos que ainda prevalecem características rurais, cada vez mais integrados.

Sabendo-se da sua importância no estabelecimento de um processo de desenvolvimento sólido onde o controle social de políticas a partir de regras de reciprocidade e sistemas de cooperação no âmbito cívico constitui uma base imprescindível e, ressaltando o Estado como agente capaz de impulsionar esse processo, em que passa a fazer intervenções junto às demandas da sociedade, a política de desenvolvimento dentro da perspectiva territorial adotada pelo MDA invoca a emergência do capital social como referência estratégica da proposta de desenvolvimento territorial, onde este é um elemento que emerge das relações humanas, contribui para a consolidação das relações sociais e pode transformá-las em instrumentos de otimização das iniciativas coletivas, rumo à formulação, implementação e gestão planos de desenvolvimento sustentável.

Com relação ao capital social é, visto como componente fundamental para que a sociedade seja protagonista nas dinâmicas internas do território, o que só se torna possível após o desenvolvimento das capacidades técnicas e gerenciais (capital humano), alinhadas à articulação e empoderamento dos atores do território até que orientem à constituição de suas institucionalidades. Esta formação do capital social é resultado de um longo processo histórico que, no caso dos territórios, o estoque desse capital não será homogêneo.

No que tange às instituições, pode-se perceber que uma política que tenta dar inserção para os diferentes atores, principalmente àqueles grupos com identificação voltada para os espaços rurais – aqueles que se concentram nos territórios rurais, e que enfrentam dificuldades relativas às desigualdades regionais, de inserção seus produtos no mercado, de acesso ao sistema de ensino fundamental, técnico, superior, precarização de infraestrutura social etc., isto é, aqueles grupos na qual a estrutura institucional existente não prioriza, pode enxergar uma luz quando se permite sua participação e atuação na sua própria realidade de forma que, ao se estabelecerem modelos mentais compartilhados cada vez mais lapidados pelo processo de formação de capital social os mesmos atores podem fazer parte da criação de uma nova matriz institucional capaz de mudar sua trajetória segregada.

Esta coerência corporativa na elaboração de políticas públicas com as do MDA se fazem muito importantes uma vez que reúne desde os formuladores de dentro da estrutura institucional do Estado até àqueles que estarão inseridos diretamente no processo dentro do CODETER, capaz de colocar os atores até então perdedores numa trajetória que rompe com àquela apropriada pelas organizações que se beneficiam das informações disponíveis na estrutura anterior. Ao se estabelecerem as institucionalidades territoriais uma estratégia utilizada dela política nacional de desenvolvimento territorial da SDT/MDA que tem no protagonismo social algo indispensável, de forma que a cooperação entre diferentes segmentos da sociedade, sejam elas entidades estritamente governamentais ou não governamentais podem favorecer a orientação progressiva da formulação e a aprovação de projetos estratégicos coerentes com essas propostas de desenvolvimento. Contudo, não há garantia de que um território possua atores com capacidade de viabilizar os requisitos necessários ao protagonismo social, esta é uma dimensão à qual os programas governamentais deveriam dedicar mais atenção, o que se refere à necessidade de uma maior interação do programa com os atores e a institucionalidade territoriais.

De forma geral, a política com abordagem territorial existente no contexto brasileiro recente apresenta janelas de oportunidade para inovações institucionais e mecanismos de governança e gestão participativa que não devem ser desprezadas e, o

acúmulo observado até o momento confere à escala supramunicipal um espaço importante no desenho e implementação de políticas que possam revelar a capacidade que determinados projetos possuem em atingir uma esfera mais ampla, garantindo sua continuidade à medida que legitima suas ações com maior quantidade de atores sociais envolvidos, dispondo de certa autonomia em relação às práticas da política local.

O que se verifica na composição do CODETER do Salgado é que ainda está longe do ideal previsto no regimento. Nele existem 17 entidades, das quais 4 são governamentais, 8 são não-governamentais e 5 são instituições parceiras. Quando se volta a análise para os documentos das Plenárias realizadas no CODETER, este território vem encontrando grandes dificuldades que vão desde a ausência de uma grande parte dos municípios componentes até erros na condução da própria política pelo MDA, ao não dar condições para a condução do desenvolvimento territorial sustentável, uma vez que este vem se limitando em ações muito incipientes restritas à realização de Plenárias, havendo escassez na destinação de recursos que possam financiar as demandas estabelecidas no CODETER do Salgado paraense.

Uma das faces do programa a ser destacada diz respeito ao tentar consolidar o território como única realidade política dos atores locais, devendo se tornar o único instrumento de intervenção pública. Apesar disso, são as instâncias administrativas municipais, estaduais e federais que vem capitaneando a maioria dos investimentos no recorte que lhe é cabível, dando ao CODETER do Salgado o papel de coadjuvante no processo de desenvolvimento, uma vez que os interesses permeados na matriz institucional que abrange essas instâncias ainda estão fortemente marcadas pela *path dependence*.

## REFERÊNCIAS

BARCELOS, Rafael Magalhães. A Nova Economia Institucional: teoria e aplicações. UNB, Brasília, 2003.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Agrário / Secretaria de Desenvolvimento Territorial. Referências para o apoio ao desenvolvimento territorial. Brasília: MDA. 2005b. (Série Documentos SDT: número 01).

CONCEIÇÃO, Octávio A.C. Instituições, Crescimento e Mudanças na Ótica Institucionalista. Tese de Doutorado em Economia PPGE/UFRGS, Porto Alegre, 2002

DALLABRIDA, Valdir Roque; BECKER, Dinizar F. Dinâmica territorial do desenvolvimento. In: BECKER, Dinizar F. & WITTMANN, Milton Luiz. (org). Desenvolvimento Regional: abordagens interdisciplinares. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2003, p. 176 a 213.

FAVARETO, Arilson da S. Paradigmas do Desenvolvimento Rural em Questão – Do Agrário ao Territorial. 2006. 220 f. Tese (Doutorado em Ciência Ambiental). Programa de Pós-graduação em Ciência Ambiental, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

FONSECA, J. J. S. Metodologia da Pesquisa Científica. Fortaleza: UEC, 2002. Apostila.

GERALDI, Juliano. Análise conceitual da política de territórios rurais: o desenvolvimento territorial rural no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 39, p. 155-185, jul./dez. 2012.

GIL, A. C. Como Elaborar Projetos de Pesquisa. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

GROOTAERT, C.; NARAYAN, D.; JONES, V. N. e WOOLCOCK, M. Questionário Integrado para Medir Capital Social. (QI-MCS). Banco Mundial. Grupo Temático sobre Capital Social, 2003.

GUEDES, Sebastião Neto Ribeiro. Observações sobre a economia institucional: há possibilidade de convergência entre o velho e o novo institucionalismo? In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 5, Fortaleza, 2000.

MORAES, Jorge L. Amaral de. Capital Social e Desenvolvimento Regional. In: CORREA, Silvio M. de Souza. (org.) Capital social e desenvolvimento regional. EDUNISC: Santa Cruz do Sul, 2003, p. 123-148.

NORTH, Douglass C. Custos de transação, instituições e desempenho econômico. São Paulo: Instituto Liberal, 1994.

PUTNAM, Robert D. Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna. FGV: Rio de Janeiro, 1996.

SILVEIRA, Denise Tolfo e CÓRDOVA, Fernanda Peixoto. A Pesquisa Científica. In: métodos de pesquisa. GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo (Org.). Série Educação a Distância - EAD coordenado pela Universidade Aberta do Brasil – UAB/UFRGS e pelo Curso de Graduação Tecnológica – Planejamento e Gestão para o Desenvolvimento Rural da SEAD/UFRGS. – Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009 (pag. 31- 42)

TRIVIÑOS, A. N. S. Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

## CAPÍTULO 10

---

# A UNIVERSIDADE E O FOMENTO NA ECONOMIA LOCAL: UMA RELAÇÃO ENTRE A FOLHA DE PAGAMENTO E OS GASTOS PESSOAIS DOS SERVIDORES DA UFOPA

*Enio Erasmo de Oliveira Ramalho<sup>1</sup>*

*Rodolfo Maduro Almeida<sup>2</sup>*

*Ednéa do Nascimento Carvalho<sup>3</sup>*

*Jarsen Luís Castro Guimarães<sup>4</sup>*

*Abner Vilhena de Carvalho<sup>5</sup>*

DOI: 10.46898/rfb.9786558891017.10

<sup>1</sup> Universidade Federal do Oeste do Pará. <https://orcid.org/0000-0002-9549-6197>. enio.ramalho@ufopa.edu.br

<sup>2</sup> Universidade Federal do Oeste do Pará. <https://orcid.org/0000-0003-4564-825X>. rodolfo.almeida@ufopa.edu.br

<sup>3</sup> Universidade Federal do Oeste do Pará. <https://orcid.org/0000-0003-2366-1955>. ednea.carvalho@ufopa.edu.br

<sup>4</sup> Universidade Federal do Oeste do Pará. <https://orcid.org/0000-0003-3102-3099>. jarsen.guimaraes@ufopa.edu.br

<sup>5</sup> Universidade Federal do Oeste do Pará. <https://orcid.org/0000-0003-3501-6611>. abner.carvalho@ufopa.edu.br

## 1 INTRODUÇÃO

As universidades públicas federais têm se estabelecido como ponto chave de um processo de desenvolvimento regional, pois possuem como principal finalidade a construção e disseminação do conhecimento, por meio da formação de capital intelectual, e por ser o principal fomentador de inovações tecnológicas. Isso desenvolve um processo de mudança no cenário socioeconômico local, criando um ambiente intelectualmente diferenciado, que contribui para o processo de transformação das estruturas produtivas das regiões em que estão instaladas.

O ensino superior no Brasil tem apresentado um crescimento notável nos últimos anos, impulsionado por grandes projetos federais que dinamizaram o crescimento em muitas localidades. Houve grandes investimentos na área da educação, como a expansão do ensino superior por conta do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), estabelecido pelo Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007, que busca ampliar o acesso e a permanência na educação superior, fortalecendo ainda mais o Plano Nacional de Educação (PNE).

O REUNI foi estabelecido sob a ideia defendida pela comunidade acadêmica que defende a autonomia na atuação das IFES, com a finalidade de promover o ensino, pesquisa e extensão de qualidade a realidade brasileira e a todos os brasileiros. Para isso, se faria necessário expandir a atuação das IFES, geográfica e socialmente, visando reduzir as discrepâncias regionais no desenvolvimento do país por meio da expansão da atuação das IFES e dos recursos investidos nas mesmas (CAMPOS; CARVALHO, 2017)

Com o processo de interiorização das universidades federais, as IFES passaram a ser referência no desenvolvimento regional, no qual se estabelecem no ponto de vista social, por serem construtoras e disseminadoras de conhecimento, e no ponto de vista econômico, por serem instituições detentoras de orçamento e executoras de despesas.

A UFOPA é uma IFES criada pela Lei nº 12.085, de 5 de novembro de 2009, a partir do desmembramento da Universidade Federal do Pará (UFPA) e da Universidade Federal Rural da Amazônia (UFRA), situado na região oeste do estado do Pará, com sede em Santarém-PA. A criação da UFOPA, origina-se devido o projeto do governo federal em expandir o ensino superior e consequentemente ampliar investimentos em ciência e tecnologia, no caso em questão, na região amazônica, assumindo assim um papel de grande relevância quanto ao desenvolvimento regional, proporcionando impacto no contexto econômico e social no oeste paraense (CARVALHO, 2014).

Desde o início do seu processo de implantação, no ano de 2009, a UFOPA já executou mais de R\$ 1 bilhão, para custear a sua estruturação, por meio das obras executadas, aquisições de equipamentos e mobiliário, e com a contratação e o pagamento de salários de servidores docentes e técnicos-administrativo (BRASIL, 2019). Com a implantação da UFOPA, Santarém passou a movimentar anualmente o valor aproximado de R\$ 180 milhões (cento e oitenta milhões de reais), sendo este, o segundo maior orçamento do município, atrás apenas da Prefeitura Municipal de Santarém (PMS). A movimentação desses recursos produz impactos econômicos e financeiros que ganham maior significado quando inseridos no contexto da economia local.

O objetivo deste artigo é analisar como a UFOPA vem contribuindo para o desenvolvimento socioeconômico do município de Santarém, tomando como referência a sua execução orçamentária. A partir deste ponto, foi levantada a hipótese de que, por meio da execução dos gastos pessoais de docentes e técnicos-administrativos, a Instituição promove indiretamente o desenvolvimento econômico em sua região, principalmente na cidade onde se encontra instalada. Sendo estes um dos principais responsáveis pela dinamização do crescimento econômico do município, considerando os gastos pessoais com alimentação, educação, lazer, moradia, saúde, transporte, dentre outros, contribuindo no crescimento de diversos setores da economia local.

A estrutura deste artigo, contempla cinco seções, a contar inicialmente por esta introdução. A segunda seção faz uma breve discussão sobre o referencial teórico que sustentam a ideia defendida no artigo. A terceira seção descreve os procedimentos metodológicos desta pesquisa. A quarta seção apresenta e discute os resultados da pesquisa. Por fim, a quinta seção contém as considerações finais.

## 2 AS IFES COMO AGENTES LOCAIS DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

A contribuição das universidades para o desenvolvimento econômico foi impulsionada pelo plano de expansão do governo federal para o ensino de nível superior, por meio do REUNI, e outros projetos relacionados. Righi e Ruppenthal (2013) enfatizam que as análises sobre o desenvolvimento proporcionadas pelas universidades são realizadas em duas perspectivas: a primeira procura observar o impacto da universidade em termos de construção e disseminação do conhecimento, por conta do ensino, pesquisa, extensão e promoção social, cujos efeitos se consolidam em médio e longo prazo; e a segunda, determina a universidade como um agente econômico, ou seja, proprietária de um orçamento e executora de despesas, que será o ponto de análise deste artigo. Segundo Warren *et al.* (2008), as economias locais são diretamente beneficiadas pelas movimentações financeiras das despesas diretas e indiretas, geradas para



manter o funcionamento de uma instituição, que dão origem a diversos efeitos multiplicadores que se auto reforçam e se propagam de maneira cumulativa.

Os maiores efeitos econômicos são ocasionados onde a instituição está localizada, pois Lopes (2003) afirma que os gastos realizados para o funcionamento de uma IFES repercutem em vários aspectos significativos sobre a economia dos municípios que sediam uma universidade pública. Enquanto Rolim e Serra (2009) afirmam que universidades situadas em municípios menores, são instituições que empregam bastante mão-de-obra direta e indireta e com salários comumente mais elevados que a média local.

É extremamente válido considerar as transformações que acontecem ao entorno da instituição, como a valoração imobiliária, o surgimento de novos empreendimentos comerciais (shopping, lojas, restaurantes, empresas de serviços, dentre outros) que influenciam diretamente na melhoria da infraestrutura que trazem benefícios a população em geral, e que se inicia com a geração de empregos (BOVO; SILVA; GUZZI, 1996).

Rolim e Kureski (2007); Rolim e Serra (2009) e Hoff et al. (2011) enfatizam as influências que as universidades propagam nas regiões onde se instalam, desde o aumento populacional, aquecimento imobiliário, atividades comerciais e prestação de serviços, fomentando um desenvolvimento econômico em diversos segmentos da economia local.

Analisando a universidade como um atrativo de grande importância no surgimento de novas atividades e investimentos nas localidades onde estão instaladas, Schneider (2002) enfatiza que o volume considerável de recursos aplicados através dos salários dos servidores (docentes e técnicos-administrativo) ou por meio do consumo realizado pelos estudantes, acaba desencadeando um efeito multiplicador na economia da localidade.

Quanto aos impactos socioeconômicos gerados através dos rendimentos dos servidores, terceirizados e alunos, estes contribuem para o desenvolvimento do comércio local por meio de gastos com mantimentos, moradia, lazer e transporte. Seguindo este mesmo pensamento, Bovo (1999, p. 27) destaca que:

a movimentação de recursos financeiros por meio do pagamento dos salários de professores e de funcionários; dos investimentos em obras e equipamentos; das demais despesas de custeio; dos gastos dos alunos oriundos de outras cidades cujo montante aumentava à medida que novos cursos iam sendo criados e novas vagas eram abertas nos já existentes constituem um conjunto de fatores que passaram a exercer um efeito dinâmico e multiplicador sobre as atividades econômicas locais.

Seguindo ainda o raciocínio do autor supracitado, Kosempel (1995) acrescenta que os rendimentos gerados pelo salário do pessoal técnico e docente, as compras

diretas efetuadas pela universidade e as despesas pagas pelos estudantes, revelam que a universidade potencializa a economia, impactando sobre a renda e empregos locais. Maillat (2002) complementa afirmando que as universidades tanto induzem como atraem investimentos, pessoas e capital, que dinamizam as economias locais. E Botelho Júnior (2004) afirma que toda atividade instalada em uma região resulta um efeito multiplicador dos investimentos, por meio do aumento do dispêndio, tendo em vista que, os trabalhadores gastarão boa parte de seus rendimentos, comprando e contratando serviços na localidade, o que ocasiona na geração de novas ofertas de trabalho, impactando positivamente o setor terciário.

O impacto sobre a demanda agregada, leva em consideração os gastos realizados pelas universidades com pagamentos de professores e funcionários, compras de materiais e demais pagamentos efetuados por elas sobre a economia da região. Como consequência, tal efeito multiplicador produzido pelos gastos, podem ser percebidos sobre as (i) famílias, como crescimento de renda, nos (ii) governos com o aumento da arrecadação e investimentos em infraestrutura e (iii) sobre as empresas locais, com o aumento da demanda e concorrentes. (ROLIM e SERRA, 2009, p. 31)

Os gastos realizados pela comunidade acadêmica possuem um efeito bastante relevante na economia local, pois a universidade, por meio da execução de seu orçamento, indiretamente é um potencializador financeiro na circulação de renda por meio dos gastos realizados pelos servidores, alunos e terceirizados. Esse impacto financeiro indireto causado pela instituição, gera um efeito multiplicador na economia local, que reverbera nas rendas das famílias envolvidas, para as empresas que passam a demandar mais produtos e serviços e para o próprio governo devido ao aumento das arrecadações tributárias e contributivas (ROLIM E SERRA, 2009, ALVES, 2010, LOPES, 2012).

Complementando a citação supracitada, além dos efeitos ocasionados sobre a renda das famílias e das entidades governamentais, o efeito multiplicador ocasionado pela execução do orçamento da instituição provoca no setor privado um aumento das demandas de produtos e serviços, que acaba ocasionando o aumento da concorrência no mercado local (ROLIM e SERRA, 2009).

De acordo com Lopes (2003, p. 20), “a universidade faz retornar a economia do município onde funciona, uma parcela dos recursos subtraídos através dos impostos arrecadados”, sendo possível compreender que a sociedade é beneficiada duplamente, pois além de fomentar a economia local por meio da execução de seus recursos, a instituição promove o ensino que forma mão-de-obra qualificada, propaga o conhecimento científico, promove ações culturais e fomenta a inovação tecnológica, que visam a produção de capital intelectual na localidade que se encontra instalada.

O efeito multiplicador ocasionado pela universidade por meio de seus gastos, alcançam diversos segmentos da economia da região, como os supermercados, restaurantes, feiras, hotéis e pousadas, imobiliárias, dentre outros, que também executam os seus próprios gastos, dando prosseguimento ao efeito multiplicador conforme a teoria Keynesiana e o modelo de determinação da renda e do emprego (LOPES, 2012).

### 3 METODOLOGIA

Esta pesquisa foi desenvolvida na sede da UFOPA, situada no município de Santarém, no estado do Pará, sendo esta a primeira IFES com sediada no interior da Amazônia, herdando o patrimônio oriundo dos campi da Universidade Federal do Pará (UFPA) e do campus da Universidade Federal Rural da Amazônia (UFRA), em Santarém. Criada como uma universidade multicampi, com sede na cidade de Santarém e campus universitários nos municípios de Alenquer, Itaituba, Juruti, Monte Alegre, Óbidos e Oriximiná. A sua sede situa-se no município de Santarém, um polo regional de educação, com significativa infraestrutura, setor de serviços mais desenvolvido da região, e posicionamento geográfico estratégico, que permite usufruir dos principais modais de transporte e por ser o município com o maior fluxo de pessoas e mercadorias do oeste paraense (CARVALHO, 2014).

O município de Santarém, está localizado no oeste do Estado do Pará, a uma distância aproximada de 807 km de Belém, a capital paraense. Ocupa uma área de 22.887 km<sup>2</sup>, com perímetro urbano de 97 km, e uma população de 304.589 habitantes (IBGE, 2019). Pertence à mesorregião do Baixo Amazonas, situada na margem direita do Rio Tapajós, tem como municípios limítrofes, ao norte, Alenquer, Monte Alegre e Óbidos, ao sul, Aveiro, Belterra, Mojuí dos Campos e Uruará, ao leste, Prainha, e ao oeste, Juruti (IBGE, 2019). Santarém, com densidade populacional de 12,87 habitantes por km<sup>2</sup> (IBGE, 2010), caracterizando uma grande concentração populacional do Baixo Amazonas, considerado assim, um polo regional. Com base nas informações do IBGE (2019), Santarém encontra-se entre as 10 (dez) cidades mais populosas da região Norte e é o 2º maior município da região Norte (em termos populacionais), desconsiderando as capitais.

A sede da UFOPA, que abrange as unidades acadêmicas e administrativas situadas no município de Santarém, foi escolhida por centralizar a execução de mais de 90% do orçamento da Instituição. Como público-alvo, foram admitidos os indivíduos que se incluíram nos seguintes critérios: a) Indivíduos com vínculo institucional com a UFOPA (docentes e técnicos-administrativos, ativos, inativos e pensionistas); b) Ambos os gêneros; c) Residir em Santarém ou proximidades; d) Assinatura ao Termo de Consentimento Livre e Esclarecido – documento de aprovação à participação no estudo e autorização aos procedimentos da pesquisa.

Para compreender a contribuição de uma universidade no fomento da economia local, elaborou-se um questionário com questões abertas e fechadas, que foi respondida voluntariamente pelo público-alvo. O objetivo do questionário é coletar informações sobre o perfil de gastos dos servidores da Universidade e identificar quais segmentos da economia local são os mais beneficiados com a aplicação indireta dos recursos orçamentários de despesa de pessoal da UFOPA.

O questionário foi elaborado para captar informações dos servidores da UFOPA referente a identificação do participante, posição na economia familiar, com perguntas que identifiquem se ele é arrimo de família e se possui alguma outra fonte de renda além do salário que advém do seu vínculo com a Universidade. A segunda etapa do questionário busca identificar quantitativamente os seus gastos pessoais dentre as 10 (dez) categorias apresentadas, sendo elas: supermercado em geral, alimentação fora do domicílio, habitação, energia elétrica (assim como outros serviços e abastecimentos), transporte, saúde, educação, lazer, serviços em geral e por fim investimentos.

Com o valor médio dos gastos efetuados pelos servidores participantes, foi feita uma equiparação de cada categoria de gastos com a sua remuneração média (do ano de 2018), podendo assim mensurar o quanto cada categoria representa (em valores monetários e percentuais) em sua remuneração. Após obter o valor médio de cada categoria e o seu peso na remuneração do servidor, aplicou-se o percentual encontrado na remuneração média dos servidores da Universidade e obtendo desta forma os gastos médios do servidor em cada categoria.

Em seguida, multiplicou esse valor médio por 1.080, que representa a quantidade de servidores lotados nas unidades acadêmicas e administrativas localizados em Santarém, obtendo neste momento o valor médio mensal dos servidores lotados na cidade sede, para assim multiplicar o resultado encontrado por 13, que representam os 13 salários que um servidor público recebe em um exercício financeiro, obtendo desta maneira o valor anual aplicado em categoria de gastos.

A pesquisa se sustenta na abordagem de pensamento do materialismo histórico-dialético e foi desenvolvida em estudo de caso apresentando aspectos qualitativos e quantitativos, utilizando a pesquisa documental, onde as informações mais necessárias foram levantadas de forma primária e secundária para a consecução deste estudo.

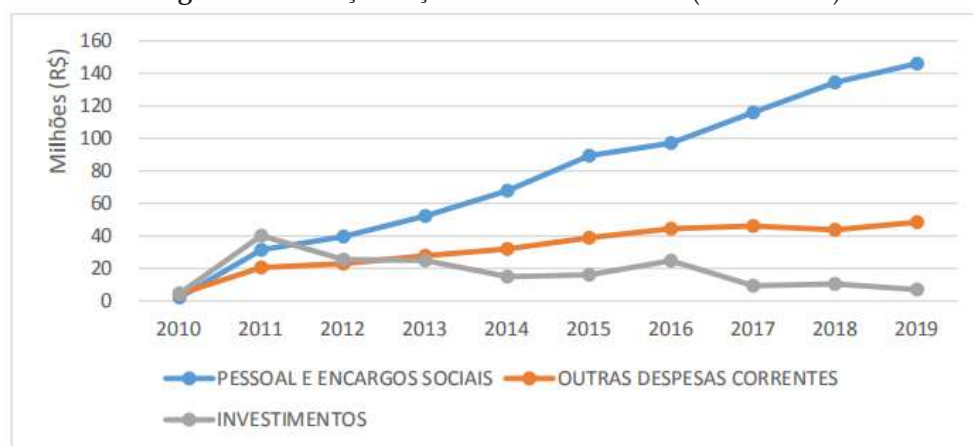
Os dados coletados para o desenvolvimento da pesquisa, são de fontes primárias e secundárias. As fontes primárias são as informações obtidas a partir de entrevistas submetidas aos participantes da pesquisa. As fontes secundárias são coletadas em diversos portais de acesso de domínio público. A análise dos dados ocorreu em três procedimentos distintos: 1) Os dados oriundos do questionário com questões fechadas

foram tabulados e analisados com o uso de planilha eletrônica; e 2) Os dados advindos das questões abertas das entrevistas serviram como parâmetros de afirmação das questões assinaladas, contribuíram também para identificar como os participantes se sentem em relação ao desenvolvimento socioeconômico promovido pela Instituição. 3) Os dados orçamentários são oriundos de portais eletrônicos e sistema do governo federal utilizado para a execução orçamentária da Instituição, onde por meio do sistema DW-SIAPE foi possível reunir informações a respeito da remuneração dos servidores da Universidade, e com o sistema Tesouro Gerencial, extrair informações sobre o orçamento da Instituição.

#### 4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Na Figura 1 é apresentado a execução do orçamento da Universidade em seu montante executado no período de 2010 a 2019.

**Figura 1** - Execução orçamentária da UFOPA (2010 a 2019)



**Fonte:** Tesouro Gerencial (2020). Org.: RAMALHO, E. E. O. (2020)

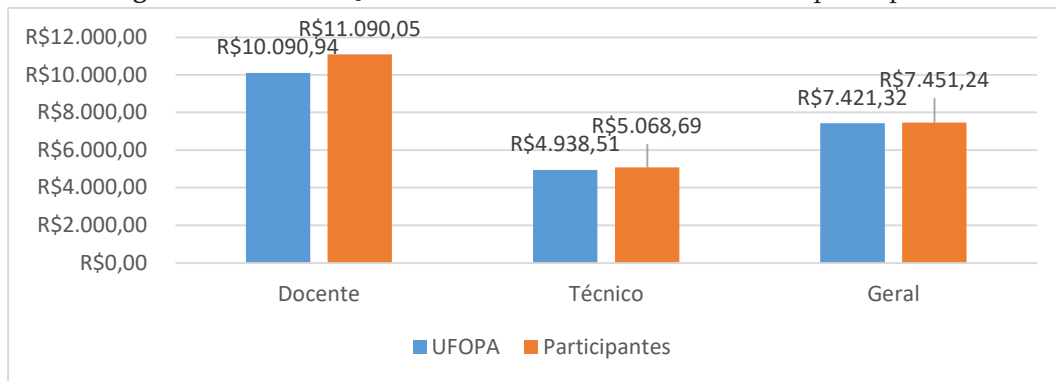
Analisando a Figura 1, referente a execução orçamentária da UFOPA, desde quando ela passou a executar despesas (2010), até o último exercício financeiro encerrado (2019), nota-se que o grupo de despesa que mais cresceu foi a de pagamento de pessoal e encargos sociais, que abrange o salário de servidores ativos, inativos, temporários e pensionistas. Este grupo de despesa apresentou um crescimento de 6.718%, sendo o valor executado em 2010 de R\$ 2.141.259,98 e em 2019 o montante foi de R\$ 146.011.060,34.

A pesquisa contou com a participação de 139 servidores da sede da UFOPA, onde os docentes representam aproximadamente 40% (55), enquanto os técnicos-administrativos representam 60% (84) dos participantes. A primeira pergunta do questionário envolve a posição econômica do entrevistado no âmbito familiar, por meio da pergunta “Você é o (principal) responsável financeiro de sua família?”, com três opções de respostas, sendo elas, “sim”, “não” e “possuímos remuneração equiparada”. Ana-

lisando as respostas dos participantes, sem distinção da categoria de servidor, aproximadamente 62% (85 de 139) dos servidores se identificaram como arrimo de família, sendo o principal responsável financeiro em seu ambiente familiar, enquanto aproximadamente 19% não são, e os demais 19% dividem o posto de responsável financeiro com outro membro da família. Quando questionados se os servidores possuem alguma outra fonte de renda, 96% dos participantes são exclusivamente dependentes de suas remunerações pagas pela UFOPA, e os demais 4%, embora tenham outra fonte de remuneração, a UFOPA contribui como a principal remuneração.

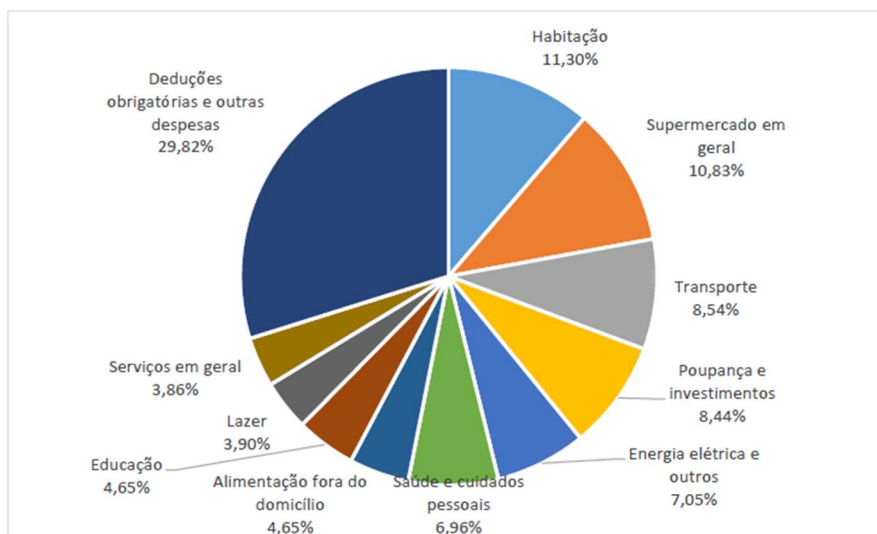
Com base nas informações levantadas pelo sistema DW-SIAPE (BRASIL, 2019), referentes ao ano de 2018, a remuneração média anual dos servidores da UFOPA, calculada com base na soma dos valores do vencimento base, retribuição por titulação (docente) ou incentivo a qualificação (técnico-administrativo), acrescidos de cargos de direção e funções gratificadas, é de R\$ 7.421,32. Categorizando os dados, a remuneração média dos servidores docentes é de R\$ 10.090,94, e a dos servidores técnicos-administrativos é de R\$ 4.938,51. A Figura 2 e compara o valor médio da remuneração dos servidores da UFOPA com o valor médio dos servidores participantes da pesquisa. É possível notar que, em termos amostrais, para os servidores em geral, a média salarial dos entrevistados fica bem próxima da média dos servidores para o ano de 2018.

**Figura 2** - Remuneração média dos servidores da UFOPA e participantes



**Fonte:** Pesquisa realizada. Org.: Enio Ramalho (2019)

Os participantes concederam informações referentes às características de seus gastos quanto a cada categoria de despesa apresentada, tendo como opções de respostas, valores apresentados por faixas, que vão desde “não possui esse tipo de despesa” até a opção com a maior faixa, como o “acima de R\$ 2.000”. A Figura 3 exibe, o impacto (%) de cada categoria de gasto sob a remuneração média dos participantes.

**Figura 3** - Impacto das categorias de gastos sobre a remuneração dos participantes

Fonte: Pesquisa realizada. Org.: Enio Ramalho (2019)

Analisando as informações na Figura 3, o quanto do montante da remuneração dos servidores estão comprometidas com cada categoria de gasto e a partir dessas informações projeta-se a média geral dos servidores lotados em Santarém e assim identificar quais segmentos da economia local se beneficiam com os recursos destinados ao pagamento de pessoal da UFOPA.

Para que possa ser mais bem compreendido, se faz necessário comparar a remuneração em relação aos valores mencionados na categoria de gastos. Analisando a remuneração média dos participantes (Figura 2) e confrontando com os valores médios apontados em cada categoria de gasto (Figura 3), é possível compreender o quanto que cada categoria de gasto compromete da remuneração do servidor. A Tabela 1 mostra uma comparação entre os valores da remuneração média dos participantes extraídos do DW-SIAPE e dos valores encontrados a partir do percentual médio das categorias de gastos.

**Tabela 1** - Remuneração média mensal participantes x categoria de gastos (geral)

Categorias	Servidores participantes	
	Média mensal	%
Remuneração média mensal	R\$ 7.451,24	100,00
Habitação	R\$ 841,99	11,30
Supermercado em geral	R\$ 806,97	10,83
Transporte	R\$ 636,34	8,54
Poupança e investimentos	R\$ 628,88	8,44
Energia elétrica e outros	R\$ 525,31	7,05
Saúde e cuidados pessoais	R\$ 518,61	6,96
Alimentação fora do domicílio	R\$ 346,48	4,65
Educação	R\$ 346,48	4,65
Lazer	R\$ 290,60	3,90
Serviços em geral	R\$ 287,62	3,86
<b>Deduções obrigatórias e outras despesas</b>	<b>R\$ 2.221,96</b>	<b>29,82</b>

Fonte: pesquisa direta (2019) Org.: RAMALHO, E. E. O. (2019)

Com base nas informações encontradas na Tabela 1, é possível conhecer qual a proporção (%) de cada categoria de gasto em relação a remuneração média dos participantes, e assim, poder aplicá-la a remuneração média dos servidores da UFOPA em geral (R\$ 7.421,32, conforme Tabela 2).

As categorias de gastos foram ordenadas em ordem decrescentes de valor e percentual encontrado, procurando dar ênfase as categorias que representam mais impacto sob a renda dos participantes.

A Tabela 2 apresenta a estimativa dos gastos médios dos servidores, tomando como base a remuneração média dos servidores e considerando a proporção dos gastos apontados em cada segmento. Nota-se a semelhança entre a média da remuneração dos participantes e da média dos servidores em geral da Universidade, o que contribuiu na consonância das informações coletadas nos questionários, com a extraídas do sistema DW-SIAPE, responsável pela execução do orçamento da folha de pagamento dos servidores do governo federal.



Tabela 2 - Remuneração média mensal UFOPA x categoria de gastos

Categorias	Servidores (geral)	
	Média mensal	%
Remuneração média mensal	R\$ 7.421,32	100,00
Habitação	R\$ 838,61	11,30
Supermercado em geral	R\$ 803,73	10,83
Transporte	R\$ 633,78	8,54
Poupança e investimentos	R\$ 626,36	8,44
Energia elétrica e outros	R\$ 523,20	7,05
Saúde e cuidados pessoais	R\$ 516,52	6,96
Alimentação fora do domicílio	R\$ 345,09	4,65
Educação	R\$ 345,09	4,65
Lazer	R\$ 289,43	3,90
Serviços em geral	R\$ 286,46	3,86
<b>Deduções obrigatórias e outras despesas</b>	<b>R\$ 2.213,04</b>	<b>29,82</b>

Fonte: pesquisa direta (2019) Org.: RAMALHO, E. E. O. (2019)

A Tabela 3, apresenta uma projeção dos valores médios estimados para os 1.080 servidores lotados nas unidades situadas em sede da UFOPA, para assim estimar e analisar qual o montante anual aplicado em cada categoria de gastos.

Tabela 3 - Remuneração média anual UFOPA x categoria de gastos (1.080 servidores)

Categorias de gastos	Servidores UFOPA (STM)	
	Média anual	%
Remuneração média anual	R\$ 104.195.332,80	100,00
Habitação	R\$ 11.774.072,61	11,30
Supermercado em geral	R\$ 11.284.354,54	10,83
Transporte	R\$ 8.898.281,42	8,54
Poupança e investimentos	R\$ 8.794.086,09	8,44
Energia elétrica e outros	R\$ 7.345.770,96	7,05
Saúde e cuidados pessoais	R\$ 7.251.995,16	6,96
Alimentação fora do domicílio	R\$ 4.845.082,98	4,65
Educação	R\$ 4.845.082,98	4,65
Lazer	R\$ 4.063.617,98	3,90
Serviços em geral	R\$ 4.021.939,85	3,86
<b>Deduções obrigatórias e outras despesas</b>	<b>R\$ 31.071.048,24</b>	<b>29,82</b>

Fonte: pesquisa direta (2019) Org.: RAMALHO, E. E. O. (2019)

Na Tabela 3, a remuneração média anual é o valor médio estimado da remuneração dos servidores lotados nas unidades acadêmicas e administrativas localizadas na sede da UFOPA, sendo calculada pela remuneração média no valor de R\$ 7.421,32 e considerando um montante de 1.080 servidores lotados no município sede. Em segui-

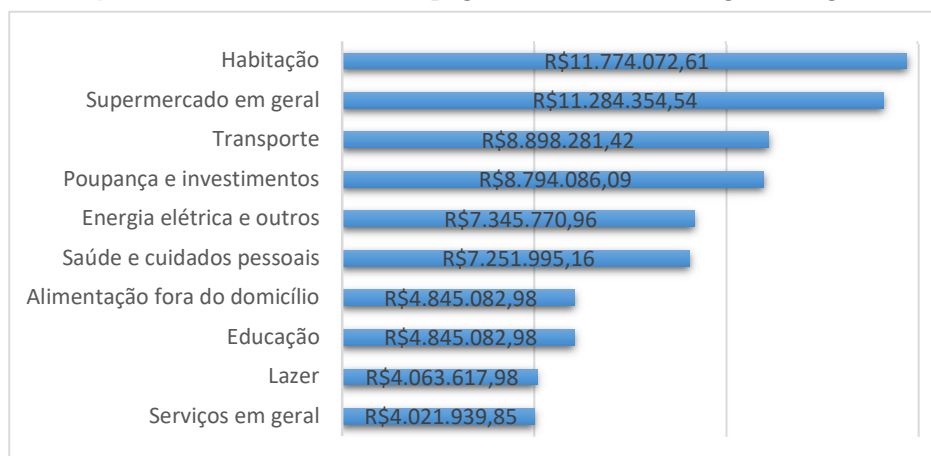
da, multiplica-se o resultado do produto por 13, que representa os 12 meses do exercício financeiro mais o 13º (décimo terceiro) salário.

Nas categorias de gastos da Tabela 3, os valores utilizados como base de cálculo são oriundos da média dos gastos informados no questionário preenchido pelos servidores participantes, identificando assim a proporção (%) que cada categoria de gasto representava sob o valor médio da remuneração de cada servidor. Após isso fixou-se o percentual encontrado para cada categoria de despesa e aplicou-se sobre a remuneração média anual.

A “remuneração – Cat. Gastos” representa a diferença encontrada entre a remuneração média anual e as 10 categorias de gastos. Podem ser atrelados a esse item as deduções obrigatórias com previdência social, que corresponde a 11% sobre o vencimento base mais a retribuição por titulação (docente) e o incentivo qualificação (técnico), sabendo que há servidores em regimes diferenciados, pois os servidores que ingressaram na Instituição a partir do dia 5 de fevereiro de 2013, passou a vigorar o teto de recolhimento previdenciário, que em 2018, tinha o teto estipulado em R\$ 5.645,80. Há também as deduções referente ao imposto de renda retido na fonte (IRRF), que após deduzido a contribuição previdenciária calcula-se o valor do imposto, que dividido por faixas inicia com a de “isento” e vai até a faixa de “27,5%”. E por fim pode ser classificado neste item as despesas que não se enquadram em nenhuma das 10 (dez) categorias de gastos anteriormente apresentadas.

Iniciando a análise pela remuneração paga no exercício de 2018, que soma um montante acima de R\$ 104 milhões, referente ao pagamento dos 12 (doze) meses do exercício financeiro, juntamente com o 13º salário. Esse montante corresponde a aproximadamente 77% do orçamento destinado a folha de pagamento para o ano financeiro de 2018, que no decorrer do exercício empenhou 99% do orçamento referente a folha de servidores da Instituição.

Observando as categorias de gastos e tomando como base os percentuais médios encontrados conforme as informações concedidas pelos servidores participantes da pesquisa, aplicou-se junto a remuneração média anual, obtendo o seguinte resultado, conforme a Figura 4:

**Figura 4** - Recurso da folha de pagamento em cada categoria de gasto

**Fonte:** pesquisa direta (2019) Org.: RAMALHO, E. E. O. (2019)

Os salários dos servidores públicos federais são provenientes de impostos pagos pela sociedade (pessoas físicas e jurídicas), incluindo dentre eles, os próprios servidores públicos, que pagam impostos diretamente por meio de retenções na fonte salarial, assim como indiretamente, no consumo de bens e serviços oferecidos por pessoas e empresas.

Analisando uma a uma das categorias de gastos, pode ser observado o montante estimado e o quanto cada segmento da economia local se beneficia com a execução dos salários pagos aos servidores da UFOPA. No exercício de 2018, a categoria de gasto que mais se destacou dentre os servidores foi a “habitação”, com R\$ 11,7 milhões, seguido do grupo de “supermercado em geral”, que obteve R\$ 11,2 milhões, essas duas primeiras categorias foram as que ultrapassaram a faixa de mais de R\$ 10 milhões por ano. O setor de “transporte” recebeu aproximadamente R\$ 8,8 milhões, enquanto a categoria “poupança e investimentos” se beneficiou recebendo R\$ 8,7 milhões.

A soma dos gastos efetuados nas quatro primeiras categorias supracitadas recebeu aproximadamente 56% dos gastos pessoais efetuados pelos servidores da Instituição lotados em Santarém. Em seguida vem a categoria “energia e outros abastecimentos” que recebeu o valor de R\$ 7,3 milhões, seguido do grupo “saúde e cuidados pessoais” com o montante de R\$ 7,2 milhões, a seguir as categorias “alimentação fora do domicílio” e “educação” que se beneficiaram com R\$ 9,6 milhões (com R\$ 4,8 milhões cada categoria) e por fim as categorias “lazer” e “serviços em geral” que receberam R\$ 8 milhões (com R\$ 4 milhões cada categoria).

Analisando juntamente as 10 (dez) categorias de gastos, o montante gasto na economia local foi acima de R\$ 73 milhões no ano de 2018, o que representa 54% do valor empenhado para folha de pagamento. É relevante mencionar que além dos valores mencionados das categorias de gasto, ainda há o valor que corresponde as “deduções

obrigatórias e outras despesas” que somam o valor aproximado de R\$ 42,8 milhões e corresponde a 32% em relação ao total empenhado para a despesa de pessoal.

Visando o propósito de compreender como a UFOPA contribui para o desenvolvimento socioeconômico da região, tem-se a Instituição como um elemento de força motriz de desenvolvimento econômico-regional, a contribuição econômica da Universidade promovida pela execução de seus recursos destinados ao pagamento de salários dos servidores, ponderando que estes efetuam gastos em diversos segmentos da economia local, para atender suas necessidades e desejos por meio do consumo de bens e serviços fornecidos no município.

Sobre um panorama geral no perfil de consumo dos participantes, as categorias supermercado, saúde, habitação e energia elétrica/comunicação, despontam como as principais despesas executadas por eles, vale frisar que a categoria “energia elétrica e outros abastecimentos” não configura dentre as que mais consomem parte de suas respectivas remunerações, conforme já mencionado pelos autores Pinto *et al* (1983) e Silva (2004) os maiores gastos nem sempre representam os principais gastos do ponto de vista do consumidor.

Considerando todas as categorias de gastos analisadas e relacionando com a remuneração dos servidores da instituição, tomando como base a média encontrada nas informações dos participantes e relacionando com as afirmações de Bovo (1999), Kosempel (1995) e Schneider (2002) que tratam do impacto ocasionado na economia devido os gastos efetuados pelos servidores da instituição, a UFOPA por meio da execução das despesas pessoais de seus servidores implementa de modo direto mais de R\$ 73 milhões por ano na economia do município de Santarém.

Observa-se no cenário econômico santareno, um aumento no número de estabelecimentos comerciais, a exemplo disto, surgiram empreendimentos como os shopping Paraíso e o shopping Rio Tapajós, que acabaram trazendo e consolidando grandes franquias nacionais (C&A, Riachuelo, Renner, Boticário, Burguer King, Bob’s, dentre outros) para a região, assim como no centro comercial da cidade se estabeleceram outros empreendimentos de visibilidade nacional, como Marisa, Lojas Americanas, Novo Mundo, Gazin e Magazine Luíza, além de que, no ano de 2016 começaram a surgir os grandes “atacarejos”, como o Atacadão, o Assaí (este último em 2019), e a ampliação daqueles já existentes, como o Avante, estabelecimentos estes que atendem uma grande diversidade de públicos, como os pequenos comerciantes que atendem a população em seus respectivos bairros e o consumidor de todas as classes sociais.

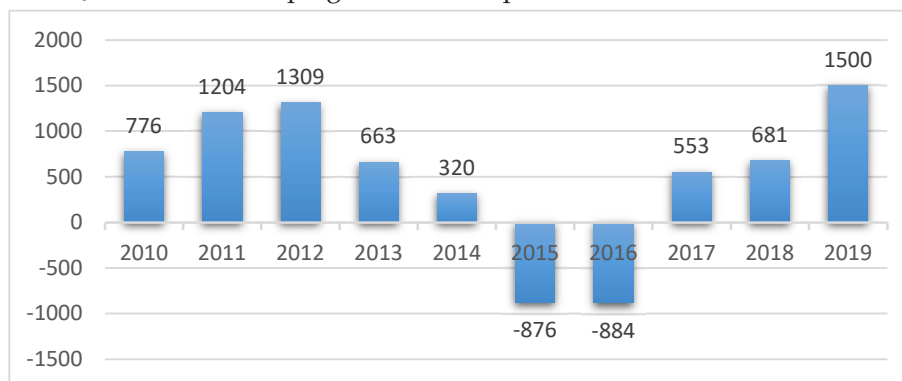
Os supermercados, atacarejos e distribuidoras de alimentos, além de atenderem ao consumidor final, também se beneficiam pela crescente demanda de restaurantes,

lanchonetes, pizzarias e outros relacionados a venda de refeições/lanches prontos, com o surgimento de novos estabelecimentos e como a ampliação de alguns já existentes. Há destaque no aumento do serviço de entregas conhecido popularmente por *delivery*, devido a venda *online* por meio de aplicativos e de redes sociais, que contribuiu no aumento do faturamento destes estabelecimentos e juntamente tem agregado muita mão de obra, principalmente a informal.

O turismo também apresentou um crescimento significativo, a exemplo de 2018, o setor faturou mais de R\$ 170 milhões e o município despontava (pois até então ninguém esperava este momento de pandemia) como um dos principais destinos nacionais de 2020. O turismo praticado por residentes locais tem aumentado nos últimos anos, sendo as belezas naturais locais um atrativo e uma das principais opções de lazer dos moradores da região, e que contribui no fomento de vários segmentos comerciais locais, como restaurantes, artesanato, passeios turísticos e hospedagem (G1 SANTA-RÉM, 2019).

Com vários segmentos da economia local em crescimento, conseqüentemente esse efeito reverberou nos empregos locais, conforme a Figura 5.

**Figura 5** - Quantidade de empregos criados no período de 2010 a 2019 em Santarém/PA



Fonte: CAGED (2020) Org.: RAMALHO, E. E. O. (2020)

Apesar das oscilações na geração de empregos nos últimos dez anos, há um saldo positivo de 5.286 novos postos de trabalhos criados, em decorrência do aumento de investimentos no município de Santarém que também reflete no aumento de empresas criadas nos últimos anos. A exemplo dos dois últimos anos, onde tivemos em 2018 a abertura de 2.606 novas empresas e esse quantitativo aumentou ainda mais em 2019, com 3.097 novas empresas criadas.

Tais conseqüências na economia local, possibilitam reflexões sobre o efeito multiplicador que entidades públicas ocasionam nas localidades onde se instalam, pois atraem recursos e investimentos que têm interesse em atender a demanda gerada pela

própria instituição, assim como a demanda oriunda dos servidores que consomem bens e serviços locais por meio de seus proventos recebidos da instituição.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Quando observado quantitativamente a questão dos recursos da universidade e o seu impacto na economia local por meio da execução dos proventos dos servidores, nota-se que direta ou indiretamente, todo o recurso público destinado ao pagamento dos servidores da Instituição, retornam a sociedade, seja fomentando diversos setores da economia, assim como retorna para o próprio governo, por meio das retenções existentes na folha de pagamento do servidor, como o imposto de renda e a dedução previdenciária.

Há também o retorno do recurso ao Estado por meio dos impostos pagos pelas empresas devido ao aumento de seu faturamento que se beneficiam com a circulação de capital ocasionada pelos gastos dos proventos dos servidores públicos, o que demonstra que todo esse processo é um ciclo que retroalimenta a sociedade contribuindo para o seu desenvolvimento socioeconômico por meio da circulação de capitais com o uso de recurso público destinado ao funcionamento da UFOPA, beneficiando a sociedade em geral e em seus mais variados segmentos.

Este estudo pode ser contributivo para diversos segmentos da sociedade, onde o governo pode utilizá-lo como base de avaliação para mensuração de uma universidade na contribuição da economia local por meio da execução de despesas de pessoal, pois o impacto econômico tende a ser um dos primeiros a serem transformados na região, até mesmo antes do impacto de geração de mão-de-obra qualificada preparada para a sociedade, por este último se tratar de um resultado que aparece em médio e longo prazo.

Esta pesquisa contribui para que entidades públicas, principalmente as prefeituras municipais e a sociedade, compreendam o efeito dinamizador que uma IFES pode promover na região onde se instalam, podendo analisar o efeito a curto prazo, que estão relacionados a parte econômica, por meio da execução do orçamento da instituição.

Ressalto para a importância do planejamento orçamentário para a implementação eficiente de qualquer política pública, independentemente de sua natureza, pois o planejamento atrelado aos instrumentos orçamentários tem se mostrado cada vez mais concatenados no cenário político e socioeconômico atual.

Este estudo reafirmou o quão é importante uma universidade pública em seu contexto social, que é a produção de capital humano e nos acrescenta todos os efeitos

gerados pelo seu simples funcionamento em uma cidade e as mudanças ocasionadas no território, na economia, na inovação e na promoção cultural. Assim nota-se a grandeza em vários sentidos, todas elas oriundas do mesmo ponto em comum, que são as universidades públicas federais, com o seu ambiente intelectualizado, inovador e democrático.

## REFERÊNCIAS

ALVES, J. A. B. **Impacto Socioeconômico da Universidade numa visão da economia do conhecimento**: Estudo de caso do campus Canoinhas da Universidade do Contestado. Canoinhas: Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional, Universidade do Contestado, 2010.

BRASIL. Lei 12.085, de 5 de novembro de 2009. Dispõe sobre a criação da Universidade Federal do Oeste do Pará - UFOPA. **Diário Oficial da União**: seção 1, p. 1, 6 dez 2009.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Ministério da Economia. Sistema Tesouro Gerencial. Brasília: 2019

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Ministério da Economia. Sistema DW-SIA-PE. Brasília: 2019

BOTELHO JÚNIOR, C. D. O. Uma análise econômica da expansão da educação superior em Juiz de Fora. **Revista Faculdade Machado Sobrinho**, Juiz de Fora, 2004.

BOVO, J. M. **Universidade e comunidade**: avaliação dos impactos econômicos e a prestação de serviços. São Paulo: Fundação Editora da UNESP, 1999.

BOVO, J. M.; SILVA, R. T. D.; GUZZI, V. D. S. A inserção social da UNESP de Araraquara: sua importância na economia do município e na prestação de serviços à comunidade. **Perspectivas**, São Paulo, n. 19, p. 71-85, 1996.

CAGED. Cadastro geral de empregados e desempregados do Ministério do Trabalho e Emprego. **Base de dados on line**. Disponível em: <http://bi.mte.gov.br/eec/pages/consultas/evolucaoEmprego/consultaEvolucaoEmprego.xhtml#relatorioSetor>.

CAMPOS, Ivete Maria Barbosa Madeira; CARVALHO, Cristina Helena Almeida. **Análise do REUNI como política pública de financiamento da expansão da educação superior**. Disponível em: [https://www.aforges.org/wp-content/uploads/2017/03/33-ICampos\\_CCarvalho\\_A-expansao-no-ensino-superior.pdf](https://www.aforges.org/wp-content/uploads/2017/03/33-ICampos_CCarvalho_A-expansao-no-ensino-superior.pdf). Acesso em: 01 mar. 2021.

CARVALHO, E. D. N. **A interiorização do ensino superior na Amazônia**: o caso de Santarém no oeste do Pará - 1985 a 2010. Fortaleza: Tese (doutorado acadêmico em geografia), 2014.

Censo Brasileiro de 2010. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE)

G1 SANTARÉM. Turismo em Santarém cresce em 2018 e injeta R\$ 176 milhões na economia, aponta estudo. **G1 Santarém e Região**. Santarém, 2019. Disponível em:

<https://g1.globo.com/pa/santarem-regiao/noticia/2019/02/11/turismo-em-santarem-cresce-em-2018-e-injeta-r-176-milhoes-na-economia-aponta-estudo.ghtml>.

HOFF, D. N.; MARTIN, A. S. S.; SOPEÑA, M. B. Universidades e desenvolvimento regional: impactos quantitativos da Unipampa em Sant'ana do Livramento. **Redes**, Santa Cruz do Sul, v. 16, n. 3, p. 157-183, 2011.

IBGE. Lista de municípios e Populações 2019. Rio de Janeiro, 2019

KOSEMPEL, S. **The economic impact of the University of Victoria**. Victoria (USA): [s.n.], 1995. Disponível em: <http://www.inst.uvic.ca/other/impact13.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2017.

LOPES, R. P. M. **Universidade pública e desenvolvimento local: uma abordagem a partir dos gastos da universidade estadual do sudoeste da Bahia**. Salvador: Universidade Federal da Bahia, 2003.

LOPES, R. P. M. **Universidade, externalidades e desenvolvimento regional: As dimensões socioeconômicas da expansão do ensino superior em Vitória da Conquista**. Barcelona (ESP): Tese (Doutorado em Geografia, Planificação Territorial i Gestión Ambi). Universidade de Barcelona, 2012.

MAILLAT, D. Globalização, meio inovador e sistemas territoriais de produção. **Interações - Revista Internacional de Desenvolvimento Local**, Campo Grande, v. 3, n. 4, p. 9-16, mar 2002.

PINTO, A.; FREDES, C.; MARINHO, L. C. **Curso de economia: elementos de teoria económica**. Rio de Janeiro: Unilivros, 1983.

RIGHI, M. L.; RUPPENTHAL, J. E. A influência de uma universidade na geração de um polo regional de ensino superior. **Revista ABCustos Associação Brasileira de Custos**, São Paulo, v. VIII, n. 1, jan-abr 2013.

ROLIM, C. F. C.; SERRA, M. A. **Universidade e desenvolvimento regional: o apoio das instituições de ensino superior ao desenvolvimento regional**. 1ª reimpr. ed. Curitiba: [s.n.], 2009.

ROLIM, C.; KURESKI, R. Impacto econômico de curto prazo das universidades estaduais paranaenses. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, v. 112, p. 111-130, 2007.

ROLIM, C.; SERRA, M. Ensino superior e desenvolvimento regional: avaliação do impacto econômico de longo-prazo. **Associação Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos**, São Paulo, 2009.

ROLIM, C.; SERRA, M. Instituições de ensino superior e desenvolvimento regional: o caso da região norte do Paraná. **Revista de Economia**, Curitiba, v. 35, n. 3, p. 87-102, 2009.

SCHNEIDER, L. **Educação e desenvolvimento: um estudo do impacto econômico da universidade federal no município de Santa Maria (RS)**. Santa Maria: UNIFRA, 2002.



SILVA, H. M. R. **Análise do orçamento de uma amostra de famílias brasileiras: um estudo baseado na Pesquisa de Orçamentos Familiares do IBGE.** São Paulo: Dissertação (mestrado). Universidade de São Paulo, 2004.

UFOPA. Plano de Desenvolvimento Institucional: 2019 - 2023. Santarém, 2013

WARREN, A.; ET AL. Models for university technology transfer: resolving conflicts between mission and methods and the dependency on geographic location. **Cambridge Journal of Regions, Economy and Society**, p. 219-232, 2008.

## CAPÍTULO 11

---

# ABORDAGEM GEOGRÁFICA DAS AÇÕES EDUCACIONAIS PELO USO POLÍTICO DO TERRITÓRIO: O CASO DA UFOPA

*Ednéa do Nascimento Carvalho*<sup>1</sup>

DOI: 10.46898/rfb.9786558891017.11

<sup>1</sup> Doutora em Geografia - Universidade Estadual do Ceará, Mestra em Geografia - Universidade Federal de Uberlândia, Especialista em Educação - UNICLAR, Licenciada e Bacharel em Geografia - Universidade Federal de Uberlândia, docente no Curso de Licenciatura em Geografia - ICED/UFOPA, docente no Programa de Pós Graduação em Ciências da Sociedade- PPGCS/ICS/UFOPA.

## 1 INTRODUÇÃO

O século XX ficou conhecido como o “século das transformações”, sobretudo por grandes mudanças que aconteceram nas últimas décadas, as quais, sem dúvida, representaram uma aceleração no comportamento das sociedades mundiais por apresentarem uma constante agilidade em que as mesmas as absorveram no tempo e espaço.

Partindo deste contexto, é necessário (re)discutir os caracteres de regionalização que acabam por interferir no desenvolvimento e também na diversidade e especificidades das questões de poder e dominação, como por exemplo, o caso das ações educacionais, econômicas, culturais e até mesmo religiosas de uma sociedade.

Sendo assim, as sociedades humanas, presentes em todo um contexto histórico mundial, no qual desenvolveram padrões assimétricos de vida para cada época, e por sua vez intrinsecamente ligadas ao espaço geográfico que ocupam, determinaram as várias formas de organização política, social e econômica. Visualiza-se, ainda, neste processo que o mundo evoluiu com maior intensidade somente após a interligação entre as diferentes sociedades, que se fortaleceram e criaram mecanismos de trocas e incorporações entre seus variados grupos e formas de vida.

O papel do Estado neste processo todo de transformações esteve diretamente ligado a um modelo considerado até certo ponto como liberal. Isto se deve ao fato de que o mesmo se mantinha imparcial, até certo ponto, nas regras das relações econômicas no mercado, ora comandadas pelos donos do capital, cabendo ao Estado a manutenção das condições mínimas de existência dos agentes econômicos.

Entretanto, é notório que, na sociedade capitalista, as chamadas “forças produtivas” exercem influências no modelo e, sobretudo, no crescimento econômico, que por sua vez gera disparidades e expõe crises e desigualdades entre os vários elementos que o compõem, principalmente o indivíduo, ou seja, os problemas sociais aparecem com uma frequência excessiva e cabe ao Estado minimizá-los, pois a ele é constituído este poder, por meio do pagamento dos impostos cobrados da propriedade privada, detentora do capital.

Portanto, trataremos algumas reflexões sobre o quanto as ações educacionais estão intimamente relacionadas às abordagens geográficas, no sentido do uso político do território.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

Apesar dos intentos legislativos, a história educacional no Brasil nos revela uma face dura. Isso se deve ao fato de que até meados do século XX, o acesso aos meios educacionais resumia-se a uma pequena parcela da população, ou seja, àqueles que detinham alguma condição financeira. Sendo assim, parcelas significativas da população, principalmente negros e índios, foram excluídas do processo educacional.

No final do século XIX, com a abolição da escravidão em 1888, implantação da República dos Estados Unidos do Brasil em 1889, busca da racionalização das relações de trabalho e o processo migratório, surgiram novos desafios políticos. Nesse contexto, ganharam força as propostas que apontavam a educação, em especial a elementar, como forma de realizar a transformação do país. Para isso, a escola elementar seria o agente da eliminação do analfabetismo e, ao mesmo tempo, efetuar a moralização do povo e a assimilação dos imigrantes estrangeiros a uma ideologia nacionalista e elitista que apontava a cada segmento um lugar no contexto social:

Na camada livre e sem posses, a família não se organizou para a realização das funções sociais apontadas para os estratos dominantes. A inexistência de propriedade econômica relevante, a impossibilidade de participação no poder político, isto é, a marginalização em face da sociedade global, excluem evidentemente essa suposição. Se os amplos sistemas de parentesco tiveram por fundamento, no Brasil, a manutenção do poder, não há sequer plausibilidade em presumir a existência de formações análogas nos grupos socialmente dominados (FRANCO, 1976, p. 42).

De fato, a vida humana ganha riqueza se é construída e experimentada, tomando-se como referência o princípio da dignidade. Infelizmente, não é isso que se tem percebido no conjunto da sociedade brasileira, pois seu caminho histórico não criou uma tradição democrática, de práticas sociais efetivamente pautadas nesse princípio. Distribuição injusta de renda, desigualdade de acesso a bens materiais e culturais, relações autoritárias e violentas, salpicadas por breves momentos de democratização, têm marcado a sociedade brasileira e produzem formas específicas de relacionamento entre os indivíduos, com as instituições e com as leis.

Far-se-á uma discussão acerca das abordagens geográficas em relação às ações educacionais e, principalmente, o desempenho do Estado para o gerenciamento de tais ações no que diz respeito à materialização de uma educação superior de qualidade e acessível a todos.

Perfazendo-se a trajetória das políticas educacionais de ensino superior, ocorre, no final do século XX, uma transfiguração do cenário até então posto com a reforma universitária de 1968, fruto de um estudo encomendado anteriormente, com a intencionalidade de produzir uma reformulação do acesso à universidade e quais seriam os locais que viriam a suportar essas transformações. Mas, implicitamente, o Estado

brasileiro, no auge da Ditadura Militar, buscava saber onde estariam os focos de resistência ao então modo de governo e de que maneira esses grupos poderiam ser combatidos.

No período compreendido pelo “pseudo”-milagre econômico do país, o Governo Federal, pressionado em relação a expansão dos cursos superiores, do aumento de vagas e das instituições, acaba “cedendo”, e assim demonstrou-se uma vontade política de ampliar as demandas destinadas ao ensino superior. Contudo, no final dos anos de 1970, início de 1980, com o agravamento da recessão econômica, a pressão internacional pela anistia aos exilados e o seu retorno ao país, em sua maioria intelectual, o governo aciona o freio e passa a conter a expansão que a priori ele mesmo havia incentivado, ou seja, ocorre um retrocesso de todo processo anteriormente contextualizado (CAVALCANTE, 2000).

Entre 1960 e 1974, as instituições de ensino superior cresceram 286%, o número de cursos por elas mantidos, 176%, e o número de alunos 1.059%. Entre 1969 e 1974, a demanda por ensino superior – considerada em termos do número de inscritos nos concursos vestibulares – cresceu 237% e a oferta de vagas, 240%. Torna-se evidente, portanto, que a expansão não ocorreu como resposta do governo apenas à pressão da demanda, já que esta continuou aumentando sempre, enquanto o crescimento da oferta apresenta redução brusca no período subsequente a 1974. O período de expansão se justifica também – e talvez esta seja a sua melhor explicação – para atender ao modelo político econômico denominado “o milagre brasileiro”. (CAVALCANTE, 2000, p. 13).

A busca pelo acesso ao ensino superior, por camadas sociais diferentes e amplas da sociedade brasileira, proporcionou transformações estruturais no mesmo, mas em um contexto tímido. Chagas (1967, p. 12) aponta que, ao tentar responder ao aumento da procura, contextualizou “arranjos de superfície que apenas produziam distorções”, ou seja, na tentativa de conter o aumento de vozes por qualidade no ensino superior, produzia uma latência quanto à qualidade.

Quando, por exemplo, mais altas se tornavam as vozes dos novos cientistas por melhores condições de trabalho, fundou-se institutos de pesquisa que, ao preço de uma evidente cisão das grandes funções universitárias, permitiam se mantivesse intacta a sua organização; quando se condenou o seu alheamento aos problemas regionais, instituiu-se órgãos ditos de extensão, como líricas agências de desenvolvimento que isentavam as suas faculdades e escolas de qualquer mudança de atitude. (CHAGAS, 1967, p. 13-14).

Com a reforma universitária de 1968, o Governo Federal formulou uma tentativa de que a universidade brasileira passa-se a abranger em sua estrutura acadêmica, didática e, sobretudo administrativa, objetivos que autenticassem seu funcionamento pleno, retirando definitivamente o “rotulo” que lhe fora conferido de escolas profissionalizante, atendendo às demandas das elites nacionais, regionais e locais, ou seja, que tivesse os princípios da racionalização, integração e flexibilização mediante as pro-

blemáticas de discussão e integrada externamente e orgânica internamente (CAVALCANTE, 2000).

É nesse sentido que Santos (1996) nos coloca que o espaço somente pode ser visto como totalidade, sendo que este é instância da sociedade. E assim, o autor propõe o uso da categoria formação socioespacial como maneira de explicitar a indivisibilidade dessas duas categorias – sociedade e espaço. O espaço, portanto, reproduz a totalidade social na medida em que essas transformações são determinadas por necessidades sociais, econômicas, políticas e educacionais.

É preciso romper com as visões globalistas e com o velho funcionalismo. A discussão acerca da influência das políticas educacionais é fundamental por conta dos questionamentos e, também, desfazendo-se da metáfora da perplexidade diante da nossa dificuldade de lidarmos com a complexidade do dinamismo socioespacial que tende a materializar-se mediante a um novo arranjo espacial. Devemos acrescentar ao institucionalismo a capacidade de mapear a morfologia do poder e da transformação na constituição espacial a partir da implantação de políticas educacionais, sobretudo aquelas voltadas ao ensino superior. De nada adianta impor uma discussão, se esta não apresenta uma fundamentação teórica prévia. O caminho pelo qual perpassam as questões epistemológicas quanto ao território, desenvolvido por alguns geógrafos, requer uma teorização embasada tanto nos clássicos geográficos quanto nos modernos.

Contudo, o nexos geográfico é obvio. Entretanto, é entre os anos de 1980 e 1990 que a Geografia intensifica e conduz as questões das desigualdades socioespaciais para o centro do debate, aglutinando a sua especificidade quanto às questões educacionais e às políticas públicas voltadas diretamente para o ensino superior, e com isso gerando uma reflexão acerca da temática mencionada.

Em decorrência desta reflexão, a coesão da discussão torna-se apresentável quanto à dimensão espacial que a implantação de uma universidade, especialmente a multicampi, traz no contorno da organização do espaço regional e urbano. É notório que as implicações em razão disso são intensas e visíveis, o que nos permite salientar que tal cenário é decorrência de vários processos acumulativos quanto ao desenvolvimento de políticas educacionais para o ensino superior.

A universidade, que em muito contribui para o avanço da ciência e da tecnologia – as quais servem, inclusive, de sustentação direta para o atual padrão de desenvolvimento –, tem, diante de si desafios ainda maiores como os de lidar com os efeitos que o próprio desenvolvimento vem imprimindo sobre a vida social, o meio ambiente e as pessoas. (FIALHO; ICÓ, 2000, p. 114-116).

A universidade, ao se materializar com uma infraestrutura peculiar, promove no espaço configurações específicas, ou seja, torna-se presente nas diferentes regiões do

Estado Nação brasileiro, permite-se a uma convivência com as especificidades locais, além dos mais variados níveis de desenvolvimento contidos na área de polarização dos centros urbanos nos quais foi implantada: “promove condições para lidar com o plural, com o comum, com o diferente, com o local, com o característico, com o novo, com o desigual, com o secular” (FIALHO, 2009, p. 70). Significa que a forma presencial da universidade trata com ambiguidade o espaço e o que nele é produzido, uma vez que o mesmo é resultado de uma inter-relação do homem com a natureza.

Consequentemente tais enfoques evidenciam as possibilidades na apreensão dos fenômenos urbanos na dinâmica espacial, implicando diretamente na forte relação de interdependência com a noção de espaço social.

O movimento que se opera entre as concepções tradicionais e as novas abordagens trazem, como consequência, o rompimento com estruturas de saber consolidadas, nas quais estão implicadas a própria universidade e suas estratégias para construir um novo olhar sobre a realidade. Por isso mesmo, calcada no exercício da autonomia científica – que a história consolidou no compromisso da busca da verdade –, a universidade é, talvez, a única instituição em condições de participar dos processos e das estratégias de desenvolvimento sem prescindir do exercício da crítica e manifestação a respeito de toda e qualquer questão, inclusive aquelas decorrentes das suas próprias descobertas e contribuições. (FIALHO, 2009, p. 70).

Caracteriza-se, portanto que as políticas educacionais na constituição do espaço urbano brasileiro e na intercorrência na dinâmica espacial, em alguns casos, não desenvolveram seu principal objetivo – que seria a evidenciação local das categorias geográficas; ao contrário, produziram espaços regionais ainda mais desiguais, como mostra o estudo realizado por Castro (1999) e divulgado pelo INEP, o que comprova que, apesar da tentativa de melhoria na qualidade de vida, no âmbito educacional, revelou e acentuou as desigualdades regionais.

Atenta-se que, apesar dos esforços embutidos nas políticas educacionais, o acesso desde a educação básica até o ensino superior não dissolveu as disparidades sociais e econômicas entre as regiões brasileiras, mas considera-se inegável que, no espaço em que ocorreram a implantação e a efetivação de tais ações, aconteceram mudanças significativas. Na década de 1970, Correa (1974) nos coloca que a demanda de curso está associada ao tamanho da cidade e da preferência populacional, o que poderá influenciar diretamente nas dinâmicas espaciais da mesma.

[...] ao tamanho mínimo necessário para o aparecimento de um determinado tipo de curso, deve-se levar em consideração que muitas cidades com dimensão inferior a 50.000 habitantes podem apresentar um curso cuja maior preferência se verifique em cidades de mais de 5.000.000 habitantes. Isto significa que há fatores de ordem local influenciando no aparecimento do curso em localização que não apresenta muito significado. (CORREA, 1974, p. 29).

O estabelecimento das unidades de ensino superior no espaço geográfico está intimamente ligado com o desordenamento de expansão educacional do ensino supe-

rior, por conta da inexistência de planejamento em relação à concretização das ações afirmativas quanto às políticas educacionais, que apenas reuniram estruturas existentes e lhes deram o nome de universidade. Não considerou aspectos relevantes da estrutura urbana, o que acaba por conduzir limitações que vão de encontro ao comprometimento da qualidade do ensino, que por sua vez acaba por não gerenciar uma rede de fixos e fluxos necessários à manutenção do ensino superior naquela localidade.

Portanto, percebe-se que a implantação da Universidade Federal do Oeste do Pará, oriunda de uma demanda educacional do Governo Federal, alocou os olhares para o interior da Amazônia brasileira, pois colocou os principais agentes controladores da política e da economia no cenário de uma região rica em extração mineral. Implicitamente, este agente educacional estaria sendo ali direcionado em função de outra questão, que seria a manutenção da unidade territorial do segundo maior estado brasileiro no que se refere às dimensões territoriais. Isto é visível quando se tem a perceptividade da clareza das relações que se estabelecem entre a universidade e a cidade.

[...] a uma visão, que favorece a apropriação da cidade pelo individualismo e a considera apenas como a base propícia e ideal para o desenvolvimento de um sistema industrialista, é preciso contrapor a ideia da cidade como o locus da criatividade. Criatividade aqui significaria a produção de muitas ordens, todas economicamente determinadas, é claro, mas não obrigatoriamente coincidentes ou articuladas de forma transparente e inequívoca. Na cidade também se produzem símbolos, relações sociais, instrumentos e equipamentos de poder. (SANTOS, 1979, p. 98).

Referindo-se à questão do papel das políticas educacionais, viabilizando a dinâmica espacial, compreendeu-se uma tentativa de unidade territorial, dada a importância do Estado em face de sua extensão, sua população e sua posição geográfica, integradas em ideologias que procuram estimular e provocar a realização de objetivos quanto à exploração dos recursos naturais não renováveis. Internamente torna-se justificável por conta de uma política de contenção dos anseios populares, reforçando os da classe dominante, calçada em ideologias de otimismo nacionalista exacerbado.

Significa que mesmo com toda lentidão a que foi submetida a criação da universidade no Brasil, sua participação efêmera no contexto socioespacial dos lugares destinados a sua instalação materializou mudanças nos mais diversos contextos históricos, contribuindo expressivamente para a ocupação do território brasileiro, nas dimensões urbanas, especificamente no que se refere à urbanização e a industrialização. Existe uma relevância da variável histórica entre universidade e cidade, como agente na estruturação entre ambas, ou seja, uma depende da outra para alcançar o êxito.

Portanto, a implantação da Universidade Federal do Oeste do Pará (UFOPA) representaria a estruturação educacional da região Oeste do Estado paraense; entretanto, implicitamente em sua concepção original estaria ligada à unificação territo-



rial da região Amazônica, por se apresentar como a primeira universidade brasileira multicampi a instalar-se no interior da referida região, cuja principal finalidade seria conter as questões separatistas quanto à criação dos estados do Tapajós e de Carajás, suprimindo quaisquer ações em que persistisse a separação.

### 3 METODOLOGIA

Pauta se pela análise e compreensão quanto à evolução econômica e política pela qual passou a sociedade paraense e especificamente a santarena, bem como o entendimento a respeito dos arranjos econômicos, políticos, sociais, educacionais e espaciais do Brasil, no contexto histórico do final da ditadura militar e no início do processo de (re) democratização da sociedade brasileira.

Também, devem-se considerar as transformações nacionais e regionais que aconteceram pós segunda guerra mundial, mais precisamente entre as décadas de 1950 a 1970, no século XX, responsáveis pelas mudanças estruturais que viabilizou, ao interesse do Estado, a “federalização” das primeiras instituições de ensino superior na região amazônica, possibilitando, pesquisa concentra-se em estudos e análises de documentos junto ao Instituto de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, e também, a Secretaria de Educação Superior - SES do Ministério da Educação -MEC, entrevistas com as pessoas envolvidas com a interiorização do ensino superior da Universidade Federal do Pará, e posteriormente entrevistas com os mentores do projeto de criação e implantação da Universidade Federal do Oeste do Pará.

Ressalta-se aqui o uso de fontes iconográficas da mídia local, estadual e nacional que trata da criação das universidades na região Norte do Brasil. Paralelamente faz-se necessário o campo diário no meio urbano de estudo bibliográfico, análise documental.

### 4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

A produção do espaço se constitui a partir de um arranjo de categorias que não podem ser analisadas separadas, são elas: estrutura, processo, função e forma; “essas velhas categorias analíticas permitem tomar como ponto de partida o concreto das coisas, sem nos deixar, todavia ofuscar pelos nossos sentidos” (SANTOS, 1988, p. 12), o que significa que “a forma nos apresenta o objeto geográfico; sua função atual nos leva ao processo que lhe deu origem; e este, o processo, nos conduz à totalidade social, a estrutura social que desencadeou e dá ao objeto uma vida social” (SANTOS, 1988, p. 12).

Contudo, as relações sociais são responsáveis pelo movimento do espaço, colocando este ao mesmo tempo como meio, produto e condição das relações de produção e configuração social e espacial, sendo que a grande busca seja a compreensão dessa

categoria na sua totalidade. Entretanto, o caminho a ser seguido exige a compreensão da totalidade a partir do entendimento de suas partes. Tal busca pode ocorrer por meio de uma variedade de critérios designados de elementos do espaço.

Neste sentido, entende-se, primeiramente, que o espaço é uno e múltiplo, mas percebível, nas suas diversas parcelas do espaço urbano por conta do seu uso, ou seja, “é um conjunto de mercadorias, cujo valor individual é função do valor que a sociedade, em um dado momento, atribui a cada pedaço de matéria, isto é, cada fração da paisagem”. (SANTOS, 1996, p. 67).

A partir disso tem-se o espaço como um conjunto de fixos e fluxos. Os fixos são os próprios instrumentos de trabalho e as forças produtivas em geral, incluindo a massa dos homens. Os fluxos são o movimento, a circulação e os objetos sociais. Ressalta-se que cada tipo de fixo surge com suas características, que são técnicas e organizacionais.

O estudo das partes para compreender o total permite uma clareza quanto à compreensão da totalidade, entendimento das partes; isso ocorre por meio dos recortes espaciais, que buscam, nessa vertente de raciocínio, o espaço geográfico, como produto de trabalho da sociedade, emergindo entre outras formas, por meio da cidade, enquanto trabalho materializado.

Afirma-se, então, que os movimentos regionalistas aparecem mediante os princípios visuais e de divisibilidade ao coletivo, coercitivos à ideia de identificação singular, que induz a uma identidade social, mas que ao mesmo tempo cria grupos que se reconhecem a partir de ideologias, fundamentando uma unidade coletiva. (BOURDIEU, 2011). Isso se configura como conjunto indissociável de sistemas de objetos e ações, sendo os objetos as formas e os fixos e as ações as próprias relações sociais que se dão, por meio dos fluxos, funções e conteúdos.

Isso nos leva a compreender que o aspecto regional do município de Santarém está inter-relacionado aos simbolismos e regionalismos que instituem uma identidade comum que coexiste com a sociedade do referido município, tendo suas características elaboradas e (re)elaboradas pelos atores sociais da classe dominante, que por sua vez se impõe por meio de diferentes elementos simbólicos de origem regionalista, sentimento de pertencimento, instituído historicamente pelo caminho da ideia de região. Desde o século XVIII, no chamado Baixo Amazonas, especificamente em Santarém, concentra-se a recorrência de que as decisões de cunho político, econômico, social e cultural são proeminentes de personagens da elite local que ocupam posições de destaque no contexto político-econômico do município.

O espaço urbano de Santarém, por si só, define a identidade local por meio de uma estruturação ideológica, cujo apoio ocorre por meio de símbolos tradicionais e novos, cuja finalidade seja o sentimento de pertencimento a esta unidade regional. Isto representa não somente a propriedade simbólica no cotidiano do cidadão santareno, mas a influência da elite atuante no contexto regional, que fez por tornar o município centro polarizador do Oeste Paraense.

As percepções atribuídas ao município de Santarém são refletidas nos mais variados aspectos e na sua importância como referencial na região diante dos demais municípios: “a cidade de Santarém é o maior fórum regional de decisões políticas e debates sobre as necessidades do Baixo Amazonas” (PEREIRA, 2008, p. 347), permitindo assim que sejam legitimadas algumas ações e discursos que determinam o processo de difusão e consolidação espacial do mesmo.

Isso é evidente a partir dos (re)arranjos socioespaciais que envolvem diferentes formas de apropriação do solo urbano, sobretudo no que se refere à qualidade, tornando visível nos espaços internos de Santarém sua intensificação com a ocupação desordenada que age em três frentes, ou seja, em direção as principais rodovias na área de expansão da cidade.

A partir dessas concepções acerca da difusão e área de abrangência de Santarém sobre o Oeste do Pará, propõe-se uma reflexão do cotidiano da cidade, pois é preciso entender a complexidade multifacetada da vida urbana das cidades amazônicas, por conta de que “as diferenças que emergem e se instauram no espaço não provêm do espaço enquanto tal, mas do que nele se instala, reunido, confrontado na/pela realidade urbana”. (LEFEBVRE, 1991, p. 117).

Ressalta-se que a difusão e abrangência de Santarém, no setor educacional, intensificaram-se com a chegada do agente educacional UFOPA ao contexto urbano desse município; porém, anteriormente a essa política, vários empreendimentos educacionais ligados à elite local instituíram-se, promovendo uma inserção do mercado de trabalho de inúmeros advogados, enfermeiros, administradores e contadores, em razão de oferecer tais cursos e no máximo uma especialização no modelo “a distância”, produzindo uma demanda de profissionais que acabam por atender às poucas ofertas tanto no espaço geográfico santareno quanto nas cidades circunvizinhas, permitindo que surja uma definição da cidade como sendo não apenas a projeção das relações sociais sobre o lugar sensível, mas sim terreno cujas estratégias se materializam em um plano específico, percebido e concebido pelo pensamento, determinando a cidade e o urbano (LEFEBVRE, 1991).

Interpela-se por assim dizer que o espaço da região Oeste do Pará, a partir da instalação da UFOPA, mediante a perspectiva funcional não se limita a ser organizado e hierarquizado, ou seja, a transformação é constante, pois “as cidades que se encontram no topo das redes urbanas e as regiões que ficam no centro das zonas econômicas levam muitas vantagens, [...] pelo menos no caso das aglomerações, de economias externas particularmente fortes” (CLAVAL, 2004, p. 18). Isto significa que a acessibilidade a informações é mais intensa, ocasionando a constituição de polos urbanos, em que os potenciais populacionais atingem seu maior nível de elevação.

Caracterizando, portanto, a necessidade de compreender como a política de interiorização do ensino superior está intimamente relacionada ao processo de organização espacial do Brasil, tem-se a projeção de que a definição de áreas de implantação das unidades de ensino superior é expressa na legislação brasileira desde o início do século XX, por volta de 1915, quando surgem os primeiros ensaios concretos de criação das universidades brasileiras, os quais utilizavam naquele período histórico, como critério, o quantitativo populacional, conforme afirma Romanelli (1984, p. 132): “cidades com mais de 100 mil habitantes”.

Percebendo o intenso debate e o retorno da discussão quanto à divisão territorial do estado do Pará, o governo federal dá “ouvido” a um antigo projeto do campus de Santarém, que propõe a tramitação de campus a sede universitária, com a criação de uma instituição federal que mantivesse a unidade da região Oeste do Pará, ou seja, a unificação territorial do estado, evitando atritos de maior intensidade e desviando a atenção da população para uma ação afirmativa que se materializa por meio da concretização da política educacional destinada ao ensino superior na região Norte do Brasil, especificamente para o interior da referida região.

Portanto, a reflexão aqui constituída refere-se à questão da implantação da Universidade Federal do Oeste do Pará em relação à unidade territorial do Pará e de que maneira essa ação geopolítica alterou o curso do projeto de criação do estado do Tapajós, “impossibilitando” avanços quanto ao debate da divisão do estado do Pará.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A inexistência de um planejamento político consistente e abrangente, que possua a capacidade de atender às demandas da coletividade e não apenas a uma minoria detentora do poder, que se apresenta interessada “em regular o território segundo interesses específicos” (PINTO; GARCIA NETO, 2007, p. 204), apoia as críticas com que os opositoristas tecem suas teorias contrárias ao projeto de redivisão territorial, pois o sentimentalismo acaba por mascarar as dificuldades reais preexistentes.

Na tentativa de conter essa progressiva corrente de divisão territorial, o governo estadual busca apoio federal, que viabiliza a instalação de agentes que vão de encontro aos anseios da população, como sendo uma tentativa de minimizar o projeto de divisão do estado do Pará. Uma dessas ações é a implantação de uma instituição de ensino superior que trouxe cursos de graduação e pós-graduação lato e stricto sensu, para além das licenciaturas encomendadas pelas prefeituras locais. Em meados de 2006, o governo estadual acelerou o processo de implantação do curso de medicina na UEPA e da construção e instalação do Hospital Regional do Baixo Amazonas, que atenderá à demanda do Oeste e Noroeste do Pará, diminuindo as queixas da população quanto aos tratamentos médicos que buscariam fora da região.

Na tentativa de estancar a criação do estado do Tapajós, a UFOPA desempenhou o seu papel com eficiência. A região Oeste do Pará, e especificamente Santarém, necessitava de postos de trabalho para a absorção de mão de obra a nível técnico; a IES abriu inúmeras vagas de concurso para a área técnica, inserindo no mercado de trabalho pessoas oriundas dos diversos municípios do Oeste Paraense, trouxe inúmeros professores com titulação de doutor e mestre da região Centro-Sul, conseguiu a redistribuição de vários outros das universidades do Nordeste e do estado do Amazonas; dinamizou a economia local e regional, adquirindo propriedades e alugando outras; além da solicitação permanente de bens e serviços para os quais, de acordo com a Administração Superior da Instituição, a prioridade são as empresas locais e/ou regionais.

Todas essas ações geopolíticas tornam-se perceptíveis quanto à discussão do que seja desenvolvimento regional, principalmente quando se trata do Oeste Paraense, referindo-se como sendo um grande desafio a geração de emprego e renda para a população, no sentido de pensar na organização da base econômica para a região, no que diz respeito à racionalidade administrativa e à viabilidade econômica.

Observa-se que não é simples discorrer acerca da abordagem das ações educacionais mediante ao espaço geográfico em que elas se constituem e transformam, pois as formas e os conteúdos entrelaçam-se e complementam. O contexto histórico-geográfico de Santarém, ao longo dos séculos, esteve atrelado diretamente à (des)construção do modo de vida dos “mocorongos”, termo que aqui indica os “nativos: os que vêm da terra”, os quais habitavam a região e delineavam a produtividade local/regional, e que deixaram resíduos no tempo-espaço.

Assim, a necessidade de apropriar-se dos desafios quanto às novas modalidades de tratar a política pública para o todo, e não apenas para as partes, é uma das maiores. A população santarena, em sua maior parte, vivendo na periferia, questiona bens e serviços aos quais teria direito, mas que não chegam a eles por falta de propriedade

em administração de tais ações. Isso significa que o acesso à educação a priori, ainda, encontra-se descontextualizado do discurso promovido quando da criação e implantação da UFOPA no Oeste do Pará.

Portanto, as considerações aqui feitas apontam para a necessidade de enfrentar a visão hegemônica, que foi sendo atribuída à região Amazônica, como sendo fornecedora de recursos naturais ao mercado mundializado, e que os povos amazônidas não seriam mais do que coadjuvantes na contextualização do processo de desenvolvimento nacional e internacional, não cabendo resistências oriundas de grupos que habitam a região.

Finaliza-se, discorrendo da importância da UFOPA na concretização de um esforço mutuo do acadêmico e intelectual no sentido de revelar a real condição do interior da Amazônia para o restante do Brasil, mas considerando e incorporando o que se tem produzido regionalmente, ou seja, a inter-relação entre o saber científico aliado ao saber popular acumulado, direcionando as ações afirmativas quanto às políticas públicas pensadas e executadas para a região, permitindo que todos os cidadãos estejam comprometidos com o bem estar e o desenvolvimento econômico, social, ambiental e político da região, da Amazônia e do Brasil.

## REFERÊNCIAS

- ANDRADE, Manuel Correia de. Geopolítica do Brasil. Campinas, SP; Papirus, 2001.
- ANDRE, Marli Eliza D.A.de. Etnografia da prática Escolar. Papirus, 2008.
- ARAUJO, Flavia L. G. M. P. Educação no Pará: Princípios constitucionais, financiamento e gestão democrática. In: ARAUJO, Flavia L. G. M. P. (Org.). Direito Humano: à educação na Amazônia: uma questão de justiça. Sociedade Paraense de Defesa dos Direitos Humanos, Belém, 2013.
- BECKER, Bertha K. Estado, Nação e Região no final do século XX. . In: D'INCAO, Maria Angela. SILVEIRA, Isolda Maciel da. (orgs). A Amazônia e a Crise da Modernização. Belém: 2009.
- BECKER, Bertha K. Uma nova regionalização para pensar o Brasil?. In: LIMOND, Ester.; HAESBAERT, Rogério.; MOREIRA, Ruy. (Orgs). Brasil, século XXI – por uma nova regionalização? Agentes, Processos e Escalas. São Paulo: Max Limonad, 2008.
- BORDIEU, Pierre. O poder simbólico. Tradução de Fernando Tomaz. 15ª. Edição. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2011
- BRASIL, INEP. Seminário disseminação de Informações educacionais: regiões Norte e Centro Oeste. Brasília, 2000. Brasil, Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, Diário

Oficial da União, Brasília, 23 dez. 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

BRASIL. INEP, MEC. Sinopse Estatística da Educação Superior: censo da educação superior 2010. Brasília: Ministério da Educação e do Desporto: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, 2013. Disponível em [www.inep.gov.br](http://www.inep.gov.br). Acesso em 14 de janeiro de 2014.

BRASIL. INEP. Educação Superior Brasileira: o Estado do Pará – 1991-2004. Brasília, DF: Ministério da Educação e do Desporto; Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. 2006.

BRASIL. MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES. Plano de desenvolvimento Regional Sustentável para a área de influencia da rodovia BR 163 – Cuiabá-Santarém. Brasília, 2006.

CARVALHO, José Murilo. A formação das almas: o imaginário da República do Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 1990.

CARVALHO, José Murilo. Cidadania no Brasil: um longo caminho. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

CARVALHO, José Murilo. Os Bestializados: o Rio de Janeiro e a República que não foi. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

CASTRO, Edna. Processos de trabalho e relações de poder no Carajás. In: D'INCAO, Maria Angela. SILVEIRA, Isolda Maciel da. (orgs). A Amazônia e a Crise da Modernização. Belém: 2009.

CASTRO, Edna. Urbanização, pluralidade e singularidades das cidades amazônicas. In: CASTRO, Edna. (Org.). Cidades na Floresta. São Paulo: Annablume, 2008.

CASTRO, Iná Eliás de. Imaginário político e território: natureza, regionalismo e representação. In: CASTRO, I. E.; GOMES, P.C.C.; CÔRREA, R.L. (Org.). Explorações Geográficas: percursos no fim do século. 2ª. Edição. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

CAVALCANTE, Joseneide Franklin. Educação superior: conceitos, definições e classificações. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, 2000.

CHAGAS, Valdir. A luta pela universidade no Brasil. Rio de Janeiro : MEC, UFRS, Comissão de Planejamento/Serviço de Divulgação, 1967.

CHAVES, Vera Lucia Jacob et ali. UFPA: um modelo de universidade multicampi para a Amazônia. In: MOROSINI, Marília (org). A Universidade no Brasil: Concepções e Modelos. Brasília: INEP, 2006.

CLAVAL, Paul. A revolução pós-funcionalista e as concepções atuais da Geografia. In: MENDONÇA, Francisco.; KOZEL, Salette.(org.). Elementos de epistemologia da geografia contemporânea. Curitiba: Editora da UFPR, 2002.

CÔRREA, R. L. O Espaço Urbano. Rio de Janeiro, 1995.

\_\_\_\_\_. Contribuição à análise espacial do sistema universitário brasileiro. *Revista Brasileira de Geografia*, Rio de Janeiro, v. 36, n.1, p3, jan./mar. 1974.

FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque.; BRITTO, Jader de Medeiros. Mendes, Durmeval Trigueiro. *Ensaio sobre educação e universidade*. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2006.

FERNANDES, F. *A Integração do negro na sociedade de classes*. São Paulo: Ática, 1978.

FIALHO, Nadia Hage. *Universidade Multicampi*. Brasília: Autores Associados: Plano Editora, 2005.

FIALHO, Nádia Hage; ICÓ, José Antônio. *Universidades estaduais, emprego e desenvolvimento*. *Revista Baiana de Tecnologia*. TECBAHIA, V. 14, n. 3, p.112-117, 2000.

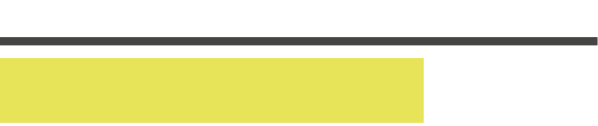
FRANCO, M. S. de C. *Homens livres na ordem escravocrata*. São Paulo: Ática, 1976.

LEFÈBVRE, Henri. *Espacio y política*. Barcelona: Ed. 062, 1976.

LEFEBVRE, Henri. *Lógica Formal/lógica dialética*. 5ª. Edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

PINTO, Salvador Santos.; GARCIA NETTO, Luiz da Rosa. *Criação do Estado do Tapajós - Um projeto regional*. In: *Revista Mato-grossense de Geografia/Departamento de Geografia do Instituto de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Federal de Mato Grosso*. Ano 12, no.10. Jan/Jun. 2007. Editora Universitária, Cuiabá, 2007.





## CAPÍTULO 12

---

# ENSINO SUPERIOR: UM ESTUDO SOBRE A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL NA TRAJETÓRIA DA UFOPA

*Jean Adriano Sena Pantoja<sup>1</sup>  
Ednéa do Nascimento Carvalho<sup>2</sup>*

DOI: 10.46898/rfb.9786558891017.12

<sup>1</sup> Mestre em Ciências da Sociedade - ICS/Ufopa, especialista em Gestão Escolar - Ufopa, Licenciado Pleno em Pedagogia - UFPA, Técnico em Assuntos Educacionais do Instituto de Saúde Coletiva da Ufopa.  
<sup>2</sup> Doutora em Geografia - Universidade Estadual do Ceará, Mestra em Geografia - Universidade Federal de Uberlândia, Especialista em Educação - UNICLAR, Licenciada e Bacharel em Geografia - Universidade Federal de Uberlândia, docente no Curso de Licenciatura em Geografia - ICED/UFOPA, docente no Programa de Pós Graduação em Ciências da Sociedade- PPGCS/ICS/UFOPA.

## 1 INTRODUÇÃO

No âmbito acadêmico, experiências instigantes vêm permitindo uma aproximação maior com os limites, as possibilidades e as contradições vividas na Universidade que, entre suas responsabilidades, está a árdua tarefa de consolidar o direito universal à educação e ao desenvolvimento da política educacional, do qual a assistência estudantil é fator indispensável.

Na atual conjuntura, com o processo de expansão ocorrido nas Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes) por meio do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), considera-se que há relevância social do tema assistência estudantil, principalmente com a expansão do acesso, sendo de extrema importância na garantia da permanência e da conclusão da graduação por parte do discente.

Em um plano mais amplo, tem sido intenso, nos últimos anos, o debate envolvendo a temática de políticas públicas no Brasil. É perceptível a importância que elas têm para o desenvolvimento de um País, posto que, além de concretizar os direitos conquistados pela sociedade, é somente por intermédio dela que os recursos públicos poderão ser alocados e distribuídos e, desta forma, os direitos básicos da população serem garantidos.

Entre estes direitos básicos, destaca-se a educação, e se enfoca especificamente neste estudo, a Política Nacional de Assistência Estudantil para o Ensino Superior. Tal política ganhou relativa importância com a implantação do Programa Nacional de Assistência Estudantil – Pnaes (decreto nº. 7.234/2010), cuja finalidade é ampliar as condições de permanência dos jovens na Educação Superior Pública Federal. Conforme preconiza tal programa, as ações voltadas à assistência estudantil devem considerar a necessidade de viabilizar a igualdade de oportunidades, contribuir para a melhoria do desempenho acadêmico e agir, preventivamente, nas situações de retenção e evasão decorrentes da insuficiência de condições financeiras.

Reforça-se, portanto, que a democratização do ensino superior não se restringe à simples ação de ampliação do acesso e aumento do número de vagas nos processos seletivos. Além da expansão das matrículas e da inclusão social da população historicamente desassistida, é primordial que lhes sejam assegurados também as condições adequadas para realizarem com êxito as atividades acadêmicas, com vistas a uma inserção mais efetiva no mercado profissional.

Fundamentado nessas premissas, entende-se assim, que, somente a partir de um estudo mais sistemático no ambiente acadêmico, é possível alcançar um trabalho mais

efetivo junto aos atores envolvidos com a assistência estudantil na Universidade, com vistas a colaborar com a consolidação da educação como um direito universal e como propulsora do desenvolvimento regional. Eis a relevância desse tipo de abordagem, no sentido de desvelar o modo como se instituiu e como atualmente está configurada a política de assistência estudantil na Instituição, bem como suas implicações na realidade social da região na qual se encontra inserida.

Tendo em vista a profundidade na abordagem de um fenômeno, o foco principal aqui é apresentar como se deu o processo de implantação da Política de assistência estudantil na Universidade Federal do Oeste do Pará (Ufopa), ao longo de sua trajetória, buscando, em primeiro plano, contextualizar o ensino superior no Brasil, identificando as políticas públicas voltadas para o ensino superior no decorrer da história, para enfim verificar, como é concebida a Política de assistência estudantil na visão de gestores, técnicos e estudantes da supracitada instituição.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

Nos últimos anos, tem sido intenso os debates que envolvem a temática das políticas públicas no Brasil. De acordo com Matias-Pereira (2009), o termo políticas públicas envolve diferentes tipos de políticas, como políticas estruturais (Reforma agrária, indústria, agricultura, etc), políticas econômicas (monetária, fiscal, comercial, etc) e as políticas sociais, que engloba entre outras áreas, a educação, área temática deste estudo.

Ganha relevância aqui, a democratização da educação superior, que conforme ideias de Dias Sobrinho (2010), apesar de ter tomado fôlego nos últimos anos, tinha relativa importância desde meados do século passado, pela teoria do capital humano e pela teoria residual do desenvolvimento econômico, nas quais se defendia a ideia de que, para o crescimento econômico do País, necessariamente se tem que investir efetivamente em educação.

Destaca-se assim o papel do Estado como agente da proteção social, que conforme Silveira (2012), representa intervenções políticas e administrativas e que serão capitaneadas por meio das políticas públicas, as quais devem concretizar os direitos sociais previstos. Tais direitos partem do pressuposto de igualdade e neles se enquadram o direito à educação, ao trabalho, à assistência, entre outros.

Com base nestas ideias, o Estado deve garantir o acesso à educação, mediante a elaboração e a efetivação de políticas públicas educacionais, e estas, adotadas como política de governo, devem ser entendidas como:

Um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos ou estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos. (SARAVIA, 2006, p. 29)

Evidencia-se preliminarmente a relevância da política pública social de educação, na qual se inclui a política de assistência estudantil, que deve criar mecanismos que garantam a concretização do direito à educação de todos os cidadãos, em especial àqueles em situação de vulnerabilidade socioeconômica.

Ao se fazer uma rápida incursão pelo tempo, percebe-se que o primeiro passo com vistas à regulamentação da assistência estudantil se deu somente a partir de 1931, quando, segundo Kowalski (2012, p. 85), “buscou-se a organização de uma política nacional de educação com diretrizes gerais e subordinação dos sistemas estaduais. Cabe destacar que, nessa época, ocorreu a primeira manifestação de reformar o ensino superior e, conseqüentemente, a primeira tentativa de regulamentar a assistência para estudantes nesse grau de ensino”.

Ao longo do tempo, a Política de Assistência Estudantil, aos poucos, foi se lapidando e hoje se pensa nela a partir do ponto de vista da permanência dos alunos carentes nas universidades, diferentemente do que ocorrera em períodos anteriores, quando a assistência estudantil atendia a classes mais restritas. A partir daí, percebe-se um diálogo com as leis maiores que regem a educação, como o Plano Nacional de Educação (PNE), instituído pela lei nº. 10 172, de 10 de janeiro de 2001, que tem entre suas metas a inclusão de jovens de 18 a 24 anos no ensino superior.

A partir deste cenário, o Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - Reuni foi instituído pelo Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007, teve como principal objetivo, ampliar o acesso e a permanência na educação superior por intermédio de medidas para retomar o crescimento do ensino superior público, criando condições para que as universidades federais promovessem a expansão física, acadêmica e pedagógica da rede federal de educação superior por meio de ações para o aumento de vagas nos cursos de graduação, a ampliação da oferta de cursos noturnos, a promoção de inovações pedagógicas e o combate à evasão (BRASIL, 2007).

Em consonância com o PNE e com o Reuni, foi instituída a Política Nacional de Assistência Estudantil - Pnaes, sob o decreto nº. 7.234/2010, com a finalidade de ampliar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal. São objetivos do Pnaes:

- a. democratizar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal;
- b. minimizar os efeitos das desigualdades sociais e regionais na permanência e conclusão da educação superior;

- c. reduzir as taxas de retenção e evasão;
- d. contribuir para a promoção da inclusão social pela educação (BRASIL, 2010).

Assim, a partir deste contexto, passa a se ter um novo olhar sobre a assistência estudantil no Brasil, que aliás era bandeira de luta antes mesmo do Decreto do Pnaes:

A busca da redução das desigualdades socioeconômicas faz parte do processo de democratização da universidade e da própria sociedade brasileira. Essa democratização não se pode efetivar apenas mediante o acesso à educação superior gratuita. Torna-se necessária a criação de mecanismos que garantam a permanência dos que nela ingressam, reduzindo os efeitos das desigualdades apresentadas por um conjunto de estudantes, provenientes de segmentos sociais cada vez mais pauperizados e que apresentam dificuldades concretas de prosseguirem sua vida acadêmica com sucesso. (ANDIFES, 2007)

Corroborando com estas ideias, Dias Sobrinho (2010) defende que a democratização do ensino superior não deve se restringir apenas à ação de ampliação do acesso e aumento do número de vagas nas Universidades. Além da expansão das matrículas e da inclusão social de jovens tradicionalmente desassistidos, é imprescindível que lhes sejam assegurados também os meios de permanência sustentável, isto é, as condições adequadas para realizarem com boa qualidade os seus estudos.

Outro ponto que merece destaque é lembrado por Araújo e Morgado (2009) quando afirmam que é preciso entender a assistência estudantil como um direito social e associá-la ao ensino, pesquisa e extensão de forma a promover a transformação dos assistidos e não apenas os oferecer ajuda financeira. Esse é também o caráter do Programa Nacional de Assistência Estudantil almejado pelo Fórum nacional de pró-reitores de assuntos comunitários e estudantis (Fonaprace), como ficou explícito na primeira proposta do Pnaes:

Permeiar essas três dimensões do fazer acadêmico significa viabilizar o caráter transformador da relação Universidade e Sociedade. De acordo com o Plano, inserir a assistência estudantil na práxis acadêmica e entendê-la como direito social é romper com a ideologia tutelar do assistencialismo, da doação, do favor e das concessões do Estado. (FONAPRACE, 2001)

Sob esta ótica, se vai além da criação de políticas e programas de acesso e permanência, uma vez que os alunos passam a ser inseridos de modo mais efetivo no ambiente acadêmico, o que contribui para uma formação mais consistente, na qual o sujeito passará a ser não apenas mais um usuário do programa, mas um futuro multiplicador de conhecimento e partícipe do desenvolvimento e de sua ascensão social.

### 3 METODOLOGIA

Esta pesquisa, na área da política educacional, no âmbito da assistência estudantil, buscou conhecer o impacto do programa que norteia as ações da política de assis-

tência estudantil na Ufopa, com a finalidade de obter um autoconhecimento do Pnaes para detectar se os resultados obtidos têm sido positivos no sentido do alcance dos objetivos para os quais o programa foi criado. É importante essa análise em função do grande volume de recursos destinados ao programa, o aumento do número de matrículas de estudantes a cada processo seletivo, provenientes das camadas mais populares, bem como de grupos mais vulneráveis e com insuficiência de recursos financeiros para se manterem na universidade.

O estudo foi realizado com base no contexto político atual, que por meio das ações da assistência estudantil, possibilitadas pelo decreto que regulamenta o Pnaes e da Lei das cotas, vêm ampliando o acesso e, com isso, trazendo para a realidade da Ufopa, estudantes oriundos de camadas em condições de vulnerabilidade socioeconômica, provenientes de escolas públicas e com insuficiência de recursos financeiros para permanecerem na universidade e concluírem sua graduação.

#### 4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Em uma rápida incursão pela história para se entender de que modo foi se consolidando a assistência estudantil como política, pode-se observar um processo de des-caminho até a legitimação de seus programas. Mudanças lentas, que foram se constituindo aos poucos, por um caminho com claras vicissitudes. Sempre sob influência das situações políticas, sociais e econômicas do Brasil, a assistência estudantil pode ser entendida sob a ótica de momentos históricos vividos que vão desde a criação da primeira universidade, passando pelo período de democratização política, que permitiu o surgimento de debates e projetos que deram um novo olhar para a assistência estudantil nas universidades, até chegar aos dias atuais após o período de expansão e reestruturação das Instituições de ensino superior.

É um conjunto de princípios e diretrizes que norteiam a implantação de ações para garantir o acesso, a permanência e a conclusão de curso dos estudantes das IFES, na perspectiva de inclusão social, formação ampliada, produção de conhecimento, melhoria do desempenho acadêmico e da qualidade de vida agindo preventivamente, nas situações de repetência e evasão, decorrentes da insuficiência de condições financeiras. (FONAPRACE, 2012, p.63).

A importância desse entendimento é salutar para que a leitura nos propicie um olhar para além do que geralmente se apresenta aos olhos quando se incursiona por este campo. Se observarmos estudos como de Lobo (2007), verificaremos como uma das principais razões da evasão nos cursos superiores, a falta de recursos financeiros para o estudante prosseguir nos estudos, se converte, no final, em desperdícios sociais, acadêmicos e econômicos.

Embora na atualidade ainda se discuta o papel da assistência estudantil nas universidades públicas brasileiras, bem ou mal, ela sempre esteve presente em vários

períodos desde a década de 1930, com os programas e ações sendo desenvolvidos de acordo com o momento histórico e o contexto social e político do país.

No Brasil, o primeiro ensaio de assistência estudantil surgiu no governo de Washington Luís, em 1928. Conforme Kowalski (2012), foi neste governo que teve início a construção da primeira Casa do Estudante do Brasil em Paris, na França. Era para lá que iam os filhos das famílias ricas brasileiras, e o custeamento das despesas dos estudantes ficava a cargo do governo brasileiro.

Em terras brasileiras, uma das primeiras ações relativas à assistência estudantil, de acordo com Freitag (1986), se deu no ano de 1930, no Governo Getúlio Vargas, quando foi criado o primeiro Ministério de Educação e Saúde e, nesse período, foi construída a 1ª. Casa do Estudante localizada no Rio de Janeiro, correspondendo a “um casarão de três andares e um restaurante popular que era frequentado por estudantes carentes e membros da comunidade que se faziam passar por estudantes para utilizar o benefício”.

Mas em termos de avanço, a assistência estudantil materializou-se na Constituição Federal de 1934, que em seu artigo 157 preconizava, de acordo com Lima (2010), “o repasse de verbas para auxiliar os alunos necessitados através do fornecimento gratuito de material escolar, bolsas de estudos, assistência alimentar e dentária”. Um pouco mais à frente, no ano de 1937, com o apoio do Ministério da Educação, é criada a União Nacional dos Estudantes – Une, importante órgão na luta estudantil por melhoria na qualidade da educação, responsável inicialmente em promover a assistência jurídica, bolsas de estudo, empregos, biblioteca, saúde e residência.

Consultando a Lei de Diretrizes e Bases – LDB, aprovada em 1961, percebe-se que a assistência estudantil aparece contemplada ao estabelecer em seu artigo 90, a assistência social, médico odontológico e de enfermagem aos alunos, e, em seu artigo 91, ao mencionar a oferta de bolsas gratuitas aos educandos para custeio total ou parcial dos estudos, com financiamento para reembolso no prazo de quinze anos. Conforme esse novo dispositivo, a assistência estudantil é entendida como um direito que deveria se estender de modo igualitário a todos os estudantes.

No contexto político da ditadura militar, ou mais especificamente, no ano de 1970, é criado pelo Governo Federal, o Departamento de Assistência ao Estudante (Dae), órgão vinculado ao Mec, cuja ideia era manter uma política de assistência estudantil para graduandos em nível nacional, nos mesmos moldes das políticas anteriores, abrangendo alimentação, moradia e assistência médico-odontológica.



A década de 1980, no embalo da redemocratização da sociedade brasileira, vai trazer um novo contexto para a questão da assistência estudantil. No ano de 1987 é criado o Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis (Fonaprace) numa conjuntura em que não só se discutia, mas também já se vislumbravam, alterações mais concretas na realidade social e política do país. O Fonaprace defendia, desde a sua criação, a inserção de estudantes de grupos menos favorecidos nas universidades federais, ressaltando, no entanto, a necessidade da existência de condições concretas para a permanência desse segmento de estudantes.

No período que abrange a década de 1990, surge no contexto político do país, a interferência da ideologia neoliberal em todas as áreas das relações sociais. A Lei de Diretrizes e Bases de 1996, que hoje se encontra em vigor no país, é regulamentada neste contexto e se origina de debates, análises e discussões com a participação da sociedade civil, evidenciando uma disputa ideológica entre diferentes projetos para a educação. O que se percebe, de início, com a regulamentação da atual LDB, é a falta de responsabilidade do Estado como agente financiador da assistência estudantil nas universidades públicas, conforme se pode perceber em seu artigo 71, inciso IV:

Não constituirão despesas de manutenção e de desenvolvimento do ensino, aquelas realizadas com programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social. (BRASIL, 1996).

Pode-se identificar, de início, portanto, em se falando de assistência estudantil, um período de retração com relação aos anos anteriores, posto que os programas até então em vigor, deixam de existir por ausência e/ou insuficiência de recursos financeiros, que não são mais contemplados no principal dispositivo que lhe assegurava garantia. De acordo com Kowalski (2012), devido ao contexto econômico e social a nível mundial que passara por transformações, esse documento impulsionou também algumas mudanças na educação superior.

No que tange à assistência estudantil, o documento PNE estabelece no item 4.4 - Financiamento e Gestão da Educação Superior as seguintes ações:

Estimular as instituições de ensino superior a identificar, na educação básica, estudantes com altas habilidades intelectuais, nos estratos de renda mais baixa, com vistas a oferecer bolsas de estudo e apoio ao prosseguimento dos estudos;

34. Estimular a adoção, pelas instituições públicas, de programas de assistência estudantil, tais como bolsa-trabalho ou outros destinados apoiar os estudantes carentes que demonstrem bom desempenho acadêmico. (MEC-PNE, 2001).

O atual Plano Nacional de Educação, sancionado em 25 de junho de 2014, para o período 2014-2024, em relação com o anterior, demonstrou alguns avanços em termos de consolidação da assistência estudantil, com vistas a garantir a permanência dos es-

tudantes, em especial por assegurar investimento por parte do Governo, para grupos mais vulneráveis. O Plano consagra em sua meta 12, estratégia 5:

ampliar as políticas de inclusão e de assistência estudantil dirigidas aos (às) estudantes de instituições públicas, bolsistas de instituições privadas de educação superior e beneficiários do Fundo de Financiamento Estudantil - FIES, de que trata a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, na educação superior, de modo a reduzir as desigualdades étnico-raciais e ampliar as taxas de acesso e permanência na educação superior de estudantes egressos da escola pública, afrodescendentes e indígenas e de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, de forma a apoiar seu sucesso acadêmico. (MEC-PNE 2014).

Percebe-se, até neste pequeno trecho deste dispositivo legal, que apesar de ter dado garantia nas conquistas que se referem à assistência estudantil, o contexto em que foi pensado o PNE, fez sobressair seu caráter privatista. Com efeito, se há dúvidas quanto à distribuição dos recursos públicos que o PNE permitirá realizar, voltado às Instituições públicas, está claro que dois mecanismos de transferência de recursos para o setor privado serão favorecidos e ampliados neste período do novo PNE: o Prouni e o Fies, o que vem sendo demandado, sistematicamente, pelas entidades representativas do setor.

Nota-se, portanto, com esta breve incursão pela trajetória da assistência estudantil, que a atual fase em que se encontra, se originou não somente diante da necessidade do Estado de ampliação das vagas e da redução das taxas de evasão e retenção em um contexto econômico que clamava por mudanças, mas, fundamentalmente, das reivindicações dos movimentos sociais que há décadas demandavam melhores condições para a permanência dos estudantes nas universidades públicas.

#### **4.1 Um estudo sobre a política de assistência estudantil na UFOPA**

Criada pela Lei nº 12.085, de 5 de novembro de 2009, como parte do programa de expansão das Universidades Federais, a Universidade Federal do Oeste do Pará (Ufopa) nasceu como fruto de um acordo de cooperação técnica firmado entre o Ministério da Educação (MEC) e a Universidade Federal do Pará (UFPA), no qual se previa a ampliação do ensino superior na região amazônica.

A Ufopa incorporou o então Campus de Santarém da UFPA, hoje Unidade Rondon e a Unidade Descentralizada Tapajós da Universidade Federal Rural da Amazônia (Ufra), as quais mantinham atividades na região oeste paraense. A Ufopa aglutinou também outras unidades da UFPA e da Ufra, para a formação dos campi de Alenquer, Itaituba, Juruti, Monte Alegre, Óbidos e Oriximiná, originando-se desde então como Universidade multicampi. Em Santarém, a Ufopa mantém atualmente suas atividades em três unidades: Unidade Rondon, localizada no bairro do Caranazal, Unidade Tapajós, no bairro do Salé e Unidade Amazônia, no bairro de Fátima, além de utilizar

outros espaços externos para atendimento das necessidades administrativas e acadêmicas da instituição, até a construção de novos prédios.

Conforme o Projeto de Desenvolvimento Institucional (PDI 2012-2016)<sup>1</sup>, aditado em 2017, “a Ufopa é uma instituição de natureza jurídica autárquica, vinculada ao MEC, com o objetivo de ministrar o ensino superior, desenvolver pesquisas nas diversas áreas do conhecimento e promover a extensão universitária.” (p.19).

Atualmente, conforme dados disponíveis no Sistema Integrado de Gestão de Atividades Acadêmicas (SIGAA/Ufopa), constam 5.983 alunos com matrícula ativa na Ufopa, sendo 5.403 alunos com ingresso através do Processo Seletivo Regular (PSR) e 580 através do Processo Seletivo Especial (PSE), dos quais, 362 indígenas e 218 quilombolas. Tal universo encontra-se distribuído em 40 cursos de graduação, sendo 32 em Santarém e 08 nos campi do interior. Dos 32 cursos em Santarém, estão alocados 09 no Instituto de Ciências da Educação (Iced), 07 no Instituto de engenharia e Geociências (IEG), 05 no Instituto de Ciências da Sociedade (ICS), 05 no Instituto de Biodiversidade e Floresta (Ibef), 03 no Instituto de Saúde Coletiva (Isco) e 03 no Instituto de Ciência e Tecnologia das Águas (ICTA). Dos 08 cursos no interior, 02 estão alocados no Município de Oriximiná, 02 no Município de Juruti, 01 no Município de Óbidos, 01 no Município de Alenquer, 01 no Município de Itaituba e 01 no Município de Monte Alegre.

Cabe destacar que, apesar da Ufopa estar representada enquanto instituição em 07 municípios, sua região de abrangência é bem mais ampla e recebe alunos oriundos de diversos municípios da região Oeste do Pará. Tal área de abrangência, hoje, é composta por 20 municípios, conforme informações do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), englobando uma população de mais de 900 mil habitantes de acordo com dados do IBGE (2010).

De acordo com o PDI da Ufopa, a Pró-Reitoria de Gestão Estudantil (Proges) desenvolve ações institucionais direcionadas a incentivar, apoiar, orientar e acompanhar, de forma articulada com as demais Pró-reitorias, Unidades Acadêmicas, Secretarias Administrativas e Órgãos Suplementares, o estudante em suas múltiplas demandas, no decorrer de sua trajetória estudantil, por meio de ações afirmativas de permanência nas áreas social, psicológica, pedagógica e esportiva, em vista do bom desempenho acadêmico.

Conforme informações da Diretoria de Assistência Estudantil da Proges, o repasse de recursos do Pnaes para a Ufopa no ano de 2020, totalizou R\$ 8.063.962,00, cujo montante não é recurso exclusivo da Proges, e é distribuído para atender todos os pro-

<sup>1</sup> Disponível em <http://www2.ufopa.edu.br/ufopa/arquivo/portarias/2015/PDI20122016.pdf>

gramas, projetos e ações da assistência estudantil desenvolvidos na Instituição. Entre os programas e ações desenvolvidos por esta Pró-reitoria, estão:

- **Programa de permanência estudantil** - são 02 as modalidades de programas visando a concessão de bolsas de auxílio estudantil: Auxílio permanência geral (alunos com ingresso pelo Processo Seletivo Regular – PSR); auxílio permanência especial (alunos com ingresso pelo processo seletivo especial – PSE).
  - Estudantes cadastrados (até 2019): 1.426.
  - Valores da bolsa: R\$ 100,00 (mínimo) e R\$ 400 (teto), podendo ainda ser R\$ 200,00 ou R\$ 300,00, pois são definidos por faixas, conforme o nível de vulnerabilidade aferida pela equipe técnica da Proges.
- **Serviço de atendimento pedagógico aos estudantes** – Destinado a toda a comunidade estudantil da Ufopa, podendo ser por demanda espontânea, via encaminhamento de professores e coordenadores, ou ainda em caso de convocação, se pertencente ao programa de auxílios estudantis. Os atendimentos podem ser individuais ou em grupo.
- **Atendimento psicológico escolar** – A atuação das psicólogas da Proges contribui para a efetivação e cumprimento do Pnaes, ao se voltar para área de atenção à saúde e qualidade de vida do estudante, na perspectiva de promoção da saúde mental do estudante. Por se tratar de um número reduzido de profissionais, para atendimento de uma demanda de estudantes muito grande, geralmente os atendimentos se dão através de projetos como “círculo acolhedor” e “meditação e qualidade de vida”, pois não há condições de um atendimento mais individualizado.
- **Assistência social** – Ações de caráter continuado como triagem e avaliação socioeconômica, orientação, acolhimento, visitas domiciliares e encaminhamento de alunos para atendimentos de caráter psicossociopedagógico e de saúde.
- **Ações da coordenação de esporte e lazer** – Atividades voltadas ao lazer, recreação e atividades esportivas em competições locais, estaduais ou nacionais.
- **Acompanhamento do ingresso e da permanência de estudantes indígenas e quilombolas na Ufopa** – Visa o fortalecimento da política de ações afirmativas para estudantes indígenas e quilombolas, através do acompanhamento de sua trajetória acadêmica, com vistas à conclusão de seus cursos na Instituição.

## 4.2 A assistência estudantil no ambiente acadêmico da UFOPA

As ações de assistência estudantil na Ufopa, têm sido pautadas na perspectiva de atendimento, embora restrito e insuficiente, às necessidades materiais básicas dos estudantes com respostas focalizadas em programas de bolsas, moradia, saúde, alimentação. Entretanto, a hipótese aqui apresentada é de que, para alguns grupos sociais, a permanência na universidade, o bom desempenho e a conclusão de seus cursos requer o atendimento de outras necessidades, tais como as de acompanhamento psicológico e pedagógico, para que estas questões não sejam obstáculos ou impedimentos à sua formação.

Para corroborar ou desmistificar essa interpretação, tornou-se indispensável conhecer um pouco mais sobre a trajetória universitária de estudantes que tem buscado a assistência estudantil como suporte para sua permanência e formação acadêmica. Também procurou-se identificar o nível de conhecimento desses estudantes sobre os programas e ações existentes da Ufopa e a avaliação dos mesmos acerca dos programas que conhecem. Para isso, utilizou-se a pesquisa junto a estudantes com vínculo ativo na Instituição, usuários da assistência estudantil, delimitados em um total de 100 (cem), através de questionários aplicados pela plataforma Google forms. Cabe ressaltar que o contexto de protocolos impostos pela pandemia limitou o reforço de algumas informações, tanto junto aos estudantes, como junto à equipe técnica da Proges. Mas, no geral, pôde-se chegar a uma análise satisfatória.

A questão inicial refere-se à forma de ingresso do estudante na Instituição. A Ufopa utiliza em seu processo seletivo anual como parâmetro de entrada, as notas obtidas no Enem dos últimos dois anos anteriores ao processo, através de dois momentos distintos: o primeiro é o processo seletivo regular (PSR), de ampla concorrência, mas com garantia de cotas sociais (08 grupos) para alunos oriundos da escola pública, pretos, pardos, indígenas e pessoas com deficiência e o segundo, os processos seletivos especiais (PSE), especificamente voltado para Quilombolas e Indígenas, todos definidos através de editais próprios.

No universo pesquisado, a ampla maioria, 74%, entrou pelo processo seletivo regular de ampla concorrência. Pelo processo seletivo especial quilombola, 12% e processo seletivo especial indígena, 11%, definindo-se como um universo com números bem próximos. Pelo sistema de cotas sociais, onde os critérios levam em conta as situações socioeconômicas, étnicas e pessoas com deficiência, o número foi bem menor, apenas 3%.

O programa de assistência estudantil se torna justificável porque a universidade ampliou as vagas, democratizando o acesso, facilitando o ingresso de estudantes

oriundos de escola pública, com recorte de renda per capita igual ou menor que um salário-mínimo e meio, índios, pardos e negros. O programa surge para dar condições de permanência a esses estudantes dentro do plano de democratização da Universidade proposta pelo Reuni. É importante destacar que o acesso pela Lei das cotas não se deu aumentando o número de vagas existentes, e sim, a reserva dentro das existentes do número de vagas para esses jovens ingressantes cotistas.

Outro aspecto abordado faz referência ao ano de ingresso do estudante. Os dados revelam o tempo dos estudantes em seu percurso acadêmico, ao considerar o ano de ingresso na Ufopa. Tomando-se por base a duração média dos cursos, e considerando os característicos atrasos de calendários nas Universidades Federais, estipula-se que os estudantes com ingresso entre 2013 até 2015, estariam com atraso em seu processo de formação acadêmica.

Os números mostram que a maioria estaria no prazo de normalidade estipulada nos Projetos Pedagógicos do Curso, sendo 33% com ingresso no ano de 2018, 19% em 2019, 17% em 2016 e 15% em 2017, enquanto que para os demais, em situação de atraso os números revelam um total de 16%, sendo 12% com ingresso em 2015, 3% em 2014 e 1% em 2013.

Considerando-se que, entre os objetivos da política de assistência estudantil está a diminuição do desempenho acadêmico insatisfatório por razões socioeconômicas e a redução do tempo médio de permanência dos estudantes entre o ingresso e a conclusão do curso, pode se concluir que na Ufopa, em termos percentuais ao universo pesquisado, os números são aceitáveis.

Outra questão levantada, foi em relação à faixa etária dos estudantes. Percebeu-se que o grupo estudado é um grupo jovem, em sua maioria entre 18 e 25 anos, sendo 46% na faixa entre 20 e 25 anos e 24% entre 18 e 20 anos, o que totaliza 70% dos estudantes pesquisados. Outros 15% situam-se na faixa entre 26 e 30 anos, compondo uma demanda que geralmente não obtém ingresso no ensino superior no tempo devido, e ainda 15% com idade um pouco mais avançada em seu processo de formação, sendo 9% na faixa entre 36 e 40 anos e 6% entre 31 e 35 anos.

Tais números demonstram que a ampla maioria dos pesquisados é composta por jovens, que por ainda não ter uma formação profissional e geralmente morar com os pais e sem emprego, precisam do auxílio estudantil para se manter no curso de graduação com vistas à sua formação.

Quando perguntados sobre que turno cursavam, os estudantes responderam da seguinte forma: 48% revelaram estudar nos cursos que exigem tempo integral, 18%

cursam o ensino superior vinculados ao turno matutino, 21%, cursam no noturno e 13% no período vespertino.

Observa-se que, vinculados a cursos que exigem tempo integral, a ampla maioria não tem como obter outra fonte de sustento para permanecer no curso de graduação, sendo, portanto, para este grupo, indispensável os programas de auxílios estudantis disponíveis na Instituição. Reforça-se aqui que, cada vez mais, com as Diretrizes Curriculares de cada curso de graduação exigindo mais tempo, estágio, pesquisa, extensão, práticas em laboratórios, em pouco tempo, praticamente todos os cursos terão caráter integral, o que só implica na grande importância que tem para os estudantes os programas, projetos e ações de assistência estudantil desenvolvidas na Universidade.

Como vimos na contextualização da Ufopa, apesar de estar com sua sede em Santarém-Pa, ela ainda possui cursos em outros 6 *Campi*: Óbidos, Oriximiná, Itaituba, Juruti, Alenquer e Monte Alegre. Para além desses Municípios, cabe lembrar que a área de abrangência é toda a região Oeste do Pará, envolvendo um total de 20 Municípios.

Os números sobre a naturalidade revelam que, apesar do número mais expressivo ser de Santarém, com 62%, há estudantes de diversos municípios, inclusive das cidades onde a Ufopa dispõe de *Campi*, pois nem sempre estas Unidades ofertam os cursos que os estudantes almejam. No universo envolvido na pesquisa, além de alunos oriundos de 09 Municípios da região oeste, há estudantes de cidades como Bragança-PA, Belém-PA e Manaus-AM, e um estudante de Paramaribo-SUR. Para essa diversidade, o programa de assistência estudantil é de vital importância, posto que precisam satisfazer suas necessidades básicas para garantir a permanência nos cursos de graduação.

Quando perguntados sobre quais programas de assistência estudantil, oferecidos pela Ufopa, os alunos conheciam antes de ingressarem na Instituição, 48% afirmaram que não conheciam nenhum dos programas oferecidos, 36% responderam que conheciam de modo parcial e apenas 16% afirmaram conhecer.

A intenção aqui é saber como os estudantes estão chegando à Ufopa, se de posse de informações institucionais ou não, porque são muitos os relatos de estudantes que perdem o prazo para inscrição nos editais de auxílios estudantis, nos primeiros semestres de curso, o que compromete para alguns que necessitam, e isso se dá certamente por falta de informação ou de uma melhor divulgação dos programas nos Institutos e pela Proges.

A questão que envolve os programas de assistência estudantil oferecidos pela Ufopa apresentou as seguintes informações: quando perguntados sobre quais progra-

mas oferecidos pela Proges os estudantes entrevistados conhecem, a ampla maioria respondeu que conhece mais os programas que envolvem auxílios financeiros, sendo 79% o auxílio permanência geral e 20% o auxílio permanência especial. Os demais programas, muitas vezes importantes para o sucesso acadêmico do estudante, com números bem menores, sendo 8% os que afirmaram conhecer o atendimento pedagógico individual, 6% o acompanhamento pedagógico do ingresso e permanência do estudante indígena e quilombola, 5% o atendimento psicológico escolar, 5% os projetos e ações de esporte e lazer, 2% o atendimento pedagógico em grupo, 2% o projeto de atendimento psicológico, 2% o projeto psicológico de extensão “meditação e qualidade de vida” e 1% os projetos e ações de atendimento social. Os percentuais, aqui apresentados acima de 100%, se dão em virtude de que as questões foram abertas, podendo responder mais de uma alternativa.

Assim, nos é revelada a necessidade da instituição como um todo, e não somente a Proges, trabalhar em conjunto, no sentido de melhor divulgar os diferentes projetos de assistência estudantil existentes, conscientizando os usuários de que ela não se esgota apenas nos auxílios financeiros, pois existem diversos outros fatores que podem comprometer o sucesso acadêmico do estudante, como questões psicológicas, familiares, dificuldades pedagógicas, entre outros.

Quando perguntados sobre quais programas, projetos e ações de assistência estudantil os estudantes utilizam, novamente a ampla maioria respondeu os que envolvem os auxílios financeiros, sendo 92% o auxílio permanência geral, porém diferente da questão anterior, um considerável percentual afirma utilizar os demais programas, projetos ou ações, sendo 43% os projetos de esporte e lazer, 37% o acompanhamento pedagógico do ingresso e permanência do estudante indígena e quilombola, 19% o atendimento psicológico escolar, 17% o atendimento psicológico individual, 13% o atendimento psicológico, 7% o projeto de extensão “meditação e qualidade de vida”, 7% o atendimento pedagógico em grupo e 3% o projetos e ações de atendimento social. Os percentuais aqui apresentados acima de 100%, se dão em virtude de que as questões foram abertas, podendo responder mais de uma alternativa.

Dado às divergências entre conhecimento e utilização referentes às duas questões anteriores, observa-se que os programas, projetos e ações de assistência estudantil sob gerenciamento da Proges, estão com o alcance devido, configurando-se como importantes do ponto de vista da permanência deste grupo nos cursos de graduação da Instituição.

Cabe ressaltar que, referente ao acompanhamento pedagógico, individual ou em grupo, o montante de alunos que procuram por esse tipo de assistência chega a 24%,



o que pode ser considerado um número bem relevante. Uma das áreas previstas no Pnaes para promover a permanência dos estudantes refere-se justamente ao apoio pedagógico para minimizar dificuldades de ordem acadêmica. Essa é uma questão essencial para um percurso bem-sucedido e tem relação direta com a redução das taxas de retenção e evasão.

A existência desse tipo de programa nas universidades é considerada como medida necessária ao sucesso das políticas de inclusão na educação superior e o seu desenvolvimento requer o envolvimento das unidades acadêmicas em articulação com a Proges.

Entre os motivos apontados pelos estudantes entrevistados a procurarem inscrição nos editais de bolsas permanentes e demais programas e ações disponibilizados pela Proges, a ampla maioria, 93%, respondeu que foi a condição socioeconômica, enquanto que questões de outra ordem foram citadas em menor escala, sendo: problema de ordem familiar 13%, problema de ordem pessoal, 12%, dificuldades de aprendizagem 8%, dificuldade de adaptação 7%, outro, sem especificação, 4%.

Percebe-se que a maior parte dos que ingressam na Ufopa são estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica que, sem o auxílio financeiro oferecido através do programa de assistência estudantil, não conseguirão se manter no curso de graduação e garantir sua formação acadêmica. Mas os dados servem também para observar que os outros aspectos que vão além do recebimento de bolsas, precisam ser considerados, como forma de se corrigir as distorções existentes no ambiente acadêmico.

Quando perguntado aos estudantes, se atribuíam mudanças em seu rendimento acadêmico após ingressarem em programas, projetos ou ações de assistência estudantil na Ufopa, a maior parte, 64% afirmaram que sim, outros 28% responderam que parcialmente, enquanto que apenas 8% dizem não terem melhorado em termos de rendimento na Instituição.

Os alunos atribuem a melhora no rendimento acadêmico ao fato de que, por receber o auxílio financeiro, não precisarem trabalhar ou por não precisarem se preocupar com outras questões senão os estudos. Sendo assim, a percepção dos estudantes da Ufopa é de que a assistência estudantil interferiu positivamente no seu rendimento acadêmico e na sua permanência na universidade.

Como vimos, o Pnaes surge com a finalidade de ampliar as condições de permanência dos jovens na educação superior e a conclusão do curso, atuando na perspectiva de inclusão social e melhoria do desempenho acadêmico e de qualidade de vida dos

estudantes em situação de vulnerabilidade social. Os dados, portanto, confirmam que os objetivos do programa estão sendo alcançados na Instituição, visto que, se constatou, considerando a maioria das respostas, uma melhoria no desempenho acadêmico dos estudantes após seu ingresso como beneficiários dos auxílios.

Neste contexto, o programa de bolsa permanência ganha grande importância para esse público, mas é igualmente importante que se entenda que a assistência estudantil como uma política de educação, deve se voltar não apenas para as questões de ordem econômica, mas também devem ser destinadas aos aspectos sociais, pedagógicos e psicológicos. Desta forma, inserir a assistência estudantil na “práxis acadêmica e entendê-la como um direito social é romper com a ideologia tutelar do assistencialismo, da doação, do favor e das concessões do Estado” (ANDIFES, 2001, p.5).

Percebeu-se, por fim, que a Ufopa vem caminhando bem nesse sentido, conforme avaliação dos estudantes pesquisados e da percepção aqui obtida. É um caminho em construção, mas é mister que, desde o início, a Instituição, através da Proges, se configure numa estrutura pedagógico-administrativa voltada ao planejamento, coordenação, acompanhamento e avaliação dos programas e ações direcionados à comunidade acadêmica, buscando a consolidação de uma ampla política de atendimento e assistência ao estudante, visando à disponibilização de condições adequadas para acesso, permanência, bom percurso e excelência acadêmica.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Muito se discutiu nos últimos anos sobre a democratização do ensino superior no Brasil. Entende-se que ela não deve se restringir apenas à ação de ampliação do acesso e aumento do número de vagas nas Universidades. Além da expansão das matrículas e da inclusão social de jovens tradicionalmente desassistidos, e isso, hoje, na Ufopa, é perceptível com a aplicação da lei das cotas nos processos seletivos, é imprescindível que lhes sejam assegurados também os meios de permanência sustentável, isto é, as condições adequadas para realizarem com êxito o percurso acadêmico.

Sob esta ótica, se vai além da criação de políticas e programas de acesso e permanência, uma vez que os alunos passam a ser inseridos de modo mais efetivo no ambiente acadêmico, o que contribui para formação mais consistente, no qual o sujeito passará a ser não apenas mais um usuário do programa, mas um futuro multiplicador de conhecimento e participe do desenvolvimento e de sua ascensão social. Tal entendimento talvez ainda não seja tão adotado no pensar do estudante e no modo de agir das gestões estudantis nas Universidades, mas pelo que se pôde perceber nesta pesquisa, a Ufopa tem procurado trabalhar neste sentido, disponibilizando diferentes ações, nas

distintas áreas que envolvem a assistência estudantil, com boa aceitação pela comunidade.

Diante do debate existente sobre a assistência estudantil, e do desenvolvimento desta pesquisa, para fins de sua historicização, que foi limitada pelo contexto da pandemia, não se pretende neste momento, apontar o caminho ideal ou não sobre o assunto, mas ressaltar a dimensão do Programa Nacional de Assistência Estudantil e suas implicações no ambiente acadêmico da Ufopa, já que a política de assistência estudantil pode ser a porta de entrada e de saída para muitos alunos na Região Oeste do Pará, com vista à construção de seu futuro profissional.

Portanto, a necessidade de promover ações de assistência estudantil é, sem dúvida, extremamente importante para as instituições de ensino superior e para a sociedade, como compromisso de atendimento das demandas sociais. Essas ações são evidenciadas como forma de permitir o acesso dos jovens às atividades acadêmicas e como possibilidade de permanecerem nos estudos, prevenindo a retenção e a evasão.

Não se pode conceber mais, no tempo de hoje, uma sociedade mais democrática, menos desigual, se o acesso à educação superior continuar sendo barreira para os menos favorecidos. O desafio de mudança deste cenário até tem sido enfrentado pelo Estado com implementação de vários dispositivos legais de democratização, conforme já analisado neste trabalho. Entretanto, é preciso pensar uma maior inclusão na educação não somente em sua dimensão quantitativa, para onde apontam as políticas de expansão de vagas, como correu com o Reuni. É necessário, neste momento histórico de aumento de demanda, um olhar e uma atenção especial para as políticas pedagógicas e de permanência que estão sendo oferecidas aos estudantes oriundos de diferentes grupos sociais que estão chegando à universidade a cada processo seletivo.

## REFERÊNCIAS

ALVES, Jolinda Moraes. A assistência estudantil no âmbito da política de Ensino Superior Pública. Serviço Social em Revista. V. 5, N. 1. Jul/dez. 2002. Londrina-PR: UEL, 2002. Disponível em: <<http://www.ssrevista.uel.br>> Acesso em: 03/12/ 2018.

ANDIFES. Plano Nacional de Assistência estudantil, 2001. Disponível em: <<http://www.andifes.org.br>>. Acesso em: 14 de dezembro de 2011.

\_\_\_\_\_. Plano Nacional de Assistência Estudantil, 2007. Disponível em: <[146R146E://146R146.andifes.org.br/wpcontent/files\\_flutter/Biblioteca\\_071\\_Planos\\_Nacionais\\_de\\_Assistencia\\_Estudantil\\_da\\_Andifes\\_completo.pdf](http://146R146E://146R146.andifes.org.br/wpcontent/files_flutter/Biblioteca_071_Planos_Nacionais_de_Assistencia_Estudantil_da_Andifes_completo.pdf)>. Acesso em 14 de dezembro de 2018.

ARAÚJO, D. P.; MORGADO, M.A. Universidade e Assistência Estudantil: Perspectivas de Jovens Moradores da CEU-UFMT (campus Cuiabá). In: Seminário Educação, 17. Cuiabá, 2009. Anais do Seminário Educação, 17ª edição. Cuiabá, SEMIEDUC, 2009.

Disponível em: <146R146E://146R146.je.ufmt.br/semiedu2009/gts/gt14/Comunica-caoOral/DENISE%20PER

EIRA%20DE%20ARAUJO.pdf>. Acesso em: 03 de janeiro de 2019.

ARAÚJO, Josimeire O. O elo assistência e educação: análise assistência/desempenho no Programa Residência Universitária alagoana. 2003. Dissertação (mestrado em Serviço Social. Universidade Federal de Pernambuco): Recife, 2003.

BASTOS, Celso Ribeiro e MARTINS, Ives Gandra. Comentários à Constituição do Brasil: promulgada em 05 de outubro de 1988. São Paulo: Saraiva, 1998

BRASIL. Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI. Brasília, DF: Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm). Acesso em 07 de jan. de 2019.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010. Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil. Brasília, 2010. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7234.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7234.htm). Acesso em: 26 de dez. de 2018.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9394/96, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da Educação Nacional - LDBEN. Brasília, 1996. Acesso em 07 de jan. de 2019.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10172/2001. Plano Nacional de Educação - PNE. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm). Acesso em 13 fev. 2014.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.005/2014. Plano Nacional de Educação - PNE Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/18-planos-subnacionais-de-educacao/543-plano-nacional-de-educacao-lei-n-13-005-2014>.

\_\_\_\_\_. Portaria Normativa nº 39, de 12 dezembro de 2007. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/portaria\\_pnaes.pdf](http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/portaria_pnaes.pdf).

CHAVES, V. L. J. Expansão da privatização / mercantilização do ensino superior brasileiro: a formação dos oligopólios. Campinas: Educ. Soc., 2010.

CUNHA, L. A. A universidade crítica: o ensino superior na república populista. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1983. (Coleção Educação em Questão).

\_\_\_\_\_. Ensino Superior no Brasil. In: LOPES, Eliana Marta Teixeira, FARIA FILHO, Luciano Mendes, VEIGA, Cynthia Greive. (orgs.). 500 anos de educação no Brasil. 3ª ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2003.

DIAS SOBRINHO, J. Democratização, qualidade e crise na educação superior: faces da exclusão e limites da inclusão. Revista Educação e Sociedade, Campinas, v. 31, n. 113, p.p 1223-1245, out-dez, 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v31n113/10.pdf>>. Acesso em: 05 de janeiro de 2019.

FÁVERO, M. L. Universidade e Poder: análise crítica/fundamentos históricos: 1930-45. Rio de Janeiro: Achiamé, 1980.

FONAPRACE. Revista Comemorativa 25 anos: histórias, memórias e múltiplos olhares. Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis/Andifes (Org.). UFU. Uberlândia. 2012.

\_\_\_\_\_. Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Estudantis e Comunitários. Plano Nacional de Assistência Estudantil, Primeira Pesquisa. 2001. Disponível em: <[HTTP://www.unb.br/administracao/decanatos/DAC/fonaprace/documentos/pna.htm](http://www.unb.br/administracao/decanatos/DAC/fonaprace/documentos/pna.htm)>. Acesso em: 05 de janeiro de 2019.

FRANÇA, S. F. Uma visão geral sobre a educação brasileira. Disponível em [http://ssystem08.upis.br/repositorio/media/revistas/revista\\_integracao/educacao\\_brasileira.pdf](http://ssystem08.upis.br/repositorio/media/revistas/revista_integracao/educacao_brasileira.pdf) Acesso em 13 de maio de 2019.

FREITAG, Bárbara. Escola, estado e sociedade. São Paulo: Moraes, 1986.

GOMES, Alfredo Macedo. As reformas e políticas da educação superior no Brasil: avanços e recuos. In: reformas e políticas: educação superior e pós-graduação no Brasil. Deise Macedo, João dos Reis Silva Jr. e João Ferreira de Oliveira (orgs). Campinas, SP: Editora Alínea, 2008 (Coleção políticas universitárias).

KOWALSKI, Aline Vieiro. Os (des)caminhos da política de assistência estudantil e o desafio na garantia de direitos. Porto Alegre: Tese (Doutorado em Serviço Social) – Faculdade de Serviço Social, PUCRS, 2012.

LIMA, K. Expansão da educação superior brasileira na primeira metade do novo século In: ALMEIDA, N. L.T; PEREIRA, L. D. (Orgs.) Serviço Social e Educação. FORTL, V.; GUERRA, Y. – Coordenadoras da Série. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

LOBO, R. L.; MOTEJUNAS, P.R.; HIPÓLITO, O. e LOBO, M.B. Estudo: a Evasão no Ensino Superior Brasileiro. Cadernos de Pesquisa, Fundação Carlos Chagas, V-37, N-132. set/dez 2007.

MATIAS-PEREIRA, J. Manual de Gestão Pública Contemporânea. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MATTA, A. E. R. História da Educação. Revista da FAEEBA: Educação e contemporaneidade / Universidade do Estado da Bahia, Departamento de Educação I, v. 1, n. 1, jan./jun. 1992.

MENDONÇA, A. W. P. C. A universidade no Brasil. Revista Brasileira de Educação, São Paulo: maio-agosto, 2000

MICHELOTTO, M. R. UFPR: uma Universidade para a classe média. In: MOROSINI, M. C. (Org.) A Universidade no Brasil: concepções e modelos. Brasília-DF: Inep, 2006.

PAIM, Antônio. A História das Ideias Filosóficas no Brasil. 4ª ed. São Paulo: Ed. Convívio, 1987.

PEREIRA, E. M. A. A universidade da modernidade nos tempos atuais. Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior (Campinas). Avaliação (Campinas), v. 14, n. 1, 2009.

SANTOS, B. S.A universidade do século XXI - Para uma reforma democrática e emancipatória da universidade. São Paulo: Ed. Cortez, 2005.

SANTOS, H. A busca de um caminho para o Brasil: a trilha do círculo vicioso. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2001.

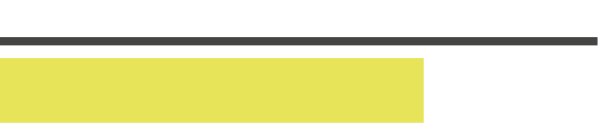
SARAVIA, E. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (org.) Políticas Públicas–Coletânea. Brasília: ENAP, 2006. Disponível em: [https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2914/1/160425\\_coletanea\\_pp\\_v1.pdf](https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2914/1/160425_coletanea_pp_v1.pdf). Acesso em 02 de dezembro de 2020.

SILVEIRA, M.M. A Assistência Estudantil no Ensino Superior: Uma Análise Sobre as Políticas de Permanência das Universidades Federais Brasileiras. 2012. 137f..Dissertação (Mestrado em Política Social). Universidade Católica de Pelotas. Centro de Ciências Jurídicas, Econômicas e Sociais, Pelotas (PDF).

TEIXEIRA, Anísio. O ensino superior no Brasil – análise e interpretação de sua evolução até 1969. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1969.

UFOPA. PDI-2012-2016, disponível em <http://www2.ufopa.edu.br/ufopa/arquivo/portarias/2015/PDI20122016.pdf>, acesso em 03 de jan. de 2019.

VEIGA, Ilma Passos (coord.). Repensando a Didática. Campinas: Papirus,1989.



## CAPÍTULO 13

---

# VALORAÇÃO DA DISTRIBUIÇÃO E DESTRUIÇÃO DE ATIVOS AMBIENTAIS: ABORDAGEM DA CONTABILIDADE AMBIENTAL APLICADA A UM ASSENTAMENTO EM CONFLITO NA AMAZÔNIA BRASILEIRA

*Frank Reginaldo Oliveira<sup>1</sup>  
Edilan de Sant Ana Quaresma<sup>2</sup>  
Roberto Porro<sup>3</sup>*

DOI: 10.46898/rfb.9786558891017.13

<sup>1</sup> Mestre em Ciências da Sociedade - ICS/UFOPA

<sup>2</sup> Universidade Federal do Oeste do Pará. ORCID: 0000-0001-7838-783X E-mail: edilan.quaresma@ufopa.edu.br

<sup>3</sup> EMBRAPA - Belém/PA



## 1 INTRODUÇÃO

Várias são as políticas públicas e programas destinados a agricultores familiares e assentados da reforma agrária no Brasil.<sup>1</sup> Estes diferentes programas, além do aspecto social, deveriam combinar objetivos de viabilidade econômica, sustentabilidade ambiental, integração produtiva e desenvolvimento territorial. Entretanto, as diversas ações criadas para promover o desenvolvimento social e econômico visando gerar emprego e renda no meio rural não surtem o efeito planejado. O Estado é ineficiente em operar tais políticas e viabilizar programas efetivos, em especial no tocante a regularizar o manejo dos recursos naturais para comunidades cuja subsistência é intrinsecamente ligada ao meio ambiente (AMORIM *et al.*, 2016).

Nas últimas três décadas, o Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) destinou 14 milhões de hectares para projetos de assentamento diferenciados a agricultores familiares na Amazônia. Essas áreas são cobertas por florestas públicas com grande potencial madeireiro. O manejo florestal sustentável em florestas nativas na Amazônia representa oportunidade de independência econômica para famílias assentadas. Entretanto, a complexidade e a dependência da interação entre os atores internos e externos, muitas vezes desalinhados, impedem níveis adequados de cooperação para explorar bens comuns. Assim, apesar do potencial econômico dos recursos florestais em projetos de assentamento diferenciados, sua exploração é pouco acessível a agricultores familiares devido à insuficiente capacitação técnica e gerencial destes para lidar com regras e normas definidas pelos órgãos licenciadores e de fiscalização ambiental, e às dificuldades para a ação coletiva na gestão compartilhada destes bens de uso comum.

Com efeito, embora as terras de uso comum destinadas pelo PNRA compreendam ativos ambientais capazes de gerar benefícios econômicos para assentados e suas comunidades, uma forte resistência ocorre quanto ao reconhecimento dos direitos de exploração concedidos a comunidades, sendo tais territórios frequentemente invadidos por terceiros que desmatam, implantam pastagens e comercializam a terra.<sup>2</sup> Mesmo após o reconhecimento, ou destinação, oficializada pela União, as famílias assentadas nesses territórios também enfrentam resistência interna de alguns beneficiários, que passam a questionar a modalidade de projeto de assentamento ambientalmente diferenciado, influenciados por ocupantes irregulares e invasores. Tais segmentos passam a atuar em conjunto e no interesse de madeireiros ilegais e grileiros, causando prejuízos econômicos ao erário público e aos que se propõem a manejar a floresta.

Diante dessa problemática, o presente estudo focaliza o ocorrido em uma área de assentamento ambientalmente diferenciado na Amazônia, o Projeto de Desenvolvimento Sustentável (PDS) Virola-Jatobá, no qual a reserva florestal destinada ao manejo

florestal sustentável foi invadida em 2017. O estudo estabelece procedimentos para: 1) identificar bens e direitos que atendam critérios de composição de ativo biológico, transmitidos por meio de ações de reforma agrária a beneficiários do assentamento; 2) mensurar a riqueza distribuída no assentamento, por meio da avaliação monetária do ativo biológico e do produto florestal nele contido, transferido aos assentados; e 3) avaliar danos econômicos ocasionados pela invasão ali ocorrida, resultando no abate e extração ilegal de árvores e desmatamento para formar pastagens.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 Riqueza inclusiva

Em 2012, durante o evento Rio +20, um padrão internacional para mensurar o PIB Verde foi estabelecido com objetivo de descontar a exaustão e a depreciação dos recursos naturais explorados, do valor produzido em bens e serviços. Esse novo padrão, denominado Índice de Riqueza Inclusiva (IRI), incluiu ao produto interno bruto (PIB) tradicional, informações referentes ao capital natural e humano. A riqueza total de um país resulta da soma total de seus ativos que devem ser contabilizados. O índice propõe, com base em preceitos científicos, uma mudança radical na forma de medir o progresso (DURAIAPPAH; DARKEY, 2015).

O marco teórico do IRI remete a programas de investigação e avaliação dos bens e serviços ecossistêmicos necessários ao desenvolvimento sustentável (DURAIAPPAH; MUÑOZ; DARKEY, 2015). O informe demonstrou que 19 de 20 países estudados tiveram redução no capital natural entre 1990 e 2008, e em seis deles o IRI *per capita* foi reduzido. O aumento do PIB *per capita* e melhoria no índice de desenvolvimento humano (IDH) em 25% dos países foi acompanhado de redução em seu capital natural, refletindo no desempenho negativo do IRI. Investir em fontes renováveis para aumentar a riqueza inclusiva e melhorar o bem-estar social e econômico é apontado como alternativa a países cujo capital natural foi reduzido.

No Brasil, a Lei nº 13.449, de 17 de outubro de 2017, estabelece o Produto Interno Verde (PIV) para mensurar o patrimônio ecológico nacional. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), responsável por sua implementação, deverá considerar iniciativas nacionais e internacionais semelhantes, possibilitando a convergência de contas econômicas ambientais para permitir sua comparabilidade com outros países. A lei prevê que antes da adoção de um sistema oficial de contas econômicas ambientais, a metodologia para o cálculo deve ser amplamente discutida com a sociedade e instituições públicas.

Alguns países podem ter seu crescimento reduzido na medida em que suas reservas naturais diminuam, enquanto em alguns casos o adequado manejo de recursos renováveis, como as florestas, poderá auferir explorações sustentáveis. A contabilidade ambiental, ou um sistema de contabilidade do capital natural, pode mensurar o estoque dos recursos naturais, mapear sua utilização nas atividades humanas, e atribuir valor monetário a essas riquezas.

## **2.2 Mensuração da riqueza distribuída por políticas públicas, com enfoque nos ativos ambientais**

As políticas de reforma agrária e ambiental, principalmente na Amazônia, a partir da década de 2000, fomentaram o surgimento de novas entidades como resultado da criação de inúmeros projetos de assentamento ambientalmente diferenciados e unidades de conservação de uso sustentável. Nesses novos territórios (entidades), os direitos dos beneficiários individuais e de comunidades tradicionais passaram a ser reconhecidos sobre o uso e exploração sustentável da terra e demais recursos naturais existentes.

Assim, ao incluir a dimensão ambiental na riqueza distribuída por políticas públicas nesses territórios, é necessário envolver outros ramos da ciência contábil, a exemplo da contabilidade ambiental. Para tanto, o Sistema de Contas Econômicas Ambientais (SCEA) é alicerçado em conceitos, definições, classificações e regras contábeis, possuindo âmbito multidisciplinar que reconhece atividades econômicas referentes à proteção e gestão de recursos ambientais. O SCEA visa desenvolver padrões e servir de ferramenta para adoção universal de conceitos contábeis consistentes e fundamentais, com sustentação teórica, que resultem em informações econômicas ambientais úteis para a tomada de decisão dos diversos usuários, incluindo governos, formuladores e beneficiários de políticas públicas. No SCEA 2012, contabilidade ambiental é definida como o ramo da ciência contábil de âmbito multidisciplinar, cujo objetivo é mensurar, registrar e controlar as atividades econômicas de proteção e gestão de recursos ambientais e gerar informação econômico-ambiental útil (ONU, 2016).

Athayde Junior (2015) defende o uso da ciência contábil como ferramenta para controlar a distribuição da riqueza oriunda da atuação estatal, proporcionando informações precisas sobre o destino dos aportes distribuídos pelo Estado. No intuito de esclarecer resultados de políticas sociais, o autor chega a propor um novo ramo contábil, a contabilidade política, que tem por objeto a distribuição da riqueza, com enfoque no bem-estar social e no patrimônio, sob o ponto de vista do cidadão. A abordagem se contrapõe à contabilidade social por não mensurar a distribuição, e à contabilidade governamental, pela ausência de enfoque patrimonial, sob a ótica do cidadão. Sugere um controle sistemático e setorial, por entidades-alvo, das políticas implantadas, como

forma de evidenciar a distribuição da riqueza, permitindo a comparação entre benefícios auferidos por comunidades ou grupos específicos.

De forma análoga, por meio da ciência contábil, seria possível registrar os recursos, ou a riqueza distribuída a cada projeto de assentamento criado, permitindo avaliar qual estrato de uma mesma camada social recebeu mais riqueza ou benefícios, em detrimento de outros.

O enfoque por entidades-alvo, como projetos de assentamento ou unidades de conservação, parece afrontar o princípio contábil da entidade, que distingue entre patrimônio particular e o que pertence à entidade, o que poderia representar um obstáculo para a contabilidade evidenciar a distribuição da riqueza (ATHAYDE JUNIOR, 2015). Entretanto, ao discutir a superioridade hierárquica do princípio da entidade sobre o princípio da continuidade,<sup>3</sup> sob a ótica metafísica, Azevedo (2010, p. 149) observa que “diversas entidades-alvo das ações econômico-contábeis podem ser igualmente reunidas em um conjunto”. Conforme a teoria dos conjuntos, o princípio da entidade é hierarquicamente superior e pode particularizar situações de uma entidade-alvo.

De acordo com Azevedo (2010, p. 141, apud Iudícibus, Martins e Gelbke, 2008, p. 35), “Entidades são um conjunto de pessoas, recursos e organizações capazes de exercer atividade econômica, como meio e como fim”. O autor afirma que a definição de entidade transcende a caracterização jurídica, integrando dimensões econômica, organizacional e social. Dessa forma, mesmo um projeto com prazo pré-determinado que não atende a característica do princípio da continuidade pode ser contabilizado, respeitando o princípio da entidade (AZEVEDO, 2010).

### **2.3 Ativos e caracterização de seu controle**

Para o Comitê de Pronunciamentos Contábeis (CPC, 2019), no item 4.4, (a), ativo é um “recurso econômico presente controlado pela entidade como resultado de eventos passados e do qual se espera que fluam futuros benefícios econômicos para a entidade”. Ativos são, portanto, elementos, tangíveis ou intangíveis, que resultam de transações ou de outros eventos passados, associados ou não a um gasto para sua obtenção trazendo expectativas de benefícios econômicos.

Assim, a forma física dos bens ou direitos (recursos materiais ou imateriais) não é essencial para a existência do ativo. Também não é essencial o direito de propriedade (CFC, 2011), mas sim o controle ou acesso a recurso econômico atual que outros não têm e que resultem de eventos passados (RODRIGUES; ALBUQUERQUE, 2017).

A observação dos seguintes indicadores subsidia a constatação da existência de controle sobre determinado recurso: a) propriedade legal; b) acesso ao recurso ou ca-

pacidade de negar ou restringir o acesso a esse; c) meios que assegurem que o recurso seja utilizado para alcançar seus objetivos; e d) existência de direito legítimo ao potencial de serviços ou à capacidade para gerar benefícios econômicos advindos do recurso (BRASIL, 2019a, p. 145).

Segundo as Normas Brasileiras de Contabilidade (NBC), resta claro que, mesmo sem a propriedade legal, o controle ocorre quando a entidade utiliza e se beneficia economicamente de um bem ou direito, exercendo a capacidade de restringir ou excluir outras partes de se beneficiarem desses mesmos ativos.

## 2.4 Critérios e bases de mensuração para ativos econômicos e ambientais

Das diversas bases de mensuração para ativos e passivos apresentadas no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) e Normas de Estrutura Conceitual do Conselho Federal de Contabilidade (CFC), o Quadro 1 destaca o custo histórico, o valor de mercado e o preço líquido de venda.

**Quadro 1** - Bases de mensuração de ativos e passivos

Base de mensuração		Descrição	Entrada ou saída	Observável, ou não, no mercado	Específica, ou não, à entidade
Ativo	Passivo				
Custo histórico	Custo histórico	Corresponde ao caixa ou equivalentes de caixa ou o valor de outra importância fornecida à época de sua aquisição ou desenvolvimento.	Entrada	Geralmente observável	Específica para a entidade
Valor de mercado (quando o mercado é aberto, ativo e organizado)	Valor de mercado (quando o mercado é aberto, ativo e organizado)	Montante pelo qual um ativo/passivo pode ser trocado/liquidado entre partes cientes e dispostas/interessadas, em transação sob condições normais de mercado.	Entrada e saída	Observável	Não específico para a entidade
Valor de mercado (em mercado inativo)	Valor de mercado (em mercado inativo)		Saída	Depende da técnica de atribuição de valor	Depende da técnica de atribuição de valor
Preço líquido de venda ou valor líquido realizável	-	É o montante que a entidade pode obter com a venda do ativo após deduzir os gastos para a venda.	Saída	Observável	Específico para a entidade

Fonte: Adaptação de CFC e BRASIL, 2019

O custo histórico representa o valor pago, pelo comprador ao vendedor, por um item que terá entrada no ativo. Por exemplo, quando se adquire um ativo fixo, uma máquina, por R\$ 10 mil, geralmente observável numa oferta promocional, este será o valor contábil a ser registrado na entidade, respeitada a época da transação. Se o preço de mercado dessa mesma máquina for de R\$ 20 mil, tal montante representa o tamanho real do ativo, tenha sido o mesmo adquirido mediante compra ou recebido em doação sob condições normais de mercado.

O uso de técnicas de estimativas é parte essencial da contabilidade sob o ponto de vista da competência. As decisões acerca da relevância e da representação fidedigna da mensuração podem envolver intervalos de resultados e estimativas pontuais. Conforme o MCASP, tais bases estão em constante evolução e aperfeiçoamento. O SCEA 2012 Marco Central (ONU 2016, p. 28) define valor de mercado como “montantes em dinheiro que compradores interessados pagam para adquirir algo de vendedores interessados em negociar”, e considera que os valores usualmente resultam de transações efetivas ou de preços de mercado de produtos, serviços, trabalho ou ativos associados que são intercambiados. Por fim, o SCEA distingue entre preço básico, preço de aquisição e preço de produtor.

Preço básico: o montante recebível do comprador pelo produtor por uma unidade de um bem ou serviço gerado como produção, menos qualquer imposto a pagar, e mais qualquer subsídio a receber pelo produtor como consequência de sua produção ou venda. Exclui quaisquer custos de transporte faturados separadamente pelo produtor e quaisquer margens de atacado ou de varejo que possam ser aplicáveis.

Preço de aquisição (ou de comprador): montante pago pelo comprador, excluindo quaisquer IVA ou impostos similares dedutíveis pelo comprador, a fim de receber uma unidade de um bem ou serviço no momento e lugar requerido pelo comprador. O preço de comprador inclui quaisquer custos de transporte pagos separadamente pelo comprador para receber o bem ou serviço no tempo e lugar requeridos.

Preço de produtor: montante recebível pelo produtor do comprador por unidade de um bem ou serviço gerado como produção, menos quaisquer IVA, ou imposto dedutível similar, faturado pelo comprador. Exclui quaisquer cobranças de transporte faturadas separadamente pelo produtor. (ONU, 2016)

As bases de mensuração dos ativos fornecem valores de entrada e saída. Valores de entrada refletem custos de aquisição (preço de comprador) enquanto valores de saída compreendem os benefícios econômicos da venda (preço de produtor) e o montante a ser obtido com a utilização do ativo (BRASIL, 2019a, p. 159). Normalmente, os custos de transação podem ser diferentes e por isso não devem ser ajustados sobre os preços do ativo ou do passivo, sendo contabilizados apropriadamente para refletir a mensuração dos custos da transação por meio de outras normas contábeis. Os custos de transação não incluem custo de transporte. Este, caso ocorra, deve ser ajustado para refletir os custos de movimentação, do ativo ou passivo, de seu local até o mercado (CFC, 2017b). O SCEA 2012 Marco Central ainda contempla a mensuração pelo Valor Presente Líquido (VPL), abordagem que utiliza estimativas de benefícios econômicos esperados de um ativo ambiental. Entretanto, afirma que o método preferido para avaliação de ativos ambientais é o uso de valores de mercado.

## **2.5 Ativos ambientais, recursos biológicos cultivados e naturais: floresta e recursos madeireiros**

Ativos ambientais são elementos ou componentes naturais, vivos ou não, que constituem o ambiente biofísico, capazes de proporcionar benefícios para a humani-

dade. Embora naturais, muitos ativos ambientais são transformados por atividades econômicas, resultando em benefícios materiais de sua utilização direta como insumos (ONU, 2016, p. 11).

O SCEA 2012 Marco Central estabelece limites na relação entre economia e recursos biológicos ambientais, distinguindo entre recursos biológicos cultivados e recursos biológicos naturais<sup>4</sup> mediante critérios que incluem a extensão do controle direto e resultado das atividades humanas na gestão do crescimento e regeneração destes recursos.

A NBC 29 (R2)<sup>5</sup> não contemplou, de forma expressa, ativos biológicos não cultivados como objeto de seu alcance. Assim, florestas nativas e a exploração madeireira em florestas públicas estariam fora de seu escopo. Entretanto, a Lei de Gestão de Florestas Públicas, em seu Artigo 3o, infere a possibilidade de inclusão das florestas nativas entre os ativos biológicos cultivados ou gerenciados por meio do manejo florestal sustentável.

VI - manejo florestal sustentável: administração da floresta para a obtenção de benefícios econômicos, sociais e ambientais, respeitando-se os mecanismos de sustentação do ecossistema objeto do manejo e considerando-se, cumulativa ou alternativamente, a utilização de múltiplas espécies madeireiras, de múltiplos produtos e subprodutos não madeireiros, bem como a utilização de outros bens e serviços de natureza florestal. (BRASIL, 2006)

Ainda assim, a NBC 29 (R2) abarcaria apenas o produto agrícola (nesse caso, florestal) no momento da colheita. Na prática, pode ser difícil a distinção quando o ativo biológico está exposto constantemente a um ambiente físico e biológico mais amplo, passando a interagir como parte do meio ambiente (ONU, 2016). O manejo florestal madeireiro, de impacto reduzido, assim como o manejo de açazais nativos são, portanto, exemplos da difícil distinção entre ativos biológicos cultivados e naturais.

O SCEA 2012 Marco Central amplia o escopo dessa relação, pois muitos ativos ambientais são também ativos econômicos. Ativos ambientais considerados não econômicos, como recursos naturais<sup>6</sup> e terras sem perspectiva de benefício econômico, podem assim ser registrados em temos físicos, separadamente dos ativos econômicos.

Por sua vez, os ativos ambientais com potencial de benefício econômico são classificados em dois grupos. Ativos ambientais produzidos se referem a aqueles que passaram a existir como resultado de processos na fronteira de produção, sendo sub-

4 Recursos biológicos incluem os recursos madeireiros e aquáticos e uma variedade de outros recursos animais e vegetais, como rebanhos, pomares, plantações e animais silvestres. Recursos biológicos cultivados são recursos de árvores, lavouras, plantas e animais que produzem bens com regularidade cujo crescimento e regeneração natural estão sob controle, responsabilidade e gestão direta de uma unidade institucional. Recursos biológicos naturais abrangem animais, aves, peixes e plantas que fornecem produtos para os quais o crescimento e/ou regeneração natural não está sob controle, responsabilidade e gestão direta de unidades institucionais (ONU, 2016).

5 Disponível em: [http://www1.cfc.org.br/sisweb/SRE/docs/NBCTG29\(R2\).pdf](http://www1.cfc.org.br/sisweb/SRE/docs/NBCTG29(R2).pdf). Acesso em: 1 ago. 2019.

6 Recursos naturais são um subconjunto dos ativos ambientais. Incluem todos os recursos biológicos naturais (inclusive recursos madeireiros e aquáticos), recursos minerais e energéticos, recursos do solo e recursos hídricos. Estão excluídos desse escopo todos os recursos biológicos cultivados e terras (ONU, 2016).

divididos em ativos fixos,<sup>7</sup> estoques, e recursos biológicos cultivados. Ativos não produzidos passaram a existir por meios que não sejam processos de produção, como contratos, licenças e direitos. É o caso de recursos naturais e terra com perspectivas de benefício econômico, e ativos financeiros. Os ativos ambientais econômicos, produzidos e não produzidos, podem ser mensurados física e monetariamente.

O escopo de mensuração física e monetária dos ativos ambientais abrange os componentes individuais do meio ambiente que fornecem materiais e espaço para toda atividade econômica. O escopo de mensuração de cada componente individual é amplo e se estende a todos os recursos que podem proporcionar benefícios à humanidade. No entanto, em termos monetários, o escopo é limitado aos componentes com valor econômico baseado em princípios e critérios de avaliação. Assim, conforme o SCEA 2012 Marco Central, o foco da mensuração de ativos ambientais é centrado em sete componentes individuais classificados em (1) recursos minerais e energéticos (petróleo; gás natural; carvão e turfa; demais minerais não metálicos; e minerais metálicos); (2) terra; (3) recursos do solo; (4) recursos madeireiros (cultivados e naturais); (5) recursos aquáticos (cultivados e naturais); (6) outros recursos biológicos; e (7) recursos hídricos (água superficial; água subterrânea; e água do solo) (ONU, 2016, p. 111).

A classificação dos ativos ambientais importa para a seleção dos métodos e normas contábeis a serem aplicadas no processo de reconhecimento. Assim, a floresta nativa é um ativo biológico, que pode ser mantida para conservação ou venda, ou convertida em produto florestal. Cada árvore colhida de uma floresta nativa é um produto florestal, e as toras resultantes de cada árvore são produtos florestais processados pós-colheita, que podem ou não ser levados a estoque.

Floresta e recursos madeireiros podem, portanto, ser considerados ativos ambientais objeto da NBC TSP 07 (ativo imobilizado para entidades do setor público),<sup>8</sup> ou de sua equivalente para entidades do setor privado, a NBC TG 27. Da mesma forma, a volumetria efetivamente colhida de madeira, inserida na economia, pode ser objeto da NBC TG 29 ou NBC TSP 26,<sup>9</sup> ambas para ativo biológico e produto agrícola (florestal), antes de sua transferência para o estoque.

## 2.6 Parâmetros de mercado para precificação de ativos ambientais: recursos madeireiros

A compreensão dos preços de mercado e a metodologia de precificação envolvendo os gastos incorridos e os benefícios econômicos são necessários para mensurar

7 Ativo fixo: ativo usado repetidamente ou continuamente no processo produtivo por mais de um ano (ONU, 2016).

8 Disponível em: <http://www1.cfc.org.br/sisweb/SRE/docs/NBCTSP07.pdf>. Acesso em: 29 jun. 2018.

9 Prevista para entrar em vigor a partir de 1 jan. 2021 para as entidades do setor público. Disponível em: <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/norma-brasileira-de-contabilidade-n-tsp-26-de-21-de-novembro-de-2019-230256317>. Acesso em: 4 mar. 2020.



ativos patrimoniais, principalmente quando formados por ativos ambientais como florestas e recursos madeireiros.

O mercado madeireiro na Amazônia frequentemente apresenta monopsonios ou oligopsonios (apenas um ou poucos compradores) fixando o preço da madeira em tora (PMT) muito abaixo do preço de mercado. A expressiva atividade madeireira ilegal e o desmatamento contribuem para pressionar os preços para limites inferiores (SANTANA; SANTOS; OLIVEIRA, 2010). Segundo os autores, o preço do metro cúbico da madeira em pé (PMP), para fins de contratos de transição e concessões florestais, no estado do Pará, pode ser obtido pela diferença entre o preço da espécie da madeira em tora (PMT) no mercado local e o custo médio total de extração (CMT), mais margem média de lucro (MLM) da empresa concessionária. Assim, para cada espécie florestal, ou para o preço médio ponderado conforme a volumetria das espécies, o PMP em concessões florestais pode ser obtido pela expressão:  $PMP = PMT - CMT - MLM$ .

O preço da madeira em tora representa o preço pago ao produtor. Os custos de produção são os gastos com manejo, extração e transporte até o ponto de embarque na beira de rios ou na margem de estradas. Inclui o lucro quando há terceirização da exploração, enquanto o valor econômico ou margem da empresa madeireira indica a viabilidade do negócio nos casos de concessões (SANTANA; SANTOS; OLIVEIRA, 2010).

## 2.7 Destinação de florestas públicas

Conforme definição legal, são consideradas florestas públicas, coberturas florestais naturais ou plantadas, localizadas nos diferentes biomas brasileiros, em bens sob domínio da União, Estados, municípios e Distrito Federal, ou das entidades da administração indireta (BRASIL, 2006). No âmbito da União, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), o Serviço Florestal Brasileiro (SFB) e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) são exemplos de entidades da administração indireta que detém o domínio e possuem gestão sobre florestas públicas afetadas na forma de projetos de assentamento, florestas nacionais em concessão florestal e demais unidades de conservação.

As florestas públicas, quando afetadas ou destinadas, podem sofrer gestão direta ou indireta. Tanto as instituições quanto os beneficiários devem observar os princípios para a gestão de florestas públicas conforme preceitua a Lei Federal nº 11.284/06 em seu Art. 2º:

I - a proteção dos ecossistemas, do solo, da água, da biodiversidade e valores culturais associados, bem como do patrimônio público; II - o estabelecimento de atividades que promovam o uso eficiente e racional das florestas e que contribuam para o cumprimento das metas do desenvolvimento sustentável local, regional e de todo o País; III - o respeito ao direito da população, em especial das comunidades locais, de

acesso às florestas públicas e aos benefícios decorrentes de seu uso e conservação; IV - a promoção do processamento local e o incentivo ao incremento da agregação de valor aos produtos e serviços da floresta, bem como à diversificação industrial, ao desenvolvimento tecnológico, à utilização e à capacitação de empreendedores locais e da mão de obra regional; V - o acesso livre de qualquer indivíduo às informações referentes à gestão de florestas públicas, nos termos da Lei no 10.650, de 16 de abril de 2003; VI - a promoção e difusão da pesquisa florestal, faunística e edáfica, relacionada à conservação, à recuperação e ao uso sustentável das florestas; VII - o fomento ao conhecimento e a promoção da conscientização da população sobre a importância da conservação, da recuperação e do manejo sustentável dos recursos florestais; VIII - a garantia de condições estáveis e seguras que estimulem investimentos de longo prazo no manejo, na conservação e na recuperação das florestas. (BRASIL, 2006)

Esta lei prevê a destinação não onerosa de florestas públicas a comunidades beneficiárias. Florestas ocupadas ou utilizadas por comunidades serão identificadas e destinadas por meio da criação de reservas extrativistas e reservas de desenvolvimento sustentável; concessão de uso, por meio de projetos de assentamento florestal, de desenvolvimento sustentável, agroextrativistas ou outros similares (nos termos do Art. 189 da Constituição Federal e das diretrizes do Programa Nacional de Reforma Agrária); ou outras formas previstas em lei (BRASIL, 2006). Embora as destinações possam se dar de forma gratuita, a riqueza existente nas florestas públicas não deixa de ser bem público, que deveria constar entre os ativos patrimoniais da entidade governamental que detém seu domínio.

Um caso de assentamento ambientalmente diferenciado em que ocorreu a destinação de floresta pública para benefício econômico de comunidades, por meio do manejo florestal sustentável, é o PDS Virola-Jatobá, cuja trajetória será discutida na próxima seção, após apresentação da metodologia utilizada neste trabalho.

### 3 METODOLOGIA

Por meio de metodologia e procedimentos teóricos e práticos próprios da ciência contábil, em especial da emergente contabilidade econômica ambiental, preconizada pela ONU e divulgada por meio do Sistema de Contas Econômicas Ambientais, SCEA 2012 – Marco Central, publicado em 2016, foi possível caracterizar os ativos ambientais e o exercício do controle sobre a expectativa de benefícios econômicos, estabelecer os critérios e bases de mensuração, bem como os parâmetros de mercado para precificação dos componentes individuais do meio ambiente.

Os três componentes ambientais avaliados por essa metodologia foram a terra, a cobertura florestal (o valor da floresta em pé) e os recursos madeireiros. As bases teóricas do método adotado neste estudo estão previamente apresentadas em seções específicas do referencial teórico enquanto os procedimentos aparecem fartamente detalhados nos resultados e discussões a seguir.

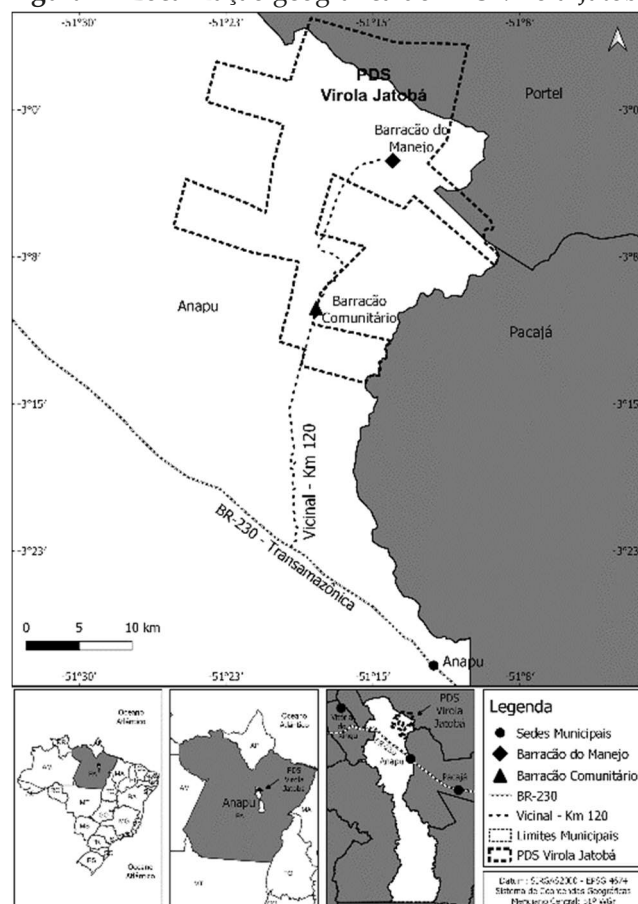
## 4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

### 4.1 PDS Virola-Jatobá e a fragilidade de seu território

A modalidade de Projeto de Desenvolvimento Sustentável (PDS) foi criada por meio da Portaria nº 477, de 4 de novembro de 1999. Segundo o Incra, essa é uma das modalidades diferenciadas que visam promover o desenvolvimento sustentável atendendo demandas sociais para assentamento de agricultores sem terra em áreas de interesse ambiental, e que deveriam desempenhar importante papel na promoção do uso sustentável dos recursos florestais.

No PDS Virola-Jatobá, destacado na Figura 1, o Incra concedeu às famílias assentadas, de forma não onerosa, o direito de uso e exploração, tanto da terra quanto dos recursos madeireiros e não madeireiros existentes na floresta pública. No estado do Pará, o PDS Virola-Jatobá localiza-se na Gleba Belo Monte, município de Anapu, embora pequena porção de sua área situe-se no município de Portel.

**Figura 1** - Localização geográfica do PDS Virola-Jatobá



**Fonte:** Aluizio Coelho Duarte Filho, engenheiro agrônomo (2020). Perímetro conforme Portaria no 1.470/2018 (INCRA, 2018).

O principal acesso ao PDS parte da comunidade Sucupira, no km 120 da Rodovia Transamazônica (BR-230), a 18 km da sede municipal. Percorre-se aproximadamente 20 km até a entrada do PDS, onde estão as 160 parcelas já demarcadas para uso alter-

nativo, com aproximadamente 20 ha para atividades agropecuárias dos assentados. Após 5 km chega-se à sede comunitária da Associação Virola-Jatobá (AVJ). Seguindo outros 20 km ao norte, alcança-se a reserva legal onde foi edificada a sede do projeto de manejo florestal comunitário, licenciado pela Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade do Pará (Semas -PA).

O PDS Virola-Jatobá tem capacidade para 180 unidades familiares assentadas e possui extensão territorial de 41.631,76 hectares, resultante da aglutinação das áreas dos PDS Anapu III e PDS Anapu IV, criados por meio das Portarias do Incra nº 30 e 31, ambas de 16 de agosto de 2004. Esse remembramento consta da Portaria nº 1.470, de 31 de agosto de 2018, formalizando a denominação PDS Virola-Jatobá em unidade administrativa única. A não ser pelos lotes de uso alternativo, a área restante do PDS é considerada reserva legal, de uso comum. Quando da instalação do assentamento, 98% do PDS era coberto por florestas (WATRIN *et al.*, 2020).

A partir de 2006, os assentados receberam treinamentos e qualificação em iniciativas de exploração florestal, no âmbito do Programa de Apoio ao Manejo Florestal Sustentável na Amazônia (Promanejo), gerido pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA) e executado pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) com recursos financeiros nacionais e internacionais. As atividades de manejo florestal seriam desenvolvidas pelos assentados por meio da AVJ e pela Cooperativa de Produtores Agrícolas, Orgânicos e Florestais do PDS Virola-Jatobá (Coopaf). A AVJ, pessoa jurídica de direito privado, detém os direitos e gestão administrativa sobre o manejo florestal, enquanto a Coopaf é a responsável atual pelas atividades operacionais da exploração madeireira.

No período de 2008 a 2012, a exploração florestal no PDS ocorreu mediante contratação de uma empresa que arcou com os custos operacionais e riscos da atividade, pagando à AVJ por volume de madeira extraído. Nesse período foram colhidos 51.188,64 m<sup>3</sup> resultando em receita bruta superior a R\$ 4 milhões (PORRO *et al.*, 2018). Desse total, 55% foi repassado aos associados, representando incremento significativo, de cerca 80%, sobre a renda que as famílias assentadas obtinham de outras atividades produtivas. Os outros 45% da receita foram revertidos em benefícios comuns e no custeio administrativo da AVJ para o manejo florestal.

Com a edição da Instrução Normativa do Incra nº 65/2010,<sup>10</sup> novas diretrizes alteraram a execução do manejo florestal em projetos de assentamento, impedindo a exploração por meio de parceria comunidade-empresa. Com isso, o contrato foi rescindido e a empresa concluiu a exploração do Plano Operacional Anual (POA) 05, em 2013.

10 Disponível em: <http://www.incra.gov.br/tree/info/file/2562>. Acesso em: 14 dez. 2019.

Essa nova situação transmitiu os custos e os riscos financeiros da execução operacional da exploração do manejo florestal de base comunitária diretamente aos assentados.

Frente a esse novo cenário, em 2014 iniciou-se um projeto de pesquisa, coordenado e financiado pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), que incluía entre seus objetivos a avaliação do impacto do manejo florestal comunitário executado em parceria com empresas, a geração de subsídios a políticas públicas e a identificação de instâncias para maior transparência, e para que grupos locais assumissem a implementação de projetos de manejo de base comunitária. A execução da pesquisa no PDS Virola-Jatobá contou com a colaboração da Universidade Federal do Pará (UFPA), do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará (IFPA), do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe) e da Universidade Federal Rural da Amazônia (Ufra), o que proporcionou a frequente presença de pesquisadores e pessoal técnico no PDS. Na ocasião, a retomada das atividades florestais envolvia riscos operacionais e era obstaculizada pela falta de recursos financeiros por parte dos assentados.

Em 2015, por meio de Termo de Execução Descentralizada (TED 02/2015), firmado em 19 de maio, entre Incra e UFPA, ocorreu a “Contratação de serviços para realização de atividades específicas de manejo florestal comunitário e geração de subsídios para uma estratégia regional de manejo florestal comunitário sob governança local em Projetos de Assentamento do Programa Nacional de Reforma Agrária na Amazônia Oriental” (INCRA, 2014, p. 256). Somado ao mencionado projeto de pesquisa, o TED 02/2015 visava o protagonismo dos sujeitos locais e a colaboração interinstitucional, alicerçados no objetivo comum de identificar estratégias de desenvolvimento sustentável para uso e manejo de recursos florestais em projetos de assentamento diferenciados na Amazônia (INCRA, 2014, p. 274).

Do valor global alocado para a realização das atividades propostas, 60,5% seriam aplicados diretamente nas atividades de manejo, a serem executadas pela Coopaf, e 39,5% destinados à aquisição de material permanente, material de consumo, atividades de formação e capacitação. A partir de 2016, a execução deste TED permitiu o início das atividades de manejo florestal de base comunitária sob responsabilidade operacional e riscos dos próprios assentados, que vieram, porém, a amargar irreparáveis perdas econômicas e patrimoniais devido a invasões e desmatamentos ilegais ocorridos no território do PDS a partir de meados de 2017.

#### **4.2 Tensão social, invasões, grilagem e fragilização do PDS Virola-Jatobá**

Os projetos de assentamento ambientalmente diferenciados no município de Anapu, com delimitação de territórios para gestão coletiva da reserva florestal, en-

frentam resistências desde sua criação. Famílias assentadas convivem com tensões e conflitos agrários que estabeleceram desde o início um clima de insegurança e medo, que culminou com o assassinato da missionária Dorothy Stang, em 2005, no PDS Esperança, situado ao sul do município.

Relatório de atividades elaborado por técnicos do Incra, datado de 13 de maio de 2003, contido no processo administrativo de criação do PDS Anapu IV, já reportava manifestações públicas de madeireiros, comerciantes, fazendeiros e membros do executivo e legislativo municipal, contrárias à implantação dos PDS com a argumentação que iriam “engessar a economia do município e prejudicar madeiras, fazendeiros e como consequência, o comércio”. O relatório destaca que as ações realizadas pelos técnicos do Incra nesses novos territórios foram possíveis mediante apoio de dois delegados federais, onze agentes da polícia federal e oito agentes de fiscalização ambiental do Ibama (INCRA, 2004, p. 68-76).

As dificuldades para se estabelecer na terra e garantir a posse segura e governança sobre o território se agravava devido à precariedade ou falta de estruturas de atendimento à saúde, educação e, no período chuvoso, de acesso. Reporta-se, ainda, que a gestão municipal aparentava insensibilidade à situação de “calamidade”, sob a justificativa de que os assentados eram problema exclusivamente do Incra (INCRA, 2004, p. 68-76). Dessa forma, as comunidades buscaram alternativas econômicas, e a partir de 2006 são orientadas por técnicos que prestavam assessoria no âmbito do Promanejo a executarem o manejo florestal sustentável. A modalidade proposta na ocasião pelos órgãos ambientais seria a parceria comunidade-empresa, que vigorou de 2008 até o final de 2012 (INCRA, 2014, p 73-78).

Mesmo nesse período, invasões para extração ilegal de madeira e grilagem de terras com desmatamento ameaçaram a governança do território e as atividades de manejo florestal. A associação AVJ e a empresa contratada promoviam ações conjuntas de vigilância, como a implantação de uma guarita, o estabelecimento de regras de convivência interna e denúncias ao Incra e Ibama frente aos crimes ambientais (MENDES; PORRO, 2015).

As novas regras para a produção florestal trazidas pela IN 65/2010 resultam na anulação da parceria comunidade-empresa. Expressivo aumento da mobilidade nos lotes do PDS ocorre a partir de 2014, quando mais de 50% das parcelas passam a ser ocupadas por novos entrantes, que desrespeitam as normas estabelecidas. Em 2016, surge no PDS uma nova organização social, a Associação Liberdade do Povo (ALP), totalmente desalinhada com esta modalidade de assentamento (INCRA, 2018a). A ALP intensifica oposição ao projeto de assentamento, com menções de que as terras

do Virola-Jatobá nem mesmo seriam PDS. Questionavam ainda a detenção do manejo florestal pela AVJ e a atuação da Coopaf.

A reserva florestal do PDS foi invadida em 15 de novembro de 2017, por um grupo externo organizado, apoiado por elementos internos, sendo alguns assentados e ocupantes irregulares alinhados com a ALP. Tal apoio foi caracterizado durante visitas ocupacionais do Incra. Invasores foram avistados e identificados abrigados nas casas de ocupantes irregulares. Conforme registro em atas, estes sediavam reuniões e participavam ativamente do processo de invasão, e em 6 de dezembro de 2017, bloquearam a entrada de máquinas e caminhões, impedindo o transporte e comercialização demais de 5.000 m<sup>3</sup> do produto florestal colhido no plano de manejo florestal licenciado pela AVJ na Semas-PA. As toras de madeira ficaram expostas a intempéries e pragas até dezembro de 2018, perdendo qualidade e valor comercial.

As constantes incursões aliadas à impunidade e à postura dos então gestores do Incra e de órgãos de segurança, que não tomaram providências imediatas para reverter a ação ilegal, estimularam ocupantes irregulares e invasores determinados a atacar não somente a Reserva Legal (RL), mas o PDS como um todo, e conseqüentemente, sacramentar a inviabilidade da modalidade na região. Ameaçando tomar à força a sede do projeto de manejo florestal, reivindicavam toda a área de reserva legal onde chegaram a demarcar mais de 200 parcelas, realizando broques e derrubando centenas de hectares de floresta para implantação de pastagens na área licenciada para manejo florestal (INCRA, 2018b).

Diante deste cenário, a Associação AVJ buscou apoio na Defensoria Pública do Estado do Pará e Defensoria Pública da União, que em 5 de fevereiro de 2018, impetram ação de reintegração de posse. Em 28 de maio de 2018, decisão judicial deferindo liminar constata a plausibilidade jurídica e identifica que a permanência dos requeridos na área objeto do esbulho prejudicava as atividades econômicas dos assentados e potencializava riscos de morte em recorrentes conflitos agrários. A reintegração de posse ocorreu nos dias 19 e 20 de setembro de 2018. Entretanto, alguns dias depois foi relatado o retorno de invasores, sendo constatado posteriormente, que as edificações da sede do manejo haviam sido totalmente consumidas por um incêndio, assim como as áreas desmatadas, queimadas para implantação de pastagens.<sup>11</sup>

11 A invasão das florestas do PDS Virola-Jatobá foi amplamente documentada por diversos veículos de imprensa: Amazônia Real (22 nov. 2017) em <https://amazoniareal.com.br/grileiros-e-madeireiros-invadem-pds-virola-jatoba-criado-por-dorothy-stang-no-para/> e (22 out. 2018) em <https://amazoniareal.com.br/assentamento-virola-jatoba-projeto-de-dorothy-esta-ameacado-por-fazendeiros-em-anapu/>; Agência Pública (23 nov. 2017) em <https://apublica.org/2017/11/e-uma-situacao-de-completo-terror/>; BBC News (19 dez. 2017) em <https://noticias.uol.com.br/meio-ambiente/ultimas-noticias/bbc/2017/12/19/invasao-ameaca-39-mil-hectares-de-reserva-florestal-criada-pela-freira-dorothy-stang-na-amazonia.htm>; Carta Capital (21 dez. 2017) em <https://www.cartacapital.com.br/blogs/brasil-debate/o-colaso-anunciado-de-um-projeto-de-desenvolvimento-sustentavel/>; The Intercept Brasil (17 abr. 2018) em <https://theintercept.com/2018/04/17/grileiros-assentamento-dorothy-stang/> e (25 nov. 2019) em <https://theintercept.com/2019/11/25/dorothy-stang-pds-amazonia-sustentavel/>.

Em 2019 agrava-se o cenário, pela intensificação da extração ilegal de madeira, principalmente ao fundo das áreas de uso alternativo ocupadas por não beneficiários da reforma agrária, apoiados por madeireiros ilegais que circulam livremente no interior do PDS, alguns deles possuindo pretensas posses de terra limítrofes ao projeto de assentamento (INCRA, 2018b).

O retorno dos invasores e nova ocupação começou a se estabelecer com a construção de barracos, novos broques e grandes aberturas para formação de pastagens. Na RL submetida ao manejo florestal, invasores intensificaram a extração de toras e de estacas da espécie acapu, reconstruindo cercas e currais que haviam sido inutilizados por ordem judicial.

Devido a esses fatos recorrentes, uma segunda reintegração de posse ocorre em 27 e 28 de maio de 2019. Entretanto, nos 60 dias que se seguiram, em que houve manutenção de posse com presença diária da Polícia Militar e servidores do Incra, foi observada a continuidade da extração ilegal de madeira, transportada durante dia e noite. Apesar de diversos flagrantes terem sido caracterizados, sendo os responsáveis, armas, equipamentos e motosserras apresentados na Delegacia de Polícia Civil de Anapu, após um ou dois dias estes responsáveis eram liberados, e alguns voltavam a frequentar o interior do PDS.

Ao final dos 60 dias de manutenção de posse foi realizada ampla operação policial, que culminou com apreensão de caminhões, carregadeira e carreta com cerca de 600 estacas de acapu. Um dos detidos em flagrante pela polícia, além da extração ilegal de acapu e desmatamento para formação de pastagens, era também suspeito de ser um dos responsáveis pela comercialização ilegal de terras no PDS, com emissão de recibos venda de terras em seu nome. Mesmo assim, o indivíduo foi liberado mediante fiança no valor de dois salários mínimos.

A baixa relação custo/benefício de eventuais apreensões, e a impunidade administrativa, civil e criminal, continuam a incentivar o processo sistemático de práticas ilegais e a reincidência das invasões, da extração ilegal de madeira, da grilagem e dos desmatamentos em áreas de florestas públicas, principalmente aquelas destinadas à gestão coletiva.

Torna-se assim necessário aprofundar o diagnóstico dos fenômenos que dificultam o desenvolvimento de assentamentos ambientalmente diferenciados, e imputar responsabilidades, incluindo a responsabilização econômica e financeira aos agentes diretos e indiretos dos crimes ambientais cometidos. É nesse sentido que, neste estudo, busca-se dimensionar os ativos ambientais no PDS Virola-Jatobá e analisar as conse-



quências físicas e econômicas das tensões sociais sobre o território de gestão coletiva ali localizado, foco das duas próximas seções.

### 4.3 A riqueza inclusiva dos ativos ambientais no PDS Virola-Jatobá

A avaliação de ativos ambientais do PDS Virola-Jatobá abrange a terra nua e as florestas ali existentes. A avaliação da terra considerou toda a extensão dos 41.631,76 ha do PDS, cuja mensuração monetária constava no Balanço Geral da União, com base em Planilha de Preços de Terras do Incra. Já a extensão da cobertura florestal foi calculada com base nos 26.304,70 ha que compõem a unidade de manejo florestal (UMF) licenciada pelo órgão ambiental.

Os dados físicos dos recursos florestais foram obtidos do Plano de Manejo Florestal Sustentável, Plano Operacional Anual (POA 06), sob responsabilidade da Associação AVJ. Embora uma avaliação completa dos ativos florestais deva incluir o potencial proporcionado por produtos não-madeireiros, este estudo restringe-se ao valor do estoque de madeira. A avaliação do estoque físico da madeira comercial existente na floresta partiu da volumetria informada no Inventário Florestal Pré-Colheita (IFPC). A volumetria obtida na área do POA 06 foi então extrapolada para a área da UMF. A mensuração monetária desta madeira foi baseada em preços de mercado, não específicos para a entidade, tomando por base valores constantes no Boletim de Preços Mínimos de Mercado, editados pela Secretária de Fazenda do Estado do Pará (Sefa-PA) para avaliação do potencial econômico dos recursos madeireiros existentes.

As avaliações monetárias deste estudo observaram as Normas Brasileiras de Contabilidade (NBC), particularmente normas técnicas gerais (TG) e normas técnicas aplicadas ao setor público (TSP), utilizadas para mensuração e reconhecimento de ativos biológicos e produtos agrícolas/florestais, ativos imobilizados e estoques. Também foram consideradas observações da contabilidade ambiental contidas no Sistema de Contas Econômicas Ambientais (SCEA 2012 Marco Central). Balancetes de verificação contábil inicial foram elaborados, reportando a quantidade e qualidade dos recursos públicos disponibilizados ao conjunto dos assentados beneficiários, considerados como constituintes da entidade comunitária.

### 4.4 Terra

O elemento inicial da riqueza ou patrimônio do PDS Virola Jatobá consiste no reconhecimento contábil do valor da terra nua. O Art. 2º do Código Civil preceitua que são bens imóveis o solo e tudo quanto se lhe incorporar natural ou artificialmente. Do ponto de vista da contabilidade econômica e ambiental, a terra é um ativo ambiental único que delinea o espaço em que as atividades econômicas e processos ambientais

ocorrem e dentro do qual estão localizados ativos ambientais e ativos econômicos, incluindo a floresta e recursos madeireiros.

Segundo o Balanço Geral da União (BRASIL, 2019b), terras públicas destinadas ao PNRA são reconhecidas na contabilidade governamental pelo valor da terra nua (VTN) médio, constante na planilha de preços referenciais de terras (PPR). Para o Incra,<sup>12</sup> a PPR é o produto final desenvolvido pelo Relatório de Análise do Mercado de Terras (RAMT), ou seja, é uma matriz de dados que relaciona atributos de uso dos imóveis com os preços praticados em cada Mercado Regional de Terras (MRT) considerado homogêneo em relação aos atributos para determinação dos preços da terra rural. A PPR serve para monitorar o mercado de terras e pode ser utilizada para qualificar o caráter técnico na tomada de decisões na obtenção de terras para o Programa Nacional de Reforma Agrária. O PDS Virola-Jatobá, sob código de registro nº RIP/0040.00015.500-3, no SPIUnet, é, portanto, bem público dominial com 41.631,76 hectares, reconhecido na contabilidade governamental pelo valor de R\$ 53.249.105,31 (INCRA, 2018a).

#### 4.5 Floresta e recursos madeireiros

Segundo o SCEA, as florestas são avaliadas em termos do volume de madeira em pé. Contudo, as florestas são fornecedoras de uma grande variedade de produtos não madeireiros. Por essa razão, florestas e recursos madeireiros não podem ser tratados como equivalentes, devendo ser contabilizados como ativos ambientais distintos.

As florestas são consideradas uma forma de cobertura da terra e o manejo florestal é uma categoria de uso da terra. Recursos madeireiros são definidos como “o volume de árvores, vivas ou mortas, e incluem todas as árvores, independentemente do diâmetro, partes superiores dos troncos, grandes galhos e árvores mortas caídas no chão que podem ser utilizadas como madeira ou combustível” (ONU, 2016, p. 159). A determinação do volume de recursos madeireiros deve considerar o volume comercialmente utilizável. As estimativas de recursos madeireiros, inclusive as de seu valor monetário, seguem diretrizes específicas de cada país. Neste estudo, foram consideradas árvores com diâmetro mínimo de corte (DMC) superior a 35 cm.

Contabilmente, a mensuração monetária da floresta pública e de recursos madeireiros, como parte integrante de um imóvel, deve obedecer a critérios para registro de immobilizados que atendam definições contidas nas NBC TSP 07 e NBC TG 27, respectivamente para o setor governamental e privado. Devem ser registrados como ativos ambientais fixos, assim como todos os insumos físicos removidos de sua localização no ambiente como parte dos processos de produção econômica, pois representam informações sobre o estoque de ativos ambientais no início e no final de um período, após a

extração. O volume de madeira em tora introduzido na economia poderá ser contabilizado segundo recomendações das NBC TSP 26 e TG 29 (Ativos biológicos e produtos agrícolas/florestais), no momento da colheita.

Neste estudo, para atribuir o valor do recurso madeireiro (madeira em tora, ou produto florestal) do PDS Virola-Jatobá, foi considerada a média ponderada da volumetria das espécies em função de seu valor comercial. Os respectivos valores foram obtidos a partir do Boletim de Preços Mínimos de Mercado (BPM), anexo da Portaria nº 354/2005, elaborado e atualizado pela Sefa-PA, cuja última atualização foi dada pela Portaria nº 611, de 10 de setembro de 2015, estando vigente para o ano de 2018.

As espécies abatidas no POA 06 do PMFC do PDS Virola-Jatobá foram classificadas em árvores de alto interesse comercial (AIC), médio interesse comercial (MIC) e baixo interesse comercial (BIC) (MAIA, 2015), permitindo a comparação e enquadramento do estoque aos padrões de preços de mercado indicados pela Sefa-PA para três tipos de madeira: produto I (branca), produto II (vermelha) e produto III (nobre). A média ponderada do preço mínimo de mercado da madeira em tora resultou em R\$ 263,48, conforme verificado na Tabela 1.

**Tabela 1** - Estimativa do preço médio de venda por classe do produto florestal colhido no PDS Virola-Jatobá

Safras 2016 e 2017 - Classes da madeira colhida por espécies	Colheita total / m <sup>3</sup>	%	R\$/m <sup>3</sup> /tora - preço BPM/Sefa-Pa
Produto III - Madeira Nobre (AIC)	1.366,73	25,38%	513,28
Produto II - Madeira Vermelha (MIC)	1.152,06	21,39%	207,42
Produto I - Madeira Branca (BIC)	2.866,90	53,23%	166,93
Total / Média ponderada	5.385,69	100,00%	263,48

Fonte: Incra, 2018. Adaptada.

Este valor inclui, contudo, o transporte das toras, do pátio de estocagem até a serraria, componente do custo de produção que deve ser excluído para a valoração final do produto madeireiro, considerando o local de sua produção (preço do produtor). Conforme Pereira e Guimarães (2010), em fevereiro de 2010, o frete de toras até os pátios de empresas na praça de Altamira alcançava R\$ 0,95/m<sup>3</sup>/km. O valor é próximo do praticado durante a exploração da UPA 06, em 2016, quando fretes de toras realizados em Anapu eram valorados a R\$ 1,00/m<sup>3</sup>/km. Considerando a distância de 80 km da UPA 6 do PDS Virola-Jatobá à sede do município, o custo do frete (R\$ 80,00) deve ser deduzido do preço da madeira em tora, resultando no valor do recurso madeireiro, isento do frete, de R\$ 183,48/m<sup>3</sup>, utilizado nesta análise.

Para valorar a floresta em pé, ainda levando em consideração as contribuições de Santana, Santos e Oliveira (2010) referentes à relação entre os preços de madeira

em tora e madeira em pé, é necessário esclarecer particularidades para o caso do PDS Virola-Jatobá. A atividade de exploração florestal é ali desenvolvida pelos assentados, reunidos em cooperativa e associação, mediante contratação de máquinas pesadas para a exploração, dispensando a figura de uma empresa parceira ou intermediário, bem como a apropriação de sua margem de lucro. Assim, o custo integral de produção dos 6.649,55 m<sup>3</sup> colhidos, baseado no custeio por absorção dos custos fixos, foi de R\$ 115,88/m<sup>3</sup> e resultou da soma do material direto, mão de obra direta, custo indireto de produção e despesas (BATISTA, 2020).

Aplicando-se a equação de Santana, Santos e Oliveira (2010), considerando o custo total de extração referente à volumetria colhida no POA 06, a madeira em pé na floresta do PDS Virola-Jatobá é valorada a R\$ 67,60/m<sup>3</sup>, partindo do preço da madeira em tora de R\$ 183,48 m<sup>3</sup>. A sequência para a determinação de valores unitários da madeira da floresta em pé e do recurso madeireiro é apresentada na Tabela 2,<sup>13</sup> na qual pode ser verificado que o custo total de extração representou 63,16% do preço de produtor. Por outro lado, sob a ótica do comprador, o frete sobre a compra onera a aquisição da matéria prima em 43,60%. O preço da madeira em pé, para a organização comunitária do PDS, representa o valor econômico de 36,84% sobre o PMT que pode ser obtido dos recursos madeireiros mediante exploração direta pelos beneficiários.

**Tabela 2** - Valoração de ativos ambientais: floresta em pé e recurso madeireiro

Componentes do preço do ativo ambiental – recursos florestais	R\$/m <sup>3</sup>	%
<b>Preço de comprador, na serraria</b>	<b>263,48</b>	<b>143,60%</b>
Frete sobre compra (80 km*R\$ 1,00)	80,00	43,60%
<b>*Preço de produtor ou preço básico (PMT: preço da madeira em tora)</b>	<b>183,48</b>	<b>100%</b>
(-) CMT - Custo da madeira em tora – custo unitário total	115,88	63,16%
(-) MLM - Margem de lucro do explorador	-	-
<b>Preço da madeira em pé (PMP – madeira da floresta em pé)</b>	<b>67,60</b>	<b>36,84%</b>

\*Neste caso, em observação ao SCEA, o preço de produtor, como referencial de cálculo para o PMP, equivale ao preço básico devido à supressão dos efeitos de tributos a pagar como Funrural (2,3%) e diferimento do ICMS (17%) sobre a madeira em tora comercializada pelo extrator, e pela inexistência de subsídios a receber pelo produtor florestal. Ao preço de comprador também são suprimidos efeitos tributários.

**Fonte:** Batista, 2020; Sefa-PA (Portaria nº 611/2015).

Após a definição dos critérios de valoração, os preços de referência unitários foram aplicados à volumetria projetada para a área total da UMF, resultando em valores monetários de R\$ 160.073.358,75 para a cobertura florestal e 434.471.299,76 para o recurso madeireiro, conforme apresentado na Tabela 3.

**Tabela 3** - Estimativa contábil dos valores monetários da cobertura florestal e recurso madeireiro

	Dados físicos do inventário florestal e estimativa para área total do manejo no PDS Virola Jatobá				Cobertura florestal Valor monetário da floresta em pé Preço da madeira em pé (PMP)			Recurso madeireiro- produto florestal Valor monetário da madeira em tora Preço da madeira em tora (PMI)		
	ha	árvores	m <sup>3</sup>	m <sup>3</sup> /ha	R\$/m <sup>3</sup>	R\$/ha	R\$	R\$/m <sup>3</sup>	R\$/ha	R\$
Árvores inventariadas UPA 6 - DMC>35cm	545,27	12.905	49.084,72	90,02	67,60	6.085,35	3.318.159,89	183,48	16.516,87	9.006.153,49
Árvores autorizadas na AEE* - DMC>55cm	440,89	2.141	11.749,04	26,65	67,60	1.801,54	794.280,97	183,48	4.889,74	2.155.838,35
Projeção para UMF área total do manejo	26.304,70	622.558	2.367.925,51	90,02	67,60	6.085,35	160.073.358,75	183,48	16.516,87	434.471.299,76

\*Área Efetiva de Exploração.

Fonte: Incra, 2018a. Adaptada.

O valor monetário dos recursos madeireiros incorpora o valor da cobertura florestal. Por essa razão, este deve ser deduzido para reconhecimento do primeiro, pelo método contábil das partidas dobradas. A diferença de R\$ 274.397.941,01 representa o ajuste contábil ao valor de mercado da madeira em tora. Dessa forma, os valores contábeis dos ativos ambientais fixos existentes na área submetida ao manejo florestal sustentável no PDS Virola-Jatobá podem ser representados em gráficos na forma de "T", denominados razonetes, conforme o Quadro 2.

**Quadro 2** - Razonetes com saldo devedor na conta imobilizado, floresta pública e recurso madeireiro

ANC- Imobilizado - Bens dominiais - Ativo ambiental fixo - floresta pública manejada em pé - 26.304,70 ha	ANC- Imobilizado - Bens dominiais - Ativo ambiental fixo - Recurso madeireiro- 2.367.925,51 m <sup>3</sup>
160.073.358,75	274.397.941,01

Fonte: Incra, 2018. Adaptado.

Os saldos contidos nos razonetes, quando transportados para um balancete de verificação, qualificando os itens patrimoniais em duas colunas, permite a observação do método das partidas dobradas (Tabela 4). Tal método, utilizado universalmente, tem por princípio fundamental a afirmativa que "não há devedor sem que haja credor e não há credor sem que haja devedor, sendo que a cada débito corresponde um crédito de igual valor". Dessa forma, a lógica desse método revela que não há ativo sem que haja passivo (RIBEIRO, 2002, p. 53).

**Tabela 4** - Balancete patrimonial: riqueza disponibilizada à entidade PDS Virola-Jatobá

Conta	Débito (R\$)	Crédito (R\$)
ANC - Imobilizado - terra - 41.631,76 há	53.249.105,31	-
PNC - Outras obrigações - terras do Incra (CCDRU)	-	53.249.105,31
ANC - Imobilizado - floresta pública (26.304,70 ha)	160.073.358,75	-
ANC - Imobilizado - recursos madeireiros 2.367.925,51 m <sup>3</sup> - Ajuste do valor (434.471.299,76 - 160.073.358,75)	274.397.941,01	-
PNC - Outras obrigações - floresta pública da União/Incra	-	160.073.358,75
PNC - Outras obrigações - recursos madeireiros da União/Incra - Ajustado	-	274.397.941,01
<b>Total</b>	<b>487.720.405,07</b>	<b>487.720.405,07</b>

Fonte: Incra, 2018. Adaptada.

Na coluna Débito do balancete de verificação, os direitos de uso e exploração sobre os recursos disponibilizados: terra (extensão total do PDS) e ativos biológicos (floresta em pé e a madeira comercial na extensão da UMF licenciada), totalizam R\$ 487.720.405,07. O montante do ativo ambiental foi creditado em conta do passivo não circulante (PNC), porque os ativos foram recebidos mediante condições resolutivas de não transmissão do domínio definitivo dos recursos aos beneficiários, que devem cumprir determinadas obrigações para manutenção da posse e direitos sobre o total dos ativos recebidos do Incra.

Os recursos qualificados e quantificados no balancete de verificação representam a riqueza distribuída às famílias assentadas, que passam a exercer o direito de uso e incorrer nos riscos e custos de administrar a floresta para obter benefícios econômicos, sociais e ambientais.

#### **4.6 Impactos de crimes ambientais sobre a riqueza distribuída no PDS Virola-Jatobá**

A ocupação irregular e invasões coordenadas iniciadas em 15 de novembro de 2017 acarretaram danos e perdas patrimoniais com impactos ambientais, sociais e econômico-financeiros, caracterizados pelo desmatamento para formação de pastagens, exploração ilegal de madeira em tora e estacas de acapu, prejuízo financeiro direto às atividades de manejo florestal devido ao impedimento da comercialização da madeira colhida e pela destruição total das edificações que serviam de base operacional do manejo florestal sustentável.

O cálculo de danos e perdas foi realizado a partir de dados coletados por técnicos do Incra durante o período em que acompanharam a manutenção de posse após a

segunda ação de reintegração, entre maio e agosto de 2019. O prejuízo causado pelos esbulhadores foi objeto de avaliação monetária com utilização de métodos contábeis, apresentados a seguir.

#### **4.7 Danos econômicos às instalações e atividades florestais no PDS**

A perda pela destruição total das edificações foi calculada com base no Custo Unitário Básico de Construção (CUB/m<sup>2</sup>), divulgado pelo Sindicato da Indústria de Construção do Estado do Pará (Sinduscon) referente ao mês de dezembro de 2018. Foram consumidos pelo fogo, uma cozinha e refeitório (120 m<sup>2</sup>), galpão com dormitórios (192 m<sup>2</sup>), galpão para reuniões (45 m<sup>2</sup>) e oficina (42 m<sup>2</sup>). Cada edificação, em função de sua característica estrutural, foi enquadrada em um padrão de referência que variou de R\$ 681,31 a R\$ 1.207,32 por m<sup>2</sup>. Dessa forma, os 399 m<sup>2</sup> de área das edificações queimadas representaram perda de R\$ 435.957,81.

A perda pela receita não realizada se caracterizou pela frustração no preço de venda ocasionado pela queda na qualidade do produto colhido. Devido à ação dos esbulhadores que impediram a comercialização em dezembro de 2017, o produto permaneceu estocado até janeiro de 2019, sujeito a intempéries, apodrecimento e ataque de pragas. Assim, dos 5.385,69 m<sup>3</sup> de produto florestal, 587,48 m<sup>3</sup> foram completamente inutilizados, e 4.798,21 m<sup>3</sup> foram vendidos ao preço médio de R\$ 110,00/m<sup>3</sup>, perfazendo receita bruta realizada de R\$ 527.803,10. A venda dos 5.385,69 m<sup>3</sup> de madeira em tora, ao preço médio unitário de R\$ 183,48, pela expectativa dos beneficiários e executores do TED 06/2016, geraria receita bruta a realizar de R\$ 988.166,40. Portanto, conclui-se que a perda com receita não realizada totalizou R\$ 460.363,30, resultante da diferença entre a receita bruta a realizar e receita bruta realizada.

#### **4.8 Perda de ativos ambientais: interpretação analítica pelo enfoque da contabilidade ambiental**

A interpretação dos dados contidos nas Tabelas 3 e 4 fornece informações para compreender a dimensão física e monetária dos ativos ambientais. Para esta análise, considerou-se como premissas para aspectos contábeis referentes aos ativos ambientais do PDS, o direito de propriedade e controle da União, por meio do Incra, sobre todo o imóvel, e o direito de uso e controle sobre os recursos ambientais do PDS, exercido pelos beneficiários.

Dessa forma, para o Incra, como detentor do domínio da área, o valor da cobertura florestal deve ser estimado a partir das árvores na área total do POA 06, com DMC > 35 cm, ao preço de mercado da madeira em pé, de R\$ 6.085,35/ha. Sob ponto de vista do beneficiário dos direitos de uso da floresta, ou seja, para a AVJ, cada hectare conten-

do volumetria de produto florestal deve ser ajustado ao preço da madeira em tora de R\$ 10.431,52/ha, obtido pela diferença entre os R\$ 16.516,87 e R\$ 6.085,35.

A Área Efetiva de Exploração (AEE), de 440,89 hectares, contendo 2.141 árvores selecionadas para corte, com DMC > 55 cm, e volumetria total de 11.749,04 m<sup>3</sup>, resultaria em rendimento médio de 5,49 m<sup>3</sup>/árvore. O valor unitário de cada árvore em pé foi estimado em R\$ 1.006,93 apurado pela divisão de R\$ 2.155.853,35 pelas 2.141 árvores. De forma análoga, infere-se que, para a União/Incrá, cada árvore em pé representando a cobertura florestal é avaliada em R\$ 370,99, enquanto cada árvore como produto florestal sob domínio dos beneficiários do manejo florestal, é valorada em R\$ 635,94. Baseado nesta interpretação analítica é possível avaliar danos e perdas de ativos ambientais ocasionados pelo desmatamento e pela extração ilegal de madeira.

#### **4.9 Danos físicos e monetários causados aos ativos ambientais no PDS**

A determinação de valores unitários para a floresta em pé e recursos madeireiros permite estimar danos e perdas ocasionados pelos invasores e ocupantes irregulares. O desmatamento implica em redução da cobertura florestal e volumetria total de madeira. A extração ilegal de madeira tende a selecionar indivíduos com maiores diâmetros e espécies de alto interesse comercial, afetando principalmente as árvores que seriam selecionadas para corte, em determinado período contábil. Relatório do Centro Integrado de Monitoramento Ambiental da Semas-PA registra desmatamentos na área de manejo florestal da reserva legal do PDS Virola-Jatobá nos anos de 2016 (47,12 ha), 2017 (459,85 ha), 2018 (318,06 ha) e 2019 (185,80 ha), perfazendo um total de 1.010,82 hectares desmatados no período (SEMAS, 2019).

A Tabela 5 apresenta a valoração de quatro categorias de itens em que incorreram perdas e danos na área do PDS Virola-Jatobá, distribuídas conforme o direito de propriedade e controle da União, por meio do Incra, e o direito de uso e controle sobre os recursos ambientais do PDS, exercido pelos beneficiários, por meio de sua associação. A tabela indica que danos ocasionados pelo desmatamento de 1.010,83 ha totalizam R\$ 16.695.582,50, representando prejuízo de R\$ 6.151.195,51 ao Incra e R\$ 10.544.386,62 aos assentados (AVJ). Ou seja, a redução de 1.010,83 ha na cobertura florestal do PDS Virola-Jatobá causou prejuízo à União/Incrá de R\$ 6,1 milhão, e a perda referente à volumetria do recurso madeireiro com potencial econômico existente nessa área representou prejuízo de R\$ 10,5 milhões aos assentados.

O relatório do segundo período de manutenção de posse, elaborado pelo Incra, reportou que ao menos 1050 árvores foram abatidas e transportadas ilegalmente do PDS por madeireiros ilegais e ocupantes irregulares ou assentados desalinhados ao modelo PDS. De forma análoga ao que foi apresentado para o desmatamento, estima-



-se prejuízo financeiro de R\$ 389.355,27 ao Incra e R\$ 667.741,83 à AVJ, valores que, somados, alcançam R\$ 1.057.277,10.

**Tabela 5** - Valor monetário das perdas e danos ao PDS Virola Jatobá

Item de perda	Unid.	Qtde	Incra		AVJ		Perdas Totais
			R\$/unid	Total	R\$/unid	Total	
Edificações queimadas	m <sup>2</sup>	399	-	-	-	435.957,81	435.957,81
Receita não realizada	R\$	1	-	-	-	460.363,30	460.363,30
Desmatamento ilegal	ha	1.010,82	6.085,35	6.151.195,51	10.431,52	10.544.386,62	16.695.582,13
Árvores abatidas	árv.	1050	370,99	389.535,27	635,94	667.741,83	1.057.277,10
Total	-	-	-	6.540.730,78	-	12.108.449,56	18.649.180,34

Fonte: Incra, 2018c. Adaptada.

Os dados indicam que o dano ao patrimônio público sob domínio do Incra superou R\$ 6,5 milhões, enquanto aos beneficiários da AVJ o prejuízo foi de R\$ 12,1 milhões. Somadas, as perdas patrimoniais ultrapassam R\$ 18,6 milhões, impactando diretamente a riqueza distribuída por meio do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA).

Em síntese, este estudo, ao identificar bens e direitos, ou seja, a terra, o ativo biológico e o potencial econômico do estoque comercial de madeira transmitidos aos beneficiários por meio da política pública de reforma agrária, sob a perspectiva da ciência contábil, qualificou os itens capazes de gerar benefícios econômicos futuros. Tais recursos, conceitualmente denominados ativos patrimoniais, foram avaliados monetariamente, revelando uma riqueza patrimonial de R\$ 487.720.405,07.

O cálculo de valores unitários de danos e perdas permitiu dimensionar os prejuízos ocasionados por diferentes expressões de crimes ambientais causados por invasores e ocupantes irregulares, indicados pela Tabela 5. É relevante destacar que agentes invasores e ocupantes irregulares ainda representam risco de perda patrimonial de toda a área da reserva legal submetida ao manejo florestal, valorada em R\$ 434.471.299,76. Cada hectare desse ativo biológico (madeira da floresta em pé) foi avaliado em R\$ 6.085,35, enquanto o ajuste do produto florestal ao preço de mercado da madeira em tora foi avaliado em R\$ 10.431,52/ha.

Os agentes responsáveis pela extração ilegal causaram danos que podem ser avaliados pelo valor unitário de R\$ 1.006,93 por cada árvore abatida ilegalmente. Por outro lado, os agentes que vêm suprimindo a floresta pública para conversão em pastagens podem ser responsabilizados pelo valor unitário de R\$ 16.516,87 para cada hectare desmatado.

A metodologia aplicada neste estudo, em especial conceitos e definições da ciência contábil, permitiu a mensuração dos valores globais e unitários resultantes da mo-

vimentação da riqueza patrimonial do PDS Virola-Jatobá. Os impactos econômicos negativos, ocasionados por invasões e esbulho, estimados em R\$ 18.649.180,34, reduziram esta riqueza patrimonial em 3,82%, passando a ser de R\$ 469.071.224,73 (R\$ 487.720.405,07- R\$ 18.649.180,34).

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para além de outros aspectos sociais e ambientais, a exemplo de todo o complexo arcabouço da reforma agrária, é necessário que o Estado apresente uma visão justa da aplicação dos recursos públicos e dos resultados alcançados em seus projetos e ações de fins ideais que são “destinados a resolver problemas e criar condições de promoção social”.<sup>14</sup>

O resultado do cenário de conflitos, invasão, grilagem e ameaças transforma o PDS Virola-Jatobá em ambiente altamente instável para as atividades socioeconômicas dos assentados, assim como para entidades que ali atuam. Além do caos social, os beneficiários amargam severas perdas patrimoniais provocadas pela destruição de benfeitorias e os incessantes desmatamento, extração ilegal de madeira, e venda ilegal das terras no interior da reserva legal.

O confronto entre posições favoráveis e contrárias à inserção dos beneficiários da reforma agrária na dinâmica de mercado, aparentemente calcadas mais no campo teórico do que prático, embora importante sob o ponto de vista político e socioambiental, continua inflamado nos corredores institucionais. Enquanto isso, os territórios seguem fragilizados em face de invasões, grilagem, extração ilegal de madeira e minérios. Os reflexos de curto e longo prazo destes crimes ambientais caracterizam prejuízos econômicos culminando com a degradação social e perda das condições de bem-estar social das comunidades afetadas.

Os resultados aqui apresentados, evidenciando o tamanho da riqueza inclusiva proporcionada por políticas públicas, contrastam com a realidade socioeconômica que reflete a fragilidade dos territórios nos assentamentos que incluem áreas de gestão coletiva, e traz luz a aspectos econômicos e financeiros que afetam as comunidades beneficiárias diante das tensões sociais no campo e do avanço das disputas territoriais na Amazônia.

É, portanto, necessário, aprofundar análises para melhor compreensão dos aspectos sociais, ambientais e econômicos, incluindo nos enfoques multidisciplinares a dimensão contábil, em especial a contabilidade ambiental, como uma ciência agrega-

<sup>14</sup> Projetos e ações de fins ideais são todos os esforços para movimentar e gerir recursos e patrimônio destinados a resolver problemas ou criar condições de promoção social, conforme definição dada pelo Item 2 da Resolução CFC no 1.128/08, que aprova a NBC T 16.1 - Conceituação, Objeto e Campo de Aplicação (Revogada). Disponível em: [http://www1.cfc.org.br/sisweb/SRE/docs/RES\\_1128.pdf](http://www1.cfc.org.br/sisweb/SRE/docs/RES_1128.pdf). Acesso em: 20 mar. 2020.

dora de abordagens teóricas e práticas para a ampliação da compreensão dos fenômenos sociais e ambientais relacionados à execução das políticas públicas distributivas.

## REFERÊNCIAS

AMORIM, Lucas Oliveira do; MELLO, Anabel Aparecida de; CURADO, Fernando Fleury; OLIVEIRA, Débora Moreira de. Reflexões sobre o manejo florestal em assentamentos rurais do semiárido sergipano. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, v. 36, p. 135-147, 2016. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/made/article/view/38555/27908>. Acesso em: 10 fev. 2019.

ATHAYDE JUNIOR, Luiz Sampaio. A nova contabilidade política: uma ferramenta para administração pública sob o enfoque do bem-estar social. *Revista Brasileira de Contabilidade*, n. 212, p. 55-67, 2015.

AZEVEDO, Renato Ferreira Leitão. Entidade e Continuidade: reflexões sobre a base conceitual e a estrutura hierárquica dos Postulados e Princípios da Contabilidade. *Revista Contemporânea de Contabilidade*, v. 7, n. 14, p. 137-158, 2010. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/contabilidade/article/view/2175-8069.2010v7n14p137>. Acesso em: 21 fev. 2019.

BATISTA, Frank Reginaldo Oliveira. “Ativo biológico e os custos de movimentação da riqueza patrimonial: o manejo florestal comunitário e familiar no PDS Virola Jatobá.” Dissertação de Mestrado em Ciências da Sociedade, Programa de Pós Graduação em Ciências da Sociedade, Orientador: Edilan de Sant’Ana Quaresma. Dissertação (Mestrado em Ciências da Sociedade: políticas públicas e estratégias de desenvolvimento regional) PPGCS/ICS-Universidade Federal do Oeste do Pará. Defesa em 10/12/2019, Santarém-PA, 2020, 101, il

BRASIL. *Decreto nº 6.874, de 5 de junho de 2009*: institui, no âmbito dos Ministérios do Meio Ambiente e do Desenvolvimento Agrário, o Programa Federal de Manejo Florestal Comunitário e Familiar - PMCF, e dá outras providências. [S.l.]: DOU, 2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/decreto/d6874.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6874.htm). Acesso em: 12 dez. 2019.

BRASIL. *Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006*: dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável; institui, na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro - SFB; cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal. Brasília: Diário Oficial da União, 2006. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/l11284.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11284.htm). Acesso em: 12 dez. 2018.

BRASIL. *Lei nº 13.493, de 17 de outubro de 2017*: estabelece o Produto Interno Verde (PIV), em cujo cálculo será considerado o patrimônio ecológico nacional. Brasília: Diário oficial da União, 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/L13493.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13493.htm). Acesso em: 15 jan. 2019.

BRASIL. *Manual de contabilidade aplicada ao setor público*. 8. ed. Brasília: Ministério da Fazenda, 2019a. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/manual-de-contabilidade-aplicada-ao-setor-publico-mcasp/2019/26>. Acesso em: 10 jan. 2019.

BRASIL. *Balanço Geral da União: demonstrações contábeis consolidadas da União, 1º trimestre*. Brasília: Ministério da Economia, 2019b. Disponível em: [https://cdn.tesouro.gov.br/sistemas-internos/apex/producao/sistemas/thot/arquivos/publicacoes/29942\\_952652/DCON\\_2019\\_Trimestre\\_1.pdf?v=2629](https://cdn.tesouro.gov.br/sistemas-internos/apex/producao/sistemas/thot/arquivos/publicacoes/29942_952652/DCON_2019_Trimestre_1.pdf?v=2629). Acesso em: 14 ago. 2019.

CPC – Comitê de Pronunciamento Contábil. *Pronunciamento técnico CPC 00(R2): estrutura conceitual para relatório financeiro*. São Paulo: R2, 2019. Disponível em: [http://static.cpc.aatb.com.br/Documentos/573\\_CPC00\(R2\).pdf](http://static.cpc.aatb.com.br/Documentos/573_CPC00(R2).pdf). Acesso em: 2 mai. 2020.

CFC – Conselho Federal de Contabilidade. NBC T 16.10. *Avaliação e mensuração de ativos e passivos em entidades do setor público*. Brasília: CFC, 2008. Disponível em: [http://www1.cfc.org.br/sisweb/SRE/docs/RES\\_1137.pdf](http://www1.cfc.org.br/sisweb/SRE/docs/RES_1137.pdf). Acesso em: 20 nov. 2018.

CFC – Conselho Federal de Contabilidade. *Resolução nº 1374*. NBC-TG Estrutura conceitual para a elaboração e divulgação de relatório contábil-financeiro. Brasília: CFC, 2011.

DURAIAPPAH, A. K.; MUÑOZ, Pablo; DARKEY, Elorm. Riqueza inclusiva y transición a la sostenibilidad. In: ISSC; UNESCO. *Informe mundial sobre ciencias sociales 2013: cambios ambientales globales*. Paris: Unesco, 2015. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002471/247158s.pdf>. Acesso em: 2 fev. 2019.

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Portaria nº 1.470, de 31 de agosto de 2018: unificação do PDS Anapu III e PDS Anapú IV e outras alterações. 186. ed. Brasília: Diário Oficial da União, 2018a. Disponível em: <http://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-1-470-de-31-de-agosto-de-2018-42373880>. Acesso em: 5 out. 2019.

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. SEI 54000.044618/2018-48. Recomendações do Ministério Público Federal ao Incra para apurar denúncias de invasões e ocupações irregulares no PDS Virola Jatobá. [S.l.]: Incra, 2018b.

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. SEI 54000.044618/2018-48. Processo administrativo. Brasília: Incra, 2018c.

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. SEI 54101.000954/2014-17. Termo de Execução Descentralizada Incrax UFPA. [S.l.]: Incra, 2014.

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. SEI 54000.001276/2004-48. Criação do PDS Anapu IV. Processo Administrativo. Belém: Incra, 2004.

MAIA, Elen de Matos Maia. D. M. *Plano de Manejo Florestal Sustentável: Plano Operacional Anual do PDS Virola Jatobá - POA 06/2015*. Anapu: Associação Virola Jatobá do Projeto de Desenvolvimento Sustentável de Anapu, 2015.

MENDES, Josilene Ferreira; PORRO, Noemi Sakiara Miyasaka. Conflitos sociais em tempos de ambientalismo: direito vivo à terra em assentamentos com enfoque conservacionista. *Ambiente & Sociedade*, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 97-114, 2015.

ONU – Organização das Nações Unidas. *Sistema de contas econômicas ambientais 2012 – marco central*. Santiago: Cepal / Banco Mundial, 2016.

SEMAS – Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade do Pará. *Relatório de Monitoramento*: RM-08011107-A/2019/CFISC. Belém: Semas, 2019.

PEREIRA, Denys; GUIMARÃES, Jayne. Boletim de preços de madeira na Amazônia. [S.l.]: IMAZON, 2010. Disponível em: [https://imazon.org.br/PDFimazon/Portugues/precos%20da%20madeira/Precos\\_05\\_SITE.pdf](https://imazon.org.br/PDFimazon/Portugues/precos%20da%20madeira/Precos_05_SITE.pdf). Acesso em: 13 mai. 2020.

PORRO, Roberto; PORRO, Noemi Miyasaka, WATRIN, Orlando Dos Santos; ASSUNÇÃO, Helder do Nascimento; e SANTOS JUNIOR, Cezário Ferreira dos. “Implicações sociais, econômicas e ambientais de uma iniciativa de manejo florestal comunitário em assentamento na Amazônia Oriental.” *Revista de Economia e Sociologia Rural* 56, nº 4 (Out/Dez 2018): 623-644.

RIBEIRO, Osni Moura. *Estrutura e análise de balanços fácil*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

RODRIGUES, Nuno; ALBUQUERQUE, Fábio Henrique Ferreira de. A substância sobre a forma e o novo conceito de ativo. *Revista dos Revisores e Auditores*, Lisboa, n. 77, 2017.

SANTANA, Antônio Cordeiro de; SANTOS, Marcos Antônio Souza dos; OLIVEIRA, Cyntia Meireles. *Preço da madeira em pé, valor econômico e mercado de madeira nos contratos de transição do estado do Pará*. Relatório de pesquisa. Belém: Universidade Federal Rural da Amazônia, 2010. Disponível em: <https://ideflorbio.pa.gov.br/wp-content/uploads/2015/08/Pre%C3%A7o-da-Madeira-estudo-de-2010-2011.pdf>. Acesso em: 12 mai. 2020.

WATRIN, Orlando dos Santos; SILVA, Thamyres Marques da; MOURÃO JUNIOR, Moises; PORRO, Roberto; BELLUZZO, Amanda Pinoti. Dinâmica do uso e cobertura da terra em Projeto de Desenvolvimento Sustentável na região da rodovia Transamazônica, Pará. *Sociedade & Natureza*, v. 32, p. 92-107, 2020. Disponível em: <http://www.seer.ufu.br/index.php/sociedadennatureza/article/view/45146>. Acesso em: 13 mar. 2020.

## CAPÍTULO 14

---

# OS COLEGIADOS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E SUA IMPORTÂNCIA NA EFETIVAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NA AMAZÔNIA: UMA ANÁLISE DO COLEGIADO DO BAIXO AMAZONAS, PARÁ

*Lays Diniz dos Santos<sup>1</sup>  
Ednéa do Nascimento Carvalho<sup>2</sup>*

DOI: 10.46898/rfb.9786558891017.14

---

<sup>1</sup> Mestre em Ciências da Sociedade - ICS/Ufopa.

<sup>2</sup> Doutora em Geografia - Universidade Estadual do Ceará, Mestra em Geografia - Universidade Federal de Uberlândia, Especialista em Educação - UNICLAR, Licenciada e Bacharel em Geografia - Universidade Federal de Uberlândia, docente no Curso de Licenciatura em Geografia - ICED/UFOPA, docente no Programa de Pós Graduação em Ciências da Sociedade- PPGCS/ICS/UFOPA.

## 1 INTRODUÇÃO

A temática do desenvolvimento vem sofrendo diversas transformações ao longo do tempo, as quais resultaram na quebra de paradigmas conceituais e na difusão de novas percepções teóricas e metodológicas, devido tornar-se objeto de estudo de distintas áreas do conhecimento. Outro fator a exercer influência nesse processo de construção e reconstrução do conceito e uso da abordagem, deve-se ao contexto socioeconômico e político de cada período em que se insere o debate, pois conforme as mudanças nesses aspectos se desdobram, o discurso ganha novos enfoques.

Durante o século XX, apesar de se constatar um cenário caótico desfavorável as iniciativas voltadas ao desenvolvimento, tendo como um dos motivos a crise econômica e suas consequências, evidencia-se um movimento inverso que influenciou o contexto das políticas públicas, em virtude da redemocratização do país e da descentralização político-administrativa, alterando as relações entre o Estado e a sociedade. Dessa forma, proporciona-se um novo ambiente, mais propenso ao impulsionamento de políticas de desenvolvimento, com olhar especial ao âmbito rural, nesse primeiro momento ainda sob uma perspectiva regional/local e municipalista, passando a incorporar o viés territorial/intermunicipal no início do século XXI.

Observa-se então, nesse sentido, dois momentos iniciais ao avanço na dinâmica das políticas de desenvolvimento territorial. No primeiro, são implementadas várias iniciativas, nas décadas de 1980 e 1990 com o foco em ações de perspectiva local, podendo citar como um marco ao desenvolvimento rural a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), em 1996, e de seus Conselhos. Entretanto, inicia-se o segundo, com os primeiros sinais em 2000, com destaque a criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), intensificando-se em 2003, coincidindo na implementação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), configurando a mudança dessas propostas e iniciativas governamentais concentradas no setorial, principalmente na agricultura familiar, passando a perspectiva intermunicipal.

Ainda em decorrência desse cenário apresentado com o processo de descentralização, maior visibilidade das estratégias de fortalecimento da gestão e controle social, projetando maior participação da sociedade civil na administração pública e com a abordagem territorial, tornando-se referência na busca pelo desenvolvimento sustentável, fez-se necessário a implantação de espaços de diálogo e fomento dessa política, dentre eles, destaca-se o Colegiado de Desenvolvimento Territorial (CODETER), o qual se constitui no objeto de pesquisa dessa dissertação, mais especificamente o do Baixo Amazonas, Pará.

A criação e implementação dos Colegiados de Desenvolvimento Territorial, em especial, em espaço amazônico, apresentam-se como marcos de grande significância, haja vista as vastas riquezas e especificidades da região, fazendo-se necessário uma gestão consciente em consonância com o desenvolvimento sustentável, considerando o histórico de desenvolvimento predatório praticado nessa região desde sua colonização e a marginalização dos povos, cujos interesses econômicos eram colocados acima dos sociais e ambientais.

Observa-se que essa temática do desenvolvimento territorial e a implementação dos Colegiados ganharam destaque em um momento favorável a proposição de políticas públicas seguindo essas diretrizes, mas, atualmente, vivencia-se um panorama de incertezas políticas e econômicas, dada a mudança brusca de governo ocorrida em 2016, suscitando no redirecionamento a uma política nacional mais conservadora em relação aos gastos governamentais e as políticas sociais.

Em virtude disso, ocorre o enfraquecimento da política territorial do desenvolvimento, principalmente, com a extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e a realocação de suas diretrizes em uma secretaria vinculada à Casa Civil da Presidência da República, ou seja, o órgão criado como símbolo de avanço as causas ao qual se destina e com verbas direcionadas de modo específico a essa política deixa de existir, tornando esse objetivo, apenas um dos focos do órgão maior, que dispõe de uma visão mais geral.

Esse cenário, propicia influências na dinâmica dos Colegiados de Desenvolvimento Territorial, perfazendo alguns questionamentos como: Quais as perspectivas desse Colegiado perante esse novo contexto político? O colegiado vai continuar se mobilizando, ou não? Se vai continuar, como vai? É possível afirmar que o CODETER BAM consegue atuar por si próprio, sem dependência do Governo Federal, acerca de questões e demandas específicas do território? Sendo assim, com base nas indagações surgidas ao estudar a temática, pretende-se responder como o Colegiado de Desenvolvimento Territorial no Baixo Amazonas, Pará vem exercendo seu papel durante o período de 2008 a 2017 e em que medida se constitui em um espaço de deliberação e fortalecimento das políticas públicas.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

A contextualização do desenvolvimento enfatiza-se o modo como esse conceito foi sendo construído e modificado por diferentes autores e áreas de conhecimento, movimento que desencadeou percepções e teorias diversas, em contraste com as transformações políticas e socioeconômicas irrompidas em cada período histórico e, relativamente, mais recentemente sob o olhar da preservação dos recursos naturais.



Nesse intuito, destaca-se como alguns dos autores indispensáveis ao aprimoramento da discussão e construção dessa trajetória do desenvolvimento: Ignacy Sachs, Eli da Veiga e Amartya Sen.

O Conceito de Território é abordado no sentido de demonstrar a sua multidimensionalidade, traduzida em múltiplos territórios e diversas territorialidades, produzindo as multiterritorialidades, sendo esses territórios produzidos e produtores de relações sociais de poder, em geral, mas não somente de ação do Estado, por meio da visão dos atores sociais e suas classes. Dentre os autores utilizados a subsidiar esse referencial cita-se Raffestin, Rogério Haesbaert e Marcos Aurélio Saquet.

As transformações vivenciadas pelos modelos de desenvolvimento e seus impactos nos países ao longo do tempo influenciaram decisivamente a quebra do paradigma crescimento *versus* desenvolvimento e a forma de se pensar e construir políticas públicas. No entanto, a configuração que antecede as iniciativas voltadas a perspectiva do desenvolvimento como se tem concebido recentemente é marcada por modelos de gestão perversos, antidemocráticos, desvalorizadores de ações participativas e alheios as necessidades da esfera social, sendo, nesse arranjo, as classes menos favorecidas economicamente mais prejudicadas. Esse cenário pode ser melhor percebido ao analisar as ações do governo na aplicação de políticas públicas, expostas no capítulo seguinte, principalmente em virtude da ditadura militar.

Observa-se então, que os modelos de desenvolvimento anteriores não conseguiram mais suprir as necessidades e o cenário em evidência, fazendo surgir diversas perspectivas de desenvolvimento, alcançando dentre elas, as proposições do enfoque regional, no primeiro momento sob a escala local do processo, passando posteriormente a intermunicipal. Favareto (2010), Guimarães Neto (2010) e Araújo (2010) expõem em consenso diversos fatores, processos sociais e econômicos difundidos ao longo da história do país e constituídos em influências fundamentais ao surgimento e consolidação da abordagem de desenvolvimento regional ou territorial, salientando-se as crises financeira e fiscal, o avanço do neoliberalismo, a redemocratização e a mudança de perspectiva sobre o rural brasileiro, todos esses processos acentuados sob o contexto da globalização e descritos em seguida.

Com base na heterogeneidade dos territórios brasileiros e a perpetuação histórica de desigualdades sociais e econômicas que lhes são inerentes, torna-se um desafio necessário a busca por um direcionamento político e de gestão adequado, supridor das necessidades desses vários espaços diversificados (GUIMARÃES NETO, 2010). Assim, ganha evidência uma das abordagens de planejamento regional sob a perspectiva do avanço da política setorial ou local.

Um dos marcos no planejamento regional em escala macrorregional se deu por meio da atuação das Superintendências de desenvolvimento, com destaque à Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), implementada com foco em ações no Nordeste, disseminando-se posteriormente por várias regiões. Dessa forma, cria-se a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), em 1966, a Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA), entre outras, iniciando um novo ciclo do planejamento regional brasileiro (GUIMARÃES NETO, 2010).

No entanto, com a crise fiscal, financeira e o endividamento externo do país, esse modelo de planejamento regional, com viés setorial direcionado ao âmbito rural, em especial às políticas agrícolas, começa a declinar, pois os financiamentos a essas políticas e programas são descontinuados, adotando-se a partir desse momento um direcionamento liberal, com significativa redução do Estado, sendo esses fatores também alguns dos que ocasionaram o fechamento da SUDENE, a qual teve grande significância no crescimento da economia regional nordestina, passando por transformações e voltando a funcionar somente em 2007, mas tornando-se menos ativa (ARAÚJO, 2010; GUIMARÃES NETO, 2010; FAVARETO, 2010).

Em contrapartida, outro processo de grande interferência surge com a redemocratização do país, a partir de meados de 1980, favorecendo a abertura política, o fortalecimento dos movimentos sociais e maior reivindicação pela participação e empoderamento decisório dos atores no incremento ao desenvolvimento (ARAÚJO, 2010; GUIMARÃES NETO, 2010). Essas intenções ganham repercussão com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a qual foi fruto de intensa mobilização da sociedade civil e dos movimentos sociais organizados na luta por direitos e reconhecimento. Assim, a constituição cidadã, como ficou conhecida, vem carregada de características descentralizadoras, trazendo em seu escopo diretrizes ao desenvolvimento do país e ao planejamento regional (NABUCO, 2007 APUD GUIMARÃES NETO, 2010).

Diante disso, observa-se a necessidade de um desenvolvimento com foco nos indivíduos, na sociedade e no exercício da cidadania. De acordo com Ortega (2008) esse foi um dos fatores que levou ao fortalecimento da perspectiva de desenvolvimento em arranjos produtivos locais, gerando a luta por maior participação na gestão das políticas públicas e o advento de novos atores e institucionalidades sociais. Guimarães Neto (2010) assinala que a criação desses arranjos se sustenta na busca por novos processos produtivos e maior articulação dos atores locais, com base na visão sistêmica das atividades econômicas.

Guimarães Neto (2010) então resume esses dois momentos de suma importância ao planejamento regional ou territorial. Um primeiro iniciado a partir de 1950, salien-

tado na década seguinte e continuado até início de 1980, com uma dinâmica focada na integração e articulação das macrorregiões periféricas do país às economias centrais, dinamizada por meio da estratégia de criação e atuação de Superintendências de desenvolvimento regional, as quais chegam ao fim com a perda de investimentos do Estado. O segundo, dá-se em virtude da abertura política pós ditadura militar, favorecendo a redemocratização que gerou maior mobilização social e difusão de novas abordagens de planejamento, entre elas o planejamento territorial.

Dessa forma, com o aumento da preocupação sobre o rural brasileiro e a definição da agricultura familiar na academia, constrói-se uma vasta produção teórica sobre a temática e suas dinâmicas, trazendo a evolução das perspectivas a respeito do desenvolvimento agrícola, influenciando não só o campo das pesquisas acadêmicas, mas também do governo e dos movimentos sociais, refletindo na mudança do enfoque de suas lutas que passam de reivindicações pela reforma agrária e direitos trabalhistas a busca prioritária de um desenvolvimento rural alternativo em privilegio a agricultura familiar (FAVARETO, 2010).

Nota-se que esse período, portanto, além de ser marcado pela redemocratização recente, entre outros processos, expõe também o embate da reforma agrária e o aprofundamento teórico sobre o desenvolvimento rural no país, evidenciando conforme Guimarães Neto (2010) e Favareto (2010) um momento de transição a novas dinâmicas, as quais expõem alterações nas relações entre rural e urbano, ocasionando aproximação entre eles e colocando em ênfase outras condicionantes além da industrialização e da modernização agrícola como responsáveis pelo desenvolvimento rural.

Destarte, algumas experiências europeias e norte americanas de planejamento com enfoque territorial, começam a ganhar visibilidade no Brasil, entre essas destaca-se o Programa Ligações Entre Ações de Desenvolvimento das Economias Rurais (LEADER), criado em 1991, como Iniciativa Comunitária da União Europeia, trazendo o viés territorial e ações baseadas na perspectiva do desenvolvimento *bottom-up*, ou seja, de baixo para cima, com o propósito de mitigar as desigualdades entre regiões, buscando o caráter participativo de atores e instituições, obtendo-se resultados positivos (FAVARETO, 2010).

O Programa LEADER apresenta duas iniciativas como essenciais e complementares para o alcance do desenvolvimento rural, sendo elas, o planejamento associado a implementação de projetos e o uso de meios participativos a sua promoção. Sendo assim, implementa uma metodologia de seleção de projetos, na qual não se realiza uma pré-seleção, estes planos são escolhidos com base em seus méritos, visando dinamizar a busca por recursos e favorecer o aumento da competitividade entre os territórios.

Esse processo, no entanto, gerou críticas, considerando que os projetos selecionados seriam os dos territórios mais capacitados, propagando ainda mais as diferenças socio-territoriais (FAVARETO, 2010).

Considerando-se a influência dessas dinâmicas, nos fins do século XX, e devido a avaliação dos governos anteriores que prezavam pelo caráter setorialista e centralização dos investimentos em regiões mais dinâmicas, não gerando grandes resultados positivos, intensifica-se a necessidade de implementação de uma política brasileira seguindo a abordagem do desenvolvimento territorialista (FAVARETO, 2010). A abordagem territorial do desenvolvimento, portanto, emerge em um contexto de crítica as anteriores, principalmente as voltadas ao rural, trazendo uma visão multidimensional do desenvolvimento e do território, na iniciativa de abarcar todas as vertentes (sociais, política, econômica, cultural) antes negligenciadas.

A dimensão territorial, torna-se popular no Brasil junto as categorias acadêmicas e formuladores de políticas públicas nas últimas décadas do século XX para a virada do novo, passando a partir do ano de 2003 a orientar o planejamento governamental, principalmente na formulação e implementação de iniciativas e programas voltados ao rural, com destaque a criação da SDT (MDA/SDT, 2005b). Com essa abordagem, pretende-se alcançar o desenvolvimento territorial sustentável através da integração dos atores, políticas, mercados, buscando gerar riqueza com igualdade, respeito às diversidades, solidariedade e justiça social sem ter como ponto de partida apenas o crescimento econômico desses territórios, considerando as demais dimensões territoriais em conjunto, ou seja, as perspectivas econômica, sociocultural, político-institucional e a ambiental (MDA/ SDT, 2005a).

O Território é entendido de acordo com a visão do MDA/SDT (2003, p. 34) como:

um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo cidades e campos, caracterizado por critérios multidimensionais, tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições, e uma população, com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial (MDA/SDT, 2003, p. 34).

Cabe ressaltar que a abordagem do desenvolvimento territorial não deve se desprender da concepção heterogênea dos territórios rurais, os quais apresentam características próprias que os diferenciam, assim como possuem uma pluralidade de atores em sua diversidade, podendo por vezes externar interesses conflitantes. Essas peculiaridades exigem um olhar sensível na aplicação de políticas públicas, pois um processo exitoso implementado em determinado território pode não apresentar o mesmo resultado em outro, nesse sentido, surge a necessidade de políticas com objetivos múltiplos

e integrais na intenção de atender as principais demandas dos atores sociais, fortalecendo o capital social (MDA/SDT, 2005c).

O desenvolvimento territorial, com base no apoio à agricultura familiar, a reforma e reordenamento agrário busca, então, harmonizar um conjunto de medidas e objetivos, constituindo-se de modo prioritário o combate à pobreza e a fome, associada a pretendida dinâmica de um desenvolvimento descentralizado, participativo, interiorizado e sustentável, implicando no desenvolvimento endógeno e na autogestão, favorecendo a coesão social e territorial das regiões (MDA/SDT, 2005c).

Essa estratégia e abordagem política de desenvolvimento territorial brasileira, apresenta quatro áreas de resultados esperados a serem contemplados com sua efetivação ao longo do tempo, sendo elas: a consolidação da gestão social nos territórios rurais, efetivada por meio do planejamento, organização e controle exercido pelas institucionalidades colegiadas; o fortalecimento do capital social, com o estímulo ao aprimoramento da redes sociais de cooperação, aperfeiçoando as organizações sociais, apoiando ações afirmativas diversas e redes de desenvolvimento territorial; dinamização econômica dos territórios, concretizada via ampliação, aprimoramento e diversificação das atividades econômicas, relacionadas ao associativismo, cooperativismo, comércio e serviços; por fim, a integração das políticas públicas, referente a articulação de reconhecidas políticas e programas nos territórios, assim como a elaboração do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) (MDA/SDT, 2005a; 2009).

Sendo assim, uma das ações prezadas por esse enfoque é o estímulo a adoção de práticas e princípios de gestão social, a qual se apresenta como instrumento essencial ao desenvolvimento territorial, pretendendo incentivar a criação de espaços participativos de debate e concertação social, gerando conseqüentemente, maior controle social, transparência e sustentabilidade na aplicação de políticas públicas (MDA/SDT, 2005b).

Com o fortalecimento das relações entre atores e empoderamento da sociedade em proximidade ao Estado, formam-se as bases a criação de uma governança adequada por meio de novas institucionalidades territoriais, as quais se constituem em fóruns, colegiados, consórcios, arranjos institucionais, entre outros, com formações distintas desde que expressem a pluralidade e paridade entre forças, assim, abrangendo uma diversidade de atores sociais participativos, responsáveis pelo debate e deliberação de ações, propiciando o exercício da gestão social das políticas na busca do desenvolvimento horizontalizado (MDA/SDT, 2005a).

As políticas públicas, para serem efetivas, devem estimular a cooperação entre agentes públicos e privados, nacionais e locais, como elemento fundamental para a ges-

tão das políticas, pois somente assim possibilita-se o controle social, incentiva-se o desenvolvimento de uma nova institucionalidade que concretiza o papel do capital social como um ativo, em um contexto de desenvolvimento sustentável e superação da pobreza (MDA/SDT. 2005c, p.24).

A gestão social, então, compreende a participação social para além da simples fiscalização dos recursos investidos pelo governo, visando aumentar a eficiência do sistema. A proposta, na verdade, consiste em um processo mais amplo, no qual os atores envolvidos, tanto da sociedade civil quanto do poder público, engajam-se na implementação de todos os momentos do processo decisório, desde a mobilização dos indivíduos a serem envolvidos até o acompanhando e controle das ações acordadas, perpassando as etapas de diagnóstico, de elaboração de planos, de negociação de políticas e projetos (MDA/SDT, 2005b; 2005a).

Esse modo de gerir torna-se, assim, um contraponto as formas de planejamento e gestão implementados anteriormente sob a lógica vertical e descendente de planejamento que centraliza o poder de decisão e as iniciativas de execução de políticas ao governo. Pretende-se, portanto, a superação dessas práticas assistencialistas, realizando-se o oposto, prezando por processos ascendentes e protagonismo dos atores sociais no planejamento, considerando sua importância e conhecimento na vida cotidiana desses espaços, ou seja, na prática social, em que esses indivíduos, organizações e ou comunidades percebem sua realidade, adquirindo conhecimentos e desenvolvendo capacidades com poder de transformação (MDA/SDT, 2005a; 2005b).

Os processos de gestão social precisam, para tanto, se apoiar no capital social dos territórios, nos laços de identidade, de confiança e de colaboração que há entre as forças locais. E, onde isso é frágil ou não existe, é preciso criar espaços e condições para gerar o aprendizado e o esforço de identificação de complementaridades capazes de por em diálogo os diferentes agentes, fazer confluir suas perspectivas individuais, tatear e construir convergências onde há isolamento e fragmentação, formar esse capital social, enfim (MDA/SDT, 2005a, p. 10).

Para Putnam (1996, p. 177) autor referência na temática, “capital social diz respeito a características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas”. Assim, o capital social, tende a ampliar a cooperação e a interação entre os atores da sociedade, podendo solucionar os problemas da ação coletiva ou provocar benefícios mútuos (PUTNAM, 1996).

Esse mesmo autor demonstra que as formas de capital social, citando-se a confiança, normas e as redes de relações sociais são recursos que, contrariando a lógica do capital convencional, não se esgotam com o uso, pelo contrário, elas se multiplicam e caso não sejam utilizadas se perdem, gerando círculos viciosos ou virtuosos no âmbito de sua prática. Outra diferença notável é o fato desse capital se constituir como um

bem público e não privado como os demais, sendo assim, a sua existência se torna dependente das relações sociais (PUTNAM, 1996).

O MDA/SDT (2005a) salienta três formas de capital social de importância ao desenvolvimento dos territórios e conformação da identidade territorial, o primeiro seria o capital social de grupos e indivíduos construído sob relações de reciprocidade efetivadas geográfica ou socialmente, a exemplo do parentesco e da vizinhança; o capital social de comunidade, formado da confiança e cooperação de identidade entre grupos sociais, como comunidades quilombolas; e o capital social externo, proveniente da mobilização com indivíduos ou grupos externos na intenção de suprir a carência ou ausência de suprimentos no território, essenciais ao desenvolvimento.

O fortalecimento do capital social, portanto, configura-se em uma ferramenta capaz de aprimorar as relações sociais, inclusive entre sociedade e poder público, favorecer o exercício pleno da democracia e da ação coletiva e ampliar as formas de atuação e beneficiamento do território em favor do desenvolvimento. Conforme o MDA/SDT (2004a; 2005a) com base nessas concepções de aprimoramento das relações de solidariedade, participação, confiança e cooperação, apoia-se a iniciativa de dinamização econômica dos territórios indo além do simples investimento em um ramo de produção, mas sim direcionando tanto os de âmbito público como privado ao espaço econômico como um todo, o qual tende a facilitar ou não a entrada de segmentos diferenciados, devendo integrar atividades com diálogo entre rurais e não rurais, agrícolas e não agrícolas, mantendo compromisso com as atividades de base, oportunizando agricultores familiares e as redes associativas e cooperativas, mas ao mesmo tempo incentivando a integração de novas tecnologias em harmonia com o uso sustentável dos recursos territoriais.

[...] à medida que amadureçam as condições de articulação das forças dos territórios, aumente o número de empreendimentos locais; ampliem-se as oportunidades para pessoas e grupos sociais locais; que sejam introduzidas inovações em produtos e serviços, situações, enfim, que apontem para uma maior dinamização econômica desses territórios (MDA/SDT, 2005a, p. 21).

Essa dinâmica pretende favorecer a melhoria na eficiência e competitividade econômica do território, agregando valor aos produtos locais, diversificando as atividades produtivas e inovando na gerência e tecnologia, sendo essas diretrizes implementadas em proporcionalidade a melhoria da qualidade de vida dos produtores e concessão de direitos (MDA/SDT, 2004a; 2005a). Conforme Favareto (2015) somente por meio da diversificação das economias rurais novas oportunidades surgirão, atrativas aos jovens e indivíduos com escolaridade mais elevada, o que por sua vez, resultaria em uma série de benefícios como o aumento salarial e de postos de trabalho, diminuição da dependência externa e do êxodo rural.

A última área de resultados pretendida sob a articulação das políticas públicas em diferentes níveis e estruturas governamentais, compreendida como um dos maiores desafios da abordagem territorial, também vem na perspectiva de trazer benefícios aos territórios rurais e seus arranjos produtivos, em especial os formados por agricultores familiares, agricultores sem-terra, micro e pequenos empreendimentos, de modo a criar um ambiente favorável ao desenvolvimento com a integralização de programas e políticas com foco nas especificidades do território, possibilitando sua rearticulação, o debate e o acesso a serviços variados, desde os de âmbito financeiro ao tecnológico e informacional (MDA/SDT, 2004a; 2005a).

A abordagem territorial, portanto, vem na perspectiva da descentralização das políticas públicas, resultante do aumento da participação dos atores no território, acompanhada pelo controle social e proximidade das instâncias governo e sociedade civil, para que por meio da concertação social, otimizem decisões e propiciem o desenvolvimento sustentável, com foco nas áreas rurais, quebrando paradigmas do modelo econômico neoclássico e concretizando uma nova institucionalidade democrática, que estimula a cooperação e as conexões de redes sociais (DELGADO ET. AL, 2007; MDA/SDT, 2004a).

### 3 METODOLOGIA

Partindo da ideia de que o estudo em questão possui um caráter qualitativo, pretendeu-se primeiramente a realização da sistematização teórica por meio de pesquisa bibliográfica e revisão de literatura, apoiada em livros, artigos e periódicos, dissertações de mestrado e teses de doutorado sobre a temática, para posterior escolha das categorias a serem trabalhadas, além de uma contextualização sobre o Colegiado de Desenvolvimento Territorial do Baixo Amazonas (CODETER BAM).

A realização da pesquisa bibliográfica se efetua, segundo Severino (2007) quando o investigador utiliza como fontes as pesquisas realizadas, dados coletados ou categorias abordadas por outros autores, frutos de seus estudos, os quais estão disponíveis de forma impressa em livros, artigos, entre outros, devidamente registrados. Esse primeiro momento, permitiu, principalmente, a contextualização e caracterização da estratégia de desenvolvimento territorial, a qual se constitui no intuito da realização de uma articulação e efetivação de políticas desenvolvimentistas, mas também serviu de suporte teórico ao cumprimento dos demais objetivos da pesquisa.

Como forma complementar a essa metodologia, utilizou-se a pesquisa documental, a qual se diferencia da primeira de acordo com Severino (2007) apenas por abranger todas as formas de documentos para análise, sejam eles, jornais, gravações, fotos, entre outros, não só os impressos. Essa abordagem favoreceu o estudo dos documen-



tos oficiais do CODETER (atas, regimento, relatórios), possibilitando o detalhamento histórico de construção e efetivação desse objeto, além de permitir a verificação das políticas implantadas no território.

Além dessa análise, pretendeu-se compreender as dinâmicas de atuação do Colegiado no Baixo Amazonas e, para isso, aplicou-se um roteiro com entrevistas não-diretivas aos dirigentes do Colegiado, com o objetivo de identificar as dificuldades e desafios encontrados na condução de suas ações, as perspectivas futuras de atuação para essa instância, assim como informações complementares que subsidiem a construção de seu histórico e implementação de políticas.

#### 4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Os CODETERs se constituem então em instrumentos de grande importância na intenção de efetivar a estratégia nacional de desenvolvimento rural sustentável, preconizada pelo MDA, estruturando-se por meio de instâncias de ação e se baseando em uma gestão social participativa, enfatizando a equidade, respeitando as diversidades de povos, culturas e interesses para que assim, haja harmonia e acordo nas tomadas de decisões, visando melhorias ao território e a sociedade.

A partir do ano de 2014, segundo a Chamada Pública CNPq/MDA/SPM-PR Nº 11/2014 os CODETERs passam a contar com o apoio de Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial (NEDET), os quais foram viabilizados pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial, vinculada ao MDA (MDA/SDT) juntamente com o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) em duas etapas, na primeira, em 2013, por meio de um projeto piloto que selecionou 12 projetos, de 9 instituições de ensino superior e institutos federais profissionalizantes ou tecnológicos, abrangendo 56 territórios em 8 estados do Brasil, incorporando todas as regiões e na segunda, via chamada pública, com o intuito de abranger os 183 territórios restantes, alcançando o total de 239 territórios existentes (MDA/SDT, 2014a).

Analisando a expansão das Instituições de Ensino Superior (IES) e Institutos Federais (IFs), percebeu-se que quase todos os territórios rurais possuem uma ou mais. Então, acreditando-se na viabilidade dessa estratégia, os NEDETs foram estabelecidos na intenção de oportunizar ações de pesquisa e extensão dessas IES e IFs por meio do assessoramento e articulação dos CODETERs, visando realizar atividades de produção de dados, difundir métodos e tecnologias sociais a qualificar a gestão dos colegiados, gerar e produzir informações relacionadas as atividades e funcionamento desses órgãos, assim como submissão ou implementação de projetos e políticas públicas, apoiar a execução do PTC e as estratégias de gestão do Plano Safra, concluindo o objetivo

maior que seria o fortalecimento da política territorial e do processo de gestão social (MDA/SDT, 2014b; 2014a).

Esses NEDETs, em geral são compostos por uma coordenação de núcleo, um Assessor Territorial de Inclusão Produtiva (ATIP), um Assessor Territorial de Gestão Social (ATGS) e um estudante bolsista de Iniciação ao Extensionismo (IEX), sendo que no caso de projetos propostos sob a perspectiva multiterritorial ainda há um coordenador geral do projeto. Alguns CODETERs, portanto, possuem além das instâncias obrigatórias para efetivação dos seus objetivos, uma assessoria técnica especializada, visando sua articulação.

Essa metodologia adotada pelo MDA em parceria com as Instituições Federais de Ensino foi antecedida por uma iniciativa semelhante e com objetivos congruentes, quando segundo Echeverri (2010) considerando a importância dessas instituições e na tentativa de fazer cumprir o seu papel como ator territorial, não como prestador de serviços, a SDT/MDA convocou universidades a exercer o trabalho de acompanhamento e apoio aos Colegiados por meio da constituição de Células de Acompanhamento e Informação (CAI) Territoriais, as quais entraram em funcionamento a partir de 2009, responsáveis pela contribuição de parte técnica relacionada a comunicação, informação e gestão do conhecimento.

A adoção da perspectiva de territorialização de políticas públicas como estratégia a promoção do desenvolvimento rural sustentável e solidário no Brasil, exercitada sob coordenação do MDA, foi sem dúvida uma das principais referências de articulação e integração de ações com o objetivo de promover a superação da pobreza e das desigualdades sociais no meio rural, inclusive as de gênero e etnia, considerando as especificidades regionais do país (PICCIN, 2016). Ressalta-se ainda a abordagem territorial como uma estratégia propiciadora de iniciativas que impulsionam a inclusão social por meio da promoção de maior participação e controle dos atores sociais na gestão social e elaboração de políticas públicas como as experiências citadas de criações dos CODETERs e NEDETs e CAIs.

Enfatiza-se, no entanto, que essa abordagem e política territorial não se constitui de modo contínuo, modificando-se e apresentando desníveis durante a sua efetivação, seguindo o contexto histórico e político-econômico. Dessa forma, cabe considerar a conjuntura recente, na qual se efetivaram diversas mudanças impactantes em curto prazo de tempo, especialmente, no cenário político-econômico, em decorrência do impeachment presidencial em meados de 2016 e com a posterior nomeação do presidente interino, o qual realizou reformas e modificações na justificativa de corte dos gastos.

Como consequência dessa mudança político-institucional no país, ocorre através da medida provisória nº 726 em 12 de maio de 2016, a extinção do MDA e a transferência de suas competências, primeiramente, ao Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDS). No entanto, o Decreto 8.865 de 29 de setembro de 2016, mais atual em vigor, dispõe a transferência da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário (SEAD), antes alocada no MDS, para a Casa Civil da Presidência da República e a transferência da estrutura do extinto MDA para a SEAD.

Com essa nova composição, o foco da Secretaria está voltado ao fortalecimento da agricultura familiar, gestão fundiária, acesso à terra e continuação da promoção do desenvolvimento rural nos territórios rurais e da cidadania (SEAD, 2017). Com isso a SEAD (2017) traz na sua composição atual cinco subsecretarias, visando alcançar esses objetivos: Subsecretaria de Agricultura Familiar (SAF), Subsecretaria de Reordenamento Agrário (SRA), Subsecretaria de Desenvolvimento Rural (SDR) e Subsecretaria Extraordinária de Regularização Fundiária na Amazônia Legal (SERFAL).

Dessa forma, uma das prioridades do extinto MDA e da atual SEAD é a atuação na Amazônia, sendo que mais recentemente via sua Subsecretaria de Regularização Fundiária na Amazônia Legal (SERFAL) vem atuado fortemente na região por meio do Programa Terra Legal, instituído pela Lei nº 11.952 de 2009, com o objetivo de mitigar os conflitos agrários por disputas de terras, auxiliar os municípios da região com o georreferenciamento, emissão de títulos entre outros, alcançando-se até o início do ano de 2018 cerca de 500 mil títulos homologados (SEAD, 2018).

A SEAD elaborou o planejamento estratégico de ações do ano de 2017 a 2019, priorizando o aprimoramento de instrumentos de gestão de informações territoriais das políticas para o melhoramento do monitoramento e a avaliação das políticas públicas rurais (SEAD, 2017). Contudo, percebe-se que a abordagem territorial nesse novo panorama está visivelmente sem expressão, diminuindo-se os investimentos voltados a ela, observando-se políticas mais setORIZADAS e limitando a gestão participativa nessa estrutura.

O processo histórico de construção e efetivação do Colegiado de Desenvolvimento Territorial do Baixo Amazonas (CODETER BAM) acompanha o cenário e estratégia política do governo em nível Federal, considerando que com o funcionamento de forma legal do Programa Nacional de Desenvolvimento de Territórios Rurais (PRONAT) em 2005, são criados os Territórios Rurais e junto a eles a necessidade de implementação de uma instância de governança executora do exercício da gestão social. Dessa forma, para a constituição do CODETER BAM, criou-se inicialmente a Comissão de Instalação de Ações Territoriais do Baixo Amazonas (CIAT BAM).

Em virtude da realização da III Oficina Territorial de Planejamento e Gestão Social do Desenvolvimento, a qual aconteceu durante o período de 23 a 25 de setembro de 2004, baseando-se no debate a respeito do desenvolvimento territorial, com ênfase na etapa de Planejamento e gestão social, buscando analisar conceitual e metodologicamente esse processo e discutir a constituição da CIAT, a escolha do articulador territorial e da instituição intermediadora, além de dar subsídios para que essa instância pudesse elaborar o autodiagnóstico territorial, entre outras metas pretendidas, deu-se início ao processo de composição da CIAT BAM, cujos objetivos se referem ao planejamento, organização, deliberação e monitoramento das ações do desenvolvimento no território (MDA/SDT, 2004b).

Art. 1º: A Comissão de Instalação de Ações Territoriais do Baixo Amazonas - CIAT-BAM é um espaço de discussão, articulação, cooperação e planejamento coletivo de atividades gerais da produção familiar rural e organização social, baseado na valorização da cultura, da economia e dos direitos humanos, que garanta o desenvolvimento sustentável para as presentes e futuras gerações (CIAT BAM, 2005a).

A CIAT BAM, portanto, direcionava sua atuação a identificação das demandas dos atores territoriais, buscando apoiar e dar subsídios ao seu fortalecimento em nível intelectual, capacitar esses entes e entidades, incentivar e celebrar parcerias proveitosas, inclusive com as esferas de governo, para que assim, pudessem propor projetos com base no desenvolvimento territorial, acessar, construir e reivindicar políticas públicas conforme as especificidades de suas necessidades e do território, além de prezar pela valorização das diversidades culturais, étnicas e ambientais (CIAT BAM, 2005a).

Conforme Acordo de Entendimentos firmado e assinado por representantes da SDT/MDA e da CIAT BAM, no dia 08 de novembro de 2004, visando construir um espaço de discussão e articulação entre os atores sociais e o poder público, baseado na gestão participativa e que por meio da concertação pudesse elaborar e gerir o PTDRS, instituiu-se formalmente, com o prazo de até dois meses após assinatura desse acordo, a CIAT BAM definida como instância colegiada provisória que deveria ser substituída doze meses após sua constituição, pela instância territorial permanente. Sendo assim, a CIAT passa a atuar oficialmente no território a partir de janeiro de 2005.

Além dessa estrutura a CAMTEC apresentava de acordo com seu Regimento Interno, parágrafo 9º do Art. 4º, uma coordenação composta por um coordenador, um secretário e um suplente, os quais se responsabilizariam pela convocação de reuniões ordinárias a serem realizadas durante cada mês do ano, compondo um total de doze reuniões anuais, além das extraordinárias, caso necessário. O Art. 3º do regimento da CAMTEC expõe a abrangência de sua competência, devendo atuar em estratégias, principalmente, relacionadas a criação e aprimoramento de sistemas produtivos da agricultura familiar e atividades agropecuárias rurais, proposição de políticas que es-

timulem e aperfeiçoem essas áreas economicamente, além da pretensão de alcançar fontes alternativas a capitação de recursos (CAMTEC, 2003).

Considerando a importância da CAMTEC e a necessidade de firmar apenas uma instância de governança, por decisão dos atores, essas instituições integrantes a Câmara passaram a compor a plenária da CIAT BAM, sob a possibilidade de ampliação dessa estrutura desde que garantida a paridade. No entanto, há indícios de que nem todas as componentes listadas no regimento da CAMTEC, elaborado em 2003, atuavam de fato na dinâmica do desenvolvimento nesse período, assim como outras não listadas participavam com maior assiduidade (MDA/SDT, 2004b).

Outra consequência importante advinda dessa união, diz respeito a atuação da CAMTEC, a qual integrava, até aquele momento, 18 municípios, a CIAT, por outro lado, abrangia apenas 9 municípios nesse período, a citar Alenquer, Santarém, Jurutí, Monte Alegre, Óbidos, Belterra, Oriximiná, Prainha e Curuá. Então, para se adequar à nova disposição, alguns municípios<sup>1</sup> deixaram de estar inseridos na dinâmica, apesar de ainda haver possibilidade de beneficiamento pelos projetos e programas de desenvolvimento, desde que a sede desses planos aprovados não fosse implementada em um desses municípios (MDA/SDT, 2004b; CAMTEC, 2003).

Dessa forma, acredita-se que a partir do ano de 2008, com o lançamento do Programa Territórios da Cidadania (PTC) contemplando o Território Baixo Amazonas, inicia-se o processo de construção do CODETER BAM. Apesar de ser uma demanda apresentada pelo Governo Federal, os atores territoriais, mostraram-se com grande interesse na efetivação dessa nova institucionalidade colegiada, considerando o antigo histórico de atuação dos movimentos sociais no território. Sendo assim, Delgado e Zimmermann (2010) apontam como principais protagonistas na dinâmica territorial e no processo de implementação do CODETER BAM a Federação dos Trabalhadores na Agricultura (FETAGRI), entidade historicamente construída junto aos movimentos de luta na região, e sob a perspectiva governamental, destaca-se a Secretaria Executiva de Agricultura do Estado do Pará (SAGRI), vinculada à Secretaria Especial de Produção do Estado.

Considerando as entrevistas realizadas junto aos atores territoriais, os quais apesar de não conseguirem precisar a data correta de implementação do CODETER, em sua maioria, afirmam esse ano como período inicial das atividades. Então, apesar da falta de exatidão quanto a constituição oficial do Colegiado e a carência de documentos auxiliares ou comprovantes, pode-se afirmar que o processo de transição da CIAT BAM para o CODETER BAM, inicia-se a partir do ano de 2008 por meio da iniciativa

<sup>1</sup> Os municípios de abrangência da CAMTEC que não englobaram a nova dinâmica da CIAT foram Almeirim, Aveiro, Faro, Itaituba, Jacaracanga, Novo Progresso, Rurópolis e Terra Santa.

do governo Federal, apoio e atuação dos atores territoriais, tanto da sociedade civil quanto do poder público, tendo em vista também o contexto político desse período, pois o governo do Estado do Pará e a Presidência da República representavam o mesmo partido político, contribuindo para uma melhor relação de diálogo a favor da efetivação das iniciativas e dos programas de governo.

Com isso, o CODETER BAM atua no recorte espacial denominado Território do Baixo Amazonas, no Estado do Pará, incluindo treze municípios Alenquer, Almeirim, Belterra, Curuá, Faro, Jurutí, Mojuí dos Campos, Monte Alegre, Óbidos, Oriximiná, Prainha, Santarém e Terra Santa abrangendo uma área total de aproximadamente 317.273,50 Km<sup>2</sup>, população total de 678.542 habitantes, sendo que 270.980 vivem em áreas rurais, o que demonstra 39,94% do total, 23.659 estabelecimentos da agricultura familiar e 36.787 famílias assentadas da reforma agrária (SIT/MDA, IBGE, 2010).

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A estratégia e política territorial do desenvolvimento surge no Brasil em meio a um cenário de transição de um regime totalitário, antidemocrático e negligente quanto as mazelas sociais à ascensão da democracia e seus mecanismos participativos, de gestão e controle social, os quais delegam força e voz aos atores territoriais, favorecendo o acesso a políticas públicas e programas de governo criados com o objetivo de gerar o desenvolvimento em bases sustentáveis e mitigar a dívida construída durante décadas de marginalização das classes e grupos sociais deprimidos.

Os avanços evidenciados a partir desse momento são também, símbolos das lutas travadas em todo o país, construídas, principalmente, pela atuação dos movimentos sociais, os quais denunciaram e continuam reivindicando ao poder público melhorias em todos os setores que contemplem a sociedade. Entre as conquistas no âmbito do desenvolvimento rural, ressalta-se a construção do Ministério do Desenvolvimento Agrário, o qual fomentou durante um longo período programas de assistência voltados, em geral, aos trabalhadores rurais, quilombolas, indígenas, ribeirinhos, entre outros.

Em meio a essa política, em evidência a partir do ano de 2003, criou-se, sob a abordagem de construção e dinamização de territórios rurais deprimidos, os Colegiados de Desenvolvimento Territorial (CODETERs), caracterizados como instâncias de governança, capazes de unir o poder público e a sociedade civil na gestão, controle e fomento à articulação e implementação de políticas públicas.

O CODETER do Território Baixo Amazonas, Pará, constrói seu histórico em virtude da transição de instância provisória a colegiada por meio da atuação desses atores,

edificando sua estrutura de funcionamento e exercendo o papel deliberativo somente no que diz respeito às suas atribuições sociais e organização das demandas territoriais, as quais devem ser discutidas e inseridas, geralmente, em projetos elaborados pelas entidades e atores, visando a contemplação de políticas públicas. Essa limitação se dá em virtude de o Colegiado não possuir caráter ou competência jurídica formalizada para deliberar acerca das políticas de governo.

Ainda assim, ressalta-se essa instância colegiada como uma ferramenta de grande importância no fortalecimento das políticas públicas voltadas a perspectiva do desenvolvimento territorial, alcançando uma série de positivities e avanços durante seu período de atuação, a citar como a principal delas, conforme análise realizada, a sua constituição como um espaço participativo de debate e escuta onde ocorria a troca de informações e os atores se consideravam protagonistas da dinâmica de desenvolvimento, em seguida se evidencia o cenário criado pelo colegiado, visando facilitar a contemplação de políticas pelos atores, considerando que por meio dele e do conhecimento proporcionado, muitos projetos voltados principalmente ao PROINF, foram elaborados e tiveram suas demandas atendidas, o que não se concretizaria com a inexistência dessa articulação.

No entanto, assim como conquistas se efetivaram, uma série de problemáticas e dificuldades perpassam o funcionamento do CODETER BAM, entre as principais se destacam as relacionadas a implementação de projetos, pois diversos desafios deveriam ser superados para obtenção de aceite da demanda, desde as dificuldades na elaboração dos projetos, ausência de assistência técnica, falta de autogestão do Colegiado, irregularidades das instituições proponentes e demora no atendimento das demandas, sendo que passada essa fase, após o aceite das metas e implementação dos projetos a grande problemática se constituía em efetivar o seu pleno funcionamento, o que não se alcançou na grande maioria dos casos.

Outra grande dificuldade encontrada por esse colegiado, refere-se a sua dependência financeira, constatando-se o fato de que enquanto havia disponibilização de recursos, em especial, por parte do poder público federal as atividades se concretizavam, no entanto, na ausência desse suporte a dinâmica se esvaziava, levando a paradas no funcionamento e na proposição de atividades dessa instância, sendo esse então, um dos fatores geradores do seu enfraquecimento, causando um efeito cascata, pois, consequentemente, também proporcionava o aumento da descrença na política por parte dos atores.

Além desses problemas cabe destacar os relacionados a baixa participação do poder público nas atividades proporcionadas pelo colegiado, sendo esse também um

desafio necessário a ser superado, pois a aproximação desses à sociedade civil geraria avanços por meio do fortalecimento do diálogo. A questão geográfica da região é outro fator que inviabiliza a participação dos atores, principalmente da sociedade civil, a rotatividade desses entes, tanto das esferas públicas quanto civis, também tem trazido prejuízos a continuidade dos processos discutidos e a compreensão dos papéis a serem exercidos, entre outras deficiências.

Sendo assim, diversos desafios devem ser superados para continuidade plena do CODETER BAM no exercício de suas funções, mas o que tem ganhado maior atenção nos últimos anos, dá-se em razão das alterações efetivadas no contexto político-econômico brasileiro a partir de 2016, gerando a descontinuação de políticas públicas e enfraquecimento da política nacional desenvolvida nos 13 anos anteriores e assim, colocando em dúvida o prosseguimento da atuação dessa instância de governança.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. Aggiorramento Agônico: A trajetória das instituições religiosas como mediadoras dos conflitos agrários na Amazônia." .In: **Mobilização social na Amazônia [recurso eletrônico] : a 'luta' por justiça e por educação / organização Paula Lacerda. - 1. ed. - Rio de Janeiro : E-Papers, 2014.**

AGUIAR, Diana. A geopolítica de infraestrutura da chinana América do Sul: um estudo a partir do caso do Tapajós na Amazônia brasileira. Rio de Janeiro-ed: ActionAid/FASE, Brasil 2017.

AMARO, Rogério Roque. Desenvolvimento – um conceito ultrapassado ou em renovação? Da teoria à prática e da prática à teoria. Cadernos de estudos africanos, n 4, p.35-70, 2003

AQUINO, Joacir Rufino de; SCHNEIDER, S. O. Pronaf e o desenvolvimento rural brasileiro: avanços, contradições e desafios para o futuro. Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, p. 53-81, 2015.

ARAÚJO, Tânia Bacelar. Pensando o futuro das políticas de desenvolvimento territorial no Brasil.

FAVARETO, A. et al. **Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: avanços e desafios. Brasília: IICA, v. 12, 2010.**

BARDIN, Laurence. Análise de Conteúdo. São Paulo: Edições, 2011.

BECKER, Betha K. As Amazonas de Betha K. Becker: ensaios sobre geografia e sociedade na região amazônica: vol. 2/ organização Ima Célia Guimarães Vieira.-1. Ed.-Rio de Janeiro:Garamond, 2015.

CENTRO DE ESTUDO, PESQUISA E FORMAÇÃO DE TRABALHADORES DO BAIXO AMAZONAS - CEFT BAM. Resumo da Oficina de Planejamento e Gestão Territorial CAMTEC Oeste do Pará. 2004.



COLEGIADO DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL DO BAIXO AMAZONAS, PARÁ - CODETER BAM. Ata da Conferência Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário do Baixo Amazonas Paraense realizada no dia 22 de agosto de 2013. 2013b.

COLEGIADO DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL DO BAIXO AMAZONAS, PARÁ - CODETER BAM. Ata da plenária do CODETER BAM realizada no dia 07 de outubro de 2016. 2016a.

COLEGIADO DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL DO BAIXO AMAZONAS, PARÁ - CODETER BAM. Relatório do curso de elaboração de projetos para representantes do colegiado de desenvolvimento territorial do baixo amazonas realizado nos dias 12 e 13 de dezembro de 2016. 2016b.

CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO NACIONAL SUSTENTÁVEL (CONDRAF). Resolução nº 35 de 10 de janeiro de 2004a. **Regimento interno do CONDRAF**. Disponível em: < [http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user\\_arquivos\\_64/35.%20Regimento%20Interno%20do%20CONDRAF.%20\(formato%20pdf\).pdf](http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_64/35.%20Regimento%20Interno%20do%20CONDRAF.%20(formato%20pdf).pdf) > Acesso em: 15 de abril de 2016

CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO NACIONAL SUSTENTÁVEL (CONDRAF). Resolução nº 48 de 16 de Setembro de 2004, 2004b. Disponível em:< <http://sistemas.mda.gov.br/condraf/arquivos/1372514307.pdf> >. Acesso em: 17 de março de 2017.

CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO NACIONAL SUSTENTÁVEL (CONDRAF). Resolução nº 52 de 16 de fevereiro de 2005. Disponível em: < [http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user\\_arquivos\\_64/52.%20Aprova%20Recomenda%C3%A7%C3%B5es%20do%20CONDRAF%20para%20as%20Institucionalidades%20Territoriais%20de%20Desenvolvimento%20Rural%20Sustent%C3%A1vel.%20\(formato%20pdf\).pdf](http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_64/52.%20Aprova%20Recomenda%C3%A7%C3%B5es%20do%20CONDRAF%20para%20as%20Institucionalidades%20Territoriais%20de%20Desenvolvimento%20Rural%20Sustent%C3%A1vel.%20(formato%20pdf).pdf) > Acesso em: 15 de abril de 2016

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO - CGU . PROINF - LISTA DE PROJETOS. 2016. Disponível em: <[http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/dados/Lists/Pedido/Attachments/574137/RESPOSTA\\_PEDIDO\\_PROINF%20AMAZONAS%202013-2016.pdf](http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/dados/Lists/Pedido/Attachments/574137/RESPOSTA_PEDIDO_PROINF%20AMAZONAS%202013-2016.pdf) >. Acesso em: 19 de agosto de 2018

CORREA, V. P. Desenvolvimento territorial e a implantação de políticas públicas brasileiras vinculadas a esta perspectiva. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental (IPEA)**, v. 3, p. 23-38, 2009.

CORREA, Álvaro Larrabure Costa et al. Iniciativas do governo federal para o desenvolvimento da Região Norte e oportunidades de atuação coordenada. 2014

DELGADO. Nelson Giordano et al. Desenvolvimento Territorial: articulação de políticas públicas e atores sociais, 2007. Disponível em: < [http://oppa.net.br/acervo/publicacoes/IICA-OPPA-Desenvolvimento\\_territorial-Articulacao\\_de\\_politicas\\_publicas\\_e\\_atores\\_sociais.pdf](http://oppa.net.br/acervo/publicacoes/IICA-OPPA-Desenvolvimento_territorial-Articulacao_de_politicas_publicas_e_atores_sociais.pdf) >. Acesso em: 17 de março de 2017.

DELGADO, Nelson Giordano; LEITE, Sergio Pereira.. Gestão social e novas institucionalidades no âmbito da política de desenvolvimento territorial. **Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil. Brasília, IICA.(Série Desenvolvimento Rural Sustentável, vol. 14)**, p. 89-130, 2011.

DELGADO, Nelson; ZIMMERMANN, Silvia. Gestão de políticas públicas de desenvolvimento rural no contexto das novas institucionalidades-Relatório 4 Território de Cidadania Baixo Amazonas PA. 2010.

ECHEVERRI, Rafael. Emergência e evolução do programa de desenvolvimento sustentável dos territórios rurais e nos territórios da cidadania. **Articulação de Políticas Públicas e Atores Sociais (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, Vol. 12)**. Brasília: IICA, 2010.

FAVARETO, Arilson. Tendências contemporâneas dos estudos e políticas sobre o desenvolvimento territorial. **Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: avanços e desafios**. Brasília: IICA, p. 15-46, 2010.

FERNANDES, Bernardo Mançano. Sobre a tipologia de territórios. In: SAQUET, M.A; SPOSITO, E. S. Territórios e territorialidades: teorias, processos e conflitos. São Paulo: Expressão Popular, p. 195-215, 2009.

FRIGOTTO, Gaudênio. O enfoque da Dialética Materialista histórica na pesquisa educacional. In: Metodologia da pesquisa educacional-6.ed.- São Paulo, Cortez, p. 71-89, 2000.

FURTADO, Celso. Os desafios da nova geração. Revista de Economia Política, v.24, n.4, p.96, 2004.

FURTADO, Celso. O mito do desenvolvimento econômico. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

GUIMARÃES NETO, Leonardo. Antecedentes e evolução do planejamento territorial no Brasil. FAVARETO, A. et al. **Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: avanços e desafios**. Brasília: IICA, 2010.

HAESBAERT, Rogerio. O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004b.

HAESBAERT, Rogerio. Dos múltiplos territórios a multiterritorialidade. Porto Alegre, 2004a.

HAESBAERT, Rogerio; LIMONAD, Ester. O território em tempos de globalização. Espaço, Tempo e Crítica, Revista Eletronica de Ciências Sociais Aplicadas e outras coisas, p. 1-15, 2007.

HAESBAERT, Rogerio. Concepções de território para entender a desterritorialização. In: SANTOS, M, et al. Território, territorios: ensaios sobre o ordenamento territorial. Rio de Janeiro: Lamparina, 2011.

IBGE. Divisão regional. In: **Atlas nacional do Brasil Milton Santos / IBGE, Diretoria de Geociências**.

LACERDA, Paula Mendes; BELTRÃO, Jane Felipe. O calvário dos injustiçados: Práticas da administração pública brasileira em casos de violência extrema e desigualdade. In: **Mobilização social na Amazônia [recurso eletrônico] : a ‘luta’ por justiça e por educação** /organização Paula Lacerda. - 1. ed. - Rio de Janeiro : E-Papers, 2014

LEITE, Sergio P.; WESZ JUNIOR, Valdemar João. O financiamento da política de desenvolvimento territorial: uma análise do Pronat e do Programa Território da Cidadania. **Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil**. Brasília: IICA, v. 14, p. 169-196, 2011.

LOPES DE SOUZA. Marcelo José. O território: sobre espaço, poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, I. et al. Geografia: conceitos e temas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008. p. 77-116.

MELLO, Neli de; PASQUIS, Richard; THÉRY, Hervé. In: **Amazônia Sustentável: desenvolvimento sustentável entre políticas públicas, estratégias inovadoras e experiências locais**/ Martin Coy e Gerd Kohlhepp (coord.).- Rio de Janeiro: Garamond; Tübingen, Alemanha: Geographischen Instituts der Universität Tübingen, 2005.

MILHOMENS, Lucas; GOHN, Maria Glória. Movimentos indígenas e redes de mobilização: O caso da Usina Hidrelétrica de Belo Monte no Brasil. In: *Eutopia*- número 12 • diciembre 2017 • págs. 65-80. Disponível em: <>. Acesso em: 20 de julho de 2017.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL - MDA/SDT. Relatório da Oficina de Gestão e Planejamento do Território do Baixo Amazonas. 2004b.

PROGRAMA TERRITÓRIOS DA CIDADANIA. PTC. Integração de políticas públicas para reduzir desigualdades, 2009. Disponível em: < [http://www.territoriosdacidadania.gov.br/dotlrn/clubs/territoriosrurais/pageflip/download\\_orig\\_file?pageflip\\_id=2221713](http://www.territoriosdacidadania.gov.br/dotlrn/clubs/territoriosrurais/pageflip/download_orig_file?pageflip_id=2221713) >. Acesso em: 26 de abril de 2016.

PUTNAM, Robert David. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**/ Robert D. Putnam, com Robert Leonardi e Raffaella Y. Nanetti; tradução Luiz Alberto Monjardim. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1996

RAFFESTIN. Claude. Por uma geografia do poder. São Paulo: Ática, 1993.

SANTOS. Milton et al. O papel ativo da geografia: um manifesto. Revista Território, v.9, p.103-109, 2000.

SACHS. Ignacy. Desenvolvimento includente, sustentável, sustentado. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

SAQUET. Marcos Aurelio. Abordagens e concepções de território e territorialidade. Revista Geográfica de América Central, v.2, 2011.

SAGRI; EMATER, SEPAQ. Registro do Seminário Territorial do Plano SAFRA/ATER realizado do dia 01 a 04 de abril de 2008. 2008

SECRETARIA ESPECIAL DE AGRICULTURA FAMILIAR E DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO\_SEAD. Plano de dados abertos 2017-2018. Brasília, 2017.

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

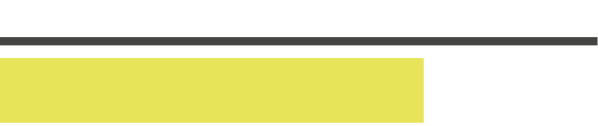
SERRÃO, Glaciane Felipe. Discurso do desenvolvimento sustentável: a polemica relação entre preservação ambiental e desenvolvimento econômico, 2012. Dissertação de mestrado. Universidade Federal do Pará.

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

SMERALDI, Roberto. Análise das principais grandes obras de infra-estrutura do Plano Plurianual (PPA) 2004-2007 na Amazônia. In: **Amazônia Sustentável: desenvolvimento sustentável entre políticas públicas, estratégias inovadoras e experiências locais**/ Martin Coy e Gerd Kohlhepp (coord.).- Rio de Janeiro: Garamond; Tübingen, Alemanha: Geographischen Instituts der Universität Tübingen, 2005.

VEIGA, José Eli da. Desenvolvimento Sustentável: o desafio do século XXI. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

VIANNA, P. J. R.; LOCIO, A. B. ; SALES, R. S. . Os eixos de integração nacional e a integração regional da infraestrutura sul americana. Texto para Discussão-IPECE, v. 16, p. 01, 2006.



## CAPÍTULO 15

---

# OS REFLEXOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NA AMAZÔNIA: DA DITADURA AO PAC

*Regiane Leite Corrêa Ramalho<sup>1</sup>  
Ednéa do Nascimento Carvalho<sup>2</sup>*

DOI: 10.46898/rfb.9786558891017.15

---

<sup>1</sup> Mestre em Ciências da Sociedade - ICS/UFOPA.

<sup>2</sup> Doutora em Geografia - Universidade Estadual do Ceará, Mestra em Geografia - Universidade Federal de Uberlândia, Especialista em Educação - UNICLAR, Licenciada e Bacharel em Geografia - Universidade Federal de Uberlândia, docente no Curso de Licenciatura em Geografia - ICED/UFOPA, docente no Programa de Pós Graduação em Ciências da Sociedade- PPGCS/ICS/UFOPA.

## 1 INTRODUÇÃO

Este artigo aborda as políticas públicas de infraestrutura planejadas e inseridas na Amazônia, com a intenção de analisar as características ideológicas contidas nos planos ou programas do governo federal, do período ditatorial ao período do Programa de Aceleração do Crescimento, comparando-os e tentando compreender se as propostas para infraestrutura impostas na Amazônia possuem predicados comuns na tentativa de desenvolvimento da região ocasionando externalidades no território amazônico.

Política pública pode ser compreendida como “tudo que o governo decide fazer ou deixar de fazer.” (DYE, 1972, p.2). “O Estado, como a forma do(a) político(a), atua como centro de poder e decisões. Ele prescinde da sociedade, tutelando-a e ditando políticas, normas ou propondo modelos normatizadores das relações sociais.” (COELHO, 2000, p.130). Essa gestão é entendida de uma maneira complexa e que implica dois pontos de vistas, um no campo da política e o outro no setor da economia (COELHO, 2000).

No campo da política há a necessidade de arranjos no âmbito das decisões considerando diversos atores emergentes. Na economia, há a inclusão das concepções de desenvolvimento econômico e modernização da economia, atendendo a atores que visam a produtividade, a tecnologia e as tendências globais de mercado. Com isso, o Estado atua como condutor do processo de transformação da política e da economia (COELHO, 2000).

As estratégias econômicas e políticas são distintas e conflituosas, pois os movimentos econômicos revelaram as possibilidades de desenvolvimento por meio da exploração de matérias primas, sem a responsabilidade de promover justiça social. Visto que, a justiça social é uma tarefa da política e não da economia. Isso explica a existência da desigualdade social nos núcleos urbanos amazônicos, resultado do domínio das estratégias econômicas e a fraca presença de políticas públicas (BECKER, 2013).

A inserção do zoneamento econômico no espaço amazônico foi um exemplo de ação que desconsiderou a diversidade cultural populacional e o rico ecossistema da região. O que esteve sempre em foco foi a valorização dos preços dos fatores de produção no mercado nacional. O distanciamento da região amazônica dos centros de acumulação de capital fez com que os valores das terras fossem baixos, atraindo interessados em grandes extensões de terras visando enriquecimento rápido, como a atividade de pecuária (GONÇALVES, 2015).

As propostas de desenvolvimento para a Amazônia brasileira também foram marcadas por intensos conflitos com interesses ambíguos. Uma, que defende a inclusão de novas infraestruturas e suportes para o desenvolvimento econômico, visando somente o crescimento econômico e expansão do agronegócio. E outra, fundamentada por políticas que envolviam a capacidade da utilização de biotecnologia, sustentabilidade socioambiental e a participação das populações locais inserindo a região em um novo modelo de produção (BECKER, 2009).

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

A primeira fase de planejamento das políticas públicas para Amazônia foi caracterizada por políticas desenvolvimentistas do Estado, que visavam apenas o crescimento econômico, abrangendo toda a metade do século passado. A partir do início do século XXI surgiu a discussão de propostas com a visão amazônica (LOCATELLI, 2009).

Os rios foram os primeiros e o principal meio de conquista da região amazônica e ponto de estratégias de controles geopolíticos. Belém, na Foz da bacia, foi o lugar categórico para o domínio de Portugal na maior parte da região. Devido à escassez populacional e à falta de conhecimento da região, as águas serviram como meio de controle importantíssimo (GONÇALVES, 2015).

A forma de dominação e ocupação de território da Amazônia foi moldada pela influência europeia, principalmente no que diz respeito à navegação, visto que as bacias hidrográficas possibilitaram a ocupação territorial por meio do transporte e estabelecendo a utilização de áreas pela coroa portuguesa na Amazônia brasileira. Fica claro, portanto, o papel do transporte fluvial desde a época colonial na região. Assim corrobora Nogueira (2003) que a história da conquista territorial da Amazônia é também uma história de navegação fluvial.

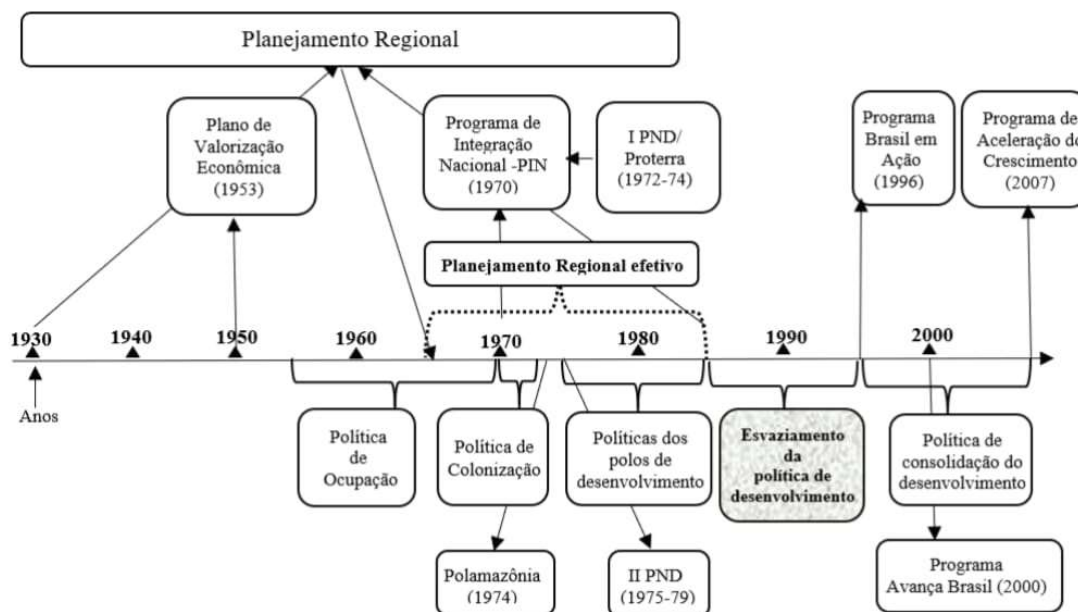
Nos anos de 1966 a 1967, “o rio, vertedouro natural de toda a água que circula através da floresta, solo e atmosfera, que serviu para diferentes atividades que se desenvolveram explorando a floresta, campos e várzeas.” (GONÇALVES, 2015, p.94.) perderia sua preeminência e daria espaço as novas estratégias políticas: as estradas.

O redimensionamento do ordenamento territorial na Amazônia e sua nova organização do espaço geográfico ficaram a cargo do papel da região para crescimento da economia do país e para diminuição dos distanciamentos regionais. Isso ocorreu com a inserção de estradas, portos e outros sistemas que resultaram no surgimento de cidades (CAMARGO, 2009).



A Figura 1 desponta a cronologia das políticas públicas impostas na Amazônia. O primeiro indício de planejamento estratégico para a Amazônia começou a ser percebido mais fortemente no início da década de 1950, com o Plano de Valorização Econômica, com a criação do Banco de Crédito da Amazônia (BCA), e em 1953 com a criação da SPVEA. Efetivando a presença de uma estratégia dos processos de desenvolvimento regional e nacional e o papel de cada ator local (LOCATELLI, 2009).

**Figura 1** - Mapeamento cronológico das políticas públicas na Amazônia



Fonte: Maciel (2019)

O auge das ações estatais para Amazônia, que provocaram bastantes transformações sociais, ambientais e políticas ocorreram nas décadas de 1960 e 1970, mas perderam ênfase na década de 1980 devido à crise do Estado brasileiro. Nesse último período houve a desestruturação dos órgãos de desenvolvimento, da SUDAM e do Banco da Amazônia S.A. As políticas propunham desenvolvimento regional, independentemente de sua base ideológica. Só retornaram veementemente na década de 2000 com a criação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) (COSTA, 2017).

Os anos 1980 foram marcados pelo fim do projeto nacional-desenvolvimentista brasileiro, e pela saída da questão regional do centro de decisões do governo federal, com conseqüente redução dos recursos diretamente voltados para as políticas de desenvolvimento regional. Os gastos do Estado brasileiro sofreram um choque no âmbito do financiamento com as crises do petróleo em 1974 e 1979 e a elevação das taxas de juros norte-americanas em 1979. O agravamento da crise gerou pressões inflacionárias e elevou a dívida pública do país (PORTUGAL e SILVA, 2020, p.77).

O entendimento de desenvolver e modernizar a Amazônia era muito equivocado desde os anos de 1960. A criação da rodovia Belém-Brasília foi uma das primeiras estratégias de tirar a região do isolamento, mas o melhor para a Amazônia ainda parecia

obsuro e desafiador, como se fosse necessária uma interpretação da situação de região que nunca foi possível devido a sua ampla característica física e social (LISBOA, 2009).

Para a compreensão da implementação de políticas públicas pelo Estado brasileiro para a Amazônia e como se relaciona o Estado e sociedade, apresentam-se a seguir as iniciativas de investimento em infraestrutura na região e contexto da Amazônia nesse processo de desenvolvimento ou crescimento econômico a começar pelo período da ditadura até a política pública de infraestrutura do PAC.

No ano de 1966, o governo federal assumiu um caráter planejador e centralizador que enxergava a região amazônica como um imenso espaço com pouca ocupação populacional e carente de integração. Para os militares, essa desintegração da região com as demais do país resultava em um grande perigo para segurança nacional (PRATES e BACHA, 2011).

As estratégias iniciais para garantir o controle social e a integração da Amazônia estavam envolvidas na questão de infraestrutura, servindo de conexão física da região, fazendo surgir a ideia do conjunto de vias de transporte, conhecido como malha programada, com a intenção de apropriação do espaço e controle do território (BECKER, 2011).

Esse tipo controle do território é uma condição de reprodução do capital, no qual as grandes obras como estradas, que mudaram bruscamente o meio de transporte. O que ocorreu na Amazônia, insere novos meios técnicos no espaço de forma dinâmica para o atendimento da economia, e essa forma de reprodução manipula e dita as ordens no território, fixando a ideia de desenvolvimento por meio do acúmulo de capital (SANTOS, 2003).

Essas medidas foram conhecidas como um dos primeiros planos do governo militar na estratégia de desenvolver a região por conta da ocupação e integração, alicerçado em fundamentos econômicos e geopolíticos. “Desenvolve-se, desse modo, um novo fluxo de matéria e energia na região, comandado agora pelos grandes capitais do centro-sul do país e internacional, sob a tutela do Estado” (GONÇALVES, 2015, p.79). Para isso o governo criou instituições como a SUDAM, o BASA, a SUFRAMA e o INCRA para gerir esse programa.

A gestão federal buscava uma maior intervenção na Amazônia pois entendiam que: a região necessitava de uma modernização da agricultura; poderia ser palco de resistência contra o governo militar; era área de fronteira e estava desprotegida e que era necessário a divulgação da soberania nacional sobre a região. Por isso criaram e

alteraram o nome de algumas instituições públicas para estabelecer o controle do governo (BECKER, 2001).

Os programas produzidos pelos militares sempre se atentaram para região norte como estratégia de controle político e são eles: Programa de Integração Nacional (PIN), Programa de Redistribuição de Terras e Estímulo à Agroindústria do Norte e do Nordeste (Proterra), Plano de Desenvolvimento da Amazônia (PDA), I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND) e II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) (PRATES e BACHA, 2011).

O Programa para Integração Nacional (PIN) foi o mais importante dos programas e o mais conhecido, fundamentado por conceitos de planejamento de eixos desenvolvimentistas, que intensificou as políticas de ocupação da Amazônia através da construção de estradas de longa distância, como a Transamazônica, Perimetral Norte, Cuiabá-Santarém e a Cuiabá- Porto Velho-Manaus. Essas estradas foram conhecidas como “corredores de desenvolvimento”, pois serviram como estratégia para a ocupação migratória e para a execução de atividades econômicas. (GOODLAND e IRWIN, 1975).

Com ênfase na integração e na segurança do espaço Amazônico o PIN possuía estratégias conforme as afirmações de Locatelli (2009, p.14):

A segurança e integração chegou ao seu apogeu na Amazônia por meio do Plano de Integração Nacional (PIN), no qual se evidenciou os investimentos externos e a crença de que a livre atuação das forças de mercado seria suficiente para reduzir as desigualdades. O PIN intensifica a intervenção do Estado na Amazônia através da construção de grandes obras, dentre as quais tem relevância, as rodovias... ocasionaram a chegada de milhares de migrantes vindos de outras regiões.

A divulgação do slogan “Amazônia: terra sem homens para homens sem terra” foi estabelecido por meio do Decreto-Lei N° 1.164 de 1971 que o governo adquiriria para a União todas as terras devolutas situadas a 100 km das rodovias federais existentes ou em planejamento situadas na Amazônia Legal. Nesse mesmo período iniciou-se a construção da Usina Hidrelétrica de Tucuruí. (BECKER, 2013)

De acordo com Kohlhepp (2002), um outro slogan bastante conhecido, “Integrar para não Entregar”, divulgado antes do PIN, serviu ainda como base para imposição das estradas com a mesma intenção de “corredores de desenvolvimento”, espaço de migração e exploração das matérias primas da Amazônia, ligando as principais regiões produtivas do país.

O incentivo da exploração mineral da região amazônica também foi estratégia do governo. Gonçalves (2015) revela que, na década de 1970, os recursos minerais passaram a ser vistos como a salvação para o pagamento da dívida externa, fomentando as

instalações de infraestrutura de transporte e energética para os interesses dos grandes projetos de exploração desses recursos. O governo passou a realizar maciços investimentos públicos em megaprojetos de infraestrutura energética, com a intensão de fornecer incentivos para instalação de grandes projetos industriais (CARVALHO, 2009).

Foi implementado também o Programa Polamazônia na tentativa de fomentar a produção dos recursos da Amazônia, criando polos de desenvolvimento e oferecendo atrativos tributários e diversos benefícios para os investidores, tanto nacionais, quanto internacionais. Esses incentivos geraram a criação de inúmeras empresas do ramo agropecuário e da mineração. Com isso, os bancos, mineradoras e construtoras passaram a investir financeiramente e isso, conseqüentemente, resultou na devastação de uma grande área de floresta para a obtenção de lucratividade (OLIVEIRA e CARLEIAL, 2013).

Houve, nesse período, o crescente aumento do desmatamento por queimadas em projetos para criação de fazendas de gado que, conseqüentemente, acarretaram danos catastróficos para o ambiente, tais como, erosão, perda de nutrientes do solo, assoreamento de rios etc. A especulação de terras causou problemas e conflitos sociais entre povos tradicionais e posseiros (KOHLHEPP, 2002).

A ditadura empenhou-se, de forma autoritária, por meio de políticas que favoreceriam a concentração de terras e de renda na classe empresarial, não atendendo às questões culturais e sociais da população Amazônica, ou seja, o Estado pregava um modelo de desenvolvimento constituído por transferências de recursos públicos para os grandes projetos na Amazônia que não beneficiavam a população local (LOUREIRO, 2014).

As grandes empresas e o modelo de desenvolvimento imposto à Amazônia, nesse período, trouxeram uma “modernidade às avessas” e sérias conseqüências como: degradação ambiental, apatia ao coletivo da região, exploração de mão-de-obra, evasão de riqueza (LOUREIRO, 2014). Essa teoria de desenvolvimento para Amazônia estabelecido pelo governo brasileiro na execução de políticas contidas nos planos não atendiam os interesses populacionais locais e contribuíram para o avanço de apropriação privada dos recursos naturais e muito prejudicou a sociedade (LOCATELLI, 2009).

Mello (2009, p. 469) apresenta os planos de desenvolvimento da região amazônica:

Ocorre que os programas oficiais de desenvolvimento regional, organizados em controvertidos programas de ocupação e colonização, subsidiadores de empreendimentos empresariais voltados à exploração dos recursos florestais, minerais hídricos e agro-pastoris, demonstraram que pouco contribuíram à melhoria do padrão de vida das populações locais, ao contrário, geraram devastação ambiental, desagrega-

ção de modos de vida secularmente organizados e conflito social. Em outras palavras, se desencadearam progresso econômico para uma fatia minoritária de grandes e médios empresários e criaram fontes alternativas de arrecadação estatal, por outro deixaram as massas populacionais à margem dos benefícios da “modernização”.

Os beneficiados com os projetos de grande porte para Amazônia, que exigiam pesados investimentos financeiros, formam o Estado como figura de empresário; a elite local, que mesmo não fazendo parte diretamente nos projetos, eram inseridos na execução; os estrangeiros, na exploração dos minérios e construção de hidrelétricas e rodovias; as grandes empreiteiras nacionais, para execução das obras de engenharias e, japoneses, americanos, franceses e alguns paulistas na implementação de indústrias eletrônicas (NOGUEIRA, 2000).

Infelizmente, esse modelo exógeno imposto na Amazônia de forma autoritária, desconheceu e pouco se importou com a sociedade local, pois não houve melhoramento da qualidade de vida dos já residentes na região e nem das pessoas mais carentes que migraram de outras regiões e não respeitando o meio ambiente e seus múltiplos aspectos. Nesse sentido, entende-se o que Camargo (2009, p. 37) mencionou: “desorganizam-se estruturas para reordená-las de acordo com interesses maior do capital”.

### 3 METODOLOGIA

A pesquisa se sustenta na abordagem de pensamento do materialismo histórico-dialético. Para identificação da projeção do ordenamento territorial das políticas públicas na Amazônia. E ocorreu na região da Amazônia Legal, que ocupa 61% do território nacional e abrange três das cinco divisões regionais do país (Norte, Nordeste e Centro-Oeste), área que envolve 5.217.423 km<sup>2</sup> distribuída em 9 Estados e 772 municípios, que apresenta uma população estimada de 23 milhões de habitantes (BRASIL, 2018).

O objetivo foi investigar como ocorreram as políticas públicas de infraestrutura na Amazônia do período da ditadura até o Programa de Aceleração do Crescimento. Para atingir esse objetivo, a pesquisa se desenvolveu na análise de conteúdo, que é um procedimento metodológico com abordagem qualitativa, levantamentos dos sentidos e significados presentes em informações de diversas modalidades, visando obter uma descrição do conteúdo das mensagens (RAMIREZ e PESSOA, 2009). Utilizou-se também a aplicação da pesquisa documental de informações secundárias.

A base para essa pesquisa incidiu na procura de fontes bibliográficas e documentais que apresentassem uma visão geral das determinações de políticas públicas que o governo federal estabeleceu para Amazônia, visando desenvolvê-la ou tirar proveito de suas riquezas naturais. Para isso, analisaram-se planos/programas governamentais

referentes às políticas públicas estabelecidas na Amazônia do período ditatorial até o período do PAC (2007-2018), na tentativa de descrever os efeitos dos programas estratégicos para a região e de suas mudanças provocadas.

As considerações finais dessa pesquisa discutem os resultados encontrados do objetivo proposto, que procuraram relatar a importância em difundir informações a respeito das políticas públicas implementadas na Amazônia e os seus efeitos nas intervenções no local por partes de agentes que tentaram tirar apenas proveitos econômicos do espaço não se importando com o real desenvolvimento da região.

#### 4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Na década de 1980, o Brasil passou por uma delicada situação política e econômica de um regime ditatorial que não conseguia vencer as pressões internacionais devido a abertura da economia do país, e não contava com o apoio populacional. Nisso, a composição da gestão ditatorial de 1964-1985 se desfaz e a figura dos liberais entra em ação propondo um novo modelo de desenvolvimento (GONÇALVES, 2015).

Gonçalves (2015, p.120) descreve o ocorrido na Amazônia diante das novas estratégias de governo no pós-ditadura:

No final dos anos 90, mais especificamente após 1998, a sociedade brasileira e sua geografia entraram em crise. O padrão de organização espacial hegemônico pelo grande capital monopolista que, de braços dados com os gestores estatais tentava se formar na Amazonia após 1966-67 não consegue mais se sustentar. Esse padrão de organização – desenvolvido em torno das entranhas do subsolo – já havia quebrado o padrão anterior, estruturado até os anos 1960 em torno dos rios e hegemônico pelo capital comercial e seus clientelismos. Com a falência dos dois modelos apresentados, uma nova tendência vem sendo tentada pelos gestores estatais. Trata-se de um programa de abrangência nacional que prevê 42 projetos de investimentos básicos, inicialmente denominado “Brasil em Ação” e, recentemente, após a reeleição do presidente Fernando Henrique Cardoso, rebatizado como Programa Plurianual de Ação (PPA) e mais conhecido como Avança Brasil. Nele uma ideia aparentemente nova – a de Eixos de Integração e Desenvolvimento vem comandar as políticas de caráter territorial.

Apesar do discurso de “novas práticas”, o Programa Brasil em Ação e o Programa Avança Brasil ainda tinham características da utilização do modelo exógeno de crescimento da região amazônica, com a proposição de corredores de desenvolvimento regional baseados na consolidação de vias de transporte. Dessa forma, o modelo anterior para o desenvolvimento regional ainda é identificado mesmo depois da ditadura, pois tais programas reviram a utilização extensiva de recursos naturais. (PRATES e BACHA, 2011).

A questão de integrar a região Amazônica, no campo da produtividade e na concretização da segurança das fronteiras do país, mais uma vez, constitui os planos do governo federal (OLIVEIRA e CARLEIAL, 2013). O Programa Brasil em Ação, criado

em 1996, pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso, tinha como objetivo integrar a Amazônia como produtora de matérias primas e de energia elétrica do país, e para isso necessitaria um aumento significativo na infraestrutura da região, como também, a intenção de apressar o desenvolvimento da região (BRASIL, 2011).

Esse programa propunha parceria entre as esferas governamentais e com as iniciativas privadas para garantir investimentos financeiro para o crescimento econômico. Foram elencados 26 empreendimentos no setor de infraestrutura com a intenção de reduzir os custos da economia, aumentar a competitividade produtiva e melhorar as questões sociais (BRASIL, 2011). É percebido que as estratégias são parecidas com as anteriores, principalmente dos planos do governo militar, pois o Brasil em Ação também focava mais nas oportunidades econômicas, atraindo investimentos que resultariam, como sempre, na degradação dos recursos naturais (BECKER, 1999).

Assim como os programas anteriores, esse programa não conseguiu integrar o desenvolvimento da região com as demais regiões, pois os planejamentos não se preocupavam em avaliar as questões ímpares da região Amazônica e não houve o envolvimento dos atores locais. Sendo assim, uma nova abordagem ideológica foi o diferencial desse programa. Por questões de pressões internacionais referentes à biodiversidade da Amazônia, o Estado estava conectado ao capital externo e dependia de financiamentos para as atividades e ações do programa (OLIVEIRA e CARLEIAL, 2013).

Para a Amazônia, os projetos implementados no programa Brasil em Ação faziam parte da estratégia dos Eixos de Integração e Desenvolvimento comparados ao “Corredores de Desenvolvimento”, para aumentar o crescimento econômico do país. E os principais foram a recuperação das BR 164 e 163, estradas que ligam Brasília ao Acre e Cuiabá a Santarém; a criação das hidrovias no rio Madeira e Araguaia-Tocantins; as linhas de alta tensão ligando Tucuruí-Altamira-Itaituba e o gasoduto de Urucu (OLIVEIRA e CARLEIAL, 2013).

O Programa Avança Brasil, criado no ano de 1998, também pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, propôs políticas públicas para o fomento da integração das regiões como plataforma de crescimento econômico, principalmente para expansão da participação do país nos mercados internacionais (CARDOSO, 2008). Mas, CAMARGO (2009, p.24) alerta que a adequação de programas ao mercado internacional resulta em:

Planejar em uma economia na qual o território é nacional, porém, a economia é internacional, subentende não democratizar desejos e muitas vezes necessidades locais. Assim, a ideologia positivista capitalista faz-se salvadora das esperanças e caminho único para o progresso humano. Nesse sentido, onde está o cidadão?

Para amenizar os ânimos e as pressões dos ativistas ambientais, tentou-se a discussão e a organização de atores e agentes locais devido à percepção e à inquietude provocada pela degradação ambiental. A Amazônia tomou novos rumos, forçando o Estado a repensar algumas ações e interagir com essa nova dinâmica socioeconômica que se estabelecera nesta região. Essa interação entre Estado e sociedade para o bem da Amazônia, proposto pelo programa Avança Brasil, estava em uma nova ordem de revalorização do conceito de integração que redefine sua origem como um reconstruído plano de desenvolvimento e de percepção da Amazônia enquanto uma fronteira consolidada (BECKER, 2009).

Foi estabelecido também, nesse programa, parceria com os estados, municípios e empresas privadas como estratégia de execução dos investimentos para eliminar o atraso do desenvolvimento principalmente da região Amazônica.

Nisso, Gonçalves (2015, p. 121) relembra que “o programa conta, mais uma vez, com aportes do Banco Mundial” no qual revela “que por trás de novas terminologias escondem-se velhas práticas. Aliás, não é preciso ser um linguista para perceber que mesmo a linguagem não é nova” (GONÇALVES, 2015).

Para o estabelecimento do atendimento do mercado econômico, os investimentos em infraestrutura ganharam destaque nos planos, pois acreditavam que era o vetor decisivo de desenvolvimento, devido à dimensão espacial das regiões (CARDOSO, 2008). A ideia de desenvolvimento, com vieses que prevalecem o produto econômico acima da qualidade de vida da sociedade permanecem nesse programa, conforme Gonçalves (2015, p.122) e ainda explica que “a competição mundial intensifica os parâmetros de produtividade”.

Em seu planejamento, a importância da ideia de desenvolvimento sustentável da região é a construção de uma infraestrutura moderna de transporte, energia e telecomunicações que se integre à natureza amazônica. E, nesse período, ocorre a retomada, mesmo que bastante tímida, dos investimentos em transporte hidroviário como alternativa natural do sistema de transporte da área (CARDOSO, 2008).

O discurso, nesse período, de ouvir a sociedade local e para suas necessidades foram apenas meras formalidades, pois o governo de Fernando Henrique Cardoso possuía uma extrema dependência de capital externo, e os seus planos atendiam o modelo neoliberal com características de transferências das riquezas para a iniciativa privada privilegiada que provocava a continuidade do desfavorecimento da população local (LOCATELLI, 2009).



## 4.1 Programa de aceleração do crescimento

O Programa de Aceleração do Crescimento é um projeto de política pública planejado pelo Governo Federal, no governo Lula no ano de 2007, a fim de retomar o desenvolvimento do Brasil de modo rápido e sustentável. O PAC é visto por Pêgo e Campos Neto (2008) como um instrumento do governo federal para promover um crescimento econômico e social sustentável. Surge como um plano estratégico de resgate do planejamento e dos investimentos em setores chave do país, desenvolvendo a infraestrutura para o crescimento econômico brasileiro. Os objetivos mais específicos do programa são:

O programa visa promover a aceleração do crescimento econômico, o aumento do emprego e a melhoria das condições de vida da população brasileira. Consiste em três medidas: i) incentivar o investimento privado; ii) aumentar o investimento público em infraestrutura; e iii) remover obstáculos burocráticos, administrativos, normativos, jurídicos e legislativos ao crescimento. Essas três medidas, por sua vez, estão organizadas em cinco blocos: i) investimento em infraestrutura; ii) estímulo ao crédito e ao financiamento; iii) melhora do ambiente de investimento; iv) desoneração e aperfeiçoamento do sistema tributário; e v) medidas fiscais de longo prazo. Seus fundamentos econômicos estão baseados na estabilidade monetária, responsabilidade fiscal e baixa vulnerabilidade externa (PÊGO; CAMPOS NETO, 2008, p.22).

A ideia de desenvolvimento da região amazônica, focando no crescimento econômico, mais uma vez, é percebido nos planos governamentais, pois eles mantêm investimentos que corroboram com o benefício do grande capital.

Analisando os projetos prioritários do PAC, o IPEA o descreve como “uma compilação de projetos prioritários identificados, inicialmente, nas infraestruturas de transporte (logística), energia e social urbana” (POMPERMAYER, CAMPOS NETO e PAULA, 2014, p.38). Ocorreram em dois períodos, o período do PAC 1 (2007-2010) e o período do PAC 2 (2011-2014), que é apresentado como tendo por objetivos “consolidar” e “atualizar” a carteira de projetos da primeira fase.

“O período 2015-2018 foi definido para dar continuidade à execução de obras do PAC 2. Ainda que tenha sido mencionada no início de 2015, a divulgação do PAC 3, a princípio o quadriênio 2015-18 seria destinado à conclusão de obras do PAC 2” (BRASIL, PAC, 2016, p.41). As esperanças de conclusão das obras eram um pouco remotas, pois o orçamento em 2010 possivelmente estaria desatualizado e provavelmente não seriam concluídos, ficando a decisão a cargo da nova gestão do governo (BRASIL, PAC, 2016).

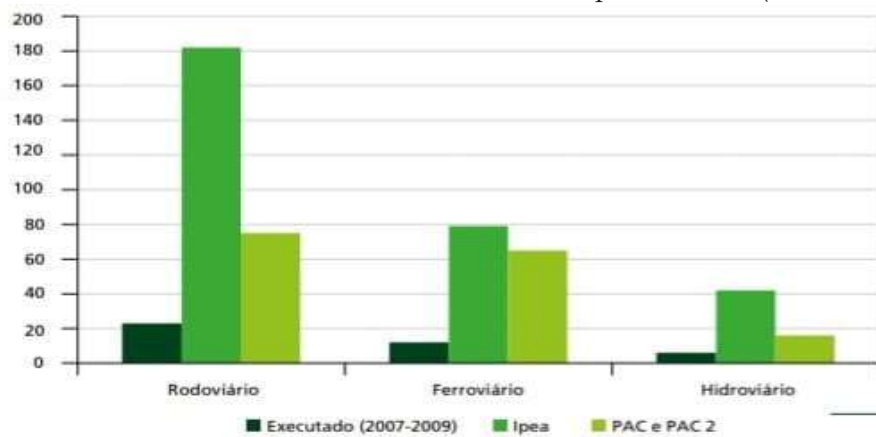
Assim como os programas da gestão do FHC, o PAC retoma, em seus planejamentos, os investimentos públicos para a Amazônia em infraestrutura de transporte com foco em modais mais aproveitáveis, as ferrovias e as hidrovias, com a intensão de diminuir os custos de produção e promover a aumento da produção (CAMPOS

NETO, 2016). Apesar disso, a previsão de investimentos em rodovias ainda ganhava mais volume, conforme o Relatório- PAC 2, pois a estratégia era de aproveitamento das vias fluviais para conectá-las às rodovias já existente, com a intensão de melhorar o escoamento de produção advinda de outras regiões.

A intermodalidade é prevista no Plano Nacional de Logística e Transporte (PNLT) de forma a projetar o setor até 2030, propondo ampliação de investimentos na infraestrutura rodoviária e uma melhor e maior utilização do modais hidroviário e ferroviários. Só dessa forma será possível a integração dos modais para alcance do crescimento econômico. (VERDUM, 2012)

Outro motivo do baixo investimento em hidrovias pelo PAC, é devido à dependência de construção de eclusas nas barragens já existentes e em outras hidrelétricas previstas para a Amazônia, pois um dos pré-requisitos de aproveitamento da navegabilidade comercial são a criação dessas estruturas. A falta de conexão dos planos do governo referente ao transporte e o setor energético evidencia os erros na elaboração dos programas (CASTRO, 2017).

**Gráfico 1** - Investimento em infraestrutura de transporte o Brasil (em bilhões)



**Fonte:** Souza e Campos Neto (2010)

O IPEA analisou, conforme Gráfico 1, uma estimativa de investimentos necessários para implementação ou adequação de modais rodoviário, ferroviário e hidroviário e comparou-os com as previsões de investimentos do PAC e PAC 2, revelando a possível ineficácia do atendimento à infraestrutura de transporte que o país necessita (CASTRO, 2017)

Alguns outros pontos falhos do PAC, analisados por Gonçalves (2008), consistem na desaceleração do crescimento econômico, atraso relativo do país e a piora nos principais indicadores macroeconômicos. Em resumo, ele aponta um tripé de insucessos do programa: erros de concepção, diretrizes macroeconômicas equivocadas e inoperância na implementação, e suas influências em outros subfatores, como o aumento

da vulnerabilidade externa estrutural do país, haja visto que os investimentos estão focados nos setores orientados para a produção e exportação de commodities. Isto corrobora para a assertiva de que o programa não é um plano de desenvolvimento, mas uma lista pré-determinada de projetos de baixa assistência à população.

Além de ser visto como peça de propaganda governamental por Gonçalves (2008), ele tem servido de pretexto para liberação de recursos federais para projetos específicos com fins mais políticos do que econômicos, no qual, agentes de várias camadas do poder se associam com viés de influência política para atingir tais fins.

A respeito da falta de investimento, não houve ainda a implantação prática de uma infraestrutura capaz de dar vazão à produção nacional e sustentar o crescimento econômico do país, sendo, em última análise, o verdadeiro obstáculo econômico brasileiro. O grande problema que impede o crescimento da economia não está no setor produtivo, mas sim, na questão da infraestrutura. (SANTOS FILHO, 2016).

No período das décadas de 1970 a 2000, os planos e projetos do Estado para a Amazônia foram formulados como se a região possuísse tais características: homogeneidade de floresta, rios e igarapés; a natureza, em geral, representava um atraso para região e os planos do governo seriam a salvação para a região e que os recursos naturais eram inesgotáveis e superabundantes (LOUREIRO, 2002).

Os reflexos das políticas públicas na Amazônia, para a sociedade e o meio ambiente, revelam a falta de ação de empenho das bancadas políticas regionais junto ao governo federal na elaboração de planos estratégicos para o real desenvolvimento da região, pois é necessário a utilização de zoneamento econômico-ecológico das regiões da Amazônia, atentando também por legislações pertinentes que assegurem a sociedade local (LOUREIRO, 2012).

Há a necessidade de ações governamentais para a Amazônia que trate o território amazônico com ações inovadoras e criativas para o seu desenvolvimento, entendendo que, nessa região, o ambiente é sensível e único e não deve ser analisado somente como oportunidades de exploração de *commodities* (COELHO, 2017, p.86).

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As políticas públicas contidas nos planos/programas do Governo provocam reordenamento do território quando inseridas no espaço e até mesmo provocam mudanças sociais e econômicas no momento da sua divulgação. São planejamentos atrelados à ideologia de desenvolvimento muitas vezes sem a democratização dos benefícios gerados pelos investimentos.

O PAC, para Amazônia, assim como outros programas do governo federal, trouxe financiamento em infraestrutura com a intensão de promover o crescimento econômico do país, a interesse específico do capital. Na tentativa errônea de manipular o ordenamento do território Amazônico, sem concretizar a melhoria da qualidade de vida da população local e a garantia da rica cultura e vínculo que o amazônida possui com o meio ambiente em sua forma.

Desapropriação das comunidades indígenas, mudanças do ambiente dos ribeirinhos, diminuição das áreas de plantio de produção familiar, sem mencionar os danos imensuráveis ao meio ambiente, que não foi objeto de estudo dessa pesquisa, mas que, em se tratando de Amazônia, sempre é relatado, mesmo que de forma mais branda. Quanto maior o investimento em transporte para atender o escoamento em larga escala de produtos primários, maiores espaço e oportunidades são gerados para o agronegócio e outros grandes empreendimentos de exploração de riquezas naturais.

Os ribeirinhos, os indígenas, os quilombolas e outras populações amazônicas, que possuem apreço pelo rio, do qual retiram seu sustento, também não se beneficiariam com os empreendimentos governamentais para navegação comercial, pois provocariam ou provocam mudanças extremas no seu modo de vida. Nesse momento, as comunidades sentem-se pressionadas a lutarem contra o Capital e até mesmo contra o Estado na tentativa de garantir sua cultura e seus direitos sociais em torno dos rios, suas memórias e sua renda.

Bem antes do programa do PAC, o governo federal impôs para Amazônia políticas públicas que afetaram o território. Na época da ditadura militar, os planos de infraestrutura mostraram a falta de conhecimento da múltipla Amazônia, desrespeito aos limites dos recursos naturais e geração de conflitos sociais principalmente pela posse de terra. Os programas pós ditadura deveriam mostrar planos que se atentassem à questão de ordenamento territorial, visando atender ao artigo 21, inciso IX da Constituição Federal de 1988, “Compete à União: IX - elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social”, e para atender pressões internacionais referente ao meio ambiente. Mas, suas medidas em tentar inserir a participação da população local, não passaram de meras formalidades comparando-se em sua essência aos programas ditatoriais.

O PAC tornou-se o programa de desenvolvimento do período de 2007 a 2018, do Brasil e da Amazônia, que priorizou os investimentos públicos nas áreas de infraestrutura física, contendo medidas de incentivos ao investimento privado, medidas que evidenciam a prática de intervenções políticas comparadas ao modo de pensar o de-

envolvimento da região há pouco tempo realizadas, que marcaram profundamente o território.

Oportunamente, esse é o momento de parabenizar os tantos autores de artigos e livros que procuram difundir o conhecimento sobre os múltiplos aspectos da Amazônia, seu potencial e sua parte sensível e única, seus solos, seus rios e águas diferentes e, principalmente, seus povos com suas lutas. E, deixaram relatada a escassez de melhoria de vida da sociedade com advento de planos com foco no crescimento econômico não adaptados à sustentabilidade e ao modo de vida da população local.

A divulgação de geração de empregos nos canteiros de obras ainda é utilizada pelos agentes públicos como a esperança de melhoria de vida da população local, mas “o aquecimento econômico que cria oportunidades não necessariamente se mantém ao longo do tempo e não necessariamente se combina com outras dimensões de desenvolvimento” (GVCES e IFC,2016).

Infelizmente, o poder público, responsável por gerir o território, impôs políticas conflitantes na Amazônia. Focalizam na infraestrutura, ainda um desenvolvimento com estratégias que, no PAC, são um pouco mais modernas comparada às antigas estratégias de ocupação e integração, a intermodalidade com utilização de estradas e rios como aproveitamento para o crescimento econômico. Sendo que, esses eixos provocam destruição de imensas áreas florestais que acolhem comunidades indígenas e unidades de conservação e provocam assédios em ribeirinhos pela obtenção de espaços para construção de portos e terminais privados.

Em 22 de outubro de 2020, o governo Bolsonaro anunciou R\$ 30 bilhões em investimentos em infraestrutura no Brasil, por meio do programa Pró-Brasil, “para impulsionar o desenvolvimento econômico, bem como para atrair capital privado para enfrentar os desafios industriais, tecnológicos e comerciais com os quais se defronta o País” (BRASIL, 2020). A parceria com o setor privado seria para arrecadação de receitas e melhoria das vias de transporte, a exemplo do leilão da BR 163, e outras concessões ao setor privado.

Ou seja, a perspectiva do desenvolvimento econômico-empresarial, denominado por Gonçalves (2015), ainda persiste. Parece que os detentores das decisões políticas para Amazônia não a conhecem ou nunca querem conhecê-la e se a conhecem, não se importam.

As políticas públicas, quando aplicadas, revelam as intenções do governo para com a sociedade. Portando, deveriam, no momento de sua elaboração, formulação e aplicação, visarem atender aos anseios e às necessidades da população, principalmen-

te das diretamente afetadas, a exemplo das comunidades locais, causando à população um sentimento de assistencialidade e não a sensação de ameaça e/ou inferiorização pelas ações e interesses pessoais dos seus representantes políticos e de uma minoria detentora de grandes capitais.

Ações governamentais, sejam elas promovidas por entes federais, estaduais e/ou municipais, por meio de instituições públicas e privadas que alegam assegurar o bem estar de todos, parecem não serem percebidas pelos povos na Amazônia, que pouco, ou muitas vezes, nada se sentem beneficiados pelos adventos de grandes projetos para a região, que estimularam a reordenação do território.

O Programa de Aceleração do Crescimento e os seus antecessores se apresentaram como programas de desenvolvimento regional, na Amazônia, mas se mostraram como programas de ocupação e colonização que focaram em melhoria de infraestrutura que subsidiaram os grandes empreendimentos do setor privado, principalmente o agronegócio e a mineração, que exploram os recursos naturais e pouco contribuem com a qualidade de vida da sociedade local.

Nisso, cabe o questionamento sobre as ações de desenvolvimento voltadas para a Amazônia, pois, apesar de se apresentarem como um projeto desenvolvimentista, os seus principais efeitos estão mais atrelados ao crescimento de quem já detém vultosos capitais, enquanto a população, que muitas vezes nem clamou por este tipo de progresso, e mesmo assim a ela tudo é prometido, lhes resta muitas vezes, as consequências negativas dessas ações, seja no crescimento populacional desordenado, aumento no número de desempregados (operários pós-obra), degradação do meio ambiente, expulsão da população local de seu *habitat* natural, dentre muitos outros apresentados no decorrer desta pesquisa.

## REFERÊNCIAS

- BECKER, B. K. Revisão das políticas de ocupação da Amazônia: é possível identificar modelos para projetar cenários? Estudos Avançados, São Paulo, n. 12, 2001.
- BECKER, B. K. Amazônia: geopolítica na virada do III milênio. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.
- BECKER, B. K. Estado, nação e região no fim do século XX. In: D'INCAO, M. A.; SILVEIRA, I. M. D. A Amazônia e a crise da modernização. Belém: ICSA/UFPA e Museu Emílio Goeldi, 2009. p. 101-107.
- BECKER, B. K. A Amazônia e a política ambiental brasileira. In: SANTOS, M., et al. Território, territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial. 3ª. ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2011. p. 22-40.
- BECKER, B. K. A urbe amazônida. Rio de Janeiro: Garamond, 2013.

BRASIL. AHIMOR. Administração das Hidrovias da Amazônia Oriental (AHIMOR), 2011. Disponível em: <<http://www.ahimor.gov.br/ahimor/index.htm>>. Acesso em: 07 março 2019.

BRASIL. PAC avaliação do potencial de impacto econômico. CBIC e SENAI. Brasília, p. 108. 2016.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2018. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/geociencias-novoportal/informacoes-ambientais/pedologia/15819-amazonia-legal.html?=&t=sobre>>. Acesso em: 04 Dezembro 2018.

BRASIL. PAC. Programa de Aceleração do Crescimento, 2020. Disponível em: <<http://pac.gov.br/>>. Acesso em: 29 out 2020.

CAMARGO, L. H. R. D. Ordenamento territorial e complexidade: por uma reestruturação do espaço social. In: ALMEIDA, F. G. D.; SOARES, L. A. A. Ordenamento territorial: coletânea de textos com diferentes abordagens no contexto brasileiro. Rio de Janeiro: Betrand Brasil, 2009. p. 21-60.

CAMPOS NETO, C. A. D. S. Planos e programas dos setores de transporte e energia elétrica no Brasil pós-2003. In: IPEA Texto para discussão 2227. Rio de Janeiro: IPEA, 2016.

CARDOSO, F. H. Avança, Brasil: proposta de governo. Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, Rio de Janeiro, p. 162-172, 2008.

CARVALHO, D. F. Industrialização tardia e grandes projetos. In: D'INCAO, M. A.; SILVEIRA, I. M. D. A Amazônia e a crise da modernização. 2ª. ed. Belém: ICSA/UFPA e Museu Emílio Goeldi, 2009. p. 423-442.

CASTRO, C. N. D. O agronegócio e os desafios da infraestrutura de transporte na região centro-oeste. In: MONTEIRO NETO, A.; CASTRO, C. N. D.; BRANDÃO, C. A. Desenvolvimento regional no Brasil: política, estratégias e perspectivas. Rio de Janeiro: IPEA, 2017. p. 247-274.

COELHO, M. C. N. Política e gestão ambiental (des)integrada dos recursos minerais na Amazônia Oriental. In: COELHO, M. C. N.; SIMONIAN, L.; FENZL, N. Estado e políticas públicas na Amazônia: gestão de recursos naturais. Belém: Cejup UFPA/NAEA, 2000. p. 117-170.

COSTA, R. P. D. Política regional na Amazônia: a PNDR II. In: MONTEIRO NETO, A.; CASTRO, C. N. D.; BRANDÃO, C. A. Desenvolvimento regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas. Rio de Janeiro: IPEA, 2017. p. 99-126.

DYE, T. R. Understanding Public Policy. [S.l.]: Prentice-Hall, 1972.

GONÇALVES, C. W. P. Amazônia, amazônias. 3ª. ed. São Paulo: Contexto, 2015.

GONÇALVES, R. PAC, mas que nunca. Conjuntura da Construção - FGV, Outubro 2008. 14-15.

GOODLAND, R.; IRWIN, H. S. Amazon jungle: green hell to red desert? Developments in landscape management and urban planning. Amsterdam: [s.n.], 1975.

- GVCES, F. G. V.; IFC. Planejamento e Ordenamento Territorial. Grandes Obras na Amazônia: aprendizados e diretrizes, 2016. 19-53.
- KOHLHEPP, G. Conflitos de interesse no ordenamento territorial da Amazônia brasileira. Estudos Avançados, São Paulo, n. 16, 2002.
- LISBOA, P. L. B. Apresentação da 1ª edição. In: D'INCAO, M. Â.; SILVEIRA, I. M. D. A Amazônia e a crise de modernização. Belém: ICESA/UFPA e Museu Emílio Goeldi, 2009. p. 15-16.
- LOCATELLI, S. H. Plano Amazônia sustentável: Uma nova concepção estatal de desenvolvimento para a Amazônia? Brasília: Dissertação de Mestrado - UNB, 2009.
- LOUREIRO, V. Amazônia: estado, homem, natureza. 3ª. ed. Belém: Cultura Brasil, 2014.
- LOUREIRO, V. R. Amazônia: uma história de perdas e danos, um futuro a (re)construir. Estudos Avançados USP, São Paulo, n. 16, p. 107-121, 2002.
- MACIEL, F. B. et al. Política de desenvolvimento, ambiente e saúde na Amazônia: uma análise da região do Tapajós. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, São Paulo, p. 155-172, jan-abr 2019.
- MELLO, A. F. D. Capitalismo, pesca e empobrecimento na Amazônia: a contra-face da modernização. In: D'INCAO, M. A.; SILVEIRA, I. M. D. A Amazônia e a crise da modernização. Belém: ICESA/UFPA e Museu Emílio Goeldi, 2009. p. 469-485.
- NOGUEIRA, R. J. B. Amazônia e questão regional: um regionalismo sufocado. Somanlu, Manaus, v. 1, n. 1, 2000.
- OLIVEIRA, R. Q. D.; CARLEIAL, L. M. D. F. Desenvolvimento amazônico: uma discussão das políticas públicas do Estado Brasileiro. Revista eletrônica da Faculdade de Alta Floresta, Alta Floresta, v. 2, n. 1, 2013.
- POMPERMAYER, F. M.; CAMPOS NETO, C. Á. D. S.; PAULA, J. M. P. D. Hidrovias no Brasil: Perspectiva Histórica, Custo e Institucionalidade. Texto para discussão 1931 - IPEA, Rio de Janeiro, Fevereiro 2014.
- PORTUGAL, R.; SILVA, S. A. D. História das políticas regionais no Brasil. Brasília: IPEA, 2020.
- PRATES, R. C.; BACHA, C. J. C. Os processos de desenvolvimento e desmatamento da Amazônia. Economia e Sociedade, Campinas, v. 20, n. 3, p. 601-636, dez 2011.
- RAMIREZ, J. C. D. L.; PESSOA, V. L. S. Geografia e pesquisa qualitativa: nas trilhas da investigação. Uberlândia: Assis, 2009.
- SANTOS FILHO, A. N. D.; GURGEL, C. R. M. Infraestrutura no Brasil: realidade e dilemas da via única para o desenvolvimento nacional. Niterói: UFF, 2016.
- SANTOS, M. Economia espacial: critica e alternativas. 2ª. ed. São Paulo: USP, 2003 (Coleção Milton Santos).



SOUZA, F.; CAMPOS NETO, C. A. S. Avaliação dos investimentos do PAC: uma comparação das metodologias utilizadas pela Casa Civil, ONG Contas Abertas e IPEA. Radar: da tecnologia, produção e comércio exterior, Brasília, n. 11, p. 17-21, 2010.

VERDUM, R. As obras de infraestrutura do PAC e os povos indígenas na Amazônia brasileira. Brasília: INESC, 2012.

## ÍNDICE REMISSIVO

### A

- Acesso 4, 20, 28, 38, 51, 52, 53, 59, 60, 61, 62, 63, 65, 68, 70, 76, 100, 103, 111, 117, 120, 123, 136, 137, 144, 147, 152, 156, 160, 168, 172, 177, 193, 194, 196, 203, 208, 209, 210, 211, 212, 215, 218, 219, 223, 224, 227, 234, 239, 241, 244, 271, 274, 277
- Ações 18, 34, 35, 36, 40, 46, 47, 50, 53, 63, 71, 72, 74, 75, 88, 89, 90, 91, 103, 104, 117, 129, 130, 134, 135, 137, 152, 154, 160, 161, 162, 163, 164, 165, 166, 167, 169, 175, 192, 193, 196, 197, 198, 199, 200, 202, 203, 208, 210, 211, 212, 213, 214, 216, 217, 218, 220, 221, 222, 223, 224, 230, 231, 233, 243, 244, 255, 262, 264, 265, 266, 268, 269, 272, 273, 274, 275, 288, 294, 295, 298, 301
- Amazônia 14, 15, 16, 30, 34, 96, 97, 128, 130, 131, 164, 172, 176, 188, 197, 203, 204, 215, 230, 231, 232, 238, 242, 243, 245, 256, 258, 259, 265, 274, 279, 281, 282, 283, 286, 287, 288, 289, 290, 291, 292, 293, 294, 295, 296, 297, 298, 299, 300, 301, 302, 303, 304
- Ambiente 24, 25, 27, 28, 29, 41, 50, 66, 68, 77, 83, 116, 117, 118, 121, 122, 128, 129, 130, 136, 159, 162, 172, 179, 188, 195, 208, 211, 218, 222, 223, 224, 230, 236, 237, 240, 245, 248, 255, 262, 267, 271, 291, 292, 296, 298, 299, 301, 303
- Análise 18, 19, 36, 40, 41, 43, 44, 46, 48, 54, 62, 81, 83, 86, 113, 117, 118, 124, 126, 128, 129, 130, 131, 138, 139, 146, 155, 156, 157, 159, 160, 169, 173, 177, 183, 188, 198, 212, 218, 225, 227, 249, 253, 258, 271, 272, 278, 282, 292, 298, 303
- Assistência 59, 70, 72, 103, 120, 134, 156, 208, 209, 210, 211, 212, 213, 214, 215, 217, 218, 219, 220, 221, 222, 223, 224, 225, 226, 277, 278, 298
- Aumento 21, 22, 34, 36, 37, 44, 53, 55, 60, 62, 71, 91, 92, 93, 96, 97, 101, 107, 108, 110, 119, 121, 122, 124, 126, 127, 128, 129, 130, 135, 136, 137, 140, 142, 145, 146, 147, 152, 156, 174, 175, 185, 186, 187, 194, 208, 210, 211, 212, 223, 224, 231, 244, 266, 270, 271, 278, 291, 294, 296, 297, 301

### C

- Cidade 15, 20, 36, 37, 40, 41, 42, 43, 44, 47, 54, 76, 77, 78, 83, 84, 85, 92, 97, 173, 176, 177, 185, 188, 196, 197, 199, 200
- Comunidade 15, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 28, 29, 30, 31, 58, 84, 88, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 137, 147, 166, 172, 175, 188, 213, 217, 223, 224, 241, 242, 244, 270
- Contexto 18, 34, 36, 39, 50, 52, 53, 55, 57, 60, 64, 68, 70, 71, 72, 76, 77, 78, 83, 88, 110, 117, 119,

120, 121, 124, 125, 135, 152, 159, 164, 169, 172, 173, 187, 192, 193, 194, 197, 198, 199, 200, 202, 211, 212, 213, 214, 215, 218, 223, 224, 262, 263, 264, 267, 269, 273, 277, 279, 281, 289, 302

Crescimento 14, 20, 34, 36, 60, 69, 70, 71, 105, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 128, 129, 130, 140, 142, 144, 145, 146, 147, 155, 172, 173, 178, 186, 192, 194, 209, 210, 232, 236, 264, 265, 267, 287, 289, 293, 294, 296, 297, 298, 299, 300, 301

Criação 5, 51, 52, 54, 60, 72, 74, 105, 134, 135, 149, 152, 159, 164, 165, 168, 172, 188, 197, 198, 201, 202, 203, 211, 212, 214, 223, 232, 239, 243, 262, 263, 265, 266, 267, 268, 275, 288, 291, 294, 297

### D

Dados 36, 39, 40, 41, 47, 53, 54, 68, 75, 77, 78, 79, 83, 89, 102, 109, 110, 123, 126, 127, 129, 135, 136, 138, 139, 140, 141, 143, 144, 145, 177, 178, 179, 188, 216, 219, 222, 223, 246, 247, 252, 253, 254, 271, 272, 280, 282, 293

Desenvolvimento 14, 17, 30, 38, 50, 60, 64, 66, 68, 71, 72, 73, 76, 78, 84, 88, 100, 101, 103, 104, 105, 106, 107, 109, 110, 112, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 128, 129, 130, 131, 134, 136, 138, 148, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 159, 160, 161, 162, 163, 164, 165, 166, 167, 168, 169, 170, 172, 173, 174, 177, 178, 185, 187, 189, 192, 194, 195, 196, 197, 202, 203, 204, 205, 208, 209, 211, 214, 215, 222, 223, 224, 230, 231, 239, 240, 243, 245, 246, 257, 262, 263, 264, 265, 266, 267, 268, 269, 270, 271, 272, 273, 274, 275, 276, 277, 278, 279, 280, 281, 282, 283, 286, 287, 288, 289, 290, 291, 293, 294, 295, 296, 298, 299, 300, 301, 303

### E

Economia 15, 17, 25, 28, 37, 64, 70, 88, 90, 100, 101, 111, 112, 122, 130, 170, 173, 174, 175, 176, 177, 180, 184, 185, 186, 187, 188, 189, 197, 202, 236, 237, 243, 248, 265, 267, 275, 286, 287, 289, 293, 294, 298

Educação 31, 36, 38, 54, 84, 86, 97, 100, 103, 116, 117, 118, 120, 123, 127, 128, 129, 130, 170, 172, 173, 176, 177, 184, 188, 193, 196, 203, 204, 205, 208, 209, 210, 211, 213, 214, 215, 222, 223, 224, 225, 226, 244, 279, 281

Espaço 14, 18, 19, 23, 25, 26, 27, 31, 35, 36, 37, 39, 40, 41, 46, 47, 51, 57, 58, 60, 64, 77, 81, 83, 89, 152, 153, 154, 157, 163, 165, 169, 192, 195, 196, 198, 199, 200, 201, 202, 237, 247, 263, 267, 270, 275, 278, 282, 286, 287, 289, 290, 293, 298, 299, 302

Estudantil 208, 209, 210, 211, 212, 213, 214, 215,

- 216, 217, 218, 219, 220, 221, 222, 223, 224, 226
- Estudo 15, 19, 36, 40, 50, 54, 62, 88, 89, 101, 102, 105, 117, 129, 131, 135, 136, 139, 144, 147, 160, 176, 177, 187, 188, 189, 190, 193, 196, 198, 199, 208, 209, 212, 213, 214, 215, 231, 240, 246, 247, 248, 255, 259, 262, 271, 279, 299
- Exploração 20, 58, 100, 101, 102, 104, 105, 106, 107, 109, 110, 111, 112, 197, 230, 232, 236, 238, 240, 242, 249, 250, 251, 252, 286, 290, 291, 292, 298, 299
- G**
- Gestão 47, 57, 61, 73, 89, 105, 113, 155, 157, 160, 162, 164, 165, 167, 168, 169, 203, 230, 232, 236, 238, 239, 242, 243, 244, 246, 256, 257, 262, 263, 264, 265, 268, 269, 272, 273, 274, 275, 277, 286, 289, 293, 296, 302
- Governo 27, 50, 51, 62, 69, 70, 71, 72, 74, 80, 83, 85, 88, 137, 138, 152, 153, 172, 173, 175, 178, 181, 187, 194, 201, 202, 209, 213, 263, 264, 266, 269, 271, 274, 275, 277, 278, 280, 286, 288, 289, 290, 291, 292, 293, 294, 295, 296, 297, 298, 299, 300, 302
- I**
- Informações 36, 40, 53, 77, 78, 108, 116, 123, 129, 138, 153, 156, 158, 160, 168, 176, 177, 178, 179, 180, 181, 183, 185, 201, 216, 218, 220, 231, 232, 239, 248, 253, 272, 274, 278, 292, 293
- Infraestrutura 23, 34, 36, 62, 70, 76, 82, 105, 136, 168, 174, 175, 176, 195, 279, 283, 286, 289, 291, 292, 294, 295, 296, 297, 298, 299, 300, 301, 302, 304
- Instituições 39, 64, 76, 153, 157, 158, 159, 162, 164, 166, 167, 168, 169, 170, 172, 174, 189, 193, 194, 198, 214, 215, 224, 232, 239, 266, 267, 272, 273, 276, 278, 279, 289, 290, 301
- M**
- Madeira 24, 28, 90, 230, 237, 238, 242, 244, 245, 246, 247, 248, 249, 250, 251, 252, 253, 254, 255, 256, 258
- Manejo 230, 231, 232, 236, 238, 239, 241, 242, 243, 244, 245, 246, 248, 251, 252, 253, 254, 255, 256, 257, 258
- Mercado 25, 26, 37, 38, 50, 51, 60, 61, 71, 72, 74, 75, 84, 88, 107, 110, 130, 134, 153, 168, 175, 192, 200, 202, 203, 208, 234, 235, 236, 238, 240, 247, 249, 251, 253, 255, 256, 258, 286, 290, 294, 295
- O**
- Objetivo 15, 35, 50, 51, 54, 68, 70, 71, 74, 75, 76, 78, 83, 88, 102, 104, 117, 120, 135, 137, 138, 139, 153, 157, 159, 161, 162, 163, 173, 177, 196, 210, 216, 231, 232, 243, 263, 272, 273, 274, 277, 292, 293, 294
- P**
- Perspectiva 38, 60, 64, 65, 68, 76, 78, 84, 90, 101, 103, 117, 118, 119, 120, 121, 123, 129, 152, 164, 167, 201, 212, 217, 218, 222, 237, 255, 262, 264, 265, 266, 271, 273, 276, 278, 280, 300
- Pesquisa 15, 19, 20, 29, 31, 34, 35, 37, 39, 53, 54, 56, 61, 64, 68, 76, 77, 83, 85, 86, 88, 89, 97, 102, 111, 118, 123, 132, 135, 139, 144, 159, 160, 170, 172, 173, 176, 177, 178, 179, 181, 182, 183, 184, 187, 194, 198, 211, 218, 220, 223, 224, 239, 242, 243, 259, 262, 271, 272, 281, 292, 293, 299, 301, 303
- Planejamento 23, 34, 39, 47, 57, 60, 75, 84, 117, 142, 152, 153, 154, 162, 164, 187, 197, 201, 223, 264, 265, 266, 267, 268, 269, 274, 275, 281, 287, 288, 290, 295, 296
- Política 36, 50, 51, 52, 53, 60, 63, 64, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 75, 76, 77, 83, 84, 86, 89, 104, 107, 134, 135, 137, 152, 153, 155, 156, 159, 160, 162, 164, 166, 167, 168, 169, 170, 187, 188, 192, 194, 197, 198, 200, 201, 202, 205, 208, 209, 210, 211, 212, 213, 214, 215, 217, 219, 223, 224, 226, 227, 232, 255, 256, 262, 263, 264, 265, 266, 267, 268, 273, 274, 277, 278, 279, 280, 282, 286, 289, 293, 296, 298, 301, 302
- População 14, 19, 25, 29, 34, 36, 37, 52, 62, 68, 69, 70, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 83, 85, 101, 116, 117, 119, 121, 134, 136, 137, 141, 145, 146, 148, 174, 176, 185, 193, 197, 201, 202, 208, 216, 239, 267, 277, 291, 292, 295, 296, 298, 299, 300, 301
- Processo 14, 16, 26, 27, 28, 30, 34, 36, 37, 38, 39, 40, 44, 50, 51, 55, 56, 57, 58, 59, 61, 62, 63, 68, 69, 72, 76, 77, 78, 83, 88, 90, 101, 102, 103, 107, 108, 110, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 127, 129, 134, 135, 138, 154, 155, 157, 158, 159, 161, 162, 164, 165, 166, 167, 168, 169, 172, 173, 187, 192, 193, 194, 198, 200, 201, 202, 203, 208, 209, 211, 212, 217, 218, 219, 224, 237, 243, 244, 246, 262, 264, 265, 267, 269, 273, 274, 275, 276, 286, 289
- Produção 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 29, 30, 36, 37, 45, 47, 50, 52, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 70, 71, 72, 74, 75, 90, 92, 94, 95, 106, 154, 163, 175, 187, 189, 197, 198, 212, 235, 237, 238, 244, 248, 249, 257, 266, 270, 272, 275, 286, 287, 291, 296, 297, 298, 299, 304
- Programas 38, 50, 51, 54, 59, 69, 72, 73, 74, 80, 83, 84, 103, 104, 119, 152, 156, 160, 162, 163, 164, 168, 211, 212, 213, 214, 216, 217, 218, 220, 221, 222, 223, 230, 231, 265, 267, 268, 271, 276, 277, 286, 290, 291, 292, 293, 294, 296, 297, 298, 299, 301, 302

Projetos 69, 152, 162, 163, 164, 168, 169, 172, 173, 212, 214, 217, 220, 221, 222, 230, 232, 233, 238, 239, 242, 243, 255, 266, 267, 269, 272, 273, 275, 276, 278, 280, 291, 292, 293, 294, 296, 298, 301, 302

## Q

Qualidade 4, 15, 25, 36, 50, 52, 62, 69, 73, 84, 90, 101, 116, 117, 118, 119, 121, 122, 141, 143, 144, 157, 172, 193, 194, 196, 197, 200, 211, 212, 213, 217, 221, 222, 225, 244, 247, 252, 270, 292, 295, 299, 301

## R

Recursos 17, 18, 21, 25, 27, 36, 51, 52, 54, 58, 61, 62, 72, 73, 96, 100, 101, 102, 104, 105, 110, 111, 116, 118, 120, 121, 122, 152, 156, 163, 164, 165, 169, 172, 173, 174, 175, 177, 180, 185, 186, 187, 197, 203, 208, 210, 212, 214, 215, 216, 230, 231, 232, 233, 234, 236, 237, 238, 239, 240, 242, 243, 246, 247, 248, 250, 251, 252, 253, 254, 255, 263, 266, 269, 270, 276, 278, 288, 290, 291, 293, 294, 298, 299, 301, 302

Região 14, 15, 20, 21, 25, 26, 30, 34, 36, 41, 47, 54, 56, 63, 66, 75, 83, 92, 96, 97, 101, 108, 110, 116, 117, 118, 128, 130, 135, 136, 142, 144, 145, 146, 147, 153, 154, 172, 173, 175, 176, 185, 186, 187, 189, 197, 198, 199, 200, 201, 202, 203, 209, 215, 216, 220, 245, 259, 263, 274, 276, 279, 286, 287, 288, 289, 290, 291, 292, 293, 294, 295, 296, 298, 300, 301, 302, 303

Regional 17, 22, 68, 101, 105, 111, 116, 118, 120, 130, 154, 155, 170, 172, 176, 185, 189, 195, 199, 200, 202, 205, 209, 239, 243, 257, 262, 264, 265, 266, 281, 283, 288, 291, 293, 301, 302, 303

Relação 17, 18, 25, 26, 35, 36, 37, 41, 43, 46, 51, 52, 53, 56, 57, 58, 60, 63, 70, 81, 88, 105, 106, 117, 118, 119, 121, 122, 123, 125, 126, 128, 129, 130, 135, 139, 141, 146, 147, 156, 157, 161, 168, 169, 178, 180, 181, 185, 193, 194, 196, 197, 201, 203, 211, 214, 219, 222, 236, 237, 246, 247, 249, 263, 277, 283

Relações 18, 26, 27, 36, 37, 39, 50, 56, 57, 62, 63, 66, 70, 72, 116, 121, 153, 155, 156, 157, 165, 167, 192, 193, 197, 198, 199, 200, 204, 214, 262, 264, 266, 268, 269, 270, 286

Renda 36, 37, 38, 50, 52, 53, 55, 60, 61, 69, 70, 71, 73, 74, 75, 77, 79, 80, 90, 110, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 126, 127, 128, 129, 130, 135, 143, 153, 175, 176, 177, 179, 181, 183, 187, 193, 202, 214, 219, 230, 242, 291, 299

## S

Serviços 34, 36, 37, 39, 47, 55, 68, 69, 72, 79, 84, 104, 116, 120, 121, 136, 137, 142, 174, 175, 176, 177, 184, 185, 187, 188, 202, 231, 234,

235, 236, 239, 243, 268, 270, 271, 273

Servidores 173, 174, 175, 177, 178, 179, 180, 181, 182, 183, 184, 185, 187, 245

Social 14, 15, 16, 19, 21, 22, 28, 34, 37, 38, 50, 53, 56, 58, 65, 69, 70, 71, 72, 75, 76, 79, 83, 84, 86, 88, 91, 100, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 116, 117, 118, 120, 122, 134, 136, 137, 147, 152, 153, 155, 156, 157, 159, 160, 162, 166, 167, 168, 170, 172, 173, 183, 187, 188, 192, 193, 195, 196, 198, 199, 203, 208, 209, 210, 211, 212, 213, 214, 216, 217, 221, 222, 223, 230, 231, 232, 233, 243, 244, 255, 256, 262, 264, 266, 267, 268, 269, 270, 271, 272, 273, 274, 275, 277, 279, 280, 281, 286, 289, 292, 296, 299, 302

Sociedade 15, 19, 25, 36, 37, 38, 39, 55, 64, 69, 70, 71, 72, 84, 86, 106, 107, 108, 110, 118, 119, 121, 134, 147, 152, 153, 157, 158, 159, 161, 163, 166, 167, 168, 175, 184, 187, 192, 193, 194, 195, 198, 199, 205, 208, 211, 214, 224, 226, 232, 233, 262, 265, 267, 268, 269, 270, 271, 272, 277, 279, 286, 289, 291, 292, 293, 295, 298, 300, 301

Soja 14, 15, 17, 19, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 28, 29, 30, 59, 76, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97

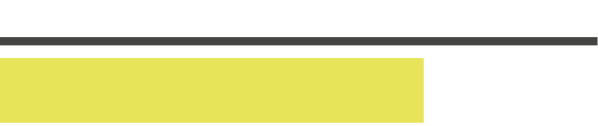
Sustentável 104, 107, 109, 112, 116, 117, 118, 121, 122, 123, 130, 131, 132, 157, 162, 163, 165, 168, 169, 211, 223, 230, 231, 232, 236, 239, 240, 243, 244, 251, 252, 257, 262, 263, 267, 268, 269, 270, 271, 272, 273, 275, 281, 282, 283, 295, 296, 303

## T

Território 14, 15, 16, 17, 18, 19, 21, 24, 26, 27, 29, 30, 36, 47, 90, 97, 105, 152, 153, 154, 155, 157, 159, 160, 161, 162, 163, 164, 165, 166, 167, 168, 169, 188, 192, 195, 197, 201, 240, 243, 244, 246, 263, 267, 270, 271, 272, 275, 276, 281, 282, 286, 287, 289, 292, 294, 298, 299, 300, 301

## U

Universidade 173, 174, 175, 176, 177, 187, 189, 193, 194, 195, 196, 197, 198, 204, 205, 211, 212, 218, 222, 224, 225, 226, 227



# CIÊNCIAS E SOCIEDADE

DIÁLOGOS INTERDISCIPLINARES NA AMAZÔNIA

POLÍTICAS PÚBLICAS E ESTRATÉGIAS DE  
DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VOLUME 2



# CIÊNCIAS E SOCIEDADE

DIÁLOGOS INTERDISCIPLINARES NA AMAZÔNIA

POLÍTICAS PÚBLICAS E ESTRATÉGIAS DE  
DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VOLUME 2

